

SYNTHÈSE DU COLLOQUE

par Richard Cooper

On m'a demandé de résumer les travaux du Colloque. C'est là une tâche ardue que je n'essaierai même pas d'entreprendre au sens strict ; mais je vais plutôt exposer certaines impressions générales qui me sont venues à l'esprit.

J'ai été frappé par la coïncidence étonnante entre les événements politiques. Une nouvelle Administration américaine prend position en proclamant des idées qui, nous dit-on, diffèrent radicalement de celles de ses prédécesseurs. Une situation identique existe en France, mais le changement de doctrine est axé en sens opposé : vers un renforcement des tâches incombant au Gouvernement.

Le but d'une réunion comme celle-ci est de faire connaître en France la situation réelle actuelle de l'économie américaine, accompagnée en outre d'une présentation des politiques des Etats-Unis par ceux qui en ont la responsabilité directe et de donner également une idée du degré de consensus ou de controverse qui se dégage autour de ces politiques, tâche confiée à des Américains qui n'appartiennent pas aux sphères gouvernementales : je laisse aux participants français le soin de juger à quel point ce but a été atteint dans chaque domaine. Pour ma part, j'estime que les comptes rendus de presse qui exposent les positions des dirigeants politiques de l'Administration ne dispensent pas de la

nécessité d'écouter ces responsables de vive voix, dans le but de se faire une certaine idée non seulement de leurs positions, mais aussi pour distinguer quels sont les points fermement défendus et ceux qui renferment une plus grande ambivalence. De ce point de vue, le colloque a joué un rôle bénéfique pour les participants américains.

Ce colloque a été également profitable aux Américains d'un autre point de vue. Notre discipline, l'économie politique, est devenue hautement spécialisée. Il est rare que nous puissions appréhender l'ensemble des questions économiques : problèmes fiscaux, monétaires, affaires sociales, politiques des échanges internationaux — ces divers aspects étant présentés simultanément dans une même réunion, de telle sorte que chacun de nous, qui s'est plus ou moins spécialisé, puisse enrichir ses connaissances sur notre propre économie, de la bouche d'autres spécialistes que nous avons trop rarement la possibilité d'écouter.

Un point ressort avec une clarté de cristal, qui confirme ce que nous lisons dans la presse. La nouvelle Administration américaine a soulevé certaines questions fondamentales et apporté ses propres réponses sur la place du Gouvernement dans la société moderne. Dans son esprit, le rôle du Gouvernement doit être limité, il ne doit pas interférer avec le fonctionnement du marché, il doit fournir un « filet de sûreté » minimum aux plus désavantagés des membres de la société et il doit également assurer la défense nationale. La nouvelle Administration donne une définition étroite des « biens publics » et n'admet, dans le secteur privé, aucune externalité, ni aucun monopole, qui ne puissent être neutralisés, même si la politique en pratique exige une certaine adaptation entre les divers intérêts et opinions concernant ces questions.

A bien des égards, il s'agit là d'un souffle d'air frais. Le caractère stimulant de cette philosophie a vivement frappé le public, aussi bien parmi les nombreuses personnes qui avaient voté pour Reagan que parmi les membres de l'opposition. Elle est sujette à controverse. Contrairement à la déclaration de certains porte-parole de l'Administration, Reagan n'a pas obtenu un large mandat pour introduire des changements aussi importants dans la politique américaine. Et cela a réintroduit dans le débat américain sur la politique de l'Etat un élément idéologique qui en était absent depuis plusieurs années.

La nouvelle Administration a payé un certain tribut aux sciences sociales en édifiant des postulats empiriques concernant la manière dont l'économie et ses agents fonctionnent. Ces idées sont, elles aussi, souvent sujettes à controverse. Par exemple, on prétend que l'offre de travail réagit aux réductions d'impôts sur le revenu dans une proportion qui fait plus que compenser les pertes de recettes occasionnées par ces réductions fiscales. On prétend aussi que l'épargne réagira de manière significative aux hausses des taux d'intérêts réels, ou que les anticipations inflationnistes se développeront face aux déficits budgétaires. On constate quelques divergences d'opinion parmi les hauts fonctionnaires de l'Administration, spécialement sur ce dernier point.

La question fut soulevée dès le premier jour du colloque, de voir dans quelle mesure, le monétarisme est compatible avec une politique économique axée sur l'offre. M. Jordan a rétorqué qu'il n'existait aucun conflit entre les deux écoles de pensée. Mais les partisans de l'économie de l'offre — ceux qui préconisent des politiques susceptibles d'accroître les facteurs de production, ainsi que le degré d'efficacité avec lequel ceux-ci sont utilisés dans l'économie, ne peuvent être satisfaits, ni des taux d'intérêt réels élevés, ni de la forte tenue du dollar, puisque ces deux éléments freineront la formation du capital aux Etats-Unis.

