

Le problème institutionnel de l'Europe continentale¹

Edmund Phelps²

Dans le modèle standard, néo-classique, l'économie de marché est fondamentalement présentée comme monolithique : elle n'est différenciée que sur des aspects secondaires. Dans cette perspective, du point de vue historique, la chute du communisme n'a laissé debout qu'un seul système économique idéal. Dans les pays qui n'ont pas (encore) développé une véritable économie de marché, le néo-libéralisme préconise ainsi logiquement des réformes visant à établir les droits économiques fondamentaux et les moyens de les faire respecter : le droit pour les ménages d'accumuler librement et sûrement des capitaux et de pouvoir bénéficier des instruments de crédit sans craindre le risque d'expropriation ou de spoliation, le droit pour les entrepreneurs de fixer les salaires et les prix de sorte de maximiser leurs profits sans interférence du gouvernement et, enfin, le droit fondamental de vendre au plus offrant et d'acheter au meilleur prix.

L'« économie de l'offre » va plus loin encore. Elle met l'accent sur le poids excessif de l'État providence et de la dépense publique, accusée par elle, au travers de taux marginaux d'imposition trop élevés, d'entraver l'incitation à travailler et épargner. Cette conception théorique a inspiré un axe important de recherche visant à éclairer, dans l'Europe continentale, les causes de la hausse du chômage (de 1977 à 1985 et au-delà) et du déclin relatif de la productivité (dans les années 1990). Dans cette optique, les difficultés du continent pourraient être résolues au moyen d'une libéralisation d'ampleur — impliquant notamment une baisse des taux d'imposition et un amoindrissement des rigidités de toutes sortes.

Mais du point de vue de ce l'on peut appeler l'analyse économique moderne, « structuraliste », la capacité de pouvoir, en toute quiétude, échanger un bien pour un autre, du travail pour un bien ou un bien présent pour un bien futur, ne suffit pas à rendre compte du taux élevé de récompense de l'effort offert aux participants des économies les plus dynamiques du monde. Par conséquent, le programme néo-libéral consistant à ramener vers le modèle standard des économies « déviantes » pourrait ne pas produire les résultats escomptés en terme de performances économiques. La raison en est assez simple : la conception néoclassique de l'économie de marché omet généralement de prendre en considération le processus de production et de diffusion du savoir, qui est pourtant le coeur du système d'incitation et de récompense à l'oeuvre dans la sphère privée des économies performantes (de même que ce système est essentiel au dépassement, au plan mondial, de la frontière technologique).

Cette omission conduit la pensée néoclassique à se garder sagement de s'intéresser aux structures de droits de propriété et de contrôle des entreprises, des découvertes, des innovations et de leur diffusion. Et pourtant, dans le monde réel, les économies de marché sont encadrées dans l'un ou l'autre des systèmes opératoires d'institutions économiques qui régissent la création, le développement et la diffusion de savoirs nouveaux. Ainsi, les économies perçues comme seulement « approximativement de marché » diffèrent des autres au plan des systèmes institutionnels sur lesquels elles reposent : certaines sont plus capitalistiques, d'autres plus corporatistes et la plupart fonctionnent à partir d'un mélange des deux.

¹ Ce chapitre est une version partielle de Edmund Phelps, « La contre-performance de l'Europe continentale : le lien entre institutions, dynamisme et prospérité économique », *Revue de l'OFCE*, Janvier 2005, pp. 1-31.

² Traduction : Éloi Laurent.

Ce sont ces institutions qui peuvent avoir un impact sur la nature et le degré de production du savoir, celle-là même qui est décisive pour la performance économique.

Il y a au moins trois types d'institutions susceptibles de jouer un rôle, potentiellement aussi important, dans le développement du dynamisme d'une économie : d'abord, le « système opératoire » d'une économie donnée, avec son mélange caractéristique d'institutions économiques, tel qu'identifié par les théoriciens de l'entre-deux guerre ; ensuite, les comportements culturels nationaux, qui constituent en soi une institution ; enfin, les politiques sociales, et, de manière plus générale, les politiques visant à reconnaître des droits sociaux aux individus. Ce chapitre vise à appliquer ces trois dimensions à l'Europe continentale pour comprendre les causes profondes de sa contre-performance économique dans la période contemporaine.

