

PIERRE-NOËL GIRAUD LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE À L'ÉPOQUE DE LA GLOBALISATION

PETER DE SOUSA / ELIAS SOUKIAZIS A IMPORTÂNCIA DAS ELASTICIDADES CRÍTICAS NO AJUSTAMENTO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS

PAULINO TEIXEIRA MUDANÇA TECNOLÓGICA NA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA

CARLOTA MARIA MIRANDA QUINTAL A INDEPENDÊNCIA DOS BANCOS CENTRAIS: O PERCURSO DO BANCO DE PORTUGAL NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

MAURIZIO MISTRI COGNITIVE ECONOMICS AND EVOLUTIONARY PSYCHOLOGY: CHANGES IN CONSUMER PREFERENCES IN A PIAGETIAN CONTEXT

JOÃO PAULO MARQUES AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS EXISTENTES NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA E A COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE-INDÚSTRIA

PEDRO RAMOS ESTÃO OS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS A AUMENTAR EM PORTUGAL?



La Politique Economique à l' Epoque de la Globalisation Quelques remarques¹

Pierre-Noël Giraud Cerna. Ecole des Mines de Paris

resumo

Este artigo destina-se simultaneamente a economistas e a não economistas. O seu ponto de partida é uma definição de política económica que estabelece uma distinção entre, por um lado, a regulação dos mercados levada a cabo pelas instituições económicas e, por outro, as decisões governamentais. O autor passa, em seguida, à análise de uma teoria recente que deslegitima a política económica, detendo-se, também, na análise dos conflitos decorrentes da redistribuição do rendimento. Depois de concluir que a globalização não restringe significativamente o espaço de manobra da política económica, o autor examina o caso da Europa e do desemprego aí existente, defendendo o desenvolvimento de políticas económicas rigorosas que, no entanto, exigem uma redistribuição de vulto num quadro político complexo.

résumé / abstract

Ce texte s'adresse tant aux économistes qu'aux non-économistes et a pour point de départ une définition particulière de politique économique qui distingue la régulation des marchés par les institutions économiques de l'ensemble des décisions prises par les gouvernements. Ensuite, l'auteur s'engage dans l'examen d'une théorisation récente qui a délégitimé la politique économique, analysant également les conflits issus de la redistribution du revenu. En concluant que la globalisation ne restreint pas significativement les espaces de liberté de la politique économique, l'auteur analyse la cas de l'Europe et du chômage européen en soulignant la possibilité de mettre en place des politiques économiques adéquates qui exigent, en tout cas, des redistributions importantes dans un cadre politique complexe.

This article is aimed at both economists and non-economists. Its starting point is a definition of economic policy which establishes a distinction between market regulation carried out by economic institutions on the one hand, and government decisions on the other. The author then moves on to an analysis of a recent theory which de-legitimises economic policy, and also analyses the conflicts resulting from the redistribution of income. After concluding that globalisation does not significantly reduce the manoeuvring space of economic policy, the author examines the case of Europe and unemployment there, defending the development of strict economic policies, which, however, require an important redistribution in a complex political context.

¹ Une première version de ce texte a été présentée au Séminaire «Politique dans la mondialisation, mondialisation de la politique», 26 et 27 septembre 1997.

1. Qu'est-ce que la politique économique?

Définie en extension, c'est l'ensemble des interventions d'un Etat sur le fonctionnement des marchés au sein du territoire sous sa souveraineté. En fonction des trois grands types de marchés, on peut donc distinguer: la politique monétaire, la politique de réglementation du marché du travail et celle des marchés des biens (réglementation de la concurrence, normes de qualité, etc.). A quoi il faut ajouter la politique fiscale et budgétaire, qui s'analyse bien comme une intervention sur le fonctionnement des marchés puisque, par la fiscalité et la dépense publique (au sens large, systèmes de sécurité sociale inclus), l'Etat soit fournit des biens publics que les marchés privés ne fournissent pas, soit opère des transferts sociaux, modifiant ainsi la répartition des revenus qui résulterait du simple fonctionnement des marchés. Enfin, dernier volet, le contrôle aux frontières des circulations de marchandises, des capitaux et des hommes, qui isole partiellement les marchés nationaux de l'extérieur.

Cette définition en extension est cependant trop imprécise. Elle définit la politique économique comme les actes de l'ensemble des institutions, de nature étatique ou sous contrôle des Etats, qui encadrent, contrôlent, influencent le fonctionnement des marchés. Or on sait qu'aucun mécanisme de coordination marchande ne peut fonctionner sans institutions. Il convient donc de distinguer institutions économiques et gouvernements. Les institutions, incluant les ministères, la banque centrale, des niveaux décentralisés de l'appareil de l'Etat, les caisses de sécurité sociale, de retraite et, bien sûr, les tribunaux, *régulent* en permanence le fonctionnement des différents marchés selon des règles et avec des objectifs qui ont été fixés par les gouvernements.

Il faut, à mon avis, réduire la définition des politiques économiques à l'ensemble des décisions gouvernementales qui ont fixé ces objectifs et ces règles. Une politique économique s'identifie et se distingue d'une autre par un ensemble de décisions qui modifient significativement les objectifs et les moyens des interventions des institutions sur les marchés.

Ainsi, qu'étaient les politiques keynésiennes? Au sens où je le définis, certainement pas les interventions monétaires de la banque centrale et l'ouverture ou le resserrement du déficit budgétaire qui régulaient la conjoncture économique. Cela était de la gestion institutionnelle courante dans un cadre fixé par la politique économique keynésienne (je préfère le terme «social-démocrate»). Cette politique, en vigueur avec quelques variantes dans tous les Etats européens pendant les Trente Glorieuses, peut se définir ainsi:

— Une politique monétaire inflationniste conduisant à des taux d'intérêts réels faibles, voire négatifs pour la «petite épargne».

— Un ensemble de règles encadrant le fonctionnement du marché du travail: salaire minimum dans de nombreux pays, durée légale du travail, obligations de négocier et d'appliquer des conventions collectives, dans certains cas procédures à suivre et obligations à remplir pour licencier, etc. Bref, un ensemble de règles que l'on dénonce aujourd'hui comme manquant de «flexibilité».

— L'Etat-providence, c'est-à-dire: une croissance continue de la production par l'Etat et donc de la consommation de biens publics (j'y inclus la santé) par rapport aux biens marchands, une mutualisation des dépenses de santé, des transferts entre actifs et retraités puis chômeurs (mais très peu de transferts monétaires *entre* actifs).

— Le contrôle de la circulation des capitaux entre le territoire et l'extérieur, ce qui permettait des systèmes de taux de change fixes entre monnaies, malgré l'autonomie des politiques monétaires qui pouvaient n'être pas «en phase» *selon les pays*. (En d'autres termes, les taux d'intérêts pouvaient être différents d'un pays à l'autre sans provoquer des variations de change).

Si on les définit ainsi, alors le reaganisme (en l'étendant au changement de politique monétaire qui a précédé la première élection de Reagan) et le thatcherisme sont *d'autres* politiques. En Allemagne, au moment de la réunification, il a fallu définir *une* politique économique de la réunification. D'autres étaient possibles.





2. Objectifs et légitimité de la politique économique

Voyons d'abord comment la théorie économique actuelle traite cette question.