Laissez-moi terminer par quatre réflexions plus générales qui m'ont été inspirées par ce colloque :

Premièrement, les monétaristes reconnaissent que durant le processus visant à réduire le taux d'inflation, on enregistre une certaine baisse de la production au cours de la période de transition. Une question-clé est de savoir quelle sera la durée de cette période transitoire, et quelle sera l'ampleur de la perte subie par la production ? Bien que l'on ne pose pas habituellement la question de cette manière, il s'agit d'un problème de répartition dans le temps qui devrait sérieusement préoccuper les partisans de l'économie de l'offre. En outre, toute baisse de la production n'est pas un simple phénomène temporaire car elle affecte le taux d'investissement global et donc le montant du futur stock de capital, cela durant une longue période.

Voilà encore un point qui devrait retenir l'attention des partisans de l'économie de l'offre.

Faire baisser la production revient à miser sur une réduction future du taux d'inflation. Mais cet investissement sera-t-il rentable ? Le D^r Jordan a souligné qu'il serait prêt à « payer le prix » d'une baisse de la production américaine globale durant le quatrième trimestre 1981, en échange d'une diminution substantielle du taux d'inflation. Mais supposons que la récession se prolonge bien avant dans l'année 1982 ? ou même qu'elle dure toute l'année 1982 ? Nous ne disposons d'aucun point de référence pour savoir quel est le prix maximum que nous sommes prêts à payer pour réduire l'inflation. Il est certain que l'Administration actuelle ne dispose d'aucun mandat du public américain pour payer n'importe quel prix en vue de réduire le taux d'inflation.

Le Gouvernement doit donc parier sur l'hypothèse probable que la période de transition sera brève et que la baisse de la production restera modérée. Mais après tout, c'est là une question empirique et non un problème de doctrine.

Deuxièmement, les monétaristes préconisent d'appliquer une règle relativement rigide aux augmentations de l'offre monétaire, du fait que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans la conduite de la politique monétaire a de fortes chances de déstabiliser l'économie et d'aggraver encore plus la situation qu'une réglementation. Cette proposition soulève

un point philosophique intéressant ; les hommes sont-ils plus aptes à établir des règles de conduite politique qu'à user d'un pouvoir discrétionnaire sur des instruments politiques ? Si tel est le cas, pourquoi en est-il ainsi ?

Ou cet attachement aux règles n'est-il pas plutôt une simple procuration tacite destinée à protéger la politique monétaire des diverses pressions qui s'exercent constamment ? S'il en est ainsi, il faut rappeler que les Etats-Unis se sont déjà engagés bien avant dans la voie qui consiste à protéger la politique monétaire des pressions à court terme. C'est ainsi que la loi a porté à 14 ans la durée du mandat pour les membres du Conseil et de la Banque de réserve fédérale. En outre, le Conseil n'est responsable, ni vis-à-vis du Président des Etats-Unis, ni devant quiconque, si ce n'est devant le Congrès, et encore dans des termes très généraux seulement.

Si les hommes sont tellement faillibles dans l'exercice de leurs prérogatives discrétionnaires appliquées à la politique économique, ne le sont-ils pas également dans leur jugement porté sur les affaires privées ? La réponse traditionnellement donnée à ce dilemme est que les responsables du secteur privé investissent leur propre capital et non celui du grand public et que de ce fait ils se montrent plus prudents dans leurs décisions. De plus, en cas d'échec, ce sont eux qui règlent la facture. Une réponse plus actuelle consiste à dire que les décisions économiques du secteur privé sont aujourd'hui beaucoup plus décentralisées et diversifiées que celles qui incombent au gouvernement fédéral, de telle sorte que les erreurs que les individus commettent inévitablement, en raison de leur jugement, tendent à s'annuler.

La réponse traditionnelle ne s'applique pas aujourd'hui aux décisions intéressant les trois quarts de l'économie américaine dominés par de très grandes entreprises. Dans l'ensemble, les gestionnaires de ces sociétés n'investissent pas leur propre capital. Le pire qui les menace s'ils commettent des erreurs de jugement est de perdre leur emploi, ce qui est exactement la sanction qui s'appliquerait aux fonctionnaires de l'administration. Quant à la réponse actuelle qui insiste sur « la marge d'erreurs » dont bénéficierait le secteur privé, elle est également sujette à caution, lorsqu'on constate les revirements et les fluctuations qui affectent « le climat de confiance » des milieux d'affaires et qui se répercutent simultanément dans de larges secteurs du monde économique. Ces répercussions « en chaîne » ne sont pas nécessairement irrationnelles. Le point important dans les affaires n'est pas de viser toujours juste, mais d'éviter de trop s'écarter de la ligne adoptée par les concurrents en faisant des erreurs de jugement.

Je ne dis pas qu'il faille substituer le jugement des fonctionnaires du Gouvernement à celui des dirigeants d'entreprises dans la totalité ni même dans de nombreux secteurs de l'activité économique, mais je voudrais poser une question : sur quelle base philosophique peut-on pré-

sumer que nous devrions adopter l'attitude contraire, c'est-à-dire substituer les décisions des dirigeants d'entreprises à celles des fonctionnaires gouvernementaux dans le plus grand nombre possible de domaines ? La question est particulièrement pertinente dans le cadre de ce colloque, puisque le nouveau Gouvernement français est en train d'adopter la position contraire.

