

Trois débats économiques

**Chômage,
désindustrialisation,
dettes publiques.**

Stéphane MENIA

Droits d'auteur - 2015 Stéphane MENIA
Tous droits réservés

Table des matières

Présentation de l'auteur

Préface de l'auteur

Remerciements

Chapitre 1 - Chômage et marché du travail

1ère partie - Déblayons

C'est quoi le chômage ?

Quelle est la « célèbre » définition du BIT ?

Quel est le nombre de chômeurs au sens du BIT en France ?

Qu'est-ce que la population active ?

Quelle est la taille de la population active en France ?

Qu'est-ce qu'un taux de chômage ?

Quel est le taux de chômage en France au sens du BIT ?

Quels sont les chiffres du chômage ailleurs ?

Quelle est la proportion de chômeurs de longue durée ?

Quel est le taux d'emploi en France ?

Quelle est la définition administrative du chômage de Pole Emploi ?

Comment expliquer les écarts entre les définitions ?

Y a-t-il une mesure meilleure que les autres ?

3 millions de chômeurs ou 6 millions ? Le halo du chômage et la troisième mesure du chômage

Si je travaille peu, suis-je occupé ou chômeur ?

« 6 millions de chômeurs » dit la télé. Le gouvernement ment-il ?

Qui est le plus concerné par le chômage ?

Qui sont les victimes usuelles ?

Les jeunes sont-ils maltraités en France ?

Pourquoi tant de « vieux » au chômage ou hors de l'activité ?

Des salaires trop élevés ?

Une formation et une intégration trop coûteuses ?

Une offre de travail insuffisante ?

Une discrimination à l'embauche ?

Où se détermine l'emploi ?

Sur le marché du travail ?

Une simple question de courbes d'offre et de demande ?

Un processus d'appariement ?

Dans les carnets de commande ?

La production détermine-t-elle l'emploi à court terme ?

Qu'est-ce qui détermine l'emploi à plus long terme ?

2^{ème} partie - Débattons

Faut-il réduire le coût du travail ?

Faut-il réduire ou supprimer le salaire minimum ?

Le salaire minimum est-il l'ennemi de l'emploi ?

Le salaire minimum se justifie-t-il quand même s'il détruit des emplois ?

Faut-il réduire les charges sociales ou créer des emplois aidés ?

Faut-il réduire les charges sociales au niveau du Smic ?

Faut-il créer des emplois aidés ?

Faut-il réduire la protection de l'emploi ?

La hausse de la population active crée-t-elle du chômage ?

L'immigration cause-t-elle du chômage ?

Pourquoi le chômage n'augmente pas avec la population active ?

Faut-il réduire le temps de travail (ou l'allonger) ?

Faut-il fliquer les chômeurs ?

Les chômeurs sont-ils fainéants quand le système d'assurance-chômage est généreux ?

Pourquoi le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage ne produit pas forcément d'effets spectaculaires sur la situation de l'emploi ?

A-t-on vraiment intérêt à rester le plus longtemps possible au chômage ?

Le chômage est-il forcément volontaire ?

Faut-il faire un effort de formation ?

Faut-il un contrat de travail unique ?

Pourquoi envisager un contrat de travail unique ?

Un contrat de travail unique réduirait-il le dualisme du marché du travail ?

Un contrat de travail unique est-il bon pour l'emploi ?

Faut-il des réformes structurelles sur le marché du travail ?

Faut-il renforcer les moyens de Pole Emploi ?

Faut-il relancer l'économie ?

Bibliographie du chapitre 1

Chapitre 2 - La désindustrialisation

1^{ère} partie - Déblayons

Qu'est-ce que l'industrie ?

Comment définir l'industrie ?

Qu'y a-t-il hors de l'industrie ?

Qu'est-ce qu'une entreprise industrielle aujourd'hui ?

Qu'est-ce que la désindustrialisation ?

Comment définir la désindustrialisation ?

Comment mesurer la part de l'industrie et le degré de désindustrialisation ?

Quels sont les indicateurs généralement retenus ?

Que disent les chiffres ?

Comment expliquer la désindustrialisation ?

Y a-t-il un mécanisme séculaire à l'œuvre ?

