

Les conseillers du Prince ; la théorie économique et la politique économique

(Alternatives économiques, juin-juillet 2003)

Quelle est l'influence de la théorie dans l'élaboration de la politique économique ? Dans une phrase célèbre, Keynes, avait souligné que les hommes politiques qui croient ne pas être influencés par les doctrines économiques sont souvent victimes de théories dépassées. Et sa conviction que la théorie devait orienter la politique économique était si forte, qu'il avait contribué à créer l'*Economic Advisory Council* auprès du premier ministre britannique Ramsey Mac Donald en 1930.

Politique économique et économistes : un tour d'horizon

Keynes était convaincu que l'influence des économistes serait d'autant plus forte qu'ils seraient capables de dégager des consensus sur les politiques à suivre. Cette idée se retrouve dans certaines institutions créées par la suite.

L'institution la plus caractéristique de cette culture du consensus est le « Conseil des Sages » Allemand créé par voie législative en 1963 (dont la véritable dénomination est en réalité le conseil des experts). Il réunit cinq économistes, nommés pour cinq ans par le président de la république, sur proposition du gouvernement, et publie tous les ans à la mi novembre, un rapport sur la situation économique et son évolution. La loi stipule que le gouvernement fédéral doit publier ce rapport et prendre publiquement position à l'égard de son contenu. L'influence des sages sur la politique économique allemande passe essentiellement par l'impact médiatique du rapport, mais, comme les 5 sages ne sont pas vraiment sollicités pour faire des propositions concrètes, le conseil s'apparente plus, selon le mot d'un de ses anciens président, à une « Cour des Comptes de la politique économique ».

Le paradoxe allemand est que, dans le domaine de la prévision et des études économiques appliquées, c'est au contraire très largement le pluralisme qui domine avec, depuis longtemps, des instituts de conjoncture indépendants du pouvoir politique et de l'administration : le HWWA de Hambourg créé en 1908, l'IFW de Kiel en 1914, le DIW de Berlin en 1925, le RWI d'Essen en 1943, l'IFO de Munich en 1949. Ces instituts représentent une grande diversité de points de vue : le DIW de Berlin est plutôt keynésien, l'Institut de Kiel plutôt conservateur et néolibéral.

Mais, ni les instituts de conjoncture, ni le conseil des sages ne sont en relation directe avec le pouvoir politique. Le *Council of Economic Adviser (CEA)*, créé par le congrès en 1946, dépend au contraire directement du président américain et son président participe très étroitement à la définition de la politique économique aux côtés du secrétaire au Trésor et du directeur du Budget (la Troïka). Le CEA est composé d'un président et de deux membres, tous deux également économistes professionnels, nommés par le congrès sur proposition du président. La durée des mandats est en général de deux ans. Le CEA dispose d'une équipe d'économistes professionnels : une dizaine d'économistes seniors – généralement des jeunes professeurs détachés pour un an ou deux de leur université-, et une dizaine d'économistes juniors, doctorants qui y passent une année ou deux. Cette nature universitaire tranche avec les autres agences gouvernementales : c'est un îlot universitaire dans un océan politique.

La France a connu une situation très différente. Jusqu'aux années récentes, les administrations économiques ont joué un rôle déterminant dans les études, les prévisions et l'élaboration de la politique économique. Elles s'appuient certes sur des économistes professionnels de très haut niveau qui ont souvent contribué à la recherche théorique et appliquée. Elles ont eu parfois à leur tête des théoriciens de l'économie de tout premier plan : Edmond Malinvaud a été, par exemple, successivement directeur de la prévision et directeur général de l'INSEE. Mais, à la différence des Etats-Unis et de l'Allemagne, le monde universitaire est resté longtemps éloigné de la décision politique.

Cette omniprésence de l'administration dans la prévision a cessé avec la création en 1981 d'instituts de prévision indépendants des pouvoirs publics : Rexecode lié au monde de l'entreprise, l'IRES lié aux syndicats, et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), institut universitaire.

Un nouveau pas a été franchi dans les relations entre les universitaires et la sphère politique avec la création, en juillet 1997, un mois après la formation du gouvernement Jospin, du *Conseil d'Analyse économique*. A la différence du *Council of Economic Adviser*, le *Conseil d'analyse économique* est pluraliste et regroupe une quarantaine d'économistes de toute opinions. Mais il est présidé par le Premier ministre, et comme pour le *Council of Economic Adviser*, le président délégué qui l'anime est un proche du Premier ministre. Les rapports du CAE sont demandés par le Premier ministre ou par le président délégué en fonction de l'agenda gouvernemental. Ces rapports, qui sont tous publiés, sont réalisés sous la seule responsabilité de leurs auteurs et font l'objet d'une double discussion au sein du CAE : une première discussion sans le premier ministre et une présentation au Premier ministre lors d'une seconde séance du CAE présidée par lui.

