

# LA REAGANOMIE EN PERSPECTIVE

Christian Stoffaës (\*)

## La Reaganomie : de la New Era au Stop and Go

### Un New Deal à l'envers

Un an après l'annonce du Plan Reagan, la nouvelle politique économique n'a pas donné les résultats escomptés. La distance paraît immense entre l'enthousiasme du début 1981 et le marasme actuel. Plus que toute autre, l'année écoulée restera dans l'histoire économique américaine celle des illusions perdues : cette expérience mérite d'être analysée.

L'installation au pouvoir au début de 1981 du Président Ronald Reagan et de son administration s'est traduite par la mise en œuvre d'une politique économique d'inspiration radicalement nouvelle. La compréhension des traits majeurs et des fondements intellectuels de cette nouvelle politique revêt un très grand intérêt, pour l'économiste professionnel aussi bien que pour le grand public, aux Etats-Unis comme dans le monde entier.

La politique Reagan a été saluée dans les premiers mois de sa mise en œuvre comme un grand tournant, comme l'annonce de la revitalisation de l'économie américaine, comme l'aube d'une nouvelle ère. Ces qualificatifs ne peuvent manquer d'évoquer une comparaison avec le New Deal, lancé il y a un demi-siècle par Franklin Delano Roosevelt.

Telle était bien, en effet, l'intention. Le programme économique de Ronald Reagan se présente volontairement, comme celui de Franklin D. Roosevelt il y a cinquante ans, ou celui de John F. Kennedy, il y a vingt ans, avec des traits nettement accusés, et comme une volonté révolutionnaire de rompre avec

---

(\*) Chef du Centre d'études et de prévision du ministère de l'Industrie ; professeur à l'Institut d'études politiques ; délégué à l'organisation du Colloque.

le passé pour définir de nouvelles règles du jeu. Le programme Reagan se décrit lui-même comme un programme de renaissance, destiné à sortir l'économie américaine de l'état de malaise dans lequel elle s'enfonce depuis plus de dix ans.

Mais la comparaison s'arrête là car le programme Reagan est aussi la première tentative nettement marquée pour défaire les résultats politiques de la révolution keynésienne, telle précisément qu'elle s'est traduite aux Etats-Unis dans le New Deal des années 30, et dans la Great Society des années 60. La New Era est en quelque sorte un New Deal à l'envers : elle s'affirme comme une contre-révolution économique, ou, mieux encore, puisque les arrière-plans philosophiques et moraux n'en sont pas absents, comme une Contre-Réforme, renouant avec les traditions d'un passé antérieur à la Réforme. Si le New Deal était la réponse à la Grande Dépression, à la misère et aux inégalités du chômage, quel est donc le message de la New Era ? La Reaganomie est le fruit d'une inquiétude : la persistance du malaise économique américain qu'illustrent la stagflation et le recul économique et politique des Etats-Unis dans le monde. Sa méthode est de renouer avec les vieilles valeurs qui ont fait la prospérité de l'Amérique, la trilogie : Travail-Epargne-Investissement. Son programme tient en un mot : la fin du Big Government.

L'objectif du Programme de Redressement économique est de rétablir les conditions d'une croissance saine, c'est-à-dire sans fluctuations cycliques avec un taux d'inflation réduit. Pour atteindre cet objectif, la doctrine Reagan propose de concentrer l'attention de la politique économique sur l'offre (supply-side), par opposition à la politique de gestion de la demande que recommandaient les keynésiens. L'économie de l'offre est donc la base théorique du programme Reagan. Pour faire une économie prospère disent les reaganiens, il faut des citoyens qui ont envie de travailler et d'épargner, et des entreprises qui investissent. Il s'agit d'un objectif à moyen terme, qui peut éventuellement impliquer des transitions difficiles, et qui repose sur des réformes structurelles de grande ampleur. Celles-ci se résument à une idée principale, le désengagement de l'Etat de l'économie sur tous les plans : la régulation de la conjoncture aussi bien que le prélèvement des impôts et les dépenses publiques à des fins économiques et sociales.

### **La doctrine supply-side**

Comme toute doctrine forte, le programme Reagan se réduit donc à une idée simple : pour revenir à la prospérité et à la stabilité, il faut rétablir l'économie du marché dans ses droits, d'où elle a été chassée par des décennies de croissance ininterrompue de l'interventionnisme étatique. L'économie de l'offre prend ainsi le contrepied exact des deux principaux messages de la pensée

keynésienne : à savoir, d'une part, que l'Etat doit prendre soin par ses interventions des échecs économiques du marché, de la production des services sociaux essentiels et de la redistribution des revenus ; qu'il doit assurer d'autre part le maintien du plein emploi des ressources par une politique macroéconomique, monétaire et budgétaire, de régulation de la conjoncture. En d'autres termes, pour la Reaganomie, les échecs du marché, tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique, sont de beaucoup dépassés par les échecs et les effets pervers de l'intervention gouvernementale lorsque celle-ci cherche vainement à remédier aux effets du marché. C'est la réalité des effets pervers et non la pureté des intentions qui condamne l'action économique et sociale des gouvernements. L'Etat fédéral doit être rendu à ses fonctions purement régaliennes, comme la défense, qu'il doit exercer plus efficacement.

La stratégie de l'économie de l'offre est de diminuer simultanément les impôts directs sur les personnes et sur les entreprises, et les dépenses publiques d'intervention économique et sociale : il devrait en résulter une relance telle de l'investissement et de l'activité que le déficit budgétaire s'annulerait rapidement.

Les économistes de l'offre attendent du « tax cut » des changements radicaux du comportement des agents. Les ménages devraient arbitrer du temps de loisir contre du temps de travail, puisque le revenu marginal du travail sera accru : il en résultera une augmentation de l'offre de travail. L'offre d'épargne s'accroîtra également grâce à l'allégement fiscal, qui diminuera le coût marginal de l'épargne relativement à celui de la consommation. L'investissement augmentera aussi, en réponse à l'amélioration de son rendement marginal.

La réduction des programmes de dépenses publiques à des fins sociales rétablira d'autre part l'incitation au travail des assistés, désresponsabilisés par une sollicitude excessive de l'état qui les décourage de se prendre en main eux-mêmes et de chercher à s'enrichir. La réduction des programmes de dépenses publiques à finalités économiques renforcera la concurrence et mettra fin aux distorsions et aux gaspillages, en rétablissant les signaux du marché. Les dépenses publiques doivent se borner à financer les biens qui sont publics par nature, comme la défense nationale, faute de quoi elles se substituent à des dépenses privées et faussent le jeu de l'allocation optimale des ressources.

Le retour aux principes de l'économie marginaliste classique s'exprime nettement à travers la croyance réaffirmée dans la théorie des prix relatifs. Tous les comportements sont guidés par des réponses à des systèmes de prix, au niveau microéconomique comme au niveau macroéconomique. Ce sont les prix relatifs qui guident aussi l'équilibre des grands agrégats économiques. Ainsi, contrairement à l'enseignement de Keynes, il ne peut se produire aucun effet multiplicateur sur la demande globale à partir d'une action sur la dépense publique ou la pression fiscale. La production précède les revenus et la demande alors que, pour les keynésiens, la formation du revenu précède les achats et la

production. Pour les économistes de l'offre il ne saurait y avoir d'effet sur aucun agrégat réel, s'il n'y a pas de changement dans les rendements réels des facteurs de production. Tel est le fondement théorique de la renonciation à toute politique macroéconomique.

Enfin, l'élimination des réglementations inefficaces gérées par des bureaucraties pléthoriques allègera les charges des entreprises et mettra fin au blocage des investissements. Pour revenir à une conjoncture économique stable, la Reaganomie propose donc simplement d'éliminer la politique macroéconomique, par une remise en cause des instruments de la politique monétaire et de la politique budgétaire. En effet, l'action budgétaire de l'Etat n'a pas le pouvoir de stimuler ni de freiner l'activité économique, car le déficit budgétaire ne fait que se substituer à une demande privée. D'autre part, la croissance du volume des crédits distribués à l'économie ne fait qu'accroître la hausse des prix. Ses effets réels sur la production et sur la croissance sont nuls : on retrouve là la base de la doctrine monétariste.

La primauté de la vision à long terme conduit donc à rejeter comme pernicieuse toute politique de pilotage de la conjoncture qui n'aurait pour effet que de brouiller les messages du marché et de compromettre la réalisation des équilibres dictés par le long terme. Là encore la volonté est évidente de prendre à contre-pied le message de Keynes : « à long terme nous sommes tous morts ». La conviction de la primauté du long terme est associée à celle de la puissance des mécanismes de stabilisation automatique incorporés dans l'économie de marché, et, à l'inverse, à la croyance dans la perversité intrinsèque des interventions de régulation, qui n'aboutissent finalement qu'à détraquer les structures profondes de l'économie.

Quant à la lutte contre l'inflation, elle doit viser d'abord à réduire les composantes structurelles de l'inflation, liées aux anticipations : pour ce faire, il faut combiner la réduction progressive du taux de croissance de la masse monétaire, la diminution des dépenses publiques dans le PIB et la reprise de la croissance de la production réelle.

L'économie de l'offre, on le voit, prend le contre-pied exact de tout l'enseignement de la science économique, non seulement depuis Keynes mais depuis Marshall, Pigou et les néo-classiques, puisqu'elle met même en question l'existence d'externalités et d'échecs du marché. Tout son édifice théorique repose finalement sur les deux hypothèses fondamentales suivantes : l'offre crée sa propre demande ; les effets-prix sont de beaucoup plus importants que les effets revenus. Elle ne cherche rien moins qu'à renouer avec les principes de l'économie classique, celle du XIX<sup>e</sup> siècle, où la politique économique se réduisait au laissez-faire, et où le seul bon Etat était l'Etat minimum.

A qui s'étonnera de ces formulations extrémistes, les doctrinaires de l'économie de l'offre répondent que le radicalisme fait partie intégrante de la

méthode. La relance de l'économie et de l'investissement, la fin de l'inflation et du déficit budgétaire reposent sur des changements profonds des comportements. Ceux-ci doivent résulter d'un effet d'annonce. L'économiste de l'offre ne croit pas aux modèles économétriques car ceux-ci sont construits avec l'expérience passée : or, le comportement des agents doit pouvoir changer fortement si une nouvelle politique, radicalement différente, est mise en œuvre. D'autre part, les modèles économétriques font pour la plupart abstraction de l'offre pour ne considérer que les grands agrégats comptables. Si l'inflation repose sur des anticipations de poursuite de l'inflation, comme le suppose la doctrine des anticipations rationnelles, la désinflation ne pourra réussir que si le Gouvernement est crédible dans sa volonté de mettre fin à la hausse des prix.

Si la montée des dépenses publiques et des réglementations résulte des pressions qu'exercent sur le système démocratique les groupes d'intérêt constitués poursuivant des objectifs catégoriels, c'est seulement sur la crédibilité de la volonté inflexible de l'Exécutif de préserver l'intérêt commun sur la somme des intérêts particuliers que peut prendre appui la réduction des dépenses publiques.

## **Le programme Reagan en application**

### **L'Economic Recovery Program de 1981**

L'année 1981 a vu le début de la mise en œuvre du programme Reagan. Bien entendu, comme il arrive souvent en politique, une certaine distance est apparue entre la pureté doctrinale des principes théoriques affichés dans les discours officiels et la réalité de l'action concrète.

L'Administration Reagan n'a pas licencié d'un seul coup tous les fonctionnaires des agences fédérales, ni coupé massivement et brutalement des dépenses de transferts ni les impôts. Mais il ne faut pas s'étonner excessivement de cette contradiction apparente : le programme Reagan est un programme à moyen terme, comportant des réformes structurelles de grande ampleur, qu'il n'est pas question de réaliser en quelques mois. Déjà en effet, les mesures annoncées fermement pour l'année fiscale 1981-1982 aussi bien que les mesures prévues pour les années 1982-1985 dans le programme de Redressement économique du 18 février 1981 constituent une rupture suffisante avec les tendances du passé pour mériter la qualification de réformes radicales. Comme il l'a été rappelé plus haut, c'est l'effet d'annonce qui compte surtout et celui-ci a été atteint. Le Congrès a voté sans trop de difficultés au cours des débats budgétaires du printemps et de l'été 1981 les premiers éléments du programme, concernant en particulier la révision du budget préparé par l'Administration Carter pour l'an-

née fiscale 1981-1982, et alors même que l'opposition conserve la majorité dans une des chambres.

Le programme de Redressement économique était accompagné d'une série de projections enthousiastes concernant le taux d'intérêt, la croissance économique et l'inflation. Les taux d'intérêts à long terme devaient chuter rapidement, dès après l'annonce du programme. La croissance devait être portée rapidement à 5 % l'an et demeurer ensuite à ce niveau. L'inflation devait décroître progressivement à 5 %, le chômage diminuer rapidement. Les réductions d'impôt seraient autofinancées très vite par la relance de la croissance, ramenant le budget à l'équilibre dès 1984.

Des trois piliers de la Reaganomie, la réduction simultanée des impôts et des dépenses du budget fédéral, la diminution des réglementations et de la bureaucratie et la lutte contre l'inflation par le contrôle strict de la masse monétaire, seul le premier est véritablement original : c'est lui qui différencie vraiment le Plan Reagan d'un programme conservateur classique de lutte contre l'inflation. Les deux autres éléments correspondent à des idées qui sont à la mode aux Etats-Unis depuis une dizaine d'années et qui avaient déjà donné lieu dans les années récentes, à des mesures de réforme. En ce sens, la Reaganomie est davantage un aboutissement qu'une rupture. Ce qui fait sa véritable originalité est la brutalité du discours et le passage aux actes, alors que beaucoup des programmes précédents avaient manqué de détermination.

