

RENCONTRES ECONOMIQUES D'AIX-EN-PROVENCE 2018
6-7-8 juillet 2018

Les métamorphoses du monde

Session 4 : Les institutions sont-elles capables de s'adapter ?

TEXTE INTRODUCTIF : INSTITUTIONS ET CROISSANCE DE DEMAIN

André CARTAPANIS
Cercle des économistes

20 juin 2018

Les économies de marché ne se réduisent pas aux ajustements qu'assurent les marchés. Elles se caractérisent aussi par des *institutions* qui ne se limitent pas au système politique mais recouvrent les règles de droit s'appliquant aux agents économiques, les modes d'articulation entre les politiques publiques et le jeu de la concurrence, les idéologies ou les systèmes d'incitations, ou encore les dispositifs de régulation sociale qui expliquent la diversité des capitalismes. Cela recouvre donc le contrat de travail, les conditions d'une concurrence équitable, la gouvernance du système éducatif, les standards du pilotage macroéconomique, le régime monétaire, les structures de financement des entreprises...

Tel est l'objet de la session 4 des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence 2018 que de s'interroger sur la dynamique des institutions, leur place dans la mutation des économies, le rythme auquel elles peuvent se transformer, les facteurs qui favorisent ou inhibent leur adaptation. En filigrane, se trouve donc posée la question du contenu et de la hiérarchie des réformes permettant de reconstruire un régime de croissance parmi les pays industriels.

Mais essayons, dans un premier temps, de caractériser ce que recouvrent ces institutions.

Institutions et développement économique

Le rôle des institutions dans la dynamique économique a été amplement souligné à propos des questions de développement en longue période. Depuis l'attribution du Prix Nobel d'économie à Douglas North, en 1993 (avec Robert Fogel), et plus encore avec les travaux plus récents de Dani Rodrik, de Daron Acemoglu et James Robinson, les institutions défailtantes sont considérées comme un facteur clé de la persistance de la pauvreté parmi nombre de pays en développement. En modifiant certaines règles du jeu (normes juridiques, politiques de redistribution, ouverture internationale, standards de pilotage monétaire ou budgétaire...), de nombreux pays ont accéléré leur rythme de croissance et fait reculer la pauvreté.

Mais de quoi parle-t-on en faisant référence aux institutions ? On ne saurait en donner une définition unanimement acceptée. Le concept est large et recouvre de nombreux volets de la vie économique. D'où la multiplication des typologies à ce propos.

Pour Douglas North, ce sont les contraintes qui régissent les *interactions humaines* s'exprimant notamment sur les marchés. Il distingue les *contraintes formelles* (les lois, les règlements, la dévolution des politiques publiques) et les *contraintes informelles* (normes de comportement, conventions, habitus). Du côté de ces *institutions informelles* figurent l'acceptation du changement, sa légitimité, la confiance..., autant de facteurs qui favorisent les décisions de long terme et garantissent l'exécution des contrats tout en réduisant les coûts de transaction qui y sont associés. Gérard Roland distingue quant à lui les institutions qui peuvent évoluer rapidement (*fast-moving institutions*) et celles qui s'inscrivent dans la durée (*slow-moving institutions*), les normes sociales par exemple. Dans leur ouvrage consacré à la croissance à long terme des Nations, *Why Nations Fail*, Daron Acemoglu et James Robinson considèrent que la ligne de clivage principale se situe entre les économies où dominent les institutions qui favorisent la captation des rentes (*extractive institutions*) et celles où ce sont les *institutions inclusives* qui l'emportent, tant sous l'angle du partage du pouvoir que s'agissant de la répartition des richesses. Et seules les *institutions inclusives* contribuent à la *destruction créatrice* dans les économies proches de la frontière technologique tout en assurant une croissance élevée et durable. Enfin, Dani Rodrik et Arvind Subramanian proposent une typologie sous trois volets : les *institutions de réglementation des marchés* qui s'appliquent aux externalités (organismes de réglementation des transports, de la finance...); les *institutions de stabilisation des marchés* qui se consacrent à la stabilité monétaire et financière; et les *institutions de légitimation des marchés* (protection sociale, systèmes de retraite, redistribution).

Les bonnes institutions

Comment repérer les *bonnes institutions*, celles qui assurent l'efficacité des marchés, un capital humain solide, des équipements technologiques performants ? On connaît les travaux de la Banque mondiale consacrés aux indicateurs d'une *bonne gouvernance* dont découle la classification des pays retenue dans les rapports *Doing Business*. Il s'agit là d'identifier tout ce qui rend possible le bon fonctionnement des marchés et une croissance économique élevée, et qui permet même de répondre aux défaillances des marchés, voire de les anticiper. On y trouve la protection des droits de propriété, l'existence d'un Etat de droit, la rapidité de règlement des différends, l'absence de corruption... Le marché reste fondamentalement la norme, mais celui-ci a besoin d'être encadré, d'être enchâssé dans des institutions, juridiques, sociales, politiques.