2.1 Dans le socle de la théorie économique contemporaine

La légitimité d'une intervention de l'Etat sur le fonctionnement des marchés, donc de la politique économique, est fondée, dans la théorie économique, sur deux bases considérées comme entièrement différentes et surtout indépendantes: 1) les imperfections de marché, 2) la correction d'inégalités de dotation des facteurs.

Lorsque les marchés sont imparfaits, l'Etat doit intervenir pour corriger ces imperfections. En le faisant, il améliore l'efficacité du fonctionnement du système des marchés. L'intervention de l'Etat crée alors un surcroît de richesse dû à une meilleure utilisation des capacités productives existantes que celle dont étaient capables les marchés livrés à eux-mêmes.

En théorie on montre que la forme générale de l'imperfection des marchés est l'existence d'externalités, positives ou négatives. Il y a externalité lorsque l'action d'un individu A procure un gain (externalité positive) ou fait subir un coût à un individu B (externalité négative) sans que A soit capable de «vendre» à B le gain qu'il lui procure ou sans qu'il soit contraint «d'acheter» à B le coût qu'il lui fait subir (de l'en dédommager). On voit donc que l'imperfection d'un marché résulte très généralement de l'absence d'un autre marché. D'où, qu'à l'intervention directe de l'Etat pour corriger une imperfection existe toujours une alternative: créer le marché manquant. Par exemple dans le cas classique d'externalités négatives que sont les pollutions, au lieu d'une intervention de l'Etat par une taxation de pollueurs ou des normes d'émission des polluants on peut organiser un «marché des droits à polluer». Nous y reviendrons.

Lorsque le fonctionnement des marchés — éventuellement amélioré par des interventions étatiques efficaces — conduit à une répartition du revenu total considérée comme *injuste*, ce caractère injuste ne peut venir que de l'inégalité des «dotations initiales de facteurs», c'est à dire de la distribution initiale du capital fixe, argent et humain (par la formation). L'Etat est alors fondé à corriger ces injustices par des transferts «purs», c'est-à-dire n'introduisant aucun biais dans le fonctionnement des marchés, puisque ce dernier est efficace (une fois ces imperfections dûment corrigées). Pour qu'ils soient «purs», il faut et il suffit que de tels transferts ne modifient pas le système des prix qui s'établit en leur absence. En théorie, il existe, par exemple un prélèvement fiscal sur la transmission du patrimoine par succession ou un impôt sur le revenu des personnes.

Telle est la base de la théorie économique de l'intervention de l'Etat. On voit qu'elle distingue clairement deux logiques: une logique économique et une logique sociale. L'hypothèse de l'existence de transferts purs permet de les séparer. L'Etat doit d'abord maximiser la richesse produite en corrigeant éventuellement les imperfections de marché, c'est sa fonction économique. Il doit ensuite, si cela est jugé nécessaire par la majorité des citoyens, corriger par des transferts purs la répartition résultant du fonctionnement efficace des marchés sur la base des dotations initiales. C'est la fameuse (et désastreuse) métaphore du gâteau: la «bonne» politique économique est celle qui maximise la taille du gâteau, la politique sociale peut modifier la répartition du gâteau sans en affecter la taille. L'existence de transferts purs est cruciale dans ce dispositif conceptuel. En effet, il se peut que des interventions de l'Etat destinées à corriger l'imperfection d'un marché modifient aussi la répartition au sens où un ensemble de gens verraient leurs revenus baisser par rapport à la situation initiale, même si la richesse d'ensemble augmente puisque l'intervention de l'Etat a amélioré l'efficacité. Dans ce cas, il suffit d'opérer un transfert pur correctif vers ceux dont les revenus ont baissé, de manière à compenser exactement cette perte. Par définition ce transfert n'affectera pas l'efficacité, donc certains conserveront un gain net grâce à l'amélioration de l'efficacité.

On voit donc qu'il y a deux corollaires dans cette conception:

— Une politique économique n'est légitime que si elle organise des interventions de l'Etat sur le fonctionnement des marchés telles que *personne n'y perd* et au moins un y gagne.

— Il n'y a aucune justification économique possible à la politique sociale.

Eux-mêmes admettent deux corollaires:

— Il n'y a aucune raison de débattre la politique économique. Toute politique économique doit nécessairement faire l'unanimité.

— Le seul débat à avoir dans une société capitaliste porte sur les redistributions pures donc sur le degré d'inégalité et toute décision prise en la matière (quels que soient les moyens de parvenir à une décision: dictature, vote, etc.) peut être immédiatement exécutée sans que cela ait la moindre conséquence sur la richesse totale produite.

Or il est incontestable:

— qu'il existe de vifs débats de politique économique, même s'ils ne sont pas portés par la distinction parlementaire droite/gauche: comment faire la monnaie unique et que faire après, faut-il supprimer le SMIC, faut-il réduire le temps de travail, faut-il relancer la demande quitte à risquer l'inflation, faut-il, jusqu'où et comment, privatiser les monopoles de service public?

— que les questions de redistribution tendent à devenir tabou sous l'effet de raisonnements précisément *économiques*: vos revenus sont déterminés par les marchés, vouloir modifier cela conduirait à de graves perturbations économiques.

Pour sortir d'un tel écart entre la théorie et les faits, il faut lever deux hypothèses, à savoir:

— il existe des transferts purs,

— l'Etat peut toujours améliorer l'efficacité des marchés lorsque ceux-ci sont imparfaits.

C'est le relâchement de ces hypothèses, sur la base d'un socle théorique qui reste cependant celui que nous venons de résumer, qui nourrit le débat théorique contemporain sur la politique économique.

2.2 Les effets incitatifs de la redistribution pure

Même en supposant qu'ils ne modifient pas le système de prix (ce qui n'est pas le cas de la plupart de ceux qui sont effectivement utilisés), les instruments de redistribution peuvent avoir un effet sur l'efficacité de l'économie via les effets incitatifs des revenus. Par exemple, si les revenus des dirigeants d'entreprises sont fixés par le marché, mais s'ils sont ensuite sévèrement réduits par des prélèvements fiscaux, certains diront que cela va diminuer leur motivation à diriger le mieux possible, donc l'efficacité. Plus généralement une hiérarchie des salaires *trop* réduite peut ne pas inciter les gens à «investir» dans la formation, soit la formation initiale de leurs enfants, soit leur propre formation en cours de vie active, etc. Mais à l'autre extrémité de l'échelle des revenus, des salaires jugés trop faibles par ceux qui les reçoivent peuvent soit ne pas inciter certains à entrer sur le marché du travail, se contentant de vivre des minimums sociaux tout en se plongeant plus ou moins dans l'économie informelle, y compris délinquante, soit inciter ceux qui travaillent à en faire le moins possible.