La troisième remarque que je voudrais présenter est qu'il est relativement simple d'être membre d'une Administration républicaine. Les considérations d'équité jouent — ou du moins semblent jouer — un rôle négligeable dans la définition de la politique économique. Le parti démocrate forme une coalition, d'une part de personnes profondément soucieuses des problèmes de distribution des revenus et qui défendent une conception de la justice sociale, et d'autre part, de ceux qui croient que le Gouvernement devrait jouer un rôle actif dans la correction des imperfections du marché, mais qui sont en général prêts à accepter les résultats que procure le fonctionnement du marché sur le plan de la distribution des revenus si celui-ci est correct. Pour juger à quel point les considérations d'équité et d'efficacité risquent d'entrer en conflit, on peut citer le cas de l'imposition de contrôles anti-pollution dans l'industrie américaine, y compris dans les « public utilities » qui s'est accompagnée d'une réticence très forte à autoriser ces services, à répercuter les augmentations de coûts en capital qui en résultent sur les tarifs de l'électricité et donc sur les consommateurs.

Un autre exemple concerne les contrôles des prix du pétrole. Des considérations de contingentement et de sécurité nationale incitent à relever les tarifs du pétrole américain, peut-être même au-dessus des cours mondiaux. Mais les produits pétroliers représentent un poste important dans le budget des ménages, y compris celui des familles à faible revenu et l'augmentation des tarifs leur impose une lourde charge. Des dilemmes tels que celui-ci bloquent souvent toute action, ou aboutissent à des compromis complexes qui, finalement, ne satisfont pas très bien l'un et l'autre des objectifs.

Par conséquent, les mesures prises par l'Administration démocrate sont souvent un mixage confus de ces deux préoccupations : l'équité et l'efficacité ; cela engendre fréquemment une certaine incohérence de la politique, qui ne pose pas de problèmes à une Administration républicaine, tout au moins à l'Administration Reagan.

La quatrième réflexion concerne le budget de la Défense qui a été évoqué au cours de ce colloque.

Dans ce secteur, l'Administration Reagan reconnaît que le gouvernement a son rôle à jouer. Elle n'est pas disposée à abandonner la Défense aux lois du marché. Mais si les fonctionnaires sont aussi faillibles qu'on le dit dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, ne devrait-on pas prévoir un contrôle spécial sur les demandes supplémentaires d'armement et de crédits qui sont présentées par les militaires, plutôt que de leur accorder

« carte blanche » (*). La marine américaine prétend qu'elle a besoin de porter l'effectif de la flotte à six cents navires. Pourquoi ? Ceci est un chiffre arbitrairement hérité du passé. Quant à l'Air Force, elle réclame la fabrication du super-bombardier B1. Pourquoi ? Est-ce pour parachever le troisième élément d'une trilogie stratégique périmée ? Ou pour que les pilotes puissent continuer à percevoir la « prime de vol » ? La Défense nationale absorbe dans le budget national des Etats-Unis une part si importante qu'il serait vraiment inexcusable d'engager les lourdes dépenses supplémentaires demandées sans un contrôle préalable rigoureux.

On constate une faiblesse plus générale dans la stratégie budgétaire de l'Administration Reagan. Une grande partie des justifications avancées pour augmenter les crédits de Défense nationale se fondent sur les nouvelles responsabilités que l'Amérique devrait assumer au Moyen-Orient. Cette situation en revanche est due principalement — mais non totalement — à la dépendance stratégique où se trouve l'Alliance atlantique par rapport au pétrole du Moyen-Orient. Pourtant il n'existe aucune procédure à l'intérieur du gouvernement américain — en dehors du Président lui-même — qui permette d'examiner sérieusement les compromis à adopter entre dépenses de Défense nationale et dépenses concernant directement la sécurité des approvisionnements pétroliers. On peut concevoir que les Etats-Unis et l'Occident en général — augmenteraient davantage et de manière significative leur sécurité pétrolière en dépensant un dollar dans le secteur de l'énergie, plutôt qu'en dépensant cinq dollars pour des forces armées supplémentaires. Où est la théorie qui dit que permettre aux lois du marché de jouer librement, ceci accompagné de la création d'une réserve stratégique de pétrole et d'un accroissement significatif de la force militaire d'intervention rapide constitue la meilleure combinaison possible pour compenser notre vulnérabilité en matière d'énergie ? La question n'a pas été résolue, non seulement durant ce colloque, mais ce qui est encore plus regrettable elle n'a pas non plus reçu de réponse dans le débat public qui se développe vigoureusement aujourd'hui aux Etats-Unis à propos de la politique économique et de défense suivie par le Président Reagan.

(*) En français dans le texte.