### **La dérégulation**

La montée des régulations sur l'industrie s'est faite depuis un siècle en trois étapes. La première étape correspond à la volonté de lutter contre la vague de constitution de monopoles qui avait marqué la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'âge d'or du capitalisme sauvage où avaient proliféré les monopoleurs aux noms restés célèbres, comme Rockefeller, Carnegie, Vanderbilt, Pierpont-Morgan, etc. La loi antitrust (Sherman Act et les lois associées), la réglementation des activités de services publics ou de monopoles naturels par des commissions régulatrices spécialisées (transports, communications, distribution d'électricité et de gaz, etc.) datent ainsi des premières années du XX<sup>e</sup> siècle et se sont maintenues depuis, tout en vieillissant et en confortant l'existence de véritables rentes de situations anti-concurrentielles.

La seconde vague de régulations correspond aux mesures prises au temps du New Deal notamment par le National Industrial Recovery Act, l'Agricultural Adjustment Act et le Wagner Act pour sortir les Etats-Unis de la Grande Dépression des années 1930 : soutien des prix agricoles, contrôle des Banques

et des activités financières, régulation de la Bourse, établissement d'un salaire minimum, création de la Sécurité sociale, grands programmes fédéraux de travaux publics, etc. La troisième vague enfin, date de la fin des années 60 et du début des années 70, dans le contexte des idées de la Grande Société. Il s'agit cette fois de réglementations à caractère social davantage qu'économique : protection de l'environnement et lutte contre la pollution, protection des consommateurs, protection de la sécurité des travailleurs, égale opportunité d'emploi des minorités, etc. Cette vague de régulations s'incarne dans le développement ou la création de grandes agences fédérales : Environmental Protection Agency, Office of Equal Opportunity, Occupational Safety and Health Administration, Department of Energy, etc.

Cela fait plus d'une décennie que la prolifération des agences fédérales et les coûts économiques qu'impose la montée de ces réglementations sont dénoncés par les milieux industriels et par une partie de l'opinion publique. De nombreux calculs ont prouvé que des investissements considérables ont été consentis par les entreprises pour se plier aux normes de protection de l'environnement et ont ainsi été détournés des fins productives. Les investissements lourds et la mise en exploitation des ressources énergétiques ont été bloqués par la complexité des procédures juridiques. Les réglementations de protection du consommateur et la multiplication des procédures de tests d'admission au marché ont découragé l'introduction de produits nouveaux, notamment dans la pharmacie et l'alimentation, etc.

Déjà, la dérégulation figurait parmi les priorités du programme Nixon. L'Administration Carter l'avait reprise à son compte, au nom de la lutte contre les cartels et la hausse des prix, en démantelant un certain nombre de commissions régulatrices (transports aériens, télécommunications, transports routiers, pétrole). Mais le mouvement de dérégulation est très long, car il s'agit de mesures structurelles appuyées sur un arsenal juridique puissant. Les agences régulatrices une fois créées, appuyées sur leur pouvoir juridictionnel et sur leurs liens avec les commissions spécialisées du Congrès obéissent à une logique de développement qui leur est propre et qu'il est difficile de contrer. Les associations de consommateurs ou d'environnementalistes, les groupes représentatifs des minorités disposent d'un pouvoir quasi-illimité pour agir en justice au nom de ces législations.

Plusieurs économistes adversaires des réglementations occupent une place de choix dans l'Administration Reagan, notamment Murray Weidenbaum, président du Comité des conseillers économiques. Les premières mesures de dérégulation prises par la nouvelle Administration vont de la fin du contrôle des prix du pétrole (décidée sous Carter) à l'annonce du décontrôle prochain du prix du gaz naturel, à la suppression prévue du département de l'Energie, et à l'obligation de réaliser des études d'impact coût-bénéfice pour toute nouvelle législation régulatrice. Dans le domaine de la législation anti-trust, également, des mesures

spectaculaires ont été prises. Partant du principe que « big » ne signifie pas nécessairement « bad », l'Administration Reagan a abandonné le procès entrepris depuis plusieurs années contre IBM et a conclu dans le même esprit, une transaction amiable avec AT and T. Elle cherche aussi à assouplir les aspects internationaux de l'antitrust, de manière à rendre légaux les cartels de partage du marché mondial entre firmes américaines ou la constitution de sociétés de commerce international ou le modèle japonais. D'autres mesures de déréglementation sont attendues, notamment dans les domaines sociaux, dès que la lourdeur des procédures juridiques permettra de faire effectivement voter les lois correspondantes.

### **La politique monétariste**

La politique monétaire de l'Administration Reagan s'inscrit dans le droit fil des tendances observées ces dernières années aux Etats-Unis : la montée du monétarisme. Le caractère prioritaire de la lutte contre l'inflation dans l'éradication du malaise économique est réaffirmé. De même, l'Administration adhère au crédo monétariste selon lequel la méthode privilégiée de lutte contre l'inflation est le contrôle de l'expansion de la masse monétaire.

Ce n'est que progressivement depuis dix ans que l'inflation est apparue aux yeux de la majorité du public américain comme la priorité numéro un. Les idées monétaristes ont commencé à acquérir droit de cité dans la politique économique de l'administration Nixon. Après des années de laxisme dans la création de crédits qui devaient conduire à la montée de l'inflation et à l'abandon de la convertibilité-or du dollar en 1971, des politiques plus contraignantes d'intervention sur les marchés financiers furent mises en œuvre par la Réserve fédérale, notamment sous l'impulsion d'Arthur Burns. Mais il s'agissait, au début des années 70, d'une version gradualiste du monétarisme qui cherchait à réduire progressivement l'inflation par une politique de pilotage du taux d'intérêt en fonction de la conjoncture. Dès que la crise de liquidité menaçait, les contrôles étaient relâchés, pour permettre au taux d'intérêt de baisser afin de déclencher la reprise.

Après la grave récession de 1974-1975, l'élection du Président Jimmy Carter marqua une révision des priorités vers la lutte contre le chômage. La relance de 1976-1979 s'accompagna d'une grave montée de l'inflation. Atteint directement dans son pouvoir d'achat et par la montée des taux d'intérêt, le public américain en vint à attacher à nouveau une priorité absolue à la lutte contre l'inflation.

Le changement le plus significatif de la conception de la politique monétaire des Etats-Unis date en fait d'octobre 1979, c'est-à-dire de l'Administration

Carter, à une époque où le dollar connaissait des accès de faiblesse très marqués sur les marchés des changes, où l'inflation s'envolait vers le niveau record de 13 % et où la spéculation s'enflait démesurément sur les marchés à terme et sur l'immobilier. C'est à cette date que la Réserve fédérale, sous l'impulsion de son Président Paul Volcker, décida de viser un contrôle quantitatif direct des principaux agrégats de la masse monétaire au lieu de se contenter d'agir par l'intermédiaire du taux d'intérêt. La maîtrise de la croissance des agrégats M1 B et M2 à travers l'établissement de « cibles » annuelles, devient à partir de ce moment l'objectif essentiel du Fed. Le taux d'intérêt, au lieu d'être une variable directrice de la politique monétaire, devient à partir d'octobre 1979 une variable secondaire, résultat de la confrontation d'une offre et d'une demande de crédit sur un marché où les normes quantitatives de progression sont désormais déterminées par la Réserve fédérale. Celle-ci ne doit pas intervenir pour limiter les conséquences du crédit cher, ni pour venir en aide aux secteurs en difficulté, ni pour régler l'évolution du marché des changes. Le succès repose en effet sur l'impavidité de la politique monétaire face aux pressions, d'où qu'elles s'exercent. Jusqu'à présent, l'Administration Reagan s'en est tenue à cette politique. Les options monétaires sont déterminées à moyen terme sur un programme pluriannuel, afin de décourager significativement la spéculation et les anticipations inflationnistes. L'objectif est de réduire de moitié d'ici à 1985 la croissance monétaire par rapport aux 7,3 % de 1980. Il n'est pas question de revenir à des manipulations de la politique monétaire pour assurer le pilotage conjoncturel « fine tuning » de l'économie, qui avait la faveur des économistes des années 60.

Dès la mise en œuvre de cette politique, les taux d'intérêt se sont élevés dans de très fortes proportions, doublant en quelques mois, pour passer de 10 % à 20 %. La hausse d'abord enregistrée sur le marché monétaire s'est ensuite transmise au taux de base bancaire (prime rate) et au taux des effets à moyen et long terme. Une détente de courte durée accompagne la récession du printemps 1980, vite suivie par une remontée brutale dès que la reprise apparaît et se traduit par un gonflement de la demande de crédits.

De même pour 1981, les objectifs de croissance de l'agrégat monétaire M1 B (billets en circulation et dépôts à vue et assimilés) sont restés fixés à des normes draconiennes, entre 3,5 % et 6 % : la détente des taux enregistrée en février-mars ne résiste pas à la forte reprise économique du premier trimestre, ni au fort gonflement de la masse monétaire d'avril-mai. Les taux se maintiennent aux environs de 20 % jusqu'aux derniers mois de 1981 : c'est seulement la forte récession amorcée en octobre qui entraîne une désescalade rapide du taux d'intérêt à partir de novembre, suivie d'une remontée légère au début 1982. L'objectif de croissance monétaire s'est donc trouvé atteint par sa limite inférieure : M1 B s'est accrue de 4 % en 1981, contre 8 % en 1978, 7 % en 1979 et 6 % en 1980.

Les résultats obtenus sur le strict front monétaire sont loin d'être négli-

geables. En dix-huit mois, le dollar se réévalue d'environ 30 % sur les marchés des changes. Après être passé de 240 dollars l'once au début de 1979 à 850 en mars 1980, l'or redescend à 300-350 au début de 1982. L'inflation est réduite en tendance annuelle, à 6 % à la fin de 1981, contre 9 % pour l'année entière et 12 % en 1980. Les premiers mois de 1982 voient même s'amorcer des baisses des prix de gros et les négociations salariales triannuelles de l'industrie automobile laissent apparaître pour la première fois depuis longtemps une modération de la spirale prix-salaires.

### **Les coupes budgétaires et fiscales**

L'inquiétude sur la montée du poids des dépenses et des prélèvements publics aux Etats-Unis ne date pas de 1981. La montée irrésistible du poids économique de l'état fédéral constitue un très vieux sujet de controverse, sinon le premier sujet de controverse, entre conservateurs et progressistes, entre républicains et démocrates. Le budget fédéral représente désormais 22 % du PNB, contre 18 % en 1960 et 13 % en 1945. Sa structure a aussi profondément changé : la part dans le budget des dépenses de défense diminue en 20 ans de 50 % à 23 %, celle des dépenses sociales s'accroît en proportion.

Le problème essentiel de la maîtrise de la croissance du budget fédéral réside surtout dans la difficulté de réduire les programmes de dépenses publiques, qui bénéficient du soutien des groupes d'intérêt organisés, exerçant leur influence sur les commissions du Congrès. Les Administrations Nixon et Ford avaient bien tenté, déjà, de toucher aux dépenses sociales, en renforçant l'influence de la Maison Blanche sur les dépenses des grandes administrations fédérales. Mais ces tentatives s'étaient soldées par l'échec. Toute différente est la tactique implicite de l'Administration Reagan. Elle consiste d'abord à affirmer avec force l'objectif de réduction des dépenses ; puis à procéder aux réductions d'impôts, incontestablement plus aisées à faire voter par le Congrès, avant celles des dépenses. Une interprétation pragmatique du pari de l'économie de l'offre est donc qu'en induisant le Congrès à voter les coupes fiscales d'abord, l'Exécutif pourra ensuite forcer celui-ci à voter les coupes budgétaires, face à la perspective d'un déficit budgétaire massif dont il porterait autrement la responsabilité.

Le programme fiscal du plan Reagan cherche également à mieux répartir les efforts et à clarifier les responsabilités entre l'Etat fédéral et les collectivités territoriales, états, comtés et municipalités. La politique du New Federalism implique que l'état fédéral doive diminuer, et remplacer par des dotations globales ses programmes de subventions aux actions locales notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'éducation et des aides sociales. Le gouvernement fédéral entend transférer à terme une quarantaine de programmes sociaux aux

autorités locales, en échange de la reprise au niveau fédéral de certains programmes dont le financement était partagé, tel le Medicaid. Là aussi, il s'agit de renouer avec la tradition de l'Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle : l'état minimum certes, mais aussi l'état fractionné. A chacun ses compétences : l'état fédéral doit s'occuper des grands programmes nationaux, la conduite de la politique étrangère et de la défense pour l'essentiel ; les collectivités territoriales sont les seules à pouvoir prendre en compte correctement les problèmes d'intérêt local, tels que les travaux publics, l'éducation, etc. Le mélange des genres ne peut conduire qu'au gaspillage, Washington étant mal placé pour apprécier les besoins locaux, et l'arbitrage entre les impôts et les dépenses étant faussé par les surenchères de tous sur le budget fédéral.

Le programme budgétaire du Plan Reagan constitue donc sans aucun doute son élément le plus radicalement novateur, mais aussi le plus controversé tant sur le plan politique que sur celui de la théorie économique. Ce programme, l'Economic Recovery Tax Act, préparé dans les premiers mois de 1981 et voté sans trop de difficultés par le Congrès en juillet pour l'année fiscale 1981-1982, est un plan de cinq ans de réduction simultanée des recettes et des dépenses de l'Etat fédéral. Le premier exercice consistait à réviser le budget préparé par l'Administration Carter pour l'année fiscale commençant le 1<sup>er</sup> juillet 1981. Inspiré de la doctrine de l'économie de l'offre, le programme budgétaire repose sur l'hypothèse que malgré les réductions de recettes fiscales et l'augmentation des dépenses militaires, le budget fédéral reviendra à l'équilibre dès 1984 grâce à une forte reprise de l'économie provoquée par les réductions d'impôts. D'après les prévisions associées au programme, l'inflation sera revenue en 1984 à un niveau de 5,5 % et le chômage à 6,5 %, les résultats bénéfiques se faisant sentir dès 1982.

