

Quelles marges de manœuvre pour le nouveau président de la République pour stimuler la croissance et l'emploi ?

Le Monde 9 mai 2007

L'intégralité du débat avec L'intégralité du "chat" avec Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po, mercredi 14 février 2007 à 15 heures.

Jean-Paul Fitoussi : Bonjour.

Soit Q : Entre la politique monétaire aux mains de la BCE indépendante et le pacte européen de stabilité et de croissance qui limite la politique budgétaire, entre la concurrence fiscale et la remise en cause de notre système de protection sociale, n'est-il pas illusoire de penser qu'on a encore, en dernier ressort, les moyens d'une politique fiscale autonome pour être attractif ou pour soutenir la croissance ?

Jean-Paul Fitoussi : C'est une très bonne question. On peut poser la question de la politique économique de cette façon. Sans les instruments traditionnels de la politique de croissance que sont la politique monétaire, la politique budgétaire, la politique de change et la politique industrielle, on pourrait considérer que les gouvernements nationaux dans la zone euro n'ont pas les armes qui correspondent à leur légitimité politique.

Et que de surcroît, ils ne peuvent longtemps résister à la concurrence fiscale et sociale que certains pays considèrent comme étant de bonne politique. En effet, si l'Allemagne décide de financer sa protection sociale par de la TVA, la France ne pourra pas résister longtemps et sera contrainte de le faire à son tour.

Maintenant, l'interprétation des pouvoirs européens, et donc des traités européens, n'est pas inscrite dans le marbre. Elle est davantage le fait du Conseil que des institutions qui sont le plus souvent évoquées telles que la Banque centrale ou la Commission.

La difficulté est que la règle de l'unanimité paralyse le Conseil. Voilà pourquoi il me semble que la proposition de Nicolas Sarkozy d'en venir à la règle de la majorité qualifiée serait à même de débloquent cette pseudo-impuissance politique. Le grand problème européen, c'est qu'il s'est établi un hiatus entre légitimité et pouvoir. Le pouvoir appartient aux institutions européennes. En termes monétaires, c'est évident ; c'est presque aussi évident en termes budgétaires ; et c'est encore plus évident en termes de politique de la concurrence. Seulement, ces institutions qui ont le pouvoir n'ont pas la légitimité. En tout cas pas la légitimité politique directe que confère le suffrage universel.

Voilà pourquoi ces institutions sont très prudentes dans la façon dont elles manient les instruments qui sont à leur disposition. Ce qui fait, entre parenthèses, que la politique européenne n'est pas très réactive.

D'un autre côté, les pouvoirs politiques nationaux ont la légitimité, puisqu'ils sont élus, mais n'ont pas les instruments qui leur permettraient de conduire des politiques autonomes. Donc d'un côté, pouvoir sans légitimité, de l'autre légitimité sans pouvoir.

Le seul degré d'autonomie qu'ont les gouvernements nationaux, c'est la réforme structurelle. Mais la réforme structurelle, on le sait bien, se heurte, lorsque les conditions générales ne sont pas celles de l'expansion, à la résistance des populations.

Clément Q : L'objectif de Sarkozy d'une société de plein emploi dans cinq ans n'est-il qu'un vœu pieux ou est-il crédible au vu de son programme économique ?

Je me permets de revenir un instant sur le point précédent, en disant qu'il existe quand même des marges de manoeuvre à l'échelle nationale. Ces marges de manoeuvre sont les suivantes : la première est d'effectuer des partenariats public-privé pour ce qui concerne l'investissement, donc partenariats hors budget ; la deuxième est d'avoir une politique du crédit. Car en effet, c'est le crédit qui fait la monnaie. Et en ce sens, une politique du crédit est un substitut à la politique monétaire. Notamment l'idée qui figurait à la fois dans le programme de Nicolas Sarkozy et celui de Ségolène Royal du service public de la caution est une idée qui, si elle est utilisée à fond, implique une augmentation des crédits distribués dans la société française. Crédit aux jeunes, crédit aux start-up, caution pour le logement... Cette augmentation de crédit représente la création d'autant de signes monétaires.