Les institutions économiques européennes

Chaque économie de marché exige une plateforme, une infrastructure d'institutions économiques à partir de laquelle elle peut fonctionner. Même les économies de marché les moins développées, telles que les économies socialistes, ont fonctionné à partir d'une forme donnée de droits de propriété et d'État de droit. Toutes les économies de l'OCDE, qui sont fondamentalement des économies de marché, peuvent se prévaloir de ces institutions. Il existe cependant des types avancés d'économies de marché, dont les caractéristiques vont bien au-delà de ces bases élémentaires. De plus, ces économies de marché avancées n'ont pas convergé en terme de système opératoire, ne serait-ce même que grossièrement. Ainsi, le régime de la propriété privée est largement répandu parmi elles, mais le degré de privatisation de ces droits varie considérablement entre les économies les plus capitalistes et les économies les plus corporatistes. Ce point est tout à fait important à saisir dans la perspective d'une réflexion sur l'Europe continentale, dès lors que les systèmes opératoires y sont bien plus corporatistes (y compris en tenant compte de leurs éléments capitalistes), que ceux, par exemple, des économies des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada ou de l'Australie.

Le corporatisme, indépendamment de ses buts et de ses institutions propres, fut compris dès l'origine comme une rupture nette avec le capitalisme : un déplacement institutionnel vers davantage de coordination publique et une implication plus forte de l'État. Ce système ne cessa de gagner du terrain dans le monde pendant trois décennies. Si on laisse de côté les systèmes primitifs d'avant le capitalisme, le corporatisme fut institué sur le continent dans l'entre-deux guerre : en Italie dans les 1920, puis en Allemagne, en Espagne, au Portugal dans les années 1930, en France dans les années 1940. Dès cette période, il se répandit jusqu'en Argentine et au Brésil, mais aussi au Japon et en Corée. Le dispositif institutionnel de ces économies corporatistes et de celles qui leur succédèrent, a évolué depuis lors, certaines étant le théâtre d'une résurgence des institutions capitalistes, d'autres au contraire celui d'un développement encore plus prononcé du corporatisme, certains pays enfin étant le siège des deux phénomènes. Mais leurs institutions corporatistes ont survécu.

Dans quel but ? Quels sont les objectifs que poursuivent, ou qu'étaient censés poursuivre, le système corporatiste et les politiques publiques qu'il contribua à mettre en place ? La théorie corporatiste, telle qu'elle a évolué jusqu'aux années 1920, comme d'ailleurs la pensée socialiste, était une réaction au développement du capitalisme continental, devenu en quelques décennies une force considérable commandant à la croissance, à l'activité économique et à l'allocation des ressources en général. C'était une réaction au capitalisme, y compris à l'individualisme qu'il exprimait, comme à l'iniquité ressentie devant les profits considérables des entrepreneurs

amassés aux dépens, semblait-il, des moins favorisés, de même que par rapport au sentiment de son inefficacité économique, réelle ou fictive.

À cet égard, il importe de rappeler que les penseurs socialistes et corporatistes percevaient le capitalisme comme irrationnel et antiscientifique : un système frustré abandonnant l'allocation des ressources aux soins d'entrepreneurs et d'investisseurs financiers non-coordonnés et engendrant en conséquence des fluctuations trop amples et une incertitude considérable, sans parler de ses effets néfastes pour l'ensemble de la société. Autrement dit, un système instable menaçant de chaos l'ordre établi.

La propriété d'État et un contrôle plus étendu sur l'économie furent les réponses socialistes, tandis que les corporatistes articulèrent leur « troisième voie » autour de la combinaison des bénéfices de la propriété privée et de ceux tirés des limites publiques imposées au pouvoir des propriétaires. Le conflit principal, dans cette perspective, était celui qui opposait le capital industriel au travail. Il s'agissait alors d'élever les salaires et les créations d'emplois au moyen de l'investissement privé et public. Ses exégètes de l'après-guerre rendirent plus explicite encore le sens général du corporatisme, en faisant référence à la résolution des conflits de répartition par le recours aux « partenaires sociaux » qu'il permettait, y compris, au sein de chaque entreprise, entre employeurs et employés.

Ceci avait pour conséquence de protéger les emplois contre la volonté des propriétaires du capital industriel, de réduire les coûts et, en retour, de protéger les entreprises établies contre les nouveaux entrants sur le marché. La terminologie elle aussi évolua : le terme « d'économie sociale de marché » en vint à désigner ce type évolué de corporatisme.

Les systèmes corporatistes actuels apparaissent ainsi essentiellement comme des systèmes dans lesquels un régime privé de droits de propriété voisine avec des institutions corporatistes renouvelées et des institutions capitalistes modifiées dans le but d'atténuer les forces de marché, en limitant et contrôlant les actions spontanément dispersées des entrepreneurs, des investisseurs industriels ou financiers. Le but est de réduire l'insécurité, tout en tentant autant que possible de maintenir à un niveau satisfaisant la performance économique au moyen d'efforts compensatoires visant à stimuler l'investissement et les gains de productivité.