Du côté des recettes, le programme Reagan prévoit par rapport aux tendances antérieures, un manque à gagner cumulé, par rapport à la prolongation des tendances, de 700 milliards de dollars pour le Trésor, pour les cinq prochaines années, du fait des réductions d'impôts. Le manque à gagner atteindra 45 milliards de dollars dès 1982, sur un total de recettes fédérales de l'ordre de 650 milliards. Le poids du prélèvement fédéral dans le PNB sera ainsi diminué en cinq ans du niveau actuel de 21,1 % à 19,6 %. Du côté des dépenses, leur poids dans le PNB sera ramené en cinq ans de 23 % à 19 %. La diminution cumulée des dépenses sur les cinq prochaines années, par rapport aux tendances, devrait atteindre 470 milliards de dollars, soit 40 milliards dès 1982. Malgré l'augmentation de 5 milliards des dépenses de défense, le déficit budgétaire devait se réduire à 45 milliards de dollars dès 1982, soit 17 de moins que les prévisions de l'Administration Carter. Telles étaient les prévisions initiales.

La réduction des recettes s'obtient essentiellement par un plan de diminution de 25 % en trois ans respectivement aux 1<sup>er</sup> juillet de 1981, 1982 et 1983, du taux marginal de l'impôt sur le revenu, qui constitue l'essentiel des ressource-

ces fédérales. Les taux des tranches d'imposition baisseront ainsi en cinq ans d'un éventail de 14 %-70 % à un éventail de 10 %-50 %, l'impôt sur une famille moyenne diminuant ainsi d'environ un quart.

D'autres réductions significatives des impôts sur le revenu individuel sont obtenues grâce à une réduction de la pénalité fiscale qui frappe les couples dont les deux époux travaillent, à l'établissement d'un régime favorable pour les expatriés, à l'élimination des taxes sur les dons, à l'octroi d'amortissements fiscaux spéciaux pour les opérations de réhabilitation immobilière, etc.

Des réductions significatives de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ou sur les plus-values sont également prévues essentiellement grâce à l'octroi de règles d'amortissement beaucoup plus favorables, qui font que beaucoup d'entreprises seront pratiquement exonérées d'impôt sur les bénéfices dans les prochaines années.

La réduction des dépenses s'obtient par une série de coupes d'un montant individuel relativement réduit dans la plupart des programmes fédéraux à finalité économique ou sociale. Aucun des grands programmes de l'ère Roosevelt ou de l'ère Kennedy-Johnson n'est véritablement remis en cause. Il s'agit surtout de rendre plus sélectifs les critères d'éligibilité des citoyens défavorisés aux diverses aides sociales ou de reporter sur les états et les municipalités la charge de certains programmes d'aide économique ou d'intervention urbaine. Ainsi, le budget Reagan, pour l'année 1982, obtient-il ici et là des coupes de 1 ou 2 milliards de dollars s'ajoutant les uns aux autres pour aboutir à un total de 40 milliards de dollars d'économies. Parmi les programmes sociaux affectés, on trouve l'assurance-chômage et les programmes de recyclage professionnel, l'aide aux écoles élémentaires et secondaires, les bourses aux étudiants, l'aide médicale aux défavorisés (Medicaid), l'aide aux mères célibataires, les bons d'alimentation, l'assistance sociale, etc. Par rapport aux prévisions du budget Carter, les coupes dans les dépenses sociales votées en 1981, atteindront 10 milliards en 1982, et sont estimées à 50 milliards en 1985. Parmi les programmes économiques visés par les coupes, on trouve, en premier lieu, le soutien des prix du lait, l'aide à l'investissement des communes rurales (Farmers Home Administration), l'aide au traitement des déchets urbains, les services postaux, les transports collectifs urbains, l'expérimentation des carburants synthétiques, les bonifications des prêts aux exportateurs (Exim Bank), l'aide à l'étranger, le soutien des sciences sociales, etc.

On peut remarquer que ce sont pour l'essentiel les programmes votés annuellement par le Congrès (appropriated programs) qui sont touchés par les premières coupes, c'est-à-dire, les diverses aides sociales aux défavorisés (Public Aid) ou les aides économiques, comme l'aménagement urbain, l'énergie, l'exportation. En revanche, les programmes votés conférant des droits à leurs bénéficiaires (entitlements) comme les retraites de la Sécurité sociale (Social Security)

ou l'aide médicale aux personnes âgées (Medicare), n'ont pas été touchés par ces premières coupes.

## **Les contradictions de la Reaganomie : de l'enthousiasme à l'échec ?**

### **La collision du déficit budgétaire et de la rigueur monétaire**

Alors que la première année de la Reaganomie avait débuté dans l'euphorie, elle s'est achevée dans le doute et le pessimisme. Bien que se caractérisant par des traits nettement accusés, la doctrine économique de l'Administration Reagan n'était en effet pas exempte de contradictions internes ou de simplifications abusives qui se sont révélées au grand jour dans le courant de 1981, puis se sont traduites par des conflits internes à l'Administration et ont conduit à un pessimisme croissant sur les chances de succès du Programme.

En douze mois, la croissance est passée de 2 % environ à virtuellement zéro, la production industrielle a chuté de plus de 5 %, le chômage a grimpé de 7 % à 9 % et le déficit budgétaire apparaît deux fois plus élevé que prévu. Seuls deux succès relatifs apparaissent dans ce bilan globalement négatif : l'inflation est passée de 10-11 % à environ 5 % en rythme annuel et les taux d'intérêt ont commencé de baisser.

Et pourtant l'enthousiasme avait salué l'élection de Ronald Reagan : enfin l'Amérique allait se réveiller, repartir pour une nouvelle ère après les quatre années d'atermoiements de l'Administration Carter. En effet, quelques semaines après l'élection, la Bourse remontait et l'indice Dow Jones atteignait le niveau 1 000, le plus élevé depuis 1976. Après le creux du début 1980, la reprise amorcée à mi-1980 se poursuivait, le taux de croissance au premier trimestre 1981 atteignant même le record de 8,6 % en moyenne annuelle. Le cours du dollar sur le marché des changes grimpait de plus de 40 % par rapport aux monnaies européennes, entre le début de 1980 et mi-1981. Malgré le caractère révolutionnaire des mesures fiscales proposées et les fortes réductions par rapport au budget préparé antérieurement par l'Administration Carter, le Congrès votait sans récrimination le budget de l'année fiscale 1981-1982.

Mais, après quelques mois d'enthousiasme, le pessimisme allait se répandre et les contradictions du Programme Reagan devaient commencer de se révéler au grand jour. Au début de 1982, la formule magique de l'économie de l'offre n'avait encore permis ni de fléchir significativement les taux, ni d'amorcer la reprise. Au contraire, la récession amorcée pendant l'été 1981 s'annonçait sévère et longue, frappant de plein fouet les industries motrices de l'éco-

nomie américaine, l'automobile et la construction, qui connaissaient des chutes de production de près du tiers par rapport à la normale.

On s'est d'abord avisé que les projections économétriques sur lesquelles on avait fondé la préparation du budget étaient excessivement optimistes et ne reposaient sur rien de sérieux. Les modèles économétriques créés par les conseillers de l'Administration, Lawrence Kudlow et John Rutledge, prévoyaient à l'origine pour 1982 une croissance économique de 7 % et une inflation réduite à 6,5 %. Mais la méthodologie de ces modèles reposait sur l'hypothèse, relevant davantage du « wishful thinking » que d'une analyse scientifique, selon laquelle les comportements des citoyens et des entreprises seraient tellement modifiés par l'anticipation des réductions d'impôts et d'une nouvelle politique qu'il en résulterait une véritable explosion de travail et de productivité. Révisées à la baisse, ces projections n'en faisaient pas moins l'hypothèse particulièrement optimiste d'une croissance à 4 % et d'une inflation à 8 % pour 1982. Or, le dernier semestre de 1981 a été marqué par une tendance à la récession et à la montée du chômage qui s'est accru d'un million de personnes en quelques mois, pour atteindre 9 % au début de 1982. La récession, amorcée en juillet 1981, aboutissait à une baisse de 5,4 % du PNB au dernier trimestre de 1981. L'inflation ne commençait à donner des signes de décélération que dans les dernières semaines de 1981. Au début de 1982, malgré les prévisions optimistes des experts officiels d'une reprise à partir de l'été, beaucoup prévoyaient pour l'année une croissance faible ou nulle avec une inflation à 6 % et un chômage à 10 %, soit pratiquement les plus mauvais résultats économiques enregistrés depuis la guerre, à peu près à égalité avec la forte dépression de 1974-1975, et d'autant plus graves qu'ils succèdent à ceux déjà très noirs des exercices 1980 et 1981.

Conséquence de ce défaut de reprise économique, le déficit budgétaire menaçait d'être beaucoup plus élevé que prévu. Alors que dans ses projections initiales, l'Administration prévoyait un déficit budgétaire de 45 milliards de dollars pour l'année fiscale 1982, les prévisions plus réalistes faites au début de 1982 atteignaient plutôt un chiffre de 120 milliards de dollars. Pour 1983 et 1984 les prévisions de déficit atteignaient 150 milliards de dollars, en l'absence de reprise. La réaction de Wall Street s'orientait également vers le pessimisme : les analystes de Wall Street ont surtout été sensibles aux perspectives de déficit, à la charge qui en résultera pour la politique monétaire et au maintien durable du taux d'intérêt élevé. Certains, comme Joe Granville, s'étaient même fait les prophètes d'une prochaine grande crise de liquidité suivie d'une nouvelle Grande Dépression analogue à la crise de 1929.

Le Dow Jones baissait en quelques mois à partir de l'été, de près de 20 % pour se situer aux environs de l'indice 800 au début 1982. Le maintien de l'inflation à un niveau élevé obligeait la Réserve fédérale à maintenir un contrôle strict de la masse monétaire et à laisser persister des taux d'intérêts élevés. Le taux de base bancaire s'est maintenu aux environs de 20 % brut au

long de 1981 et ce n'est que dans les derniers mois qu'il a commencé de descendre aux environs de 15 à 16 %. Mais la plupart des prévisionnistes, à la suite de Henry Kaufman, prévoyaient une nouvelle remontée dans le courant de 1982. Les anticipations des besoins d'endettement du Trésor public pour financer le déficit budgétaire ont également contribué à maintenir des taux d'intérêt élevés sur le marché financier. Les difficultés financières se sont accrues pour nombre d'industries dépendant étroitement du crédit : la construction automobile, la construction de logements et de maisons individuelles qui retrouvent les indices de production les plus bas depuis trente ans avec des chutes de 30 % et plus sur leurs niveaux d'activité normaux ; les institutions d'épargne et de crédit menacées de dépôts de bilan (Savings and Loans), etc. Le nombre de faillites s'est considérablement accru et on n'excluait pas des dépôts de bilans de la part de grandes sociétés industrielles comme Chrysler et International Harvester menacées par des crises de liquidités.

Au début de 1982, il apparaît donc clairement que l'Administration a été nettement trop optimiste dans ses prévisions des effets de réductions d'impôts. En fait, lorsqu'on observe les hypothèses sur lesquelles est fondée la doctrine de l'économie de l'offre, on ne peut manquer d'être frappé par une série de contradictions internes auxquelles les événements se sont chargés d'apporter une confirmation concrète : les conflits sur la politique à suivre traduisent en fait des incohérences théoriques de la Reaganomie.

Les fondements théoriques de la doctrine Reagan font face à deux types de critiques : celles qui émanent de la droite, c'est-à-dire des milieux d'affaires, de Wall Street, des économistes monétaristes qui craignent la relance de l'inflation du fait des coupes fiscales ; et celles qui émanent de la gauche, c'est-à-dire des syndicats, du Parti démocrate ou d'économistes d'inspiration keynésienne comme James Tobin ou John Kenneth Galbraith, qui craignent une récession sévère et qui dénoncent les aspects inégalitaires des coupes budgétaires.

Face à la récession menaçante et aux perspectives de déficit budgétaire, les membres de l'équipe économique de l'Administration Reagan se sont divisés dès la fin de 1981 sur les mesures à prendre et sur l'opportunité de réviser le plan adopté six mois plus tôt. Fallait-il réduire les taux d'intérêt pour éviter la récession, au prix d'une renonciation à l'objectif de lutte contre l'inflation ? Fallait-il au contraire pour limiter le déficit budgétaire, renoncer partiellement au programme de réductions d'impôts, ou tailler plus vigoureusement dans les dépenses, en s'attaquant à la Sécurité sociale (et en risquant de s'aliéner 40 millions d'Américains) ou aux dépenses militaires (et en risquant de porter atteinte à la crédibilité du réarmement américain) ? Du côté des monétaristes, qui s'inquiètent du déficit budgétaire, on trouvait Beryl Sprinkel, du Trésor, Murray Weidenbaum et Jerry Jordan, du Comité des conseillers économiques, Paul Vocker de la Réserve fédérale, auxquels s'était rallié David Stockman, directeur du Budget. Du côté des économistes de l'offre qui craignent que la politique monétaire

restrictive n'annule les effets des réductions d'impôts et ne compromette la reprise, on trouvait Donald Reagan et Norman Ture, du Trésor et les conseillers extérieurs de l'Administration, Arthur Laffer et Jack Kemp. Les deux groupes de pensée qui cohabitaient jusqu'alors derrière le programme Reagan, à savoir les monétaristes de stricte obédience, conseillers habituels des républicains, et le petit groupe d'économistes californiens, inventeurs de l'économie de l'offre, se sont alors trouvés en opposition ouverte. La tension s'est fortement accrue entre l'Administration et la Réserve fédérale, la première accusant la seconde de saboter son programme de relance par une politique monétaire aveugle et erratique.

Au début de 1982, face aux signes de récession, la Réserve fédérale a été conduite à relâcher le taux d'intérêt de quelques points. Le Président s'opposant à toute remise en cause du budget voté quelques mois plus tôt, le directeur du Budget a été battu dans les arbitrages, alors qu'il se faisait l'avocat d'une réduction du déficit prévisible, soit en augmentant les impôts, soit en s'attaquant à la Sécurité sociale ou au Pentagone. Le Président Reagan a été lui-même contraint d'annoncer l'échec d'un de ses objectifs majeurs, c'est-à-dire, la résorption du déficit budgétaire, en 1984. Quant au budget de 1983, sa préparation s'annonçait extrêmement difficile et comme devant impliquer une certaine renonciation à l'un au moins des objectifs du plan Reagan.

