

Politique économique : avons-nous appris?

Jean Pisani-Ferry

AFSE, 20 septembre 2007

Question

- Débat sur les raisons de la médiocre performance économique française
- Thèses diverses
- Question : la politique économique économique a-t-elle su tirer les leçons de la recherche des trente dernières années ?
 - Politiques particulières
 - Leçons générales
- Si elle ne l'a pas fait, pourquoi?

Deux approches possibles

- Evaluation domaine par domaine
 - Nécessaire et méthodique
 - Mais comment agréger ?
- Recenser les innovations majeures de politique économique, examiner si et comment elles ont été mises en oeuvre
 - Donne une vue d'ensemble
 - Mais part d'arbitraire

Plan

1. Leçons de la recherche
2. Innovations en politique économique
3. Evaluation France / autres pays
4. Discussion des raisons d'un éventuel retard

1. Trois leçons de la recherche

- Sur 30 ans (1977-2007)
 - (Raymond Barre)
 - Changements conceptuels depuis les années soixante-dix
- Thèmes centraux
 - Intertemporalité
 - Information imparfaite
 - Economie politique
- Beaucoup d'autres caractérisations possibles
 - Démarches théoriques (fondements micro...)
 - Méthodes empiriques (microéconométrie...)
 - Accent ici sur représentation de la politique économique, de ses limites et de ses potentialités

Intertemporalité

- Représentation dominante il y a trente ans : séparation entre court terme et long terme
 - Cadre intellectuel
 - Anticipations naïves
 - Contraintes de liquidité micro et macro (équilibre extérieur)
- Changements:
 - Théorie macro (Lucas, Kydland Prescott, Barro Gordon)
 - Libéralisation financière interne et externe
 - Accumulation de dette publique
- Dimension intertemporelle est devenue centrale

Economie de l'information

- Stiglitz : principale innovation théorique du XXIème siècle
- Pro domo, mais renouvellement profond:
 - Justifications de l'intervention publique
 - Limites informationnelle du décideur public
 - Marchés et gouvernements imparfaits (Dixit)
- Applications multiples
- Changement dans les modèle de la politique économique
 - Micro (Laffont,..)
 - Macro

Economie politique

- Développement plus tardif à partir de public choice, analyse des cycles politiques
- Modèles initialement caricaturaux et marqués par contexte US, sophistication progressive
- Vulnérabilité des gouvernants à :
 - Incohérence temporelle
 - Electoralisme
 - Choix partisans
- De plus en plus intégré à l'analyse

Forte cohérence

- Excès initiaux (inefficacité de la politique économique..) ont fait place à approche plus équilibrée intégrée à la boîte à outils des économistes
- Représentation standard : asymétries d'information et contraintes d'économie politique dans un cadre intertemporel (Maskin-Tirole 2004)
- Identifie limites et contraintes que la politique économique doit prendre en compte

2. Trois innovations en politique économique

- Réponses ont émergé graduellement: changement dans les technologies de gouvernance
- Trois innovations majeures :
 - Délégation
 - Règle flexible
 - Contrat incitatif

Délégation

- Origine ancienne (Interstate Commerce Commission 1887, Bundesbank 1947) mais renouveau et expansion à la fin du XXIème siècle
- Choix entre gouvernement politique ou technocratique formalisé par Maskin-Tirole (2004), Alesina-Tabellini (2006) dans un cadre principal-agent
 - Motivations : réélection ou carrière
 - Risques : électoralisme ou agenda propre
 - Incertitude sur la capacité du principal (citoyens) à découvrir ex post quelle était la bonne décision
- Résultat : choix dépend notamment:
 - De la technicité de la matière
 - De la stabilité des préférences

Règle flexible

- Origine : critique monétariste des années soixante-dix, Kydland-Prescott
- Renouveau après les déboires des politiques d'agrégats (1970s, 1980s)
 - Inflation targeting flexible (Nouvelle-Zélande 1990) formalisé par Svensson
 - Préviation d'inflation conditionnelle à trajectoire de taux d'intérêt (Suède)
 - Règles budgétaires
- Modèle sous jacent “discrétion contrainte” (Bernanke) : discipliner les décisions en laissant place à la discrétion