Pour Daron Acemoglu, de bonnes institutions supposent que trois critères soient respectés : le *respect des droits de propriété*, ce qui inclut la propriété intellectuelle ou technologique, confortant la participation des agents économiques à l'investissement et les incitations à l'innovation; une *limitation de la place des élites*, des dirigeants politiques et des groupes puissants pour éviter les situations de rente et l'accroissement des inégalités entre les groupes sociaux, tout en neutralisant les tentatives opportunistes de fausser les règles du jeu; la *promotion de l'égalité des chances* en offrant un large accès au capital humain ou aux financements productifs.

La caractérisation empirique des bonnes institutions peut alors s'appuyer sur trois grands types d'indicateurs, souvent issus d'appréciations d'experts : la *qualité de la gestion des politiques publiques* (corruption, droits politiques, efficacité du secteur public et poids de la réglementation) ; l'existence de *lois protégeant la propriété privée*, couplée aux dispositifs permettant leur application et leur respect ; les *limites imposées au pouvoir des dirigeants politiques*. Et selon la littérature spécialisée, notamment les travaux de Hali Edison (responsable de l'*Institute for Capacity Development* au FMI), on observe une relation significativement positive entre ces indicateurs de *bonnes institutions* et la croissance en longue période parmi les économies avancées et, surtout, dans les économies émergentes ou en développement.

La dynamique des institutions

Mais les institutions ne sont pas immobiles. Elles se transforment en réponse à leur obsolescence endogène. Elles s'adaptent aussi à divers types de chocs exogènes (choix politiques, dynamique des idéologies, révolutions technologiques, transitions démographiques, globalisation...). Quelquefois, elles résistent et constituent des obstacles aux métamorphoses du monde dans une économie nationale, dans un secteur d'activité, pour une catégorie d'acteurs.

On se limitera ici à trois considérations afférentes à la dynamique inégale des institutions et aux facteurs de leur évolution.

En premier lieu, on ne saurait oublier que la concurrence entre les Nations, qu'exacerbe la globalisation, ne répond pas seulement à la géographie des avantages comparatifs. C'est aussi une affaire d'institutions. Quand on évoque les arbitrages fiscaux ou réglementaires auxquels se livrent les firmes multinationales ou les banques globales, on fait implicitement référence à la différenciation institutionnelle des dispositifs nationaux en matière de fiscalité, de contrat de travail ou de régulations financières. L'approfondissement de la globalisation risque alors d'imposer des mutations institutionnelles, présentées comme la réponse aux contraintes du marché, qui atténuent bien souvent la place des institutions inclusives, dont on sait pourtant qu'elles doivent rester dominantes pour assurer une croissance durable. C'est ce qu'exprime le fameux *trilemme de Rodrik* : la mondialisation sans entrave est incompatible avec les Etats nationaux et la démocratie. Adossée au creusement des inégalités de revenus et de patrimoines, ce processus conduit aujourd'hui à la montée des populismes, au repli identitaire et à la mise en cause du libre-échange. En tout cas, on a là, avec la globalisation et la concurrence entre les Nations, un premier facteur de mouvement parmi les *institutions du marché*.

Les institutions informelles, le poids des idéologies ou des préférences politiques jouent également un rôle clé. Le programme néo-libéral des années 1980, jusqu'à la crise, visait notamment l'intensification de la concurrence et s'exprimait par des politiques de déréglementation et le repli des Etats. Sur les marchés des biens et services, cela devait accentuer les compétitions au bénéfice exclusif des consommateurs accédant à des prix concurrentiels et à des gammes étendues de nouveaux produits. Ce n'est pas totalement faux. Mais ce n'est pas totalement vrai. Car les oligopoles technologiques issus de la révolution du numérique et des NTIC, les fameux GAFAs, captent des rentes démesurées, et surtout, freinent la diffusion des percées scientifiques et technologiques et des innovations vers l'ensemble du système productif, ce qui explique pour une part la décélération des

gains de productivité qui pèse sur la croissance de l'offre potentielle. Le triomphe du marché doit avoir pour corollaire une adaptation du droit de la concurrence et un renforcement des prérogatives des instances de régulation face aux nouveaux défis de l'économie numérique : problèmes de délimitation des marchés pertinents sur les produits innovants, équité dans la répartition des rentes sur les marchés bifaces.... Cette adaptation des *bonnes institutions de marchés* est encore notoirement insuffisante, notamment en Europe.

Dernière considération : comment la dynamique des institutions peut-elle répondre au risque de stagnation séculaire, ou, plus précisément, à l'apparition d'une croissance significativement plus faible dans les prochaines décennies ?