On peut regrouper ces incohérences sous plusieurs titres, d'une part, les contradictions internes au monétarisme, d'autre part, les contradictions entre l'économie de l'offre et le monétarisme, enfin les contradictions internes à l'économie de l'offre.

### **Les contradictions internes au monétarisme**

Commençons d'abord par les contradictions propres au monétarisme. Le credo monétariste repose sur deux hypothèses : la première que l'inflation résulte de l'expansion incontrôlée et des fluctuations de la masse monétaire, et la seconde qu'il est possible aux autorités de contrôler l'expansion de la masse monétaire. Il s'agit en élevant les taux d'intérêt et en durcissant les conditions des prêts de réduire les achats à crédit et la spéculation. Une première forme de critique conteste les hypothèses de comportement des agents économiques sur lesquelles cette politique est fondée. Si les entreprises et les syndicats disposent de positions monopolistiques la contraction du crédit ne se traduira pas en baisse de prix mais en contraction de la production, en faillites et en licenciements. La politique monétariste frappe les emplois avant de frapper les hausses de prix et de salaires. L'inflation ne pourra se réduire, et encore n'est-ce pas sûr, qu'au prix d'une terrible récession. Pour ces critiques, à la suite de John K. Galbraith, la lutte contre l'inflation devrait passer par un contrôle négocié des prix et des salaires. La politique monétariste radicale suivie depuis la fin de 1979, a en effet entraîné la hausse et le maintien du taux d'intérêt aux environs de 20 %,

ce qui a eu pour effet d'accroître les difficultés financières des entreprises et de pénaliser fortement leurs investissements sans, jusqu'à présent, nettement réduire les anticipations inflationnistes puisque beaucoup prévoient une nouvelle poussée des prix dès que la reprise se produira.

La possibilité effective de faire contrôler l'expansion de la masse monétaire par la Réserve fédérale peut également être mise en question. Le contrôle de la monnaie par le taux d'intérêt seul a fait la preuve de son inefficacité et a fait place à des contrôles quantitatifs directs. Mais des difficultés sont apparues quant au choix des agrégats monétaires à retenir pour exercer les contrôles. La multiplicité des mesures de la masse monétaire de M 1 à M 3, en passant par M 1 A et M 1 B illustre bien le désarroi des contrôleurs qui voient sans cesse se créer de nouvelles formes de moyens de paiement, grâce à l'imagination des agents économiques cherchant à échapper au filet des contrôles : cartes de crédit, crédit interentreprise, fonds de placement sur le marché monétaire. On a vu en particulier les épargnants désertier massivement ces derniers mois les institutions d'épargne et de crédit (Savings and Loans) pour se porter sur les comptes à terme, gonflant ainsi artificiellement M 2. Enfin, l'évolution de la masse monétaire suit des mouvements erratiques et mal expliqués qui se traduisent par des chutes et des gonflements brutaux. S'hypnotiser sur les cabrioles de la masse monétaire et guider comme l'a fait la Réserve fédérale ces dernières années la politique d'intervention sur la dernière statistique hebdomadaire des créations de crédits, aboutit ainsi à une évolution fluctuante des taux d'intérêt, certainement préjudiciable à l'instauration d'un climat de certitude, tant il est vrai que ces statistiques fluctuantes véhiculent autant de bruits aléatoires que d'information.

### Les risques internationaux

Un autre risque majeur du programme Reagan est son indifférence aux conséquences internationales. L'année 1981 a été marquée à la fois par une forte réévaluation et par d'importantes fluctuations du dollar par rapport aux autres monnaies face aux tendances contradictoires qu'ont engendrées d'une part la hausse des taux d'intérêt américains et d'autre part les doutes sur la viabilité du programme Reagan.

Ces événements ont provoqué des tensions entre les monnaies liées au sein du système monétaire européen, obligeant les pays de la CEE à mettre en œuvre eux aussi des politiques de taux d'intérêt élevés, génératrices de récession, d'un chômage accru de deux points entre 1980 et 1981, et de troubles sociaux. Le sommet d'Ottawa tenu en juillet entre les grands pays industrialisés s'est fait l'écho de ces inquiétudes. La hausse du taux d'intérêt sur le dollar a par ailleurs provoqué des charges financières accrues pour les pays en développement surendettés, mettant en cause leur solvabilité et leur croissance pourtant indispen-

sable à l'économie mondiale tout entière. Compte tenu de l'imbrication croissante des principales devises, dont beaucoup sont devenues des monnaies de réserve extrêmement mobiles, on peut se demander si la nouvelle politique monétaire américaine ne va pas ouvrir la voie à une ère d'instabilité généralisée des changes, susceptible d'ouvrir la voie au protectionnisme et à une nouvelle grande dépression mondiale. Ces risques sont aggravés par les divergences croissantes de politiques économiques que manifestent les grands pays occidentaux au seuil des années 80. Alors que la fin de la décennie 70 voyait une certaine convergence dans le gradualisme monétariste, les simples nuances sont devenues de franches oppositions de diagnostics et de politiques, avec la France socialiste, avec également l'Angleterre et l'Allemagne déçues par le monétarisme. Ces politiques diamétralement opposées risquent tôt ou tard d'entrer en conflit.

Mais, si les Etats-Unis n'ont pas de politique monétaire extérieure et semblent renouer avec le « *benign neglect* » d'une autre manière, ce défaut d'attention est en fait une volonté délibérée. La logique du programme Reagan est que les marchés des changes doivent prendre la mesure de la nouvelle politique : certes, des perturbations transitoires sont inévitables, tant la rupture avec les anticipations passées est manifeste. Mais lorsque les opérateurs seront convaincus de la continuité du programme, un nouvel équilibre stable sera atteint. En réduisant l'inflation et en relançant la croissance, le programme Reagan rétablira la stabilité du dollar et rendra ainsi un service fondamental à l'économie mondiale. Toute tentative d'empêcher les fluctuations à court terme serait néfaste dans la mesure, où elle ne ferait que brouiller les anticipations et retarder le nouvel équilibre. On retrouve là le message central de l'économie de l'offre ; avoir les yeux fixés sur l'horizon du long terme tout en fermant résolument les oreilles aux criaileries provoquées par les perturbations du court terme...

Dans le domaine des échanges, la rigidité doctrinale des principes affichés risque également de susciter des conflits avec les partenaires commerciaux. La Reaganomie est résolument libre-échangiste : mais les difficultés d'ajustement de nombreux secteurs face au flot des importations, aggravées par l'appréciation du dollar risque d'exacerber les pressions des lobbies protectionnistes, comme on le note clairement dans la sidérurgie et dans l'automobile au début de 1982. Le Gouvernement ne pourra y résister qu'en accroissant sa pression sur les grands partenaires, notamment l'Europe et le Japon, pour qu'ils ouvrent mieux leurs marchés aux exportations américaines ou qu'ils renoncent à leurs politiques industrielles. Or, les difficultés d'ajustement prononcées que rencontrent déjà de nombreux pays, en particulier les européens, risquent de leur rendre ces pressions libre-échangistes difficilement supportables aux partenaires les plus faibles.

## Les contradictions entre le monétarisme et l'économie de l'offre

Le programme Reagan s'est heurté sur le terrain à une contradiction de base, la combinaison d'un déficit budgétaire élevé et d'une politique monétaire restrictive. Ces deux éléments combinés ont poussé les taux d'intérêt à un niveau très élevé décourageant l'investissement, plongeant les entreprises dans les difficultés financières et aggravant la récession, génératrice de déficit budgétaire. Alors que l'Administration attendait au début de 1981 l'amorce d'un cercle vertueux : réductions d'impôts - relance économique - augmentation des rentrées fiscales - diminution du déficit budgétaire, c'est un cercle vicieux qui s'est au contraire amorcé : réductions d'impôts - taux d'intérêt élevés - récession - augmentation du déficit budgétaire. L'économie a répondu selon une logique inversée par rapport à ce qui était attendu.

La contradiction entre le monétarisme et l'économie de l'offre pouvait apparaître évidente d'emblée, dans la mesure où il ne semble pas aisé en effet de stimuler et de freiner en même temps l'économie. Les monétaristes craignent que le programme de réduction d'impôt dans un contexte de récession n'entraîne un déficit budgétaire générateur d'inflation et de hausse supplémentaire des taux d'intérêt, en raison des besoins de financement accrus du Trésor, décourageant l'investissement au profit de la consommation. Ils mettent en doute les prédictions optimistes des économistes de l'offre d'obtenir simultanément une décélération de l'inflation et une forte reprise : pour eux, le taux d'intérêt ne baissera qu'en réponse à la lutte contre l'inflation passant par une politique monétaire stricte entraînant le ralentissement de l'économie.

Le déficit budgétaire contribue en effet à provoquer des tensions monétaires croissantes, du fait qu'il se combine avec une réduction de l'épargne des particuliers et une baisse des profits des entreprises. Alors qu'ils ne représentaient que 15 % environ du volume de l'épargne disponible au début de la décennie 70, les besoins annuels de financement du Trésor public en représentent 40 à 50 % depuis 1975. C'est le phénomène du « crowding out », où les entreprises sont chassées du marché financier par les besoins de financement de l'Etat, qui provoque le « crédit crunch » ou crise des liquidités, et la faillite des entreprises les plus fragiles.

A cela, les économistes de l'offre répliquent que le temps est une condition nécessaire de la réussite du programme. Certes, disent-ils, dans un premier temps les réductions d'impôt risquent de se traduire par un déficit budgétaire. Mais il faut avoir le courage d'attendre que les effets bénéfiques se fassent sentir, sur les épargnants, sur les contribuables qui retrouvent une motivation à leur effort, sur les assistés qui se remettront au travail.

Les économistes de l'offre critiquent, pour leur part, l'excès de rigueur monétaire : les faillites et le chômage provoqués par la récession accroissent le déficit budgétaire par l'effet des programmes d'assistance et par l'indemnisa-

tion du chômage. Les taux d'intérêt élevés pénalisent les investissements : les entreprises qui travaillent au-dessous de leurs capacités ne construisent pas d'usines neuves. En fait, les économistes de l'offre contestent le dogme monétariste que la Réserve fédérale puisse effectivement contrôler la masse monétaire. Ils dénoncent vivement le climat d'incertitude préjudiciable à l'investissement créé par les fluctuations erratiques du taux d'intérêt, qui résultent d'une politique de cibles monétaires guidées par la publication hebdomadaire des agrégats financiers. Mais le paradoxe est qu'ils sont aussi, d'une certaine manière, des monétaristes puisqu'ils estiment que la discipline monétaire est finalement l'objectif le plus important. Ils prévoient le maintien de taux d'intérêt élevés aussi longtemps que demeureront les anticipations inflationnistes des agents économiques.

Les économistes de l'offre proposent, dans ces conditions, d'aller encore plus loin. Pour briser réellement les anticipations inflationnistes, pour supprimer les fluctuations des taux d'intérêt et pour revenir à la stabilité, recommandent ainsi les plus audacieux d'entre eux, il faut revenir à l'étalon-or et à la fixité des taux de change, qui rétabliront les disciplines automatiques qui existaient dans l'économie mondiale d'avant 1914. Pour eux, aucune politique monétaire n'est réellement crédible : la meilleure politique monétaire est donc de n'en avoir pas en rétablissant un régulateur naturel qui limitera la création de crédits et brisera radicalement les anticipations inflationnistes. Le retour à l'or ferait immédiatement baisser le taux d'intérêt à long terme, diminuerait ainsi fortement la charge budgétaire de la dette publique, qui s'élève à quelques mille milliards de dollars, et encouragerait les prêteurs, ce qui éloignerait le spectre menaçant de la crise financière.

Le dollar a abandonné sa convertibilité-or sur le plan interne il y a cinquante ans, et il y a dix ans sur le plan externe. Pour étudier l'éventualité d'un retour à la convertibilité, Ronald Reagan a désigné, en août 1981, une Commission de l'or (Gold Commission), où se retrouvent des monétaristes opposés à l'or, et des économistes de l'offre qui lui sont favorables, comme Lewis E. Lehrman. Cette commission doit remettre ses conclusions dans le courant de 1982.

Une décision de retour à la convertibilité-or du dollar, qui ne pourrait en tout état de cause n'être que partielle sur le plan interne (gageant par exemple sur les réserves d'or du Fed une fraction déterminée des crédits distribués) aurait peut-être l'avantage de résoudre quelques-unes des contradictions internes de l'économie de l'offre. Mais elle présenterait, par ailleurs, de graves dangers potentiels. La rupture brutale des anticipations inflationnistes ferait probablement baisser fortement le taux d'intérêt et rétablirait sans doute, une confiance internationale massive dans le dollar. Mais elle disloquerait très certainement le système monétaire européen, obligerait les principaux partenaires économiques des Etats-Unis à s'aligner, et risquerait ainsi de provoquer une imminente vague

déflationniste au niveau mondial, entraînant récessions majeures, faillites, chômage, retour au protectionnisme et troubles sociaux et politiques de grande ampleur.

Les avocats d'un retour à la relique barbare fustigée par Keynes, font valoir que les prix et les taux de change sont restés d'une stabilité remarquable au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1933, date à laquelle Roosevelt abandonne l'étalon-or. Ils ne tiennent évidemment pas compte de l'instabilité de l'activité qui caractérise aussi cette phase de l'histoire économique, avec son cortège de paniques financières et de dépressions.

La Reaganomie peut se justifier de cet échec en disant que le timing a été mal calculé, les réductions d'impôt précèdent les réductions de dépenses et changeant ainsi entièrement le sens des anticipations. Mais, outre qu'il n'était pas très réaliste d'anticiper la possibilité politique de réductions drastiques des dépenses, les contradictions sont peut-être plus profondes et touchent à la nature même des fondements théoriques des deux composantes conceptuelles du programme Reagan.