Il faut voir que la prise en compte de ce type de phénomène met l'analyse économique en grande difficulté. Traditionnellement en effet, que ce soit au niveau d'une firme ou à celui d'une nation, la théorie économique suppose qu'il existe un stock de compétences, portées par des hommes, donné et un stock de capital (machines, infrastructures, etc.) donné et que la combinaison optimale des deux fournit la production maximale à laquelle on peut prétendre étant donné les stocks existants. Ceci se formalise par des fonctions de production, micro ou macro-économiques, qui lient la production Y , aux stocks de capital K et de travail (de compétence) N : $Y=f(K,W)$. Implicitement donc, chaque homme donne exactement le maximum de ce qu'il peut donner, et ceci n'est déterminé que par sa formation et son expérience acquise. Si l'on admet qu'un facteur essentiel dans le niveau de la production est l'intensité avec laquelle les hommes mobilisent leurs compétences, il faudrait pouvoir isoler les déterminants de ce facteur, le modéliser, en quantifier les effets par des tests empiriques, etc. Or, on est loin du compte. Les seules tentatives qui ont été faites concernent le niveau micro-économique avec la théorie des incitations, qui modélise les





incitations (et encore, exclusivement financières) qui sont optimales pour qu'un agent A obtienne le maximum d'un agent B qu'il souhaite faire travailler. Mais on n'a rien de tel au niveau de l'ensemble d'une nation.

Lever l'hypothèse de l'existence de redistributions pures revient à admettre que tout transfert opéré par l'Etat a des effets sur l'efficacité, disons sur la croissance de la richesse si l'on se place dans une perspective dynamique, et que le sens de cet effet n'est pas a priori déterminé. Un certain type de réduction volontaire des inégalités de revenu peut stimuler la croissance ou au contraire l'entraver. Supposons même qu'une analyse théorique et empirique ait permis de déterminer le sens et même l'ampleur des effets. Par exemple supposons que l'on puisse établir qu'une taxation des hauts revenus finançant des transferts vers les bas revenus, ou des minima sociaux, ralentirait la croissance de tant. A-t-on pour autant les moyens de fonder la légitimité d'une telle politique? Tenter de répondre à ce genre de question est ce qui fonde le succès, parmi de nombreux économistes, des théories économiques de la justice sociale et de Rawls en particulier. Examinons donc rapidement à ce stade si cet espoir est justifié.

2.3 Les théories de la justice sociale

Si le degré d'inégalité influence la croissance, quel est le degré optimal, ou si l'on préfère «juste», de l'inégalité. La réponse de Rawls, du moins son usage par les économistes, est simple. Il faut pousser la réduction des inégalités jusqu'au point où toute réduction supplémentaire, par ses effets négatifs sur l'efficacité économique, finirait par détériorer le sort des plus favorisés. C'est donc une position qui part d'un postulat égalitaire, tempéré par la prise en compte des effets économiques de l'inégalité.

Même si l'on admet ce postulat, cette solution a le grave défaut de supposer que l'on puisse intégralement mesurer *monétairement* les inégalités. C'est ce qui apparaît si on essaye de l'appliquer, par exemple, au principal problème économique européen, le chômage massif. Supposons pour simplifier que les seuls chômeurs sont des personnes peu qualifiées, considérons le groupe formé des chômeurs et des actifs à faible qualification (et donc à bas salaire) et désignons-le comme le groupe «le plus défavorisé». Une solution proposée pour supprimer le chômage est, on le sait, de supprimer le salaire minimum. Si cette décision a les effets que ses défenseurs en attendent, l'ensemble du groupe des peu qualifiés aura un emploi, mais en moyenne moins bien rémunéré que ne l'étaient ceux des actifs peu qualifiés auparavant. Si le marché du travail fixe les nouvelles rémunérations à un niveau tel que la somme des rémunérations du groupe des peu qualifiés, désormais tous employés, est inférieure à ce qu'était auparavant la somme des rémunérations des actifs augmentée des indemnités de chômage, cette solution n'est pas préférable au sens de Rawls. Même si on maintient des transferts vers le groupe pour que la rémunération moyenne du groupe ne varie pas, elle est indifférente au sens de Rawls. Or les avocats de cette solution diront tous que «mieux vaut» un emploi mal payé que pas d'emploi du tout, même avec le RMI. C'est donc qu'implicitement ils attribuent au fait d'être chômeur une forte «valeur» négative. Mais comment la quantifier? Si on pouvait la quantifier monétairement de façon crédible, alors le critère de Rawls pourrait s'appliquer, sinon on reste sans critère de nature économique pour trancher entre: «un salaire minimum et des chômeurs» ou «pas de salaire minimum mais pas de chômeurs».

Résumons-nous à ce stade. S'il n'existe pas de possibilité de redistribution pure, la dichotomie classique: la politique économique doit maximiser l'efficacité, donc la croissance, et doit être jugée à cette aune, la politique sociale peut ensuite indépendamment redistribuer les fruits de la croissance, n'est plus tenable. Toute politique de redistribution agit indissolublement sur la répartition *et* sur la croissance. Il faut donc choisir entre des couples (répartition-croissance). Aucun critère économique ne permet un tel choix. Il en faut d'autres. Le critère Rawlsien du maximum (maximiser la richesse de ceux qui ont le minimum) en est un, parmi d'autres (par exemple: permettre à une classe d'intellectuels et d'artistes de ne pas travailler autrement qu'en se consacrant à la pensée et à l'art). Mais ce genre de critère n'est véritablement opératoire que si l'essentiel des différents aspects de l'inégalité peut s'évaluer monétairement. Concrètement il faut, par

exemple, attribuer un coût au chômage (par rapport à l'emploi) et à la précarité de l'emploi (par rapport à la sécurité).

2.4 Les politiques efficaces en question

Revenons au monde enchanté des politiques efficaces, enchanté car c'est celui où toute action de l'Etat ne peut que recueillir une approbation unanime, puisque personne n'y perd.

Remarquons d'abord que ce qui précède en limite déjà la portée, puisque si une intervention efficace suppose, pour que personne n'y perde, d'être associée à une redistribution partielle des gains qu'elle entraîne, il faut s'assurer que cette redistribution est pure et n'annule pas les gains initiaux par ses effets éventuellement désincitatifs.

Mais ce n'est pas ici le point. La seconde hypothèse levée par la théorie contemporaine est la suivante: l'Etat, face à une imperfection de marché, est toujours *capable de définir et d'appliquer* une intervention économiquement efficace.