Ce type d'institutions existe sur trois plans. D'abord, il existe dans les économies corporatistes des sanctions systématiques, des interdictions, des obligations destinées à apaiser le flot des « destructions créatrices ». Les plus connus de ces instruments sont les obligations rigoureuses en terme de licence et d'autorisations administratives nécessaires à l'obtention du droit de lancer une activité d'innovation, qu'il s'agisse d'une « start-up », d'une usine ou d'une entreprise. Moins bien identifiée mais tout aussi réelle, est l'obligation de consultation avec les syndicats faite au dirigeants des entreprises avant de décider d'un changement d'activité, de localisation ou de mode de fonctionnement, comme par exemple à l'occasion de la sortie ou de l'entrée sur un marché. Enfin, on connaît mieux la législation de protection de l'emploi qui impose des sanctions particulières aux entreprises sous la forme d'obligations d'indemnisation ou de compensations en cas de cessation d'activité.

Au second plan, on trouve une infrastructure d'institutions au moyen desquelles le gouvernement est capable d'exercer un contrôle moins formel, c'est-à-dire d'interférer moins directement avec la formation des salaires, de l'emploi et de l'investissement. Les économies corporatistes se caractérisent typiquement à cet égard par une structure tripartite de grandes entreprises, de grands syndicats et de grandes banques - une structure que le gouvernement peut étroitement régenter dans le cadre d'une interaction avec les réseaux qui innervent ces

agrégats. Les responsables publics peuvent ainsi négocier avec les responsables des grandes entreprises, les leaders syndicaux et les dirigeants des grandes banques, les rachats, les projets d'investissements, les entrées et les sorties de l'activité économique.

Au troisième niveau d'intervention, on trouve « le pêché par omission » consistant à ne pas soutenir le développement de certaines institutions capitalistes, comme par exemple un marché d'actions développé, des règles commerciales bien définies et des institutions d'enseignement supérieur de formation à la conduite des entreprises. Dès lors que l'objet principal des systèmes corporatistes est d'éviter la destruction créatrice engendrée par un capitalisme débridé, les gouvernements des économies corporatistes n'ont aucun intérêt à encourager le développement de ces institutions capitalistes. Dans cette perspective, le fait que les marchés boursiers se languissent en finançant une poignée d'entreprises n'est pas considéré comme un problème (on remarquera ainsi que la capitalisation boursière rapportée au PIB déclina fortement avec l'avènement du corporatisme, ne retrouvant ses niveaux de 1913 qu'à la fin des années 1990).

De même, ces gouvernements ne facilitent pas, et même s'opposent aux rachats hostiles et aux prises de contrôle par les investisseurs étrangers tout en encourageant le développement des universités orientées vers la gestion du service public plutôt que le monde des affaires ou de la finance. En somme, les systèmes corporatistes ont un biais en faveur du *statu quo*. Historiquement, l'emprise du corporatisme sur les pays du continent européen a fluctué. Ainsi, le corporatisme d'avant 1914 a affaibli les syndicats de travailleurs dans certains pays européens, allant même jusqu'à interdire les grèves et réduisant les salaires dans le but de restaurer des niveaux élevés d'emploi. Le corporatisme d'après-guerre a donné au contraire plus de force aux syndicats à travers les *concertazione* italiennes, le système de co-décision allemand (*Mitsprache*) aboutissant au même résultat à travers l'institution des conseils de travailleurs et d'un droit presque inaliénable de grève. À l'inverse, avec le pacte de Wassenaar en 1983, les Pays-Bas ont apparemment négocié, sous couvert de corporatisme, l'élévation du niveau de l'emploi en échange de la modération salariale.

Ceci étant dit, le degré de coordination entre les travailleurs d'une économie et entre les entreprises du secteur marchand est encore largement utilisé comme une approximation de l'intensité du corporatisme dans l'économie, quelque soit par ailleurs son influence réelle. Ce qui fait l'objet d'un débat vif est plutôt le fait de savoir si le corporatisme de l'Europe continentale a bien engendré les gains qu'escomptaient ses promoteurs. A-t-on réellement inventé une « troisième voie » pour maîtriser le capitalisme, préserver les emplois, ménager les entreprises et les propriétaires de capital, sans que le coût économique en soit trop élevé ? Un de ces coûts fait l'objet d'une grande attention : il s'agit du développement de la corruption et de la cooptation, qui visent à attribuer les contrats et allouer les ressources sur la base des réseaux et des pots de vin plutôt que sur celle d'une concurrence loyale. Le résultat est à la fois inéquitable et inefficace.