Qu'est-ce qui explique spécifiquement la désindustrialisation en France depuis les années 1970 ?

Comment l'intérim et l'externalisation ont-ils contribué à la désindustrialisation ?

Les gains de productivité sont-ils responsables de la désindustrialisation ?

La mondialisation est-elle coupable ?

Quelle est la situation actuelle ?

2^{ème} partie - Débattons

La désindustrialisation menace-t-elle la solvabilité de la France ?

Quel lien existe-t-il entre industrie, solde extérieur et solvabilité ?

Une situation réellement calamiteuse ?

Des chiffres réellement alarmants ?

Quelle est la place réelle des services dans les échanges ?

La désindustrialisation condamne-t-elle la croissance ?

Les pays les plus industriels sont-ils les plus riches ?

Comment l'industrie participe-t-elle à la croissance ?

Quels sont les ressorts de la croissance économique ?

L'industrie est-elle primordiale ?

La désindustrialisation est-elle un vrai problème pour l'emploi ?

Moins d'industrie, est-ce moins d'emplois ?

Les emplois dans les services sont-ils moins qualifiés que dans l'industrie ?

Doit-on craindre la disparition de l'effet d'entraînement de l'industrie sur l'emploi ?

Réindustrialiser la France ?

Faut-il réindustrialiser la France ?

Faut-il relocaliser la production en France ?

Comment réindustrialiser la France ?

Qu'est-ce que la politique industrielle ?

Quels sont les outils de la politique industrielle ?

Quelles sont les approches de la politique industrielle ?

Quelle politique industrielle ?

Bibliographie du chapitre 2

Chapitre 3 - Les dettes publiques

1^{ère} partie - Déblayons

Qu'est-ce que la dette publique ?

À quoi sert la dette publique ?

Quel est le lien entre déficits et dette ?

Pourquoi y a-t-il des dettes publiques ?

Parce qu'il y a des cycles ?

Pour d'autres raisons ?

Quels sont les enjeux de la soutenabilité de la dette publique ?

Qu'est-ce que la soutenabilité de la dette publique ?

De quoi dépend la soutenabilité de la dette publique ?

Comment évaluer la soutenabilité de la dette publique ?

Quels sont les chiffres de la dette publique ?

Un défaut sur la dette publique est-il grave ?

2^{ème} partie - Débattons

Un État fait-il faillite ?

Le terme « faillite » est-il approprié ?

Pourquoi un État n'est pas une entreprise ou un ménage ?

Les étrangers qui détiennent la dette nous menacent-ils ?

La dette publique est-elle la dette de la France ?

Quels sont les risques d'une dette publique détenue par des étrangers ?

La dette publique française est-elle soutenable ?

La dette française a-t-elle passé un niveau critique ?

Les scores des agences de notation prédisent-ils les défauts souverains ?

À quoi servent les agences de notation ?

Pourquoi les taux d'intérêt ne suivent-ils pas les notes des agences ?

La dette publique est-elle un fardeau pour les générations futures ?

Chaque bébé qui naît hérite-t-il d'une dette de 30 000€ ?

La dette d'aujourd'hui est-elle l'impôt de demain payé par les générations futures ?

La dette publique doit-elle plutôt financer des dépenses d'investissement ?

Y a-t-il des dépenses publiques meilleures que d'autres ?

Peut-on définir clairement ce qu'est une « dépense d'investissement » ?

La crise de l'euro est-elle une crise de la dette publique ?

La crise de l'euro : une crise du manque de vertu budgétaire ?

La discipline budgétaire aurait-elle évité une crise de l'euro ?

L'explosion des dettes publiques était-elle évitable ?

Quelle est la cause de la crise de l'euro ?

L'euro, une folie ?

Comment tout s'est-il déréglé ?

Faut-il une politique d'austérité pour réduire la dette publique ?

C'est quoi l'austérité et à quoi ça sert ?

Quels sont les risques de l'austérité ?

Mais pourquoi prôner l'austérité en récession ?

Faut-il instaurer des règles budgétaires ?

Qu'est-ce qu'une règle budgétaire ?

Quelle règle budgétaire retenir ?

Les règles budgétaires sont-elles une solution ?