Il faut pour cela revenir aux raisons de l'imperfection des marchés. Nous avons vu que l'on peut démontrer que toute imperfection de marché prend la forme d'une externalité. Mais quelle est l'origine des externalités? La théorie contemporaine considère que c'est l'imperfection de l'information, qui engendre en particulier des coûts de transactions. Or il est clair que l'Etat lui-même est soumis à l'imperfection de l'information et à l'existence de coûts de transactions. En bref, certains marchés sont imparfaits, myopes, etc., mais ces qualificatifs peuvent tout autant s'appliquer à l'Etat, et rien ne permet donc d'affirmer, en théorie, que l'Etat est capable de définir et d'appliquer une politique efficace. En d'autres termes, les marchés sont imparfaits, certes, mais si l'Etat se mêle d'intervenir dans leur fonctionnement en n'ayant pas plus d'information que les acteurs économiques eux-mêmes sur les éléments qui sont tels que l'absence d'information, ou des informations non partagées (asymétrie d'informations) sur ces éléments sont la cause même de l'imperfection du marché, rien n'assure que l'intervention de l'Etat améliore la situation. Elle peut au contraire aussi bien la détériorer. Selon cette analyse, mieux vaut, bien souvent, que l'Etat se contente de *créer de nouveaux marchés* qui obligeront les acteurs à partager l'information cachée, ou à la créer. Illustrons ceci de deux exemples. Selon cette analyse, plutôt que d'édicter des normes uniformes aux émissions polluantes des usines, mieux vaut que l'Etat fixe le volume total d'émission tolérable et crée un marché de droits à émettre en distribuant ces droits proportionnellement aux émissions initiales et en permettant qu'ils s'échangent ensuite, chaque usine devant simplement prouver qu'elle n'émet pas plus que le volume des droits qu'elle a en main. Ainsi chaque dirigeant d'usine, seul à savoir ce qu'il lui en coûterait de réduire ses émissions, pourra comparer ce coût avec l'achat de droits à émettre, supplémentaires. Le prix des droits sur le marché le renseignera donc sur ce qu'il en coûte aux autres de dépolluer. Ainsi ce sont ceux pour qui il est le moins coûteux de dépolluer qui le feront d'abord et le coût total de dépollution sera réduit par rapport à une politique de normes d'émissions identiques pour tous. Bien sûr l'Etat atteindrait le même résultat que le marché s'il *connaissait* les coûts de dépollution de chaque usine et affectait donc une norme individuelle à chacune, mais justement, il ne les connaît pas, et les connaître lui coûterait très cher en enquête, sans garantie véritable de résultat. Autre exemple, encore plus succinct. Toujours selon cette analyse, mieux vaudrait donner à chaque enfant un «chèque éducation», financé par l'impôt, et laisser se développer des écoles privées, que d'offrir une éducation gratuite, également financée par l'impôt et assurée par des écoles publiques dont la qualité doit être contrôlée par un corps d'inspecteurs. L'avantage serait que le marché révélerait ainsi à la fois la somme réelle que les gens sont prêts à dépenser en éducation et la qualité des écoles (perçue par eux).

Bref, avant de tenir pour acquis qu'une intervention de l'Etat est légitime face à une imperfection de marché, la théorie actuelle requiert, 1) de prouver qu'elle sera effectivement efficace en situation d'information imparfaite, 2) de prouver qu'elle sera plus efficace que la simple amélioration des conditions de fonctionnement des marchés, y compris par la création de nouveaux marchés. Ce dernier cas peut requérir l'intervention de l'Etat, mais diffère d'une intervention directe sur les marchés existants.





On peut même aller plus loin. Pourquoi un gouvernement *voudrait-il* mettre en oeuvre des politiques efficaces? La question n'est pas triviale, car les politiques efficaces ont tout de même cette vertu exceptionnelle de ne mécontenter personne, ce qui est un bon moyen, a priori, d'être réélu, objectif qu'on peut raisonnablement attribuer à un gouvernement. Mais si l'information est imparfaite, nul ne peut véritablement observer tous les effets des interventions gouvernementales et les comparer à ce que serait la situation sans ces interventions. Ceci ouvre la voie à la possibilité que des politiques non pas efficaces, mais clientélistes et ciblées sur des groupes influents quant aux résultats des élections, soit le meilleur choix pour un gouvernement qui souhaite être réélu.

Bref, ce qui est ici mis en cause, dans un mode d'information imparfaite, c'est à la fois la *possibilité* pour un Etat de définir et de mettre en oeuvre des politiques efficaces, et sa *volonté* même de le faire.

2.5 La révolution libérale en théorie

L'ensemble de ces éléments permet de comprendre le contenu de la «révolution libérale» qui se déploie à partir des années 70 contre, sinon la pensée de Keynes, du moins la synthèse néokeynésienne réalisée dans l'immédiat après-guerre, et qui va avoir pour effet de réduire considérablement la légitimité de la politique économique.

Rappelons pour cela l'essence de la synthèse néokeynésienne. On peut la définir comme une extension aux marchés du travail et de la monnaie de la notion d'imperfection. Jusqu'à elle en effet, les imperfections de marché justifiant des interventions efficaces des Etats, étaient les suivantes: l'existence de biens «publics» (depuis A. Smith), l'existence de monopoles, incluant l'existence de monopoles naturels (depuis Smith également), l'existence d'externalités de type environnemental (depuis Pigou).

Il est clair que la crise des années 30 manifestait de considérables imperfections de marché. On avait en effet simultanément un chômage massif et des équipements inutilisés. Or, le fonctionnement «libre» des marchés ne parvenait pas à remettre les chômeurs au travail sur les équipements. Keynes, dans la «Théorie Générale», du moins dans ce qu'on en retient après-guerre, analyse les causes de ces imperfections à la fois comme des rigidités du marché du travail, une imperfection du marché du crédit (tous les investissements potentiellement rentables au taux d'intérêt ne sont pas faits), voire en termes plus modernes une information imparfaite tant des entrepreneurs, ainsi soumis à des «esprits animaux» économiquement irrationnels, que des ménages qui, face à l'incertitude quant à l'avenir, manifestent une excessive préférence pour la liquidité (i.e., conservent de la monnaie oisive au lieu de la prêter). L'Etat peut remédier à ces imperfections très générales par certaines politiques monétaires et budgétaires. Ces politiques sont incontestablement efficaces, car tout le monde gagne à ce que chômeurs et machines oisives se retrouvent pour produire plus.

Après-guerre, ces mêmes politiques sont appliquées à la régulation conjoncturelle de l'économie. Il n'y a pas de chômage massif, mais le moindre ralentissement de la croissance fait l'objet d'une relance étatique, et ainsi le taux de croissance est maximisé. Encore des politiques efficaces. Certes, ceci entraîne de l'inflation car l'Etat n'est pas parfait et a tendance à relancer un peu plus que nécessaire ou un peu trop longtemps. Mais progressivement, l'inflation elle-même va être parée des vertus d'une politique efficace. En effet c'est elle qui, de fait, va atténuer l'imperfection des marchés des biens et du travail. Ainsi, si le chômage a tendance à croître parce que les salaires sont rigides à la baisse, ou augmentent plus vite que la productivité, un peu d'inflation va vite les ramener, et sans douleur, à leur niveau d'équilibre de marché. Il n'est pas jusqu'au marché des biens, dont on a entre-temps remarqué aussi les nombreuses imperfections, dont le fonctionnement ne puisse être «huilé» par un peu d'inflation. En effet, si l'on fait l'hypothèse que les entreprises, en raison de nombreuses situations d'oligopoles, résistent farouchement aux baisses nominales de prix, la nécessaire évolution des prix *relatifs* s'obtient mieux quand tous les prix augmentent, mais à des rythmes différents.

Tel est le dispositif conceptuel auquel vont s'attaquer les théoriciens libéraux. On peut distinguer trois axes d'attaque, utilisés par des vagues successives.