Un autre coût évident est le développement des situations de rente dans l'économie. Mais ce qui serait plus préoccupant, si c'était avéré, c'est que le corporatisme coûte à l'économie une partie de son dynamisme, même si l'estimation empirique de ce coût est malaisée. En interdisant l'accès aux « outsiders » désireux de rentrer sur le marché et en prolongeant la vie des entreprises établies en contrôlant leurs flux de sortie de l'emploi, le corporatisme se condamne à priver l'économie des innovations des « start-up » qui seraient, sinon, en mesure de développer leurs innovations. L'innovation devient ainsi l'apanage des entreprises établies. Mais comme ces entreprises ne craignent pas l'arrivée intempestive d'un concurrent, elles n'ont que peu d'incitations à innover au niveau qu'une entreprise opérant sur un marché concurrentiel se sentirait obligée d'atteindre.

Plus encore, en faisant *exprès* de ralentir l'avènement des changements technologiques à l'exception de ceux qui font consensus, le corporatisme interdit aux agents économiques de se lancer dans des aventures de développement personnel favorables à leur épanouissement au travail. Si les emplois s'en trouvent moins avenants, cette situation entraînera des effets économiques secondaires néfastes, tels que la baisse des taux de participation et de la satisfaction des employés, ce qui peut *in fine* élever les taux de chômage. Autrement dit, le corporatisme est inhibant : il empêche l'économie de se développer autant qu'elle pourrait le faire dans le cadre d'un système opératoire plus favorable à l'innovation. Cela étant, il est possible que les causalités de cet état de fait soient à rechercher plutôt du côté des comportements culturels et des politiques sociales attachés aux systèmes corporatistes.

La culture économique européenne

La culture européenne, dans le contexte de laquelle les économies continentales fonctionnent, diffère nettement de l'éthos américain, fait d'ambition, de concurrence, de responsabilité individuelle et d'initiative privée. Il est en outre un fait que la plupart des enfants européens ne grandissent pas en traversant les mêmes expériences que les enfants américains. Ainsi, à l'inverse des enfants allemands, français et italiens, les enfants américains commencent à faire du baby-sitting relativement tôt, poursuivent leur parcours d'adolescents avec des emplois d'été comme serveurs ou caissiers, puis assument des emplois plus exigeants comme moniteurs de camps d'été, musiciens ou stagiaires en entreprise ou dans le secteur public, avant même d'avoir eu 20 ans.

De cette manière, ils apprennent tôt ce qu'implique le travail - la valeur de l'argent, les exigences diverses d'un emploi, comme la nécessité de la ponctualité ou de l'esprit d'équipe - et goûtent vite à la satisfaction de gagner sa vie. Les Européens protègent leurs enfants de ces expériences précoces et peuvent ainsi, sans le vouloir, décourager leur esprit d'entreprise. Une autre différence culturelle consiste dans le fait que les enfants américains quittent le domicile familial à 18 ans, parfois même plus tôt. C'est aussi le cas au Royaume-Uni. Les enfants, hors frais universitaires et situations d'urgence, sont relativement autonomes à partir de ce départ.

La progéniture continentale s'attend au contraire à être soutenue aussi longtemps qu'elle le souhaite. Une récente décision de justice en Italie a ainsi érigé en droit un tel soutien, plein et entier, pour une durée indéfinie. Même si certains économistes montrent que le marché de l'immobilier ne permet pas à la jeunesse européenne de déménager, il faut bien reconnaître, en tout état de cause, que la plupart des Européens continuent à percevoir favorablement le soutien familial. Il est peut-être vrai que, de ce fait, les jeunes européens ont une tendance moins grande que leurs homologues américains à l'alcoolisme ou la consommation de stupéfiants. Mais de nombreux analystes soulignent également le fait que cette dépendance à l'égard de la famille conduit à l'entrée tardive dans la vie adulte de très nombreux adolescents qui n'ont pas l'esprit d'indépendance et ne sont pas désireux de tenter leur chance dans le monde.

Une question tout aussi cruciale est le rapport éthique des Européens au monde du travail. Les données recueillies par l'Université du Michigan montrent à cet égard deux tendances inquiétantes et liées. D'une part, la satisfaction au travail est assez basse en France ou en Italie comparée à celle que l'on peut observer aux Etats-Unis, au Canada ou même au Royaume-Uni. Mais il y a plus. Lorsque l'on interroge les personnes en âge de travailler en France et en Italie pour leur demander ce qu'elles veulent recevoir de leur vie professionnelle -cherchent-elles à

exercer un métier intéressant et épanouissant ? Aspirer-elles à exercer des responsabilités ? Veulent-elles influencer le cours des choses ? Souhaitent-elles un travail qui leur permette de prendre des initiatives ? -, assez peu de Français et d'Italiens répondent par l'affirmative, alors que les Américains et les Canadiens disent très majoritairement « oui ». Les Allemands et les Britanniques, eux, sont entre les deux.