Les deux courants de la Reaganomie, le monétarisme et l'économie de l'offre sont certes unis devant l'ennemi commun, Keynes, et la relance de la demande. Mais le diagnostic qu'ils portent sur ce qui est le plus nocif n'est pas le même : les hypothèses de comportement qu'ils formulent et les stratégies qui en découlent présentent des différences qui vont au-delà de simples nuances. La persistance de taux d'intérêt élevés n'est ainsi pas jugée de la même manière par les deux courants de la Reaganomie : les monétaires considèrent que c'est le prix à payer pour réduire la croissance de la masse monétaire, même si c'est la récession qui en découle ; au contraire, les économistes de l'offre désirent avant tout créer les conditions favorables au déclenchement d'une grande reprise des investissements et souhaitent donc voir les taux diminuer rapidement.

De même l'opportunité du " tax cut " divise profondément les deux courants. Les monétaristes savent d'expérience que la réduction des recettes fiscales se traduit dans un premier temps par un déficit budgétaire et que les besoins d'emprunt du Trésor public constituent le principal signal auquel sont sensibles les opérateurs financiers. Tout ce qui pourrait aggraver le déséquilibre du budget est donc, pour les monétaristes la condamnation absolue d'une politique de baisse des taux d'intérêt et de désinflation.

Ainsi, le fondement de la controverse est-il sans doute une différence d'appréciation des comportements des agents économiques. Les monétaristes traditionnels sont prêts à admettre que le coût social de la désinflation peut être élevé, et préconisent des objectifs graduels de décélération de la masse monétaire dont la crédibilité est fondée sur la rigueur qu'ils ne sont pas prêts à laisser remettre en cause par une politique d'accompagnement qui risquerait de creuser le déficit budgétaire et d'affaiblir la crédibilité de la politique monétaire. A l'in-

verse les économistes de l'offre pensent que l'inflation peut être réduite rapidement avec un coût social limité, dans la mesure où les changements d'anticipation des agents se feront très vite en réponse à la nouvelle politique.

Mais le conflit entre les deux écoles n'est pas seulement de nature théorique. Il oppose aussi deux forces sociales qui sont derrière le programme Reagan, les financiers et les industriels. La communauté financière est surtout attachée à la désinflation, la communauté des affaires vise surtout la reprise de la production réelle et de l'investissement.

Face aux deux excès symétriques, d'une part que seule la monnaie compte, d'autre part que seuls le long terme et les anticipations importent, l'économie américaine souffrira en 1982 et 1983 d'avoir choisi une voie moyenne qui n'en est pas une, tant les contradictions entre les deux thèses se révèlent insolubles à l'expérience. Le paradoxe est que, dans la vigueur même de son anathème lancé contre Keynes, le premier budget du programme Reagan aura été finalement le plus keynésien depuis longtemps, si on en juge par l'ampleur du déficit prévu qui pourrait atteindre 3 ou 4 % du PNB ces prochaines années. D'ailleurs l'inventeur du " tax cut " n'a-t-il pas été John F. Kennedy ?

### **Les contradictions internes à l'économie de l'offre**

L'économie de l'offre peut aussi être critiquée par rapport à l'optimisme exagéré de ses hypothèses. Le retour aux valeurs puritaines, la reprise simultanée de l'ardeur au travail, de l'épargne et de l'investissement ne pouvait évidemment pas résulter d'une simple vague d'enthousiasme accompagnant l'annonce du Plan Reagan. Les « modèles » économétriques sur lesquels étaient fondés les prévisions exagérément optimistes de reprise et de stabilisation qui ont servi de base au programme, ne parlent guère en faveur du sérieux scientifique de leurs auteurs, même s'il faut tenir compte de l'effet d'annonce indispensable à la réussite du programme. D'autre part, il n'est pas si évident que les agents économiques déterminent leur degré d'activité ou leur épargne en fonction des prélèvements fiscaux ou des transferts sociaux. Peut-être était-ce vrai dans l'économie des entrepreneurs libres et de la rareté du XIX<sup>e</sup> siècle. Peut-être n'est-ce plus aussi vrai dans l'économie des grandes organisations protectrices et de l'abondance, où les efforts sont davantage déterminés par la pression sociale et les facultés d'insertion socio-professionnelles que par la recherche des moyens d'échapper à son percepteur.

Les critiques de gauche reprochent également au Programme Reagan, son insensibilité aux questions sociales et son caractère inégalitaire. Mais il y a plus qu'une insensibilité aux conséquences sociales du programme : il y a, là aussi, intention délibérée. Une conviction fondamentale de la doctrine Reagan est en

effet qu'il existe un dilemme fondamental entre équité sociale et efficacité économique, selon les canons du libéralisme classique et du puritanisme. Chaque citoyen est responsable de lui-même : comme en religion, chacun est responsable de son propre salut. Il ne peut pas avoir de droit sur la collectivité s'il n'assume pas, en même temps, ses propres responsabilités vis-à-vis de celle-ci, c'est-à-dire par le travail. C'est cette conviction qui conduit à mettre en œuvre une politique susceptible de conduire à une régression sociale et de profondes distorsions géographiques dans le but de redresser, par la force, la productivité.

L'effet combiné des réductions des impôts et des dépenses publiques, pour 1982, sera finalement de prendre environ 30 milliards de dollars aux catégories défavorisées pour les redistribuer aux riches. De nombreuses familles pauvres souffriront de la diminution des bons d'alimentation, des subventions aux transports urbains, des aides diverses au revenu, etc.

On estime que la moitié environ des 30 millions d'Américains, membres de familles situées au-dessous de la ligne de pauvreté (8 450 dollars pour une famille de 4 membres) verront leurs revenus réduits de 5 % à 10 % comme conséquence des premières mesures de réductions budgétaires. A l'inverse ce sont les Américains les plus riches qui bénéficieront le plus des rabais fiscaux, de la réduction du taux marginal d'imposition, des allègements de la fiscalité des entreprises. Pour certains, et cette vision a été curieusement confirmée fin 1981 par David Stockman dans des déclarations officielles à l'Atlantic Monthly, l'économie de l'offre ne serait qu'un prétexte solennellement fonctionnel, un « cheval de Troie » inventé par des économistes complaisants, pour justifier une réduction des impôts frappant les plus fortunés. Il ne s'agirait que de renouer avec la vieille philosophie que plus personne n'ose défendre directement, de la percolation vers le bas « trickle down », selon laquelle le bonheur des riches fait celui des pauvres et qu'il suffit d'accorder aux plus fortunés des exemptions fiscales pour qu'ils dépensent et qu'ils investissent plus, au bénéfice de la société tout entière.

Certains reprochent également au programme Reagan, l'approfondissement des inégalités régionales qu'il va entraîner. En effet, suivant les principes du nouveau fédéralisme le budget fédéral va devoir réduire son aide aux budgets des états et des villes. Les plus pauvres, particulièrement dans le Nord-Est, des collectivités locales se verront dans l'obligation de licencier de nombreux travailleurs sociaux, de mettre fin à des programmes sociaux et urbains, ou n'auront comme alternative que d'augmenter des impôts déjà élevés et de faire fuir encore davantage l'investissement. La pression de la fiscalité locale est déjà très inégalitaire, atteignant 15 à 20 % du revenu dans les grandes villes du Nord-Est, contre 5 à 10 % pour les grandes villes du Sud et de l'Ouest... Face à ces différences, industriels et travailleurs qualifiés risquent encore davantage que ces dernières années, de « voter avec leurs pieds » en émigrant vers des lieux plus cléments.

Plusieurs grandes municipalités, comme celle de Boston, ont déjà ainsi dû procéder à des licenciements massifs, en 1981. Or, il paraît clair que la reconversion des industries anciennes et la réanimation des régions déprimées ne résultera pas seulement d'une politique dure d'abandon pur et simple. Les industries nouvelles ne surgiront pas par magie. Ces dangers sont notamment dénoncés par Félix Rohatyn, associé de la Banque Lazard et financier du Parti démocrate, qui prône au contraire une politique massive d'aide aux régions touchées par la crise industrielle pour rebâtir des industries modernes, et pour reconstruire ou réhabiliter le cœur des grandes villes. Un mouvement d'opinion commence ainsi à se développer au sein de l'équipe qui cherche à renouveler le programme du Parti démocrate, pour recommander l'adoption par les Etats-Unis, d'une politique industrielle, nécessaire à la rénovation en profondeur du tissu productif. Il s'agit aussi, finalement, d'une approche privilégiant l'offre, mais à coup d'interventions renforcées de la part de l'Etat, à travers des subventions et des droits de douane, et non simplement, à coup de déréglementation et de rabais fiscaux.

Les défenseurs du programme Reagan répliquent que les réductions de dépenses touchent seulement les gaspillages, en rendant plus exigeants les critères d'éligibilité, tout en protégeant les vrais défavorisés (les « *truly needy* »). Pour eux, la plupart des programmes sociaux manquent leur objectif et accroissent la pauvreté d'une part parce qu'ils sont mal ciblés et bénéficient souvent à ceux qui n'en ont pas besoin et d'autre part, parce qu'ils paient les pauvres pour les maintenir dans leur situation d'assistés au lieu de les aider à en sortir. En d'autres termes, les transferts sociaux, en réduisant le coût du non travail, sont une subvention à la paresse. Enfin, disent-ils, les pauvres souffrent davantage de l'inflation et du chômage qu'ils ne tirent bénéfice des programmes sociaux. Le meilleur service à leur rendre est de relancer l'économie dans la stabilité des prix.

Les partisans de la Reaganomie font remarquer que si beaucoup de programmes d'aide publique aux défavorisés ont été touchés par les coupes, et doivent l'être encore davantage au cours des prochaines années, deux des plus gros programmes du Welfare State qui représentent à eux seuls le tiers du budget fédéral, demeurent pratiquement indemnes : les pensions de retraite (Social Security), dont le budget atteint pour 1982 160 milliards de dollars, et l'Aide médicale aux personnes âgées (Medicare) dont le budget atteint 47 milliards au seul niveau fédéral.

Mais l'incapacité de l'Administration Reagan à porter le fer, au moins jusqu'à présent, dans les plus gros postes de dépenses du Welfare State pourrait être, de son point de vue, portée à son débit. La Sécurité sociale et le Medicare sont des programmes de droit acquis (entitlements), c'est-à-dire que leurs budgets augmentent automatiquement chaque année, quelles que soient les décisions du Congrès, en fonction de l'accroissement du nombre des bénéficiaires éligibles et des réajustements dus à l'inflation. Ils se sont ainsi accrus au rythme de 13 %

l'an, ces dernières années, et devraient atteindre respectivement 220 milliards et 75 milliards en 1986.

Ce processus de croissance est véritablement inmaîtrisable, chaque nouvelle génération de retraités recevant des allocations améliorées par rapport à la précédente, quoi que le Gouvernement puisse décider.

Alors qu'ils représentent ensemble près de la moitié du budget non militaire (avec 330 milliards de dollars contre 66 en 1970 et 156 en 1975), les gros programmes « d'entitlements » sont en effet restés virtuellement sacro-saints alors que les coupes ont été massives dans certains programmes bénéficiant réellement aux plus pauvres. Cela se comprend aisément pour des raisons électorales puisqu'ils bénéficient à ce « grey power » de plus en plus puissant d'environ 40 millions de citoyens âgés, votant souvent du côté conservateur. Mais l'incapacité à prendre des mesures sérieuses dans ces domaines porte un autre coup sévère à la crédibilité économique et politique du programme, tant les sommes en cause sont monstrueuses, et tant elles semblent appelées à continuer de s'accroître sans possibilité de contrôle.

Le reproche d'insuffisance des coupes budgétaires au regard même des objectifs de l'économie de l'offre pourrait être aisément transféré au domaine des réductions d'impôt. Les avantages fiscaux accordés aux catégories aisées sont déjà considérables, grâce notamment aux législations sur les fondations, de même que la libéralisation des règles d'amortissement et les crédits d'impôt à l'investissement sont des mesures qui ont déjà été maintes fois prises depuis vingt ans. En revanche, les mêmes comparaisons internationales montrent que le système fiscal américain est excessivement favorable à la consommation et à l'endettement, et ce d'autant plus que les revenus sont élevés. La déduction du revenu réel imposable des intérêts des emprunts personnels aboutit par exemple à des taux d'intérêt réels négatifs, même aux niveaux actuels, ce qui constitue évidemment une très forte incitation à la consommation et aux spéculations de toute nature. Si le gouvernement avait vraiment voulu favoriser l'épargne et l'investissement, il eût fallu commencer par la réforme fiscale, en supprimant l'incitation inflationniste à s'endetter, ou encore en augmentant fortement le poids de la taxe à la valeur ajoutée assise sur la consommation par rapport à l'impôt sur le revenu.

Dernière contradiction interne de l'économie de l'offre ; il est clair qu'une contraction des programmes sociaux et des services publics risque de provoquer une réduction de l'activité et de l'emploi, se retrouvant en accroissement plus important des allocations chômage. Cette politique risque aussi d'exacerber les conflits sur la répartition des revenus et d'alourdir le climat social, ce qui serait peu propice à un redressement de productivité. Ces inconvénients ne pourraient être limités qu'en restreignant les coupes budgétaires aux aides destinées aux groupes sociaux du bas de l'échelle, peu capables de se défendre politiquement :

mais ce serait alors incompatible avec la doctrine que les transferts sociaux doivent être réservés aux seuls vrais nécessiteux.

Toutes ces analyses montrent à quel point le succès de l'économie de l'offre est liée à la reprise rapide d'une forte croissance. Si la croissance n'est pas au rendez-vous, comme cela semble être le cas, la Reaganomie s'effondre dans ses contradictions.