Le premier s'attaque à la régulation macro-économique keynésienne. L'idée est la suivante. Les marchés du travail et de la monnaie tels qu'ils fonctionnent dans les années 60 et 70 sont certes très imparfaits. Mais ils le sont pour l'essentiel *parce que l'Etat y intervient*. Ainsi les marchés du travail sont imparfaits parce que rigides et rigides parce que l'Etat leur a imposé des normes. Le marché de la monnaie l'est évidemment, à preuve l'inflation qui conduit dans certains cas à des taux d'intérêt réels négatifs, signe incontestable d'imperfection. Mais c'est à cause des politiques monétaires laxistes suivies par les Etats. Ce sont les interventions des Etats qui créent l'imperfection. Elles sont donc inefficaces, et même plus, néfastes. Cependant, et c'est la seconde idée, les acteurs économiques apprennent à comprendre les conséquences des interventions étatiques par l'expérience et grâce à l'enseignement des théoriciens libéraux. Si bien qu'ils *anticipent* les effets de ces politiques et, quand ils le peuvent, modifient leurs comportements en conséquence, ce qui a pour effet d'annuler les effets qu'en attendent les gouvernements. En résumé, toute politique macro-économique, monétaire ou budgétaire, n'agit qu'en prenant les acteurs économiques par surprise, en particulier en brouillant les signaux que sont les prix. Mais les acteurs apprennent, anticipent, et ce faisant annulent les effets attendus des politiques. Sauf, bien sûr, dans les domaines où ils ne peuvent rien faire, comme par exemple l'existence légale d'un salaire minimum trop élevé. Mais dans ce cas la sanction est immédiate, c'est le chômage. L'intervention étatique a éloigné le système économique de sa frontière d'efficacité. On aura reconnu les théories monétaristes, relayées par les théories des anticipations rationnelles.

Les deux autres axes s'attaquent à des légitimités de l'action de l'Etat plus anciennes que celles de la synthèse néokeynésienne.

Le second axe est l'ensemble des thèses tournant autour de la notion de capital humain et étendant l'hypothèse d'un comportement économique rationnel à, par exemple, la santé et l'éducation. En faisant d'un individu quelqu'un qui est capable d'investir rationnellement dans son éducation et sa santé, elles retirent à ces domaines le statut de bien public dont la production doit être assurée par l'Etat et disqualifient l'idée «égalitariste» qu'il s'agit là de services qui doivent être fournis de façon équivalente à tous. Si c'est pour chacun un investissement dont il est capable de calculer la rentabilité, on ne voit pas pourquoi l'Etat aurait à s'en occuper: une offre privée rencontrant cette demande privée y suffit.

Le troisième axe est celui que nous avons déjà évoqué. En situation d'information imparfaite, rien n'assure que l'Etat puisse faire mieux que les marchés, sauf à promouvoir lui-même l'utilisation de mécanismes de marchés. S'inscrit dans cette ligne de pensée, la théorie des incitations, que nous avons évoquée au niveau d'une firme ou des relations entre un donneur d'ordres et un exécutant, lorsqu'elle est appliquée à l'Etat lui-même. Ainsi plutôt que de faire produire certains biens et services directement par des entreprises publiques, l'Etat a intérêt à utiliser l'initiative privée (et la compétition entre acteurs privés) en imaginant des mécanismes incitatifs tels que, ces acteurs poursuivant leurs objectifs propres de profit, ils n'en finissent pas moins par remplir la tâche qui leur est assignée mieux que ne le ferait une entreprise publique, *au sein* de laquelle les mécanismes incitatifs sont inexistantes ou très difficiles à mettre en place. Tout ceci s'applique à la santé et à l'éducation, à nouveau (sur la base du postulat précédent) mais aussi aux régimes de retraite, à l'ensemble des services dits publics, à la gestion de l'environnement, à la régulation des monopoles naturels.

A la suite de cette offensive, qui date de 30 ans pour les pionniers, il ne reste pas beaucoup d'espace pour des interventions efficaces de l'Etat. Et ceux qui soutiennent qu'il y en a encore ont désormais la charge de la preuve.

Qu'en est-il des politiques redistributives? On peut en effet être un théoricien libéral et être sensible aux questions sociales. Mais dans ce domaine, la plupart, sinon tous les théoriciens libéraux mettent en avant la quasi inexistence de transferts «purs», en raison des effets incitatifs selon eux puissants. Cela ne veut pas dire pour autant que ces effets incitatifs soient tous négatifs. Certaines redistributions peuvent avoir des effets positifs sur la croissance. En témoignent les analyses qui montrent que, sous l'effet des mécanismes de marché, certains groupes sociaux



peuvent s'enfermer dans des «trappes de pauvreté». Dans ce cas des transferts bien conçus peuvent les aider à s'insérer sur les marchés du travail, donc à améliorer leur capital humain, etc. Mais, on le voit, si c'est le cas, il ne s'agit pas de transferts purs mais de politiques efficaces. Preuve qu'aux yeux des théoriciens libéraux, il en reste quelques-unes!

2.6 Conclusions

Cependant, à l'issue de 30 ans de contre révolution libérale, la délégitimation de la politique économique est profonde. La plupart des théoriciens libéraux, même de sensibilité «sociale» affirmée, considèrent que le domaine des politiques efficaces, quoique non vide, est extrêmement limité et que, compte tenu de la puissance des effets incitatifs négatifs des politiques de redistribution, le meilleur moyen d'améliorer le sort des plus pauvres est la croissance économique *d'ensemble* maximale qui s'obtient avec un minimum d'intervention des Etats sur le fonctionnement des marchés.

Les keynésiens, ou plus exactement les interventionnistes, sont aujourd'hui sur la défensive. C'est à eux désormais que revient la charge de prouver 1) qu'une politique proposée est efficace, 2) qu'un transfert proposé n'engendre pas, in fine, des effets opposés à l'objectif visé.

Que la radicalité de certaines assertions libérales concernant la nocivité de toute politique économique leur donne plus le caractère d'une conviction que d'une proposition scientifique ne saurait autoriser à conclure qu'il n'y a rien de vrai dans les analyses qui les sous-tendent. Au contraire elles ont, à mon avis, sans conteste renouvelé largement la compréhension, au moins sur le plan technique, des rapports entre Etats et marchés, et du fonctionnement des marchés.

Qu'en retiendrons-nous?

Que toute politique économique, au sens où nous l'avons définie: intervention gouvernementale modifiant les règles de la régulation quotidienne des marchés par les institutions économiques, agit à la fois sur la croissance et la répartition.

Que la question des liens croissance-répartition est une question empirique au sens où aucune loi économique générale ne peut être formulée sur cette question. Il faudrait pour cela intégrer dans les modèles économiques, par exemple, les effets de la répartition des revenus sur les motivations, dont on voit bien qu'elle dépendront, par exemple, de «valeurs» propres à un peuple. La difficulté n'est donc pas purement technique. Prétendre modéliser les rapports croissance-répartition engagerait l'économie dans la voie d'une science de la *totalité* sociale. C'est d'ailleurs bien l'ambition de certains économistes libéraux. Mais elle n'est à mon avis pas tenable. Reste que, si c'est une question empirique, on peut en dire quelque chose dans un pays donné, à une époque donnée. Ce n'est que l'existence de lois générales qui est ici en cause.

Qu'il n'y a donc pas de logique purement économique des interventions des Etats sur les dynamiques économiques, donc de la politique économique. Les gouvernements *choisissent* parmi certains couples (croissance-répartition), on dira qu'ils choisissent *un type de croissance*. L'espace de ce choix n'est cependant pas quelconque. Il dépend en particulier des rapports d'un territoire avec les autres. C'est là que s'introduira la question de la globalisation.