La politique sociale européenne

La politique sociale de l'Europe continentale ne partage pas les traits institutionnels de celle des États-Unis ou du Royaume-Uni. Chacun sait en effet que les systèmes assurantiels et d'assistance européens sont plus étendus que leurs homologues américains. De même, l'imposition du revenu des personnes physiques a tendance, en Europe, à être plus progressive que le système fiscal américain. Or, s'agissant de l'assurance sociale, il est parfaitement établi que la fourniture de tous ses avantages est une forme de richesse (la « richesse sociale ») qui peut parfaitement affaiblir l'attachement des salariés à leur emploi et, en conséquence, augmenter le taux de chômage.

Cependant, il est loin d'être certain que cette richesse sociale décourage l'esprit d'entreprise et donc le dynamisme. À l'aube de l'État-providence, des théoriciens sociaux comme William Beveridge virent au contraire dans les mécanismes d'assurance et d'assistance sociale un moyen d'accroître la réactivité de l'économie. Le caractère progressif des systèmes fiscaux, c'est-à-dire le fait que les plus hauts revenus soient taxés à des taux plus élevés, a été d'abord perçu comme un moyen d'augmenter les revenus disponibles et le moral des travailleurs en bas et au milieu de l'échelle de qualification. Il n'est ainsi pas exclu que de tels mécanismes contribuent à réduire le chômage.

Mais il est cependant plus probable que ce type de mécanisme coûte à l'économie une partie de son dynamisme. Certains économistes conservateurs américains développent à ce sujet l'idée selon laquelle les entrepreneurs doivent investir l'argent qu'ils ont pour pouvoir espérer obtenir celui qu'ils n'ont pas, par exemple en faisant appel aux capital-risqueurs, ce qui leur est impossible si les taux d'imposition sur leurs revenus importants sont trop élevés. S'agissant des conséquences en terme de dynamisme, la partie la plus problématique des politiques sociales continentales est pourtant d'un autre ordre. Au nom de la protection sociale, c'est-à-dire de la protection contre le capitalisme, les politiques sociales « protègent » en fait à bien des égards contre l'innovation.

Mais cette protection sociale est sélective et réduit d'autant plus, de ce fait, l'émergence de nouveaux entrepreneurs, et, partant, le dynamisme d'ensemble. On observe ainsi par exemple que les subventions culturelles en France ne vont presque jamais aux nouveaux producteurs pour les aider à développer des oeuvres originales, qu'il s'agisse de cinéma, de musique, etc. Comme ce sont les mêmes créateurs qui reçoivent chaque année les subventions, les créateurs potentiels n'ont pas accès au financement et, donc, au public.

Les économies du continent européen, et spécialement ses trois plus grandes économies, qui ont obtenu de si mauvais résultats au cours des deux dernières décennies, doivent donc s'engager en matière sociale dans une politique de réformes - et non de contre-révolution - dans l'espoir de retrouver le chemin de l'innovation et de la performance.

Revitaliser l'Europe

La conclusion qui s'impose à l'issue de cette brève réflexion est double. D'abord, les institutions économiques d'une nation, et pas seulement son système politique, légal ou social, sur lequel on s'est beaucoup focalisé ces dernières années, sont déterminantes dans sa performance économique. C'est un constat tout à fait capital pour le genre de théorie que la science économique doit développer au 20^{ème} siècle. Ensuite, la contre-performance des économies continentales est en grande partie liée au sous-développement de certaines institutions capitalistes et à la présence intempestive de certaines institutions corporatistes.

Si tel est bien le cas, les efforts entrepris pour réduire la taille de l'État-providence, comme par exemple le fait de réduire les aides sociales ou le montant des retraites, même s'ils peuvent agir temporairement sur l'emploi et la productivité, ne seront pas des vecteurs de changement : l'activité d'investissement restera faible, les trajectoires professionnelles demeureront peu avenantes et l'emploi continuera de stagner à un niveau bas. Sans davantage d'énergie capitaliste tirée d'une plus grande ouverture à l'esprit d'entreprise et de marchés financiers plus efficaces, la revitalisation de la « vieille » Europe n'est pas pour demain.