Par ces deux moyens, il y a la possibilité de conduire en France des politiques de croissance. Mais il faut souligner que l'un et l'autre de ces moyens sont des moyens nouveaux. Par exemple, on pourrait très bien imaginer de grands projets d'infrastructure qui, parce qu'ils procèdent d'un partenariat public-privé, échappent aux foudres du pacte de stabilité. De même, le fait que le service public de la caution permet d'accroître le crédit distribué en France est aussi un moyen d'expansion. Surtout lorsqu'on l'assortit d'une vigilance plus grande quant au degré de concurrence du système bancaire.

Pour répondre directement à votre question, le plein-emploi est-il possible ?, la réponse est oui si l'on utilise tous les instruments permettant d'y aboutir. Certes, ceux qui ont été explicitement proposés par M. Sarkozy (l'incitation à l'emploi, qui revient d'une autre façon à subventionner le travail, mais aussi les politiques directes de croissance. Ce qui est anormal n'est pas le plein-emploi. C'est la persistance d'un chômage de masse. On pourrait dire que de surcroît le pacte de stabilité est aujourd'hui moins contraignant qu'il ne l'était hier. Parce que l'Europe connaît une période faste de retour de la croissance qui permet de dégager des recettes publiques supplémentaires que l'on peut utiliser soit pour réduire les impôts, soit pour accroître les dépenses publiques, et notamment les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche.

Il existe donc des marges de manoeuvre. C'est le message important que je souhaite faire passer. Mais on est en train de les découvrir. Il a fallu tout un temps d'adaptation, d'apprentissage des règles européennes pour comprendre que, même dans les domaines qui étaient quasiment de compétence européenne exclusive, tels la politique monétaire ou le pacte de stabilité, il existait la possibilité d'accommodements nationaux.

Clément Q : La suppression des charges sur les heures supplémentaires peut-elle booster le pouvoir d'achat et la croissance ou risque-t-elle d'être un frein à l'embauche en désincitant les entreprises d'y avoir recours ?

Il est très difficile de donner une réponse tranchée a priori. La seule chose que l'on puisse dire, c'est qu'une telle mesure s'avèrera d'autant plus efficace que les conditions de la croissance sont bonnes. Parce que si la croissance est au rendez-vous, les entreprises ont besoin de travail. Et donc elles peuvent dans la transition pour satisfaire de nouveaux marchés utiliser la force de travail existante en la faisant travailler davantage (les heures supplémentaires), et puis embaucher de nouveaux salariés. Par contre, je ne crois pas que la mesure puisse être très efficace si la croissance n'est pas au rendez-vous. Maintenant, si la croissance est au rendez-vous, la mesure s'avèrera d'autant plus efficace qu'elle permet d'accroître très rapidement le pouvoir d'achat.

stef Q : M. Fitoussi, l'objectif affiché de réduction du taux de prélèvements obligatoires vous paraît-il compatible avec les annonces de multiples dépenses supplémentaires d'une part, de réduction de la dette d'autre part ?

Evidemment, on ne peut pas tout faire à la fois. On ne peut pas augmenter les dépenses pour l'enseignement supérieur, augmenter les dépenses sociales, réduire les impôts et réduire le déficit budgétaire. Il n'existe qu'une circonstance où tout cela est possible en même temps, c'est lorsque la croissance est forte. D'ailleurs on s'aperçoit partout que lorsque la croissance est plus importante que prévu, apparaissent ce que l'on a appelé en France des "cagnottes", et ce que l'on a appelé en Italie aujourd'hui des "tesoretto", qui permettent de donner une bouffée d'oxygène et qui peuvent effectivement être utilisés partie pour réduire le déficit, partie pour augmenter les dépenses et partie pour baisser les impôts. Mais cette faculté n'est pérenne que si la croissance est pérenne. Car en principe, il est de très mauvaise politique d'utiliser les recettes supplémentaires qui proviennent de la croissance pour financer des dépenses supplémentaires. Car ce serait se priver des moyens d'action au moment où ils sont le plus urgents, c'est-à-dire en période de ralentissement.