Sur cette base nous pouvons tenter de reprendre le débat sur la possibilité et la légitimité des politiques économiques aujourd'hui en changeant de terrain: intéressons-nous à l'histoire et aux nations et examinons les conséquences d'une hypothèse qui va nous permettre de proposer une logique aux choix des types de croissance, à la résolution des dilemmes entre croissance et répartition. Cette hypothèse est: il n'y a de richesse que relative, le concept premier est celui d'inégalité.

3. Politique économique, histoire, nations

Dans cette partie du texte, il ne s'agit à ce stade que d'avancer quelques hypothèses pour les soumettre au débat.

L'hypothèse de départ est: *il n'y a de richesse que relative*. Cette proposition peut se comprendre



d'abord en un sens objectif. Je ne développerai pas ici ce point qui tient à ceci: on ne peut réellement mesurer que des différences de richesse, des richesses relatives donc, car toute mesure absolue de la richesse est impossible. Quand on en utilise, soit elles sont purement conventionnelles et ne signifient rien, soit elles ne sont en fait qu'un moyen de mesurer des richesses relatives. Mais il faut d'abord la comprendre comme une proposition quant à la subjectivité des hommes sur la question de la richesse: on ne se perçoit riche que par rapport à de plus pauvres. On voit que l'hypothèse sous-jacente est que les «besoins» dont parle l'économie sont essentiellement *mimétiques*, une fois il est vrai dépassé le stade de la satisfaction des besoins vitaux. Encore sait-on la difficulté à les définir et de toute façon, mis à part des situations de misère véritable — dont les causes sont très souvent non économiques: guerres civiles ou externes — la très grande majorité de la population mondiale vit, et, on peut le soutenir, a toujours vécu au-delà de la satisfaction des besoins vitaux, sinon l'humanité aurait disparu. La richesse relative peut se définir et se mesurer pour des individus mais aussi pour des ensembles comme des nations, des groupes sociaux, etc.

Dire qu'il n'y a de richesse que relative est donc dire que la seule chose qui *compte* pour les individus, donc qui motive leurs comportements économiques, est leur richesse, en tant qu'individu ou en tant que faisant partie d'un groupe, par rapport à d'autres individus ou groupes. Ainsi *s'enrichir* pour un individu n'a de sens que si c'est pour réduire ou au contraire creuser un écart avec d'autres. Se *développer* rapidement pour une nation n'a de sens que pour rattraper le niveau de développement des nations les plus «avancées». En d'autres termes, comme je l'ai affirmé ailleurs (Giraud, 1996), le concept central en économie n'est pas la richesse, c'est l'inégalité. Dans la suite, nous considérerons deux types d'inégalités: entre les nations, et, au sein d'une nation, entre les individus qui la composent: inégalités nationales et sociales pour simplifier.

La thèse serait alors la suivante. Il n'y a jamais eu, et il ne peut y avoir de *légitimité économique* des politiques économiques que pour les politiques de rattrapage, celles qui se fixent pour objectif de réduire au plus vite les inégalités *nationales*. Ceci suppose l'existence de nations unies par un sentiment national dont l'une des dimensions est un sentiment d'injustice à l'égard des écarts de richesse nationale et donc une volonté collective de la réduire. Le traitement de la question de l'inégalité sociale au sein de la nation peut alors être subordonné à l'objectif de rattrapage. Les formes de cette subordination sont complexes et soumises à des contraintes objectives. Il n'y a par exemple pas de rattrapage possible sans fort taux d'accumulation de capital, donc sans taux d'épargne élevé (contrainte objective). On sait que ceci peut exiger un type d'inégalité sociale interne qui concentre des revenus sur des groupes sociaux, 1) à taux d'épargne élevé, 2) qui garantissent l'utilisation productive de cette épargne. Mais inversement les inégalités sociales doivent aussi tenir compte de la nécessité de mobiliser le capital humain (pour parler en langage économique contemporain) et pas seulement le capital argent. Cela à son tour exige que la répartition donne le sentiment que chacun, à sa place, est «correctement» récompensé de sa participation à l'effort national, pour qu'il veuille y participer en mobilisant au mieux ses compétences. Cette appréciation peut évidemment prendre une dimension inter-générationnelle, puisque c'est au moins l'échelle temporelle de ces processus: j'assume de grands sacrifices (en termes de richesse sociale relative) si je suis sûr que mes enfants vivront dans une nation (relativement) «riche». Il est clair que les compromis trouvés sur l'inégalité sociale, soumis aux contraintes objectives, vont dépendre très largement de l'histoire de la nation. Une condition nécessaire est l'existence d'au moins une fraction de la bourgeoisie qui soit «nationale», c'est-à-dire faisant sien l'objectif de rattrapage du pays. La manière dont elle va contraindre les autres fractions de la bourgeoisie à la suivre dans cette voie, la nature et l'intensité des anciens conflits de répartition, tout cela va façonner la nature du compromis trouvé sur les inégalités sociales quand la nation se lance dans le processus de rattrapage. Ainsi, après guerre, les compromis trouvés en Europe Occidentale et au Japon diffèrent-ils, et en Europe «l'économie sociale de marché» allemande diffère de la social-démocratie étatique française, l'ensemble de ses compromis ayant cependant en commun une réduction des inégalités sociales.

L'important est que, dans tous les cas, les compromis trouvés sur la répartition interne sont assu-



més comme devant servir l'objectif national commun de rattrapage. La politique économique détermine alors, parmi les couples (répartition-croissance) que les dynamiques économiques rendent effectivement possibles, celui qui est susceptible de minimiser le temps de rattrapage. Son objectif et sa légitimité sont donc de nature économique.

Réciproquement, dans la ou le groupe de nations qui sont «au sommet» en termes de richesse moyenne relative, cet objectif et cette légitimité disparaissent. On objectera que les nations les plus riches sont en permanence menacées de rattrapage puis de dépassement et qu'elles ne peuvent donc en aucun cas relâcher leur effort de croissance. On répondra que la position de tête dans la richesse des nations s'entretient d'elle-même, en raison de dynamiques économiques qu'on n'évoquera pas ici, et que donc le danger de perte de cette position une fois acquise, s'il existe bien, n'est pas immédiat et laisse «tranquille» au moins une ou deux générations. Dans ce type de pays, l'articulation répartition-croissance est, objectivement, toujours présente. Mais l'objectif de croissance n'ayant plus aucune raison d'être soutenu par un sentiment national et de se subordonner, pour cette raison, aux choix de répartition, les inégalités sociales ne peuvent plus être légitimées par la réduction des inégalités nationales. Elles sont à nu. Dans ce type de pays, l'objectif de toute politique économique ne peut être que de *modifier* les évolutions des inégalités sociales qu'engendrent spontanément les mécanismes de marché. De telles politiques ne peuvent donc avoir aucune légitimité purement économique. L'Etat, mais pour des raisons, on le voit, très différentes de celles qu'avancent les théoriciens libéraux, n'a plus de légitimité économique. La nation n'a plus de fondement économique, en ceci que le sentiment national ne peut s'investir dans aucun objectif «économique» collectif. Si l'on fait l'hypothèse supplémentaire, qui mériterait à elle seule de longues discussions, que depuis la fin des guerres entre pays riches, il n'y a pas d'autre fondement qu'économique à l'Etat-nation dans ces pays, on voit que la conclusion qui s'impose est que dans les pays riches, mais seulement dans ceux-là, l'Etat-nation n'a plus aucun fondement².