Au départ, il y a le constat d'un ensemble de vents contraires de nature à hypothéquer la croissance future : décélération des gains de productivité et transitions démographiques venant réduire la croissance potentielle; inégalités croissantes, hausse des taux d'épargne et atonie de l'investissement expliquant le maintien d'un *output gap* et la persistance d'un chômage de masse dans certains pays; taux d'intérêt réels historiquement bas ; risques d'instabilité financière et difficultés du désendettement d'après-crise financière marqué par une inflation très faible... Toutefois, la problématique de la *stagnation séculaire* va au-delà de ces signaux d'alerte en identifiant les processus de nature à hypothéquer durablement le trend de croissance. Si l'on écarte les facteurs macroéconomiques hérités de la crise du surendettement des années 2000, c'est la diminution du trend de croissance potentielle qui est la plus inquiétante. On connaît la thèse de Robert Gordon pour qui la révolution digitale, si elle a profondément influencé les modes de vie et les modèles de consommation, serait entrée dans une zone de rendements positifs mais décroissants, et en tout cas ne serait pas à la hauteur des effets de diffusion sur la productivité du travail ou la productivité globale des facteurs impulsés dans le passé, depuis le début du XX^{ème} siècle et dans l'après-guerre, par la révolution électrique, le moteur à combustion interne, l'application des avancées scientifiques en matière chimique ou énergétique. Robert Gordon ne se focalise pas seulement sur la pénurie de *grandes inventions*. Il invoque plusieurs vents contraires qui hypothèquent la croissance potentielle : le vieillissement et la transition démographique ; l'arrivée à maturité des systèmes de formation, peu à même de produire de nouvelles avancées dans la productivité intrinsèque de la main d'œuvre ; l'augmentation des inégalités qui inhibent la demande solvable et excluent durablement des populations condamnées à la pauvreté ou au chômage de longue durée, sans parler de la dégradation de la santé ou de la montée de la criminalité, autant de facteurs qui réduisent la participation de l'offre disponible de travail; les obstacles à la mobilité des facteurs entre les divers segments d'activités ; le poids futur de l'endettement des Etats... Tous ces phénomènes conduisent à un déficit de l'offre potentielle dont la faiblesse, aujourd'hui, des taux d'intérêt réels n'est que le symptôme.

Cet aperçu des débats contemporains sur le risque de *stagnation séculaire* montre en tout cas que ce risque ne se réduit pas à une question de technologie ou de pénurie d'*innovations de rupture* de nature à induire des grappes de gains de productivité. C'est un défi bien plus large puisqu'il recouvre la reconfiguration du *régime institutionnel* qui assure une conciliation des intérêts dans la durée, que la seule coordination par les marchés ne garantit pas, et qui concerne tout à la fois les questions de production et de technologie, de répartition et d'inégalités, de formation, de RD et d'investissement, de coordination macroéconomique, et de couplage de la finance et de l'économie réelle...

Au-delà du défi, c'est aussi un agenda.

Les institutions sont-elles capables de s'adapter ?

Trois grands types de questions devraient pouvoir être abordées lors du déroulement de la session 4 des Rencontres économiques d'Aix-en-Provence 2018 consacrées aux métamorphoses du monde sous l'angle de l'adaptation des institutions :

- D'une part, dans le vaste ensemble que recouvre le concept d'institutions (les *contraintes formelles* et les *contraintes informelles* ; les *fast-moving institutions* et les *slow-moving institutions* ; les *extractive institutions* et les *institutions inclusives* ; les *institutions de réglementation des marchés*, les *institutions de stabilisation des marchés* et les *institutions de légitimation des marchés*), quelles sont celles, sur un plan plus opérationnel, qui doivent prioritairement se transformer parce qu'elles sont au cœur des vents contraires qui affaiblissent la croissance potentielle ou le caractère inclusif de la sphère économique ?
- D'autre part, se pose la question de la méthode de mise en œuvre de ce que l'on appelle communément les réformes, tant sous l'angle de leur efficacité que s'agissant de leur acceptabilité politique et sociale : doit-on adapter les institutions en les traitant de façon indépendante, et selon quelles séquences ? ou bien de manière plus intégrée, en lançant en même temps de nombreux chantiers ?
- Enfin, quelles sont les marges de liberté dont dispose chaque Etat-nation, mais aussi l'Union européenne, pour affirmer sa spécificité institutionnelle ? Pour le dire autrement, au-delà de certains invariants, peut-on, et comment, affirmer un régime institutionnel, un modèle économique et sociétal, en France et en Europe, qui ne soit l'empreinte, ni du modèle anglo-saxon d'hier, ni du modèle chinois de demain ?

Vaste programme !