Bibliographie du chapitre 3

Conclusion

Présentation de l'auteur

Stéphane Méria enseigne l'économie. Ancien élève de l'École Normale Supérieure de Cachan, agrégé d'économie et gestion et titulaire d'un DEA d'économie mathématique et économétrie, il est professeur en classe préparatoire au DCG au lycée Marie Curie de Marseille et à l'Université d'Aix-Marseille. Il est l'un des créateurs et animateurs du site Internet *éconoclaste*. Avec Alexandre Delaigue, il a coécrit *Sexe, drogue... et économie* et *Nos phobies économiques* (aux éditions Pearson).

Préface de l'auteur

Cet ouvrage est le fruit de la réécriture d'un cours donné dans un Master de gestion de l'Université d'Aix-Marseille et intitulé (presque sobrement, mais je n'y étais pour rien...) « *Grands débats économiques* ». Son objectif est d'éclairer le lecteur non spécialiste d'économie sur trois thèmes dont l'importance dans le débat public ne fait guère de doutes. Si l'analyse économique n'est pas toujours en mesure de donner des conclusions fermes et définitives sur tel ou tel sujet, elle a le mérite de ne pas s'enfoncer dans les lieux communs et raccourcis usuels du débat médiatique, dont les conclusions, fermes et définitives elles, sont généralement fausses et nuisibles dans la perspective de la décision publique. Même si les économistes n'ont pas vraiment la cote ces derniers temps, il est instructif d'examiner ce que la théorie économique peut avoir à dire sur le chômage, la désindustrialisation ou les dettes publiques, en s'appuyant en même temps sur les données empiriques les plus significatives. Ce texte comprend un assez grand nombre de statistiques, généralement sous forme de graphiques. Ces données sont les dernières disponibles auprès des grands organismes de référence (Insee, FMI, OCDE, Eurostat, Banque mondiale, etc.). L'orientation des débats, sans être franco-française dans la méthode, met l'accent sur les problématiques typiquement françaises, en matière de chômage et de désindustrialisation. Elle est bien davantage européenne pour ce qui touche aux dettes publiques et la crise de l'euro. Tout au long de l'ouvrage, le recours aux mathématiques est inexistant, ou presque. Le livre est structuré selon une logique systématique. Chaque chapitre comprend deux parties. La première doit donner au lecteur un certain nombre de définitions et raisonnements essentiels. La seconde partie est celle qui, à proprement parler, soulève ce qui fait débat. Chaque paragraphe et chaque partie sont supposés répondre à une question clairement explicitée (toutes reprises dans la table des matières). Dans la lignée de ma pratique depuis plus de quinze ans maintenant sur le site *éconoclaste*, dans de précédents ouvrages ou dans mes interventions en tant qu'enseignant auprès de mes étudiants (notamment ceux qui ne sont pas spécialistes d'économie), j'ai essayé de vulgariser du mieux possible les concepts économiques utiles à la discussion (les plus anciens, comme les plus récents), sans pour autant les dénaturer. Une bibliographie complète chaque chapitre pour ceux qui voudraient aller plus loin (les entrées de la bibliographie sont signalées par un numéro entre crochets dans le corps du texte). J'espère que le lecteur trouvera dans ces lignes matière à réflexion et prendra plaisir à les parcourir. *Trois débats économiques* s'adresse à un large public : aux étudiants de premier cycle universitaire (économie et gestion, AES), aux candidats à des concours incluant une épreuve d'économie générale, aux étudiants de cycles supérieurs non spécialistes en économie. Dans la mesure où ce texte a été rédigé dans un style que j'ai souhaité le plus vivant possible, les simples curieux pourront probablement l'aborder, si ce n'est comme un essai, du moins comme un ouvrage non scolaire.

Stéphane Méria

Remerciements

Je remercie les étudiants du Master 1 CFFP de l'université Aix-Marseille qui ont servi de cobayes à la première version de l'ordonnancement des idées qui sont condensées ici. Outre que leurs questions, remarques ou silences ont été utiles à la rédaction de ce livre, être venu m'écouter le samedi matin, sans s'endormir, méritait également une mention spéciale. Je pardonne évidemment leur absence à ceux qui n'ont pas eu le courage d'en faire autant...