Donnons, à l'appui de cette thèse, quelques éléments d'interprétation historique, qui ne valent évidemment pas démonstration.

— On ne peut qu'être frappé de ce que le discours économique libéral: la théorisation de la nécessité d'une intervention minimale de l'Etat dans le fonctionnement des marchés, a toujours été produit dans les nations les plus riches. L'Angleterre à l'origine, les Etats-Unis aujourd'hui. Une explication traditionnelle est que le libéralisme, en particulier dans sa dimension libre-échangiste, servait la richesse nationale de ces pays, en renforçant les cercles vertueux qui les maintiennent, au moins un temps, au sommet et qui ont été évoqués ci-dessus. C'est sans doute une partie de l'explication. Mais une autre pourrait être que la politique économique, dans ce pays, devant nécessairement traiter d'inégalité sociale sans pouvoir s'appuyer sur une légitimité économique, mieux vaut théoriser l'inutilité de toute politique économique si l'on souhaite minimiser les conflits de répartition. L'inégalité sociale passe ainsi pour le résultat naturel d'un fonctionnement des marchés que l'Etat ne peut pas influencer sauf effets pervers conduisant à une situation pire.

— Réciproquement, la politique économique a toujours été «inventée» et théoriquement justifiée dans des pays en rattrapage. La France de Colbert, l'Allemagne de Frédéric List puis de Bismarck, le Japon du Meiji, le Brésil (et l'Amérique Latine) des années 30 puis des années 50, la Corée des années 60, la France gaulliste, etc.

— Le tournant du réaganisme aux Etats-Unis a constitué un véritable changement de politique. A mon sens, il a été rendu possible par la conscience aiguë, chez une majorité d'Américains, que leur pays était gravement menacé, si les choses continuaient, de perdre son hégémonie économique au profit du Japon. Il est donc fondé sur un sentiment national de la nécessité d'un sursaut. «America's back» a d'ailleurs été l'un des slogans majeurs de la première campagne de Reagan.

² En les radicalisant à peine, c'est ainsi qu'on peut lire les thèses de Robert Reich dans «The work of nations».

— Il en est de même du thatcherisme. Mme Thatcher a pu mettre en oeuvre sa politique, avec le soutien durable d'une majorité de britanniques, parce qu'elle s'est présentée et a été comprise par cette majorité comme le seul moyen de stopper un déclin économique relatif incontestable de la Grande-Bretagne par rapport aux autres pays européens, Allemagne, France et Italie en particulier.

La pensée de Keynes peut également s'analyser dans ce cadre. On a fait de Keynes, dans la synthèse néokeynésienne de l'après-guerre, un théoricien de l'extension des imperfections de marché aux marchés du travail, de la monnaie et des fonds prêtables. La pensée de Keynes peut s'interpréter autrement. Des «Conséquences économiques de la paix» à la «Théorie générale», Keynes apparaît comme fondamentalement préoccupé d'enrayer le déclin de l'Europe, dont la forme ultime à ses yeux aurait été de basculer dans le socialisme soviétique. Pour cela, il ne préconise rien de moins que «l'euthanasie des rentiers» une politique économique dont les effets de répartition sont pour le moins violents. En cela, il est très proche de Ricardo qui, pour garantir la pérennité de l'hégémonie britannique, voulait laminer les rentes foncières agricoles et pratiquer «l'euthanasie des landlords». Bien sûr les moyens ne sont pas les mêmes car les contraintes et le type de rentiers dont il s'agit de se débarrasser diffèrent: libre-échange dans un cas, politiques monétaires et budgétaires inflationnistes dans l'autre. Keynes milite donc pour des politiques qui bouleversent profondément les règles de répartition internes aux nations européennes avec un objectif de sursaut national particulier puisque, par une croissance forte et mieux répartie — et dans la situation objective de l'époque: territoires refermés sur eux-mêmes, forte *parce que* mieux répartie — il vise tout autant à rattraper les Etats-Unis qu'à écarter les séductions du «modèle» soviétique.

En vérité la même chose peut être dite des politiques social-démocrates mises en oeuvre dans les pays européens au début des «Trente Glorieuses», si l'on définit ces politiques non pas comme l'a fait la vulgate néokeynésienne, mais comme je l'ai proposé ci-dessus en section 1.

4. Les politiques économiques en Europe aujourd'hui

4.1 Globalisation et politique économique

En quoi la globalisation modifie-t-elle les espaces de liberté dont disposent les gouvernements pour définir des politiques économiques? Cette question est relativement bien analysée, du moins au sein des économistes, et je ne pense pas qu'elle fasse l'objet de désaccords majeurs entre eux. Je serai donc rapide.

L'essentiel me paraît être que les gouvernements — je parle ici des gouvernements des pays riches à monnaie convertible — ont dû renoncer — en réalité ont accepté de renoncer — à l'inflation comme instrument de politique économique. En termes opérationnels, cela se traduit par des marges de manoeuvre extrêmement étroites pour la politique monétaire. La reconnaissance de cette situation s'est traduite par l'indépendance des banques centrales là où elle n'existait pas formellement et un exercice plus libre de cette indépendance là où elle était déjà inscrite dans les textes.

En matière de politique budgétaire, les marges de manoeuvre restent en théorie entières, du moment que son financement n'interfère pas avec les politiques monétaires, ce qui est possible si les dépenses publiques ne sont financées que par l'impôt, ou, ce qui revient au même, si la part qui en est financée par emprunt (le déficit budgétaire) reste dans des limites étroites.

Fondamentalement en effet, les dépenses publiques au sens large servent à deux choses: produire des biens publics et opérer des transferts entre individus — les transferts de loin les plus importants étant engendrés par les systèmes de retraite. Or la possibilité, pour une collectivité nationale, de choisir un certain niveau de consommation de biens publics et le montant des transferts sociaux qu'elle souhaite opérer n'est sur le fond pas affectée par la globalisation. Font en particulier partie des biens publics ou assimilés dont un pays peut toujours choisir le niveau: l'éducation, la recherche fondamentale, les infrastructures, la protection de l'environnement, bref,





un ensemble qui aujourd'hui conditionne largement l'*attractivité* d'un territoire pour les activités des firmes «nomades», donc en partie l'emploi.

Dans certains pays cependant, un certain nombre de biens et services ont été considérés et produits comme des biens publics, alors qu'ils ne l'étaient pas par nature. C'est particulièrement le cas en France avec les transports (aériens intérieurs et ferroviaires), la plupart des utilités (électricité, gaz) et les télécommunications. L'ouverture de ces secteurs à la concurrence, effet de la globalisation, contraint simplement à redéfinir ce qu'ils comportaient réellement de bien public, à en décider le niveau et à le financer de façon spécifique.