Contrat incitatif

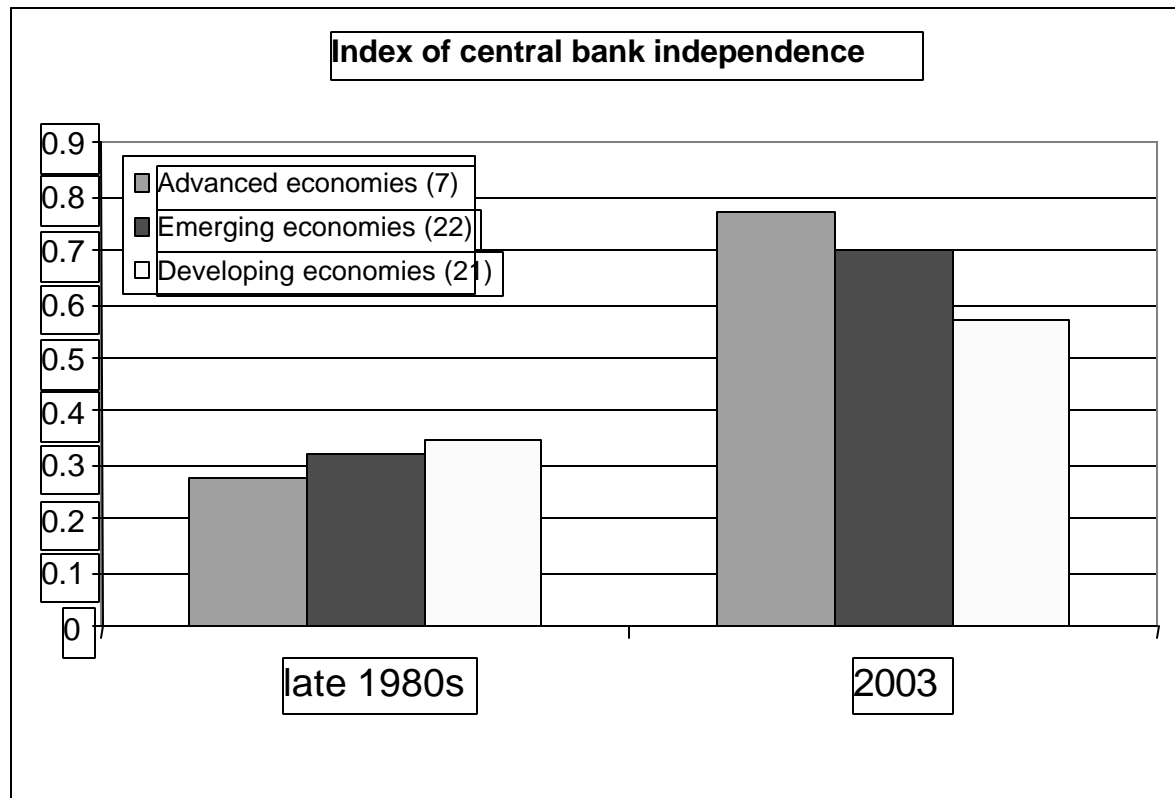
- Tradition ancienne (Smith), renouveau dans le contexte de dérégulation des années 80
- Modèle principal-agent, régulation des monopoles en situation d'information imparfaite
- Cadre général d'analyse (organisation interne des administrations, institutions internationales)
- Utilisation croissante (y compris propositions macro à la Walsh)