Finalement, on pourrait conclure que la réponse des économistes de l'offre aux signes d'échec du programme Reagan présente un certain degré de cohérence interne. Si les contradictions du programme semblent entraîner l'économie américaine dans la spirale récessionniste, c'est parce que l'on n'est pas allé assez loin : les anticipations inflationnistes ne se sont pas calmées parce que les coupes budgétaires n'ont pas été suffisamment crédibles ; les taux d'intérêt n'ont pas diminué parce que la politique monétaire ne deviendra crédible que lorsqu'un régulateur automatique comme l'or aura été rétabli, etc.

Mais il y a peu de chance que le choix des autorités se porte désormais vers une radicalisation de l'économie de l'offre. Quel que soit sa cohérence interne, le raisonnement repose sur des hypothèses trop mal vérifiées, et d'ailleurs totalement invérifiables sinon par l'expérience effective et chargée de risques, pour assurer son succès. En revanche, les conséquences d'un échec seraient telles sur le déficit budgétaire, le taux d'intérêt, la récession et le chômage que le risque apparaît beaucoup trop élevé pour pousser le pari plus loin. Le pari de l'économie de l'offre, viser le long terme, se révèle finalement par trop irréaliste dans la société démocratique américaine, où aucun responsable politique ne peut se soustraire à la nécessité d'avoir à montrer des résultats rapides en fonction du cycle des élections et des groupes d'intérêt organisés.

## **Les origines de la Reaganomie**

### **Le désarroi américain**

L'arrivée au pouvoir de l'Administration Reagan doit être replacée dans ce contexte de malaise économique croissant que connaissent les Etats-Unis depuis dix ans. Il est sans doute trop tôt pour dire si le programme Reagan est un point de départ vers une ère nouvelle et vers une renaissance de l'Amérique, ou au contraire un échec grave susceptible d'ouvrir la voie à une nouvelle grande dépression. Ce qui est manifeste, c'est que la Reaganomie est un aboutissement. Aboutissement économique, après une décennie de stagflation et d'échecs des politiques tentées pour y faire face. Aboutissement politique, qui témoigne du glissement vers le conservatisme d'une grande partie de l'opinion publique amé-

ricaine. Aboutissement intellectuel, qui illustre la désillusion du public vis-à-vis des économistes de profession et à l'égard de l'intervention du gouvernement dans la vie économique et sociale ; une nostalgie du retour aux sources de la prospérité américaine : l'initiative individuelle ; un appel quasi-religieux et unanime à renouer avec la vigueur de l'esprit des premiers pionniers.

Une bonne partie de l'opinion publique est convaincue que le malaise économique est dû à un excès d'intervention de l'Etat. Atteints dans leur vie quotidienne et dans leur pouvoir d'achat par le déchaînement de la hausse des prix, ils réclament désormais la priorité à la lutte contre l'inflation, rangée auparavant au rang des négligences bénignes. Ils ont présent tous les jours devant leurs yeux l'inefficacité de nombreux programmes sociaux, les gaspillages et les détournements auxquels ils donnent lieu ; les blocages et les tracasseries administratifs et juridiques dont sont victimes les entreprises et les particuliers du fait de la prolifération des réglementations et de la gabegie des bureaucraties.

Pour bien comprendre les options et le caractère radical de la Réaganomie, il est important de la situer comme l'aboutissement d'un processus long d'évolution macroéconomique et de la politique économique. Après deux décennies de croissance forte dans la stabilité, les Etats-Unis ont connu depuis dix ans une croissance heurtée, accompagnée d'une productivité stagnante et d'une inflation galopante. Face à ces difficultés, les politiques économiques traditionnelles sont devenues impuissantes et semblent même au contraire avoir contribué à amplifier la crise. L'élection de Ronald Reagan et la mise en œuvre de son plan représentaient précisément la prise de conscience par le public américain qu'il fallait essayer autre chose, qui rompe radicalement avec le passé, pour tenter de sortir de ce cercle vicieux « stop and go » stagflationniste.

### **Du keynésianisme triomphant à l'ère de la stagflation**

Après la très forte croissance des années 40, la décennie 50 est marquée par une croissance ralentie et heurtée. Les Démocrates reviennent au pouvoir en 1960, sur un programme de relance économique et sociale de grande ampleur. Kennedy fait voter en 1964 un « tax cut » très ample. C'est sous l'Administration Johnson que l'on assiste vraiment à la montée en puissance des dépenses sociales, à travers les programmes de la Grande Société, qui vont profondément transformer le paysage économique.

La part des dépenses du budget fédéral dans le PNB passera ainsi de 18 % en 1960 à 20 % en 1970 et à 22 % en 1980 alors qu'elle ne dépassait pas 13 % en 1950. Les budgets locaux subissent la même croissance passant de 6 % en 1945 à 14 % en 1980. Ainsi la part totale des dépenses publiques, fédé-

rales et locales, représente 36 % du PNB en 1980, contre 29 % en 1965 et 19 % en 1945.

De 1960 à 1975, les dépenses militaires ne font que doubler en dollars courants, passant de 50 à 100 milliards. Mais les dépenses sociales fédérales sont multipliées par 6, passant de 17 à 114 milliards, de même que les dépenses locales, qui passent de 8 à 41 milliards pour l'assistance sociale et de 19 à 89 pour l'éducation. On assistera ainsi au sein du budget fédéral, à une diminution constante du poids des dépenses de défense, et de relations internationales, de 60 % en 1950 à 50 % en 1960, à 40 % en 1970, puis à 27 % en 1975 et à 23 % en 1980. Parallèlement les dépenses de soutien du revenu qui vont essentiellement aux retraites, à l'aide sociale et à l'assurance-maladie passeront de 18 % du budget en 1960 à 22 % en 1970 et à 33 % en 1980 ; les dépenses de santé et d'éducation de 2 % en 1960, à 11 % en 1970 et à 16 % en 1980 ; les subventions aux états et collectivités locales, destinées elles aussi essentiellement à des programmes sociaux, passeront de 7 % en 1960 à 12 % en 1970, à 15 % en 1975 et à 17 % en 1980. Le nombre des différents programmes sociaux fédéraux, qui était de 200 en 1960 dépassera 1 000 en 1980. Le nombre des emplois publics s'est aussi fortement accru, surtout au niveau des états et des municipalités, passant de 8,6 millions en 1960 à 12,6 en 1970 et à 16 millions en 1980 (contre 4,2 en 1940).

Les déductions fiscales, la forte progression des dépenses fédérales et des dépenses de transfert provoquent dans un premier temps un boom de l'économie sans précédent à la fois par son ampleur et par sa durée. Fondée sur la consommation de biens durables, la construction et les industries d'armement, la croissance est pratiquement ininterrompue de 1961 à 1969, avec un taux constamment compris entre 4 % et 6 % et un chômage maintenu à son minimum virtuel de 5 %.

Les années 60 constituent ainsi véritablement un âge d'or de l'économie américaine : l'enrichissement se généralise, les poches de pauvreté se réduisent, les inégalités décroissent, les Etats-Unis comblent leur retard dans les consommations collectives en adoptant, comme l'Europe, le Welfare State. L'abondance des rentrées fiscales provoquées par la relance permet d'accroître les dépenses sans pratiquement recourir à l'impôt ni au déficit budgétaire. A l'extérieur, l'Amérique est puissante et respectée. Le dollar règne en maître sur le système monétaire international et permet aux Etats-Unis de régler sans difficultés un déficit des paiements extérieurs croissant. Les multinationales américaines s'implantent en Europe. Le mode de vie américain se diffuse partout dans le monde développé, porté par la prospérité générale. C'est à partir de la fin des années 60 que ce mode de croissance commence à donner des signes d'épuisement. La croissance passe d'une pente de 4 à 5 % à une pente de 3 à 4 % de 1971 à 1973, puis de 2 à 3 % de 1976 à 1979. Surtout elle devient de plus en plus heurtée, alors qu'on croyait, dans l'euphorie des années 60, être à jamais débarrassé du

cycle économique. Le cycle des affaires réapparaît, ainsi que les crises périodiques de liquidités comme en 1970-1971, en 1974-1975 et en 1981-1982.

La réduction de la croissance se produit au moment où la montée des dépenses sociales et des dépenses de la guerre du Viet Nam font apparaître un déficit budgétaire qui ne se résorbera plus, oscillant entre 1 % et 4 % du PNB (en 1976). L'inflation et la spéculation se déchaînent, alimentées par des créations de crédits qui font qualifier l'économie américaine d'« économie d'endettement ». Le dollar, contesté sur les marchés des changes abandonne dès 1971 sa convertibilité-or et connaît depuis des fluctuations cycliques accusées sur les marchés des changes.

Face aux difficultés économiques, à la montée de l'inflation et du déficit budgétaire, la politique économique devient hésitante et fluctuante, au gré du rythme des élections et du cycle économique : elle voit alterner, au cours de la décennie 70, les périodes de laxisme budgétaire et monétaire, pour lutter contre le chômage par la relance de l'économie, et les périodes de restriction, pour lutter contre l'inflation. Le monétarisme commence à faire des adeptes, aux dépens du keynésianisme.

Nixon échouera, tant avec le gradualisme d'inspiration monétariste accompagné de gel des prix et salaires, qui conduira au « crédit crunch », qu'avec la New Economic Policy de 1971, qui mènera à l'inflation de 1973 puis à la dépression de 1975. Ford ne réussit pas à diminuer les impôts ni les dépenses. La relance Carter de 1977 aboutira à l'inflation galopante de 1978-1979, à une nouvelle vague de spéculation et à la déroute internationale du dollar.

### **La montée du néo-conservatisme**

L'élection de Ronald Reagan en 1980 était relativement improbable : Reagan représentait l'aile droite radicale, et non l'establishment modéré de centre-droit du Parti républicain. Même lorsqu'il eut acquis l'investiture, l'issue du scrutin resta indécise jusqu'au jour des élections. Et pourtant sa victoire fut très sensible, témoignant d'un fort glissement conservateur, à la mesure des inquiétudes et des déceptions accumulées. Reagan l'emporta massivement dans les États du Sun-Belt et de l'Ouest, mais emporta aussi des succès marquants et inespérés, dans les bastions démocrates des états industriels de l'Est.

Après les années noires de la fin de la Présidence Nixon, et les années sans saveur de la Présidence Ford, les Américains avaient élu Jimmy Carter dans l'enthousiasme. Celui-ci leur avait promis déjà un retour aux sources, celles de la rigueur morale dans la conduite des affaires publiques : ne plus mentir au public comme d'autres l'avaient fait sur le Watergate ou sur l'engagement au

Viet Nam ; promouvoir les droits de l'homme et mettre fin au cynisme dans la conduite de la politique étrangère, etc. Il s'était engagé également à assainir l'économie : diminution du chômage par la relance, lutte contre la croissance de la bureaucratie fédérale, lutte contre les monopoles et les situations acquises.

La déception a été à la mesure des espoirs initiaux. Le retour brusque du balancier vers la droite et vers le conservatisme qu'incarnait Ronald Reagan, candidat de l'aile droite du Parti républicain est attribuable à plusieurs causes. L'échec économique avec l'emballement de l'inflation en 1979-1980 ; l'humiliation subie à l'étranger, notamment à l'occasion de la révolution dans ce bastion de la présence américaine au Moyen-Orient qu'était l'Iran ; la crainte sourde d'être dépassé au niveau mondial, sur le plan économique par le Japon, sur le plan militaire par les Russes ; l'exaspération enfin devant les hésitations, les scrupules excessifs et le manque de leadership de Jimmy Carter face aux difficultés.

Les origines intellectuelles de la Reaganomie sont à rechercher dans les circuits non traditionnels, situés à l'écart de l'establishment universitaire et politique. Alors que, au début des années 60, le programme Kennedy émergea de la rencontre de l'Université convertie aux idées keynésiennes sur le « fine tuning » et le budget de plein emploi (les « têtes d'œuf » que l'Administration démocrate introduisit en masse à Washington) avec les intérêts des groupes socio-économiques qui constituaient la base électorale du Parti démocrate, c'est-à-dire le mouvement syndical et les minorités, l'économie de l'offre naquit de la rencontre d'intellectuels et de politiciens relativement marginaux issus de la « majorité silencieuse ».

Le terme même d'économie de l'offre n'était d'ailleurs pas encore forgé il y a cinq ans. Ceux qui l'inventèrent et le véhiculèrent les premiers furent des économistes situés à la marge de l'Université, comme Arthur Laffer ; des journalistes comme Jude Wanniski, du Wall Street Journal ; des politiciens ultra-conservateurs comme le représentant Jack Kemp, ou le sénateur William Roth.

La courbe de Laffer devint le symbole d'une campagne d'opinion qui fit en cinq ans un nombre croissant de convertis. Ce diagramme montre comment les recettes fiscales de l'Etat diminuent d'autant plus que le taux d'imposition augmente, une fois franchie une certaine limite. Ce paradoxe est la conséquence de l'hypothèse selon laquelle des impôts trop élevés finissent par décourager le travail et l'investissement : le produit taxable diminue constamment avec le taux de la taxe ; à partir d'une certaine limite c'est même le volume des taxes qui diminue donc. Le message délivré par la courbe de Laffer avait l'avantage de la clarté : une diminution des impôts provoquerait une telle stimulation de l'offre, donc de la croissance, que le gouvernement y gagnerait finalement davantage de recettes qu'il ne perdrait d'impôts.

## Les filiations intellectuelles de l'économie de l'offre

Pour les économistes de l'offre, le keynésianisme est mort depuis qu'il a fait la preuve de son impuissance face à la récession de 1974-1975 : en dépit d'un déficit budgétaire record de 45 milliards de dollars, le chômage atteignait 9 % en même temps que l'inflation s'accélérait. Ainsi se trouvait contredite la fameuse relation de Philips des keynésiens, qui établissait une relation inverse entre chômage et inflation.