Donc dans le jargon des économistes, on préfère une politique contracyclique à une politique procyclique. Et une politique contracyclique consiste à baisser déficit et dette lorsque la croissance est là et relancer l'économie par la politique budgétaire en période de récession.

stef Q : La réduction de la dette publique doit-elle être au coeur de la future politique économique ou plutôt un objectif de moyen terme ?

En vérité, la réduction de la dette publique ne peut être un objectif prioritaire d'une bonne politique économique. Pourquoi ? Car le moyen le plus sûr de réduire la dette publique, c'est la croissance. Donc si l'on veut à terme réduire la dette publique, il faut aujourd'hui conduire des politiques de croissance qui peuvent impliquer une augmentation transitoire de la dette publique. Par contre, si l'on se donne comme objectif prioritaire la réduction de la dette publique, on risque aujourd'hui de casser la croissance et donc de perdre l'opportunité d'une réduction soutenable de la dette publique à long terme.

TORVUS Q : La France a-t-elle réellement besoin de "réformes structurelles" : le diagnostic d'une France en déclin est-il fondé ?

Ce sont deux questions distinctes. Le diagnostic d'une France en déclin n'est pas fondé. En tout cas, tout dépend par rapport à quoi on mesure ce déclin. On peut

parler d'un déclin relatif de la France par rapport à la Chine, ou par rapport aux Etats-Unis, mais en aucun cas on ne peut parler d'un déclin de la France par rapport à la zone euro. Depuis dix ans, la croissance française a été en moyenne supérieure à la croissance des pays de la zone euro. Donc s'il fallait parler de déclin, on dirait que c'est la zone euro qui a décliné relativement par rapport au reste du monde, et que la France a mieux résisté que les grands pays de la zone euro. Cette histoire de déclin est en réalité fondée sur une arithmétique fautive : si la Chine se développe, par définition, cela implique le déclin relatif par rapport à la Chine de tous les autres pays du monde, y compris les Etats-Unis. Donc ce qui est objectivement une bonne nouvelle, à savoir le développement de la Chine et la sortie de l'état de pauvreté de centaines de millions d'habitants, peut être analysé comme étant une mauvaise nouvelle en raison de cette arithmétique du déclin relatif.

L'idée même de déclin est donc une fautive bonne idée, si je puis dire. Car il faut savoir ce que l'on veut. Si l'on souhaite que l'Afrique se développe, c'est que l'on accepte implicitement l'idée d'un déclin relatif, par rapport à l'Afrique, des autres pays de la planète. Donc je m'inscris en faux contre l'idée du déclin de la France.

Première partie de votre question : la réforme structurelle est-elle nécessaire ? Il y a sur ce point, là aussi, deux approximations. La première est de ne pas définir ce que l'on entend par réforme structurelle et la seconde est de penser que le processus de réforme structurelle est un processus discontinu, c'est-à-dire de penser que la réforme structurelle se produit, par exemple, tous les quinze ans ou tous les vingt ans.

Sur le premier point, on peut considérer qu'il existe deux types de réforme structurelle. Celle qui consiste à faire progresser l'économie et la société. Je soulignais tout à l'heure le service public de la caution. Il s'agit d'une réforme structurelle et qui permet de satisfaire à deux exigences d'aujourd'hui : la première est l'exigence d'équité, en permettant à ceux qui n'ont pas de patrimoine d'emprunter ou de se loger ; la deuxième est l'exigence de croissance des niveaux de vie que l'augmentation du crédit permet. C'est une réforme structurelle progressive.

Il y a d'autres réformes structurelles qui peuvent apparaître comme étant socialement régressives. Par exemple la modification du droit du travail en vue d'une plus grande flexibilité. Si cette modification n'est accompagnée d'aucune autre réforme progressive. Par exemple, si l'on facilitait les processus d'embauche et de licenciement dans les entreprises, ce qui est de nature à faire croître l'anxiété des personnes employées, mais qu'en même temps on créait une sécurité sociale professionnelle qui permette d'assurer un avenir à ceux qui sont licenciés, l'ensemble représente une réforme progressive. Deuxième élément : la réforme structurelle, dans un monde en mutation perpétuelle, doit être un processus continu.