3. Les politiques économiques à l'épreuve des innovations

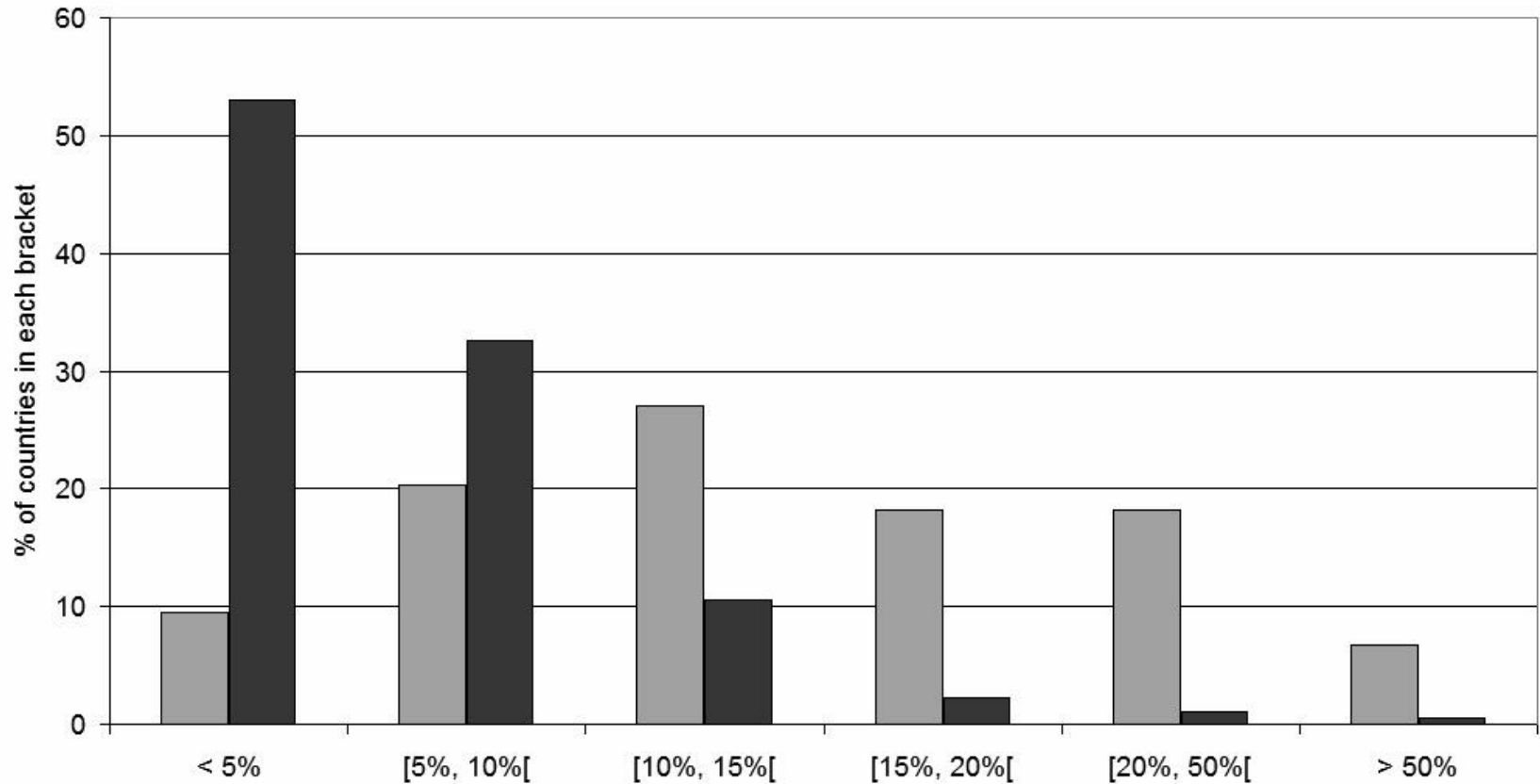
- Trois domaines
 - Politiques monétaires
 - Politiques budgétaires
 - Gestion publique
- Expérience internationale et cas français

Politique monétaire

- Généralisation avec succès du modèle de la banque centrale indépendante



Distribution des taux d'inflation, 1980 et 2006



Source: IMF, World Economic Outlook 2006.