C'est sur ce terrain favorable qu'allait naître l'économie de l'offre. Lorsque à partir de 1977, la chute des gains de productivité apparut évidente, les économistes de l'offre, à la différence des keynésiens et des monétaristes, avaient une explication toute trouvée. Le contrôle keynésien de la demande globale avait toujours joué dans le même sens, celui de l'augmentation des dépenses publiques, et non celui des réductions d'impôts, pour relancer la demande ; celui de l'augmentation de la pression fiscale, et non celui des restrictions budgétaires, pour freiner l'inflation. Cette croissance indéfinie de l'Etat avait abouti à décourager le travail et l'initiative, l'épargne et l'investissement, c'est-à-dire les vrais déterminants de la prospérité.

Les économistes traditionnels accueillirent la doctrine de l'économie de l'offre avec une certaine réserve, émettant des doutes sur ses hypothèses simplificatrices à l'extrême et sur le sérieux intellectuel de ses promoteurs. La simplicité du message de l'économie de l'offre, diminuer les impôts et tout ira mieux, qui constituait sa force d'appel principale auprès de l'homme de la rue, était en même temps une cause de rejet par les milieux d'économistes professionnels férus de raisonnements plus sophistiqués. Néanmoins, il existe une filiation très claire entre l'économie de l'offre et des doctrines économiques établies sur le plan académique. Les doctrinaires de l'économie de l'offre font ainsi souvent référence à la loi de Say, formulée il y a deux siècles par les Physiocrates, selon laquelle l'offre crée sa propre demande, et dont Keynes avait pris le contre-pied, mettant au contraire en avant la nécessité de stimuler la demande pour susciter l'offre. Le retour à l'économie de marché, la diminution du poids de l'Etat dans l'économie, la rigueur monétaire sont aussi des messages de l'école monétariste, dont le promoteur le plus éminent aux États-Unis est le Prix Nobel Milton Friedman.

La relance de l'économie par le déficit budgétaire, combinée avec une politique monétaire stricte sont des recommandations de l'économiste canadien Robert Mundell, qui établit que la politique budgétaire et la politique monétaire doivent être utilisées pour des objectifs différents, la première pour la relance, la seconde pour la lutte contre l'inflation. Mundell recommande par ailleurs le retour à la fixité des changes, de même que Lewis Lehrman, Arthur Laffer et Jude Wanniski se font les avocats d'un rétablissement de la parité-or du dollar. Quant aux « tax cuts », ils ne sont pas tout à fait nouveaux dans l'histoire

économique américaine, de ceux imaginés par Andrew Mellon en 1921, 1926 et 1928, au « tax cut » de Kennedy en 1964.

Quoi qu'il en soit de sa nouveauté réelle, c'est surtout dans les couches socio-politiques qui allaient porter Ronald Reagan au pouvoir que l'économie de l'offre conquiert ses adeptes les plus vigoureux. Son message était simple, voire simpliste et rencontrait les intérêts économiques d'un certain nombre de groupes sociaux menacés par l'inflation, la fiscalité et la montée des bureaucraties. Aux grands groupes d'industriels, traditionnellement critiques de l'intervention gouvernementale, vinrent se joindre les bataillons nombreux des classes moyennes, fatigués de l'interventionnisme fédéral et du poids des réglementations, allergiques à une imposition croissante, excédés par les gaspillages auxquels donnaient lieu les programmes d'intervention économiques et sociaux. Conscient du malaise persistant de l'économie américaine et de l'affaiblissement relatif de la puissance internationale des Etats-Unis, atteint par l'inflation dans son pouvoir d'achat, ce mouvement d'opinion reporta le blâme sur les économistes professionnels et sur les partis traditionnels, accusés de conduire le pays au déclin par leurs recommandations technocratiques. On reconnaît dans ces positions une filiation très nette avec le vieux courant populiste anti-washingtonien, anti-establishment et anti-intellectuel, tendance toujours présente dans la vie politique américaine, d'Andrew Jackson à Huey Long et George Wallace ; cette fois-ci le populisme simpliste, et rencontrait les intérêts économiques d'un certain nombre de groupes fit alliance avec les grands trusts industriels contre l'Etat social-démocrate. Le revivaliste animé par les églises évangélistes, qui joua un grand rôle dans l'élection de Ronald Reagan en lui fournissant des bataillons de militants pleins de fougue et en transformant les prêches télévisés en autant de messages électoraux.

La nouvelle doctrine se présente comme un retour aux sources de la prospérité américaine, un appel mobilisateur à la vigueur de l'esprit des pionniers et des premiers immigrants étouffé par l'emprise tentaculaire de l'Etat, affaibli par l'euphorisant des transferts sociaux. Pour revenir à l'âge d'or de l'Amérique, il faut renouer avec l'éthique puritaine et avec les vieilles valeurs qui permettront la renaissance : l'idéal de l'homme libre, du travail, de l'épargne et de la religion. La Moral Majority dénonce l'ère de l'hédonisme et de l'égoïsme, la « me-generation » du « self-fulfillment » qui a succédé à l'ère de l'abnégation, ou « self denial ». L'éthique protestante vient ainsi épauler la doctrine des prix relatifs, seule logique à laquelle obéissent les comportements humains.

Cette dimension morale et religieuse de la Reaganomie est essentielle, si l'on veut comprendre le caractère radical et entier du programme économique et la violence du ton sur lequel il est proclamé. L'heure n'est pas à l'art délicat du compromis, ni au doute scientifique, mais au prêche sans concession nécessaire pour provoquer l'élan unanimiste des foules : il ne s'agit rien moins que d'exorciser la perversion de l'idéal américain par les doctrines modernes.

Il convient enfin de replacer la doctrine de Reagan dans le cadre des clivages interrégionaux qui s'approfondissent au sein de l'économie américaine. La victoire de Reagan est aussi la victoire des régions neuves sur les régions anciennes, des industries nouvelles du Sun Belt sur les industries obsolètes de la Côte Est et des Grands Lacs. Elle signifie que les entrepreneurs prospères du Texas, de Georgie et de Californie en ont assez de payer des taxes pour venir en aide aux industries en faillite, aux poches de chômage et aux banlieues dévastées par la crise économique de l'Ohio, du Michigan ou du Massachusetts. Ce sont les clivages de la guerre de Sécession qui, curieusement, se reproduisent à l'envers, un siècle après : c'est le Sud, maintenant, qui est devenu républicain et qui prône les valeurs industrielles.

Dans la communauté intellectuelle, la mode a également évolué vers la droite ces dernières années. Déçus par l'inefficacité des programmes sociaux de la Grande Société, et par la perte d'influence du Parti démocrate et du mouvement syndical, conscients également d'un certain déclin de l'Amérique, les intellectuels glissèrent du progressisme au conservatisme. En témoignent par exemple le succès grandissant des idées incarnées par la revue « The Public Interest », ou par la revue « Commentary », ainsi que la prolifération d'instituts para-universitaires de recherche en sciences sociales (le Hoover Institute de Stanford par exemple, ou l'American Enterprise Institute).

Le message central du mouvement néo-conservateur, incarné par des hommes tels qu'Irving Kristol, Daniel Bell, Nathan Glazer ou Daniel Patrick Moynihan, est la lutte contre l'influence grandissante de l'Etat. Selon l'école de pensée du Public Choice, qui renoue avec la pensée libérale du XVIII<sup>e</sup> siècle, la croissance de l'Etat obéit à une logique autonome qui échappe à tout contrôle et qui pervertit lentement les institutions de la société libérale. Tous les groupes d'intérêt se liguent pour exiger des bénéfices toujours accrus de l'Etat : ils se réconcilient sur le dos du budget. Les marchés politiques sont imparfaits : ils privilégient les oligopoles sociaux au détriment de la masse inorganisée des citoyens. La démocratie réussie, au contraire, repose sur une fraction aussi vaste que possible de citoyens qui ont du bien commun un sens qui ne se réduit pas à la somme des intérêts individuels. Le fondement de la société libérale repose sur la vertu des groupes sociaux de subordonner leurs intérêts particuliers à l'intérêt général. Or ce contrat social fondamental a été rompu par la révolution des « ayant-droits » : il existe maintenant un grand nombre de citoyens qui estiment que la collectivité leur doit tout, et qu'ils ont des droits sans responsabilités. Les contradictions culturelles du capitalisme ont éclaté au grand jour. L'encouragement de la poursuite des satisfactions personnelles et de l'épanouissement du moi est devenu incompatible avec les problèmes pratiques d'organisation, d'efficacité et d'équilibre entre les coûts et les bénéfices que posent les sociétés industrielles modernes. Face au poids montant de l'Etat, la sociologie fiscale a dysfonctionné. Pour rétablir l'esprit des communaux « communs », il faut procéder à

un véritable réarmement moral afin de veiller avec vigilance à ce que les groupes de pression n'abusent pas de l'Etat. Car si tout le monde met ses moutons à brouter sur les prés communaux, il n'y aura bientôt plus de prés. Veiller au bien commun en résistant aux pressions : l'esprit du Programme Reagan n'est pas loin...

Alors que la gauche social-démocrate avait dans les années 60 un quasi-monopole de la pensée, autour des prestigieuses universités de la côte Est ou de la Brookings Institution, la décennie 70 voit la montée des intellectuels conservateurs qui retournent au profit de la droite l'enseignement de Gramsci sur la conquête du pouvoir intellectuel, préalable à la prise du pouvoir tout court. Aujourd'hui ce sont les idées social-démocrates qui sont sur la défensive aux Etats-Unis. Le Parti démocrate l'a bien compris et a engagé un effort de rénovation de son programme, autour d'économistes comme Lester Thurow ou Felix Rohatyn.

Plusieurs initiatives politiques marquantes accompagnèrent ces dernières années la montée intellectuelle de l'économie de l'offre, comme la proposition 13, émanant d'un groupe de citoyens californiens exigeant victorieusement une réduction des impôts locaux ; comme encore la proposition de loi Kemp-Roth de 1977 recommandant la diminution d'un tiers de l'impôt fédéral sur le revenu. Celle-ci, inscrite dans la plate-forme électorale républicaine des élections législative de 1978 n'aboutira qu'avec le programme Reagan, mais dès 1978, une réduction de la taxation des gains en capital est votée. Progressivement, la nouvelle doctrine acquit droit de cité au sein de l'establishment du Parti républicain avec le soutien d'économistes universitaires éminents comme Martin Feldstein ou Milton Friedman qui s'y rallièrent partiellement, et de conseillers traditionnels comme Alan Greenspan, George Schultz et Arthur Burns. La diminution des impôts devient ainsi un élément clef du programme électorale de la campagne pour l'investiture républicaine, qu'emporta Ronald Reagan en 1980.

## **L'avenir de la Reaganomie**

### **Où va la Reaganomie ?**

Après une année d'expérience, après la chute de l'enthousiasme un peu naïf des débuts, après la condamnation des prévisions optimistes sur la croissance et l'équilibre budgétaire, où va le programme de Reagan ? Il ne faut sans doute pas juger la Reaganomie simplement sur les tristes résultats de la fin 1981 et du début 1982. Malgré les échecs et les contradictions non encore résolues les résultats atteints ne sont pas minces, même si les excès des thèses de l'éco-

nomie de l'offre en convainquant plus grand monde. Si le budget fédéral ne semble pas devoir se réduire massivement, du moins sa croissance semble-t-elle être maîtrisée : en 1985 son poids dans le PNB ne sera sans doute pas plus élevé qu'en 1980, alors qu'on s'acheminait vers un poids de 25 %. La mentalité à Washington n'est plus de lancer de nouveaux programmes publics, ni de nouvelles réglementations : le changement est saisissant avec la situation d'il y a cinq ou dix ans. Alors que la part des dépenses non militaires dans le PNB est passée de 9 % en 1960 à 17 % en 1980, la tendance à la croissance semble désormais stoppée. En 1981, pour la première fois depuis la Grande Dépression et la démobilisation de 1945-1946, le nombre des emplois publics a diminué de 300 000, soit 2 %, surtout au niveau local. La tendance à l'augmentation indéfinie du taux marginal d'imposition en fonction de l'inflation semble également être stoppée. Enfin, la croissance de la masse monétaire est redevenue compatible avec la tendance à long terme au déclin de l'inflation. M 1 B s'était accrue de 8 % en 1978 et de 7 % en 1979, de 6 % en 1980 et de 3 % en 1981. La psychologie inflationniste a été atteinte : les indices Moody's des matières premières et Dow Jones ont baissé de 20 % en 1981, l'or de 50 %, l'immobilier et les prix de gros se mettent aussi à baisser.

Les options du projet de budget proposé par l'Administration pour l'année fiscale 1982-1983 présentaient d'ailleurs une grande continuité avec les tendances amorcées en 1981. Du côté des réductions d'impôt, la baisse prévue de 10 % du taux de l'impôt sur le revenu était maintenue. Tout au plus a-t-on recherché à limiter certains abattements et certaines échappatoires, en instituant un impôt minimum sur les entreprises. Du côté des dépenses, de nouvelles coupes étaient recherchées dans les dépenses sociales, pour 40 milliards de dollars environ, soit à peu près le même montant que pour le budget 1981-1982. Le gouvernement fédéral cherchait également à accentuer le processus de dévolution de certains programmes, tels les bons alimentaires, aux collectivités locales. Enfin le budget militaire connaissait à nouveau une forte progression (+ 18 %) voyant sa part du budget total passer de 23 % à 29 % en deux ans.

Mais, en face de ces quelques succès, la liste des échecs est impressionnante : l'investissement productif, condition du retour à la prospérité, n'a évidemment pas repris ; l'Exécutif aura du mal à faire voter son projet de budget en année électorale et devra renoncer à certaines de ses options ; le déficit budgétaire est impressionnant ; surtout, la récession semble se transformer en dépression et les stygmates de 1929 apparaissent, avec la multiplication des faillites, les licenciements massifs dans l'industrie et la construction, les défauts de paiement des débiteurs, etc., en attendant, peut-être, les faillites de banques.