La réglementation du marché des biens et services a dû subir, du fait de la globalisation, quelques modifications, dont ce qui précède est aussi une illustration, allant dans le sens d'une plus grande exposition à la concurrence internationale d'un certain nombre d'activités. Très généralement, ceci n'est pas considéré comme une restriction significative du degré de liberté des gouvernements. Les avantages du libre échange sur le protectionnisme sont en effet considérés, dans les pays riches, comme suffisants pour que ce dernier ne soit plus considéré comme une option de politique économique. Il conviendrait bien sûr, pour être plus précis sur ce point de nuancer ce propos en distinguant le niveau européen et mondial.

La globalisation ne prescrit en elle-même rien quant à la réglementation des marchés du travail. La globalisation mais aussi le progrès technique — en supposant qu'ils soient au moins partiellement indépendants, ce dont on peut douter — engendrent des dynamiques économiques affectant les marchés du travail. La très grande majorité des économistes est d'accord sur un point, même s'ils discutent abondamment de l'origine principale du phénomène (progrès technique ou globalisation): *ces dynamiques économiques tendent aujourd'hui, dans les pays riches, à accroître les inégalités de revenus et/ou le chômage* (Giraud, 1998). Différents types de réglementation des marchés du travail, par exemple existence et niveau d'un salaire minimum, se traduisent alors par des effets différents, sur les inégalités de revenus salariaux et sur le chômage, des dynamiques économiques sous-jacentes. La globalisation ne fait donc que contraindre les gouvernements à se poser deux questions:

— Quel type d'inégalité est préférable? Par exemple, en caricaturant: chômage de masse ou fort accroissement des inégalités salariales?

— Doit-on, et si oui comment peut-on, corriger ces inégalités par des transferts?

La globalisation ne prescrit nullement la réponse à ces deux questions, elles restent susceptibles d'un traitement par des politiques économiques *différentes*. La difficulté c'est qu'elles impliquent toujours des problèmes de répartition.

4.2 Les politiques économiques en Europe

La construction européenne a dès le départ été conçue comme un élément des politiques de rattrapage des nations européennes vis-à-vis des Etats-Unis (et d'ancrage à «l'ouest»). Dans un premier temps, dans la mesure où:

— elle a très probablement permis, dans la forme du Marché Commun, une croissance moyenne plus rapide de chaque nation,

— elle a laissé chaque nation pratiquement libre de décider elle-même des compromis sur les inégalités internes que supposaient les politiques de rattrapage,

la politique de construction européenne a bénéficié de la légitimité «économique» des politiques nationales de rattrapage dont elle n'était qu'un complément *efficace*.

Depuis le traité de Maastricht et le processus d'union monétaire, il est vrai que les gouvernements ont dû abandonner quelques marges de manoeuvre de politique économique. Ceci en raison:

— du processus même de «convergence» qu'impose le passage à la monnaie unique, processus incontestablement récessif pour certains Etats,

— de l'abandon de certains instruments au niveau gouvernemental national et de leur transfert au niveau intergouvernemental européen (le Conseil Européen). Les règles même de fonctionnement du Conseil font que les instruments de politique transférés sont parfois paralysés par *les désaccords* entre Etats Membres sur la manière de les utiliser, mais par rien d'autre. Ces désaccords ne font que *refléter* la diversité, encore très grande, des politiques économiques nationales, même si elles ressortissent toutes à un «modèle social-démocrate européen».

A cela les Européens convaincus répondent que ce n'est qu'une phase de transition et qu'une fois l'Union Monétaire faite et les institutions européennes (le processus de décision essentielle-ment) reformées, on retrouvera ces marges de manoeuvre perdues à la tête d'une entité qui «fera le poids» dans la compétition avec les Etats-Unis. A ceux qui chargent le traité de Maastricht de tous les maux des pays européens, ils répondent, techniquement à juste titre, que ceux-ci sont dus à la globalisation et que l'Union est le seul moyen de regagner de véritables marges de manoeuvre pour pouvoir choisir des politiques économiques susceptibles de s'en débarrasser.

Ce raisonnement omet, à mon avis, un point essentiel. Le problème principal en Europe, susceptible d'une résolution par des politiques économiques adéquate, est le chômage. C'est la forme, spécifiquement européenne, que prennent les dynamiques inégalitaires engendrées par la globalisation (et/ou la troisième révolution industrielle, à ce stade du raisonnement, c'est sans importance).

Ce problème ne peut en aucune manière être résolu, même au niveau européen, par des politiques «efficaces» de relance keynésiennes qui bénéficieraient à tous. Même si celles-ci sont possibles dans le cadre de l'Union Monétaire et différeront alors à *la marge* de ce qui est aujourd'hui possible dans chaque Etat au cours du processus de convergence, leur ampleur sera limitée par la globalisation et le léger sursaut de croissance qu'elles pourraient engendrer ne résoudrait pas le chômage de masse. Celui-ci est en effet clairement structurel en ce sens qu'il ne peut être traité que par des politiques ayant des effets redistributifs importants, même si, répétons-le, rien ne prescrit le contenu de ces politiques. Plusieurs politiques de réduction du chômage sont envisageables en Europe, de la flexibilisation du marché du travail, à la création d'emplois publics ou associatifs d'utilité sociale, en passant par certaines formes de réduction du temps de travail, mais le point essentiel est que *toutes* exigent ex ante ou engendreront ex post des redistributions significatives.

Or les nations européennes ont terminé leur phase de rattrapage. Elles sont toutes parmi les plus riches du monde. Elles sont donc dans une situation où le problème des inégalités sociales est à nu, où il doit être traité directement sans médiation, sans possibilité de le subordonner à un objectif national de rattrapage. On peut exprimer ceci de façon radicale: sur le plan économique, il n'y a plus de nation. Là est la racine du problème: dans chaque pays européen, on ne trouve pas d'accord *politique* pour opérer les redistributions qui permettraient de réduire le chômage³. 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 l'aggraver. Car pour des raisons évidentes:

— Les solutions, c'est à dire les politiques économiques appliquées par les différents gouvernements ne pourront pas différer trop considérablement sans provoquer d'effet pervers.

— 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.

Donc, l'obtention d'un consensus politique, parce qu'il ne pourra pas être exclusivement national, va être encore plus difficile.

³ La doxa dit qu'on aurait trouvé un tel consensus aux Pays-Bas, qui fait donc figure de nouveau «modèle», opposable au modèle «britannique» parce qu'il serait plus dans l'esprit de l'ancien «modèle social-démocrate européen».



20
21

A moins que... La paralysie des politiques économiques que pourraient engendrer ces difficultés ne se traduisent finalement par un décrochage d'ensemble de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis. Dans ce cas, un sentiment d'humiliation, non plus national mais «européen» pourrait engendrer une volonté collective de rattrapage, faciliter l'émergence d'un véritable sentiment national européen et rendre possible les compromis internes sur le plan des inégalités sociales qu'exigeraient les politiques de rattrapage. Mais il y faudrait au moins une ou deux générations. Cela n'a rien de dramatique: compte tenu de la situation que connaît aujourd'hui l'Europe, même si elle s'écartait pendant plusieurs décennies du sommet de l'économie mondiale, le processus de rattrapage serait sans aucun doute très rapide...

Referências Bibliográficas



Giraud, P.N. (1996) *L'inégalité du monde*, Paris, Gallimard, Coll. Folio-Actuel.

Giraud, P.N. (1998) Les causes des inégalités croissantes dans les pays riches, *Études*, Janvier.