Questions actuelles

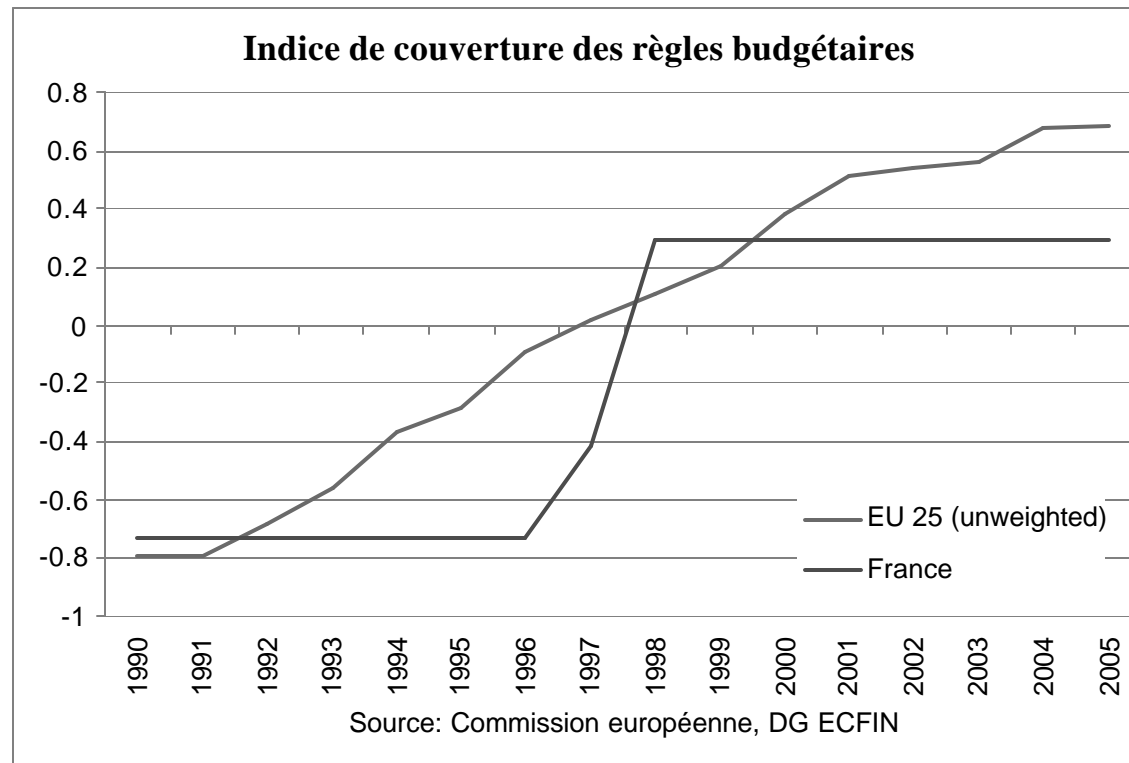
- Nature du contrat
 - Délégation inconditionnelle
 - Modèle britannique (objectifs fixés par le gouvernement, reddition des comptes, leadership)
- Formulation de la stratégie monétaire
 - Objectif
 - Transparence sur la stratégie
- Concurrence pour le bon modèle

Le cas français

- Pas de réflexion pré-Maastricht
- 1993 CDD non innovant
- Tentatives récurrentes pour limiter l'étendue du contrat de délégation (change..)
- Pas d'acclimatation du modèle au contexte institutionnel français
- Récurrence des critiques fait douter que la greffe ait pris

Politique budgétaire

- Discussion sur les limites de la discrétion
- Pas de délégation (malgré Wyplosz) mais emprise croissance des règles, pas seulement en Europe