Si la Réserve fédérale a pu jusqu'ici résister avec succès aux pressions émanant de toute part pour un relâchement de la politique monétaire, il y a peu de chance pour qu'elle puisse tenir longtemps cette position, face en particulier à l'éventualité du prochain cycle de reprise économique qui poussera à la hausse

du taux d'intérêt. On assisterait alors à une forte reprise de l'inflation. Quant aux réductions d'impôt, il y a peu de chance, compte tenu du déficit budgétaire, qu'elles doivent se poursuivre encore beaucoup. Plus le temps passera, et plus l'Administration Reagan sera déterminée par les perspectives de sa réélection en 1984 : le temps des mesures radicales s'éloignera de plus en plus. Mais l'effet des mesures prises en 1981 risque de se faire sentir plusieurs années de suite : peut-être provoqueront-elles des mécontentements tels que le balancier de la politique économique sera poussé à l'extrême dans l'autre sens, à l'occasion d'un retour des Démocrates ? Comme si souvent depuis vingt ans, l'économie américaine sortirait alors à nouveau de la crise par un regain de l'inflation. Le message de la Reaganomie aura alors quelque cohérence, à savoir qu'il est bien difficile d'accomplir des réformes structurelles dans les démocraties modernes, tout particulièrement dans la démocratie américaine. Si la détermination radicale est une condition nécessaire au changement réel, elle en est en même temps un facteur d'empêchement. La New Era n'aura alors été qu'une étape sur un chemin de croix de « stop and go » à l'anglaise.

### **La crise de la pensée économique américaine**

La mise en perspective du programme de Reagan dans l'histoire longue de la politique économique américaine suggère une question. Bien loin d'être l'amorce d'un renouveau, la Reaganomie ne serait-elle pas qu'un avatar supplémentaire d'une politique économique qui court d'échec en échec depuis quinze ans ? N'est-il pas de plus en plus probable en effet que l'économie américaine réagira au programme de Reagan selon le schéma de la pièce tant de fois jouée ces dernières années : rigidité à la baisse des dépenses publiques, aggravation du déficit budgétaire, nouvelle poussée de l'inflation, comme conséquences nécessaires du refus d'ajustement et de la préférence pour la consommation ?

Il est en tout cas très certainement excessif, comme le fait la philosophie du programme de Reagan, de vouloir placer la responsabilité des mauvaises performances de l'économie américaine depuis la fin des années 60 exclusivement sur l'extension du rôle du Gouvernement et sur les erreurs de politique économique qu'il a pu commettre. Certes, des politiques budgétaires et monétaires mal conçues ont contribué à l'instabilité de la croissance et à la montée de l'inflation. Certes, la prolifération des réglementations n'a pas été pour rien dans la stagnation de la productivité et le freinage de l'innovation. Certes encore la fiscalité et les transferts sociaux ont pu décourager l'investissement et ôter quelques récompenses à l'effort individuel.

Mais on peut se demander si la clarté même de la démonstration ne la rend pas suspecte. Le programme de Reagan est inspiré d'une certaine nostalgie de l'âge d'or américain, où la croissance était forte, où les Etats-Unis s'ache-

minaient vers la dominance économique mondiale et où, en effet, l'Etat fédéral n'intervenait pratiquement pas dans les domaines économiques et sociaux. Il est vrai que de 1880 à 1960, l'économie américaine a mieux fait pour accroître la richesse nationale et pour faire reculer la pauvreté que depuis l'expansion du Big Government. Mais faut-il nécessairement en conclure que ce sont les interventions de l'Etat fédéral qui sont responsables des désillusions économiques et sociales des Etats-Unis depuis dix ans ? Sont-ce bien le Big Government, l'excès des transferts sociaux, le poids des taxes, qui doivent vraiment porter le blâme de la stagflation ? Le mal n'est-il pas plus profond ? Les comparaisons internationales montrent que les Etats-Unis sont encore un des pays industriels où la pression fiscale est la plus faible et où le Welfare State est le moins établi. L'éventail des revenus disponibles y est plus ouvert qu'au Japon, pourtant champion du progrès économique. Quant aux consommations collectives, éducation, santé, protection de l'environnement, transports en commun, cadre de vie et urbanisme, n'est-il pas temps que les Etats-Unis, avec toute leur richesse économique, rattrapent leur retard patent par rapport aux autres pays occidentaux ? Est-il bien normal de voir les quartiers délabrés des grandes villes, la misère criante et l'analphabétisme des ghettos voisiner avec le luxe des banlieues résidentielles et les plus grandes universités mondiales ?

Il est frappant de constater à quel point la pensée économique américaine est devenue, ces dernières années, volatile et fluctuante. Les idées nouvelles et les recettes miracles apparaissent avec une vitesse considérable. Elles gagnent des adeptes parmi les partis politiques, sont mises à l'essai à l'occasion des cycles politiques et des alternances au pouvoir des deux grands partis, connaissent généralement l'échec, ou au mieux, le demi-succès, puis sont rejetées dans les ténèbres et oubliées aussi vite qu'elles ont éclos.

Le keynésianisme triomphant des années 60 est ainsi désormais unanimement voué aux gémonies. La réaction monétariste, à l'honneur des années 70, semble avoir fait long feu. L'économie de l'offre, qui suscitait l'enthousiasme au début de 1981, donne moins d'un an après des signes d'essoufflement. Les doctrinaires du marché libre à la Adam Smith et du retour à l'économie du XVIII<sup>e</sup> siècle n'ont pas encore lâché prise, les néo-keynésiens n'ont pas encore fini de rompre des lances avec les néo-rueffiens, partisans du retour à l'étalon-or, que l'on voit déjà monter en puissance les théoriciens de la politique industrielle. Le débat économique aux Etats-Unis aujourd'hui semble plongé dans une cacophonie de controverses théoriques, à côté desquelles la dispute des classiques et des keynésiens dans les années 30 prend l'allure d'un duo bien réglé.

### **La crise de l'offre**

Sans doute la politique économique américaine est-elle malade parce qu'elle tente d'agir sur des structures vieillies. Dans ces conditions, la relance ne

conduit guère qu'à l'inflation, et le monétarisme qu'au chômage. En effet, les indices structurels font simultanément apparaître depuis dix ans une stagnation de la productivité ; un recul de la compétitivité internationale ; une atonie persistante de l'investissement productif ; un déclin de l'innovation, c'est-à-dire sinon de la recherche, du moins de la capacité à concevoir et à vendre technologies et produits nouveaux.

Il était certes fatal que les Etats-Unis, économie dominante de l'après-guerre, fussent rattrapés un jour par l'Europe et le Japon reconstruits. Mais peut-être y a-t-il aussi des éléments de dépassement. Si l'Amérique demeure dominante dans la science, les industries de communication, l'exploitation des ressources naturelles minérales et agricoles, certaines technologies de pointe, elle est dépassé par le Japon dans la sidérurgie, l'automobile et l'électronique grand public ; par l'Allemagne dans la chimie et la construction mécanique. Elle est concurrencée par la France dans l'aérospatial et le nucléaire ; par le Japon dans l'informatique. Peut-être faut-il en rendre responsable, non le keynésianisme et le Big Government, mais les structures de gestion du système industriel américain : de la prédominance du « management » des « business schools » sur les ingénieurs qui privilégient les choix à court terme, aux rapports hostiles Etat-entreprises, en passant par l'inadaptation des relations du travail et des institutions sociales et politiques ; de la dominance des financiers sur l'industrie au légalisme envahissant, que traduit la prolifération des « lawyers », vingt fois plus nombreux par habitant qu'au Japon, et cinq fois plus qu'en Europe.

Annoncé dans l'enthousiasme, le programme de Reagan fête son premier anniversaire dans un pessimisme grandissant. L'Administration et le Congrès composeront-ils avec la nécessité, ou donneront-ils à l'économie de l'offre le temps de faire ses preuves ? Le plan de Reagan conduira-t-il l'économie américaine sur la voie de la revitalisation, de la renaissance, de la croissance dans la stabilité ? Ou n'aura-t-il été qu'une étape sur un fatal processus de « stop and go » ? Les Etats-Unis connaîtront-ils dans la décennie 80, le même malaise larvé et la même stagflation que dans la décennie 70 ? Sont-ils, comme le prédisent certains, à la veille d'une nouvelle Grande Dépression ? Le programme de Reagan laissera-t-il alors dans l'histoire le même souvenir douloureusement ironique que le souhait incantatoire formulé il y a cinquante ans par Herbert Hoover : « la prospérité est au coin de la rue » ?

Parler de l'inéluctable déclin américain peut paraître excessif et prématuré. L'Amérique est agitée de forces contraires, de rajeunissement comme de vieillissement : c'est ce qui rend improbable tout jugement définitif. La société américaine continue de faire preuve d'une étonnante vitalité, son pouvoir créateur se manifeste dans de multiples secteurs. Les atouts américains demeurent en grand nombre, de la profusion des ressources naturelles, énergétiques et agricoles, à la taille du marché national, aux technologies de pointe, au tissu mondial des multinationales et des grandes banques, au pouvoir culturel et à la puissance

militaire, à la capacité géopolitique d'imposer à ses partenaires un retour au mercantilisme si les difficultés commerciales se font trop sensibles. Mais les signes de vieillissement ont commencé d'apparaître dans l'industrie manufacturière, incontestablement : c'est par-là en général que s'annonce la vieillesse ; et la diminution en trente ans de 40 % à 25 % de la part de la production mondiale réalisée aux Etats-Unis ne peut qu'annoncer la fin du pouvoir régulateur absolu de l'Amérique sur l'économie mondiale et l'inéluctabilité du déclin du dollar comme monnaie de réserve, quels que soient les artifices monétaristes.

En tout cas le malaise, sinon le déclin, des Etats-Unis, ne se lit pas qu'à travers l'analyse économique ; l'offre certes est en cause, c'est-à-dire les seuls vrais déterminants de la prospérité d'une nation que sont l'investissement, la productivité, la compétitivité, l'innovation. Mais il y a peu de vraisemblance que ce soient l'excès du keynésianisme et du Big Government qui soient les seuls responsables de la crise de l'offre ; et si le mal a des sources multiples, il ne peut requérir que des remèdes multiples, remettant en cause les valeurs mêmes du modèle socio-industriel. C'est le réductionnisme excessif de la vision macroéconomique, qu'elle soit d'inspiration keynésienne ou monétariste, qui est en échec face à la crise des structures profondes de l'économie.

Finalement c'est peut-être le crédo hérité des valeurs libérales du XVIII<sup>e</sup> siècle sur lequel les Etats-Unis ont fondé leur ascension qui paraît aujourd'hui en défaut : le management, le contrat, le marché et la concurrence, la Constitution. L'industrie moderne n'est plus seulement une affaire d'entrepreneurs à la Schumpeter, mais de grandes organisations faisant une large part aux responsabilités décentralisées fondées sur le consensus, la capacité à prendre des risques à long terme, les rapports harmonieux avec les banques et l'Etat comme l'illustre le modèle japonais qui, par bien des côtés, est aux antipodes du modèle industriel américain.

La crise de la pensée économique contemporaine face au défi de la stagflation n'est sans doute pas autre chose que la crise des structures de l'économie dominante, celle des Etats-Unis ; la crise de la pensée économique américaine, les stériles controverses sur la monnaie et le poids de l'Etat ne sont peut-être qu'un des aspects du refus du réel qui marque habituellement un large secteur des spéculations intellectuelles dans les périodes de l'histoire des nations où se précipite la décadence du régime social.

Ultimement, le malaise économique américain est peut-être un problème de valeurs culturelles. C'est ce qui rend si difficile sa solution. Le problème des puissances vieillissantes n'est pas seulement de renouveler leur capital industriel, c'est surtout celui de renouveler leur capital intellectuel et leurs institutions. Mais les grandes réformes ne s'improvisent pas, car il n'est pas aisé de conduire efficacement l'introspection collective. Il y faut de la modestie, le goût d'apprendre qu'on ne rencontre en général que chez les jeunes nations ambitieuses et

qu'on ne trouve pas aisément chez les nations bien établies. La tentation existe alors de rejeter sur l'extérieur la responsabilité des problèmes internes et de rechercher des boucs émissaires : l'OPEP, l'impérialisme économique du Japon, le réarmement soviétique, etc. Encore ne suffit-il pas de conduire une analyse correcte, il faut aussi mener les réformes, changer les comportements et les consciences, renouveler les institutions. Or, les institutions établies sont solides et savent se défendre en imposant le consensus pour le non-changement. Ce sont des réformes improbables auxquelles, en général, des crises et des ruptures sont nécessaires. Ce n'est guère que la crise qui peut en effet déranger le confort pour provoquer le changement. Faute de quoi, c'est la sclérose lente, d'autant plus prononcée que, contrairement à l'Allemagne, au Japon, à la France, les Etats-Unis n'ont pas connu depuis la guerre de Sécession, de fortes secousses capables de briser la résistance au changement des structures établies. Si l'effacement du pouvoir industriel américain paraît sensible, le pouvoir culturel mondial des Etats-Unis n'a jamais paru aussi dominant qu'aujourd'hui. Mais la source de la fragilité ne réside-t-elle pas au contraire précisément dans ces valeurs anglo-saxonnes qui semblent être devenues anti-industrielles, alors qu'elles ont été, il y a deux siècles, à l'origine de la première révolution industrielle ? L'économie américaine n'est-elle pas en train de glisser sur la pente que descend l'Angleterre depuis un siècle ?

Quoi qu'il en soit, l'expérience Reagan, telle qu'elle s'est déroulée du début de 1981 au début de 1982, mérite de retenir l'attention de tous. D'abord parce que son succès ou son échec débordera largement les frontières des Etats-Unis, dans la mesure où tout ce qui se passe Outre-Atlantique rejaillit sur l'économie mondiale tout entière. Mais aussi parce que la pensée économique, que la stagflation tient à nouveau en échec depuis une décennie, ne pourra plus rester la même après l'expérience de rupture radicale avec le passé tentée aujourd'hui par l'Amérique pour le meilleur ou pour le pire.