Dans le *Council of Economic Adviser*, c'est une petite équipe universitaire proche du président (3 économistes) qui participe directement à l'élaboration de la politique économique. Dans le *Conseil d'Analyse économique*, l'objectif est que les décisions de politique économique du gouvernement puissent s'appuyer sur un éclairage complet et éventuellement contradictoire de l'état des connaissances sur le sujet.

Influence sur la politique économique

Le contact direct entre le politique et les économistes est essentiel pour l'influence de ces derniers sur la politique économique. Dans l'Economic Advisory Council de Keynes, une structure à deux étages où les économistes ne participaient pas à la discussion avec le premier ministre (malgré la présence de Keynes qui était membre des deux structures), a conduit à une perte d'influence rapide de l'institution. De même le Conseil d'Analyse économique Italien créé par Romano Prodi, alors Premier ministre, sur le modèle du CAE français, a fonctionné tant que le Premier ministre italien assistait lui même directement aux réunions du Conseil. Lorsque son successeur, D'Alema s'est contenté de laisser son conseiller présider les réunions du Conseil, celui-ci a commencé à décliner.

Dans la conception initiale du CAE, le président délégué était non seulement proche du Premier ministre, mais aussi membre de son cabinet et participait ainsi à toutes les décisions de politique économique. Sous le gouvernement Jospin, les grandes décisions de politique économique étaient prises par le Premier ministre lors de réunions qui rassemblaient le Ministre des finances, le Secrétaire d'état au budget, la Ministre de l'emploi et de la solidarité, ainsi que les conseillers concernés, dont le président délégué du CAE. Ce schéma a été particulièrement efficace dans les premières années du gouvernement Jospin, puisque l'équipe ainsi constituée autour de lui, qui comprenait Dominique Strauss-Kahn, Martine Aubry, Christian Sautter et moi, était précisément celle qui avait bâti son programme économique lors des campagnes électorales de 1995 et 1997.

Ce schéma avait d'ailleurs conduit Dominique Strauss-Kahn et Martine Aubry à recruter dans leur cabinet deux économistes réputés (respectivement Jean Pisani-Ferry et Olivier Davanne, tous deux membres du CAE). Avec un ministre des finances également professeur d'économie et un premier ministre qui avait lui-même enseigné l'économie, les économistes n'avaient jamais été aussi présent dans l'action économique gouvernementale.

Les années Clinton ont été marquées également par une forte influence des économistes : Robert Reich a été secrétaire à l'emploi dans le premier mandat Clinton, Joseph Stiglitz, futur Prix Nobel, et Larry Summers respectivement président du CEA et secrétaire au Trésor dans le second mandat.

Ni les Etats-Unis, ni la France n'ont eu à rougir de ces périodes où les économistes étaient proches du pouvoir. Les années Jospin et les années Clinton, auront été l'une et l'autre caractérisées par des performances économiques particulièrement élevées en termes de croissance et de création d'emplois, dans un contexte mondial qui, lui, n'avait rien d'exceptionnel.

Leçons du développement : une synthèse originale

La politique économique de ces années a été beaucoup moins orthodoxe que celle que suggéraient les administrations traditionnelles ou les organismes internationaux qui sont souvent des machines à produire de la pensée unique. Cela est vrai également de toutes les expériences réussies de développement, qu'il s'agisse par exemple de pays de l'Asie du Sud-est ou de la Chine ; elles reposent presque toujours sur une synthèse originale. Certes on y trouve en général tous les ingrédients qu'enseignent les manuels d'économie. Mais ces ingrédients ne font pas plus une stratégie de développement, que l'assemblage des meilleurs produits ne fait une grande cuisine. Le rôle des (bons) conseillers du prince, c'est d'adapter ces principes à la réalité économique et sociale de chaque nation, et dans le cas de la politique à court et moyen terme, de bien les ajuster à la conjoncture.

Pour en savoir plus

L'économiste, conseiller du Prince, dossier de la revue L'Economie politique, n°1, 1^{er} trimestre 1999. Un tour d'horizon en France, en Allemagne, aux Etats-Unis, en Russie et un texte de Keynes.

The Economic Advisory Council 1920-1939 : a Study in Economic Advice During Depression and Recovery, par Susan Howson et David Winch, Cambridge University Press, 1977. Le livre de référence sur l'expérience de Keynes conseiller du Prince.