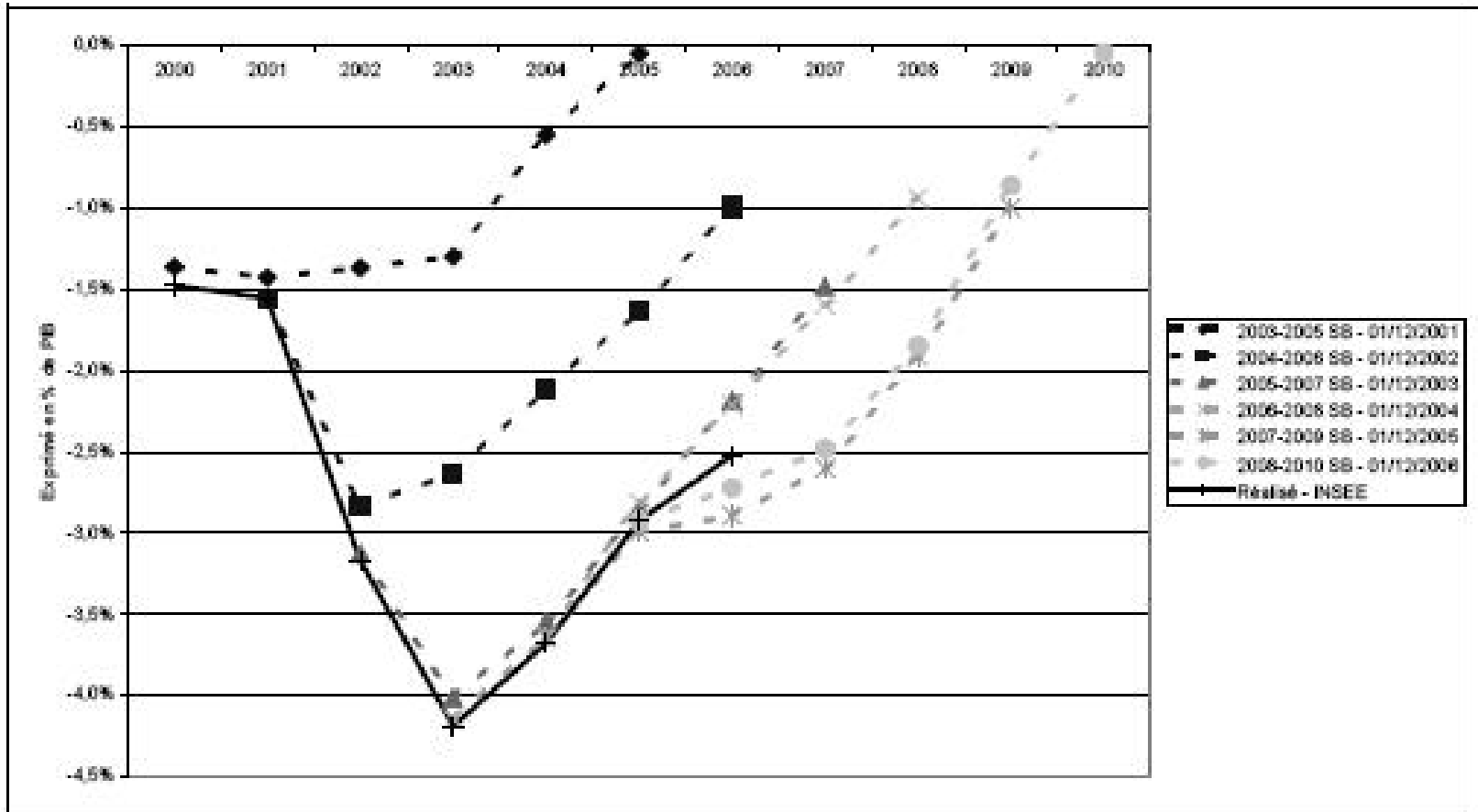
Questions actuelles

- Limite des règles mécaniques type PSC
- Recherche de compromis entre flexibilité et crédibilité à moyen terme
- Exemple britannique
 - Règle de dette sur le cycle
 - Règle de déficit instantanée
- Réforme du pacte de stabilité

Le cas français

- Règle européenne (PSC) intervient comme contrainte externe, peu respectée
- Règle interne (norme de dépense) systématiquement non respectée
- Cependant politique reste systématiquement procyclique

Prévisions / réalisations



Gestion publique

- Peu d'évidence internationale systématique sauf sur:
 - Généralisation des agences sectorielles indépendantes (20% des pays en 1980, 90% en 2000)
 - Indicateurs de performance (40% des pays en 1995, 90% aujourd'hui)

Le cas français

- Adoption du modèle de l'agence sectorielle indépendante
- Résistance à l'introduction de modèles incitatifs dans la gestion publique (rapports CAE)
 - Modernisation de l'Etat
 - Santé
 - Education

4. Pourquoi ?

- Difficulté à acclimater les technologies de gouvernance
 - Politique monétaire
 - Politique budgétaire
 - Gestion publique

Raisons

- Intellectuelles
 - Conception instrumentale de l'analyse économique
 - Absence de cadre de référence
 - Culture rousseauiste (Laffont)
- Institutionnelles
 - Inadaptation de la règle (von Hagen)
- Politiques
 - Innovations trop libérales?
 - Nature des désaccords
 - Préférence pour le présent
 - Prédominance des conflits de répartition