D'ailleurs on y est tous soumis, à ce processus continu. Ici, je fais un "chat" sur le monde.fr. Comment est né le monde.fr si ce n'est d'une réforme structurelle ? J'enseigne très différemment aujourd'hui qu'il y a cinq ans : j'ai réformé structurellement la pédagogie de mes enseignements grâce aux nouvelles technologies. De sorte que chacun d'entre nous s'adapte continuellement à un monde en mutation en réformant structurellement son environnement. Au niveau de la société, c'est pareil. On est contraint à cette adaptation continue, à la fois en

raison de l'évolution des techniques et de l'apparition de nouveaux besoins, de nouveaux objectifs.

Par exemple l'objectif d'un meilleur environnement. L'atteinte de cet objectif devra impliquer des réformes structurelles de grande ampleur au sein de l'Etat, mais aussi pour tous les secteurs d'activité. Par exemple la façon de construire des immeubles, ou des automobiles.

totor Q : Au delà des slogans "Remplacement d'un fonctionnaire sur deux", quelles sont les véritables marges de manoeuvre pour "dégraissier l'Etat" et est-ce souhaitable de diminuer le nombre de fonctionnaires pour redonner des marges de manoeuvre budgétaire ?

Il y a le possible, et il y a le souhaitable. Ce qui est souhaitable, c'est que la productivité des services publics augmente. En même temps que leur qualité. Cela peut se faire. Cela implique au moins deux moyens : le premier, c'est la réduction du nombre des fonctionnaires ; cela implique une meilleure rémunération de ceux qui deviennent plus productifs. Il ne s'agit pas de réduire les services rendus aux populations, mais de les rendre mieux, avec une plus grande efficacité. Tout le monde a été soumis dans sa vie à des difficultés administratives. Et chacun a une idée de ce qu'il faudrait faire pour que l'administration soit plus efficace et plus conviviale. Voilà le souhaitable.

Quel est le possible ? Il n'est pas possible de changer les règles du jeu sans prévoir un certain nombre de garde-fou, et donc un certain nombre d'assurances qui soient données aux fonctionnaires. Donc ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux implique que l'on ait à la fois une négociation collective avec les fonctionnaires, et que l'on ait une idée du redéploiement des effectifs. On peut penser qu'il y a besoin de moins de douaniers que de professeurs, par exemple. Et donc qu'on réduire davantage dans un domaine que dans un autre. Ou même on augmentera dans certains domaines en compensant dans d'autres. Je reviens au service public de la caution. Sa mise en oeuvre implique la mobilisation de nouveaux fonctionnaires. On peut ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux pour créer, grâce aux postes devenus disponibles, des emplois dans ce nouveau service public. Tout est donc affaire de gestion, de direction dans laquelle on souhaiterait que les services public aillent. Quels sont les services publics de l'avenir ? et quels sont les services publics qui, compte tenu des changements du monde, peuvent voir leurs effectifs réduits ? Telles sont les questions.

julius Q : Vous avez évoqué brièvement la question de l'environnement. Le développement de nouveaux secteurs tels que celui des technologies liées à l'environnement peut-il créer une dynamique favorable à l'emploi et la croissance ? L'Etat peut-il jouer un rôle moteur en ce sens ?

J'en suis persuadé. Je crois même que les nouvelles technologies de l'environnement et de l'énergie joueront dans l'avenir le même rôle que les technologies de l'information et de la communication aujourd'hui. Ce sont les moteurs de la croissance de demain.

Pourquoi ? Il y a au moins deux raisons : la première, c'est qu'il y a une vraie demande solvable dans nos pays riches pour un environnement de meilleure qualité,

et en second lieu, il y a une exigence d'indépendance énergétique pour l'ensemble européen qui implique que l'on trouve de nouvelles sources d'énergie plus propres. Et c'est la raison pour laquelle j'avais proposé, dans un article du "Monde", la création de la communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche, sur le modèle de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier). C'est un moyen qui permet à la fois de relancer la croissance, de donner un nouveau projet concret à l'Europe, qui permettra à terme d'accroître l'indépendance de l'Europe et donc son poids géopolitique.

caledonien Q : PSA annonce un plan de suppression de près de 4 800 postes, d'autres grands groupes comme Alcatel-Lucent suppriment des postes en masse. Comment le gouvernement pourrait agir contre cela ? A-t-il dans ce domaine des marges de manoeuvre ?

Le gouvernement ne peut pas longtemps empêcher les entreprises de se restructurer. Il ne peut pas empêcher par décret les entreprises de réduire leurs effectifs. Il peut par contre, d'une part, établir des règles du jeu qui soient à la fois éthiques et concrètes, possibles à mettre en oeuvre pour que l'on ne puisse pas faire n'importe quoi en ce domaine ; et d'autre part, le point le plus important, protéger les salariés, précisément par la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle qui permette à chaque individu d'avoir autant de nouvelles chances que nécessaire dans une vie professionnelle dont on sait maintenant qu'il est peu probable qu'elle s'effectue dans une seule entreprise.

Maintenant, il existe aussi un troisième moyen, qui est de s'entendre à l'échelle européenne pour que la concurrence fiscale et sociale ne fasse pas croître de façon artificielle le nombre de suppressions d'emplois dans un pays pour en créer dans un autre. Je pense notamment aux délocalisations. Autant il me semble impossible d'empêcher les délocalisations, autant il me semble nécessaire qu'elles s'effectuent dans un environnement juridique et social contraint par des règles du jeu claires.

zetv Q : Le programme de Nicolas Sarkozy en matière d'enseignement supérieur et de recherche vous semble t-il suffisant pour hisser la France au niveau des meilleurs mondiaux ?

On ne peut pas attendre des miracles immédiats d'un programme en ce domaine, l'enseignement supérieur comme la recherche étant des activités de longue haleine. De même, en matière de réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche, le diable est dans les détails, si je puis dire. Ce que je sais du programme me paraît aller dans une très bonne direction, notamment l'autonomie des universités, notamment l'augmentation des crédits de recherche, l'incitation au partenariat public-privé en ce domaine et l'évaluation ex-post des programmes de recherche. Je crois qu'il y a un consensus général sur ces questions. Maintenant, le problème est de savoir comment on met en musique tout ça. L'autonomie des universités, ça peut être quelque chose de très étendu comme de très étroit. Est-ce que les universités auront le droit de créer leurs propres diplômes, ou les diplômes resteront-ils nationaux ? Les universités auront-elles la possibilité d'avoir leur propre politique de recrutement ? Ce sont des exemples. Ce n'est qu'au fur et à mesure que les aspects détaillés de la réforme seront connus que l'on pourra se prononcer de façon plus claire. Mais encore une fois, le principe de la politique me semble parfaitement cohérent.

Patrick76 Q : Est-ce qu'il y a selon vous actuellement des verrous qu'il est indispensable de faire sauter pour favoriser la croissance et l'emploi ?

Je n'ai jamais cru aux remèdes miracles, aux coups de baguette magique qui feraient que tout devient possible. Par contre, je crois profondément aux dynamiques à l'oeuvre, et donc à la possibilité de les rendre plus vertueuses qu'elles ne le sont aujourd'hui. C'est vrai pour l'enseignement supérieur, pour la recherche, pour l'équité, et notamment l'accès au crédit des gens qui ne sont pas riches. Je crois au développement de l'esprit d'entreprise parmi les jeunes. Car aujourd'hui, si les jeunes ne développent pas leur entreprise quand ils ont des idées, c'est parce qu'ils savent qu'ils se trouvent confrontés à une quasi-impossibilité. Compte tenu du système de fonctionnement du crédit, et compte tenu de la structure un peu trop hiérarchique du monde des affaires français. Donc créer une dynamique pour que les jeunes puissent mettre en oeuvre leurs idées me paraît une des possibilités les plus brillantes de l'avenir.

Chat modéré par Edouard Pflimlin