J'adresse un grand merci à mon ami Alexandre Delaigue pour sa relecture du manuscrit et les remarques - comme toujours pertinentes - qu'il a formulées à son sujet. En particulier, la qualité du deuxième chapitre du présent ouvrage ne serait pas la même sans certaines de ses suggestions. J'attends avec impatience notre (très) prochaine collaboration. Les insuffisances éventuelles de ce texte demeurent ma pleine responsabilité.

Stéphane Méria

Chapitre 1 - Chômage et marché du travail

1ère partie - Déblayons

C'est quoi le chômage ?

Quelle est la « célèbre » définition du BIT ?

Un chômeur est un individu dépourvu d'emploi, à la recherche d'un emploi et disponible rapidement pour en occuper un.

Quel est le nombre de chômeurs au sens du BIT en France ?

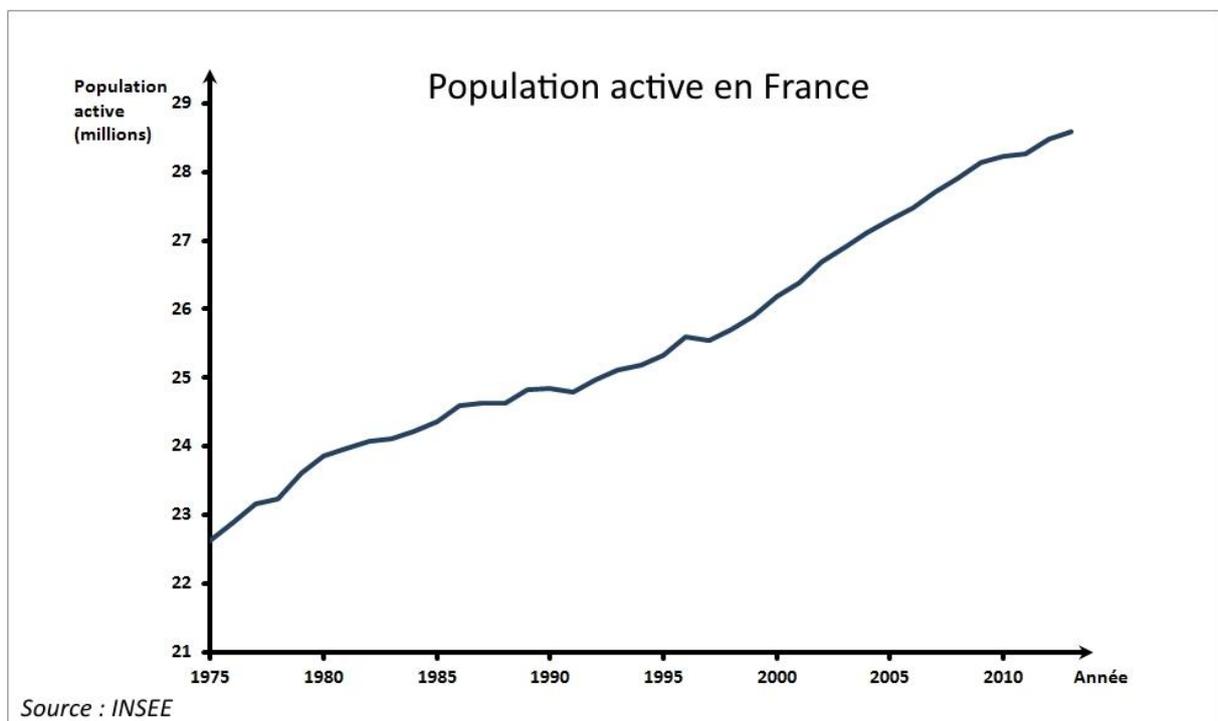
Au premier trimestre 2015, il y avait 2,9 millions de chômeurs en France métropolitaine.

Qu'est-ce que la population active ?

La population active regroupe ceux qui participent au marché du travail, soit parce qu'ils occupent un emploi, soit parce qu'ils en cherchent un activement. Les chômeurs sont donc des actifs. En revanche, sont classés comme inactifs (liste non exhaustive) : les enfants scolarisés (sans emploi), les retraités, les parents qui élèvent leurs enfants, les membres du clergé.

Quelle est la taille de la population active en France ?

La population active comprenait 28,6 millions d'individus en 2013, en France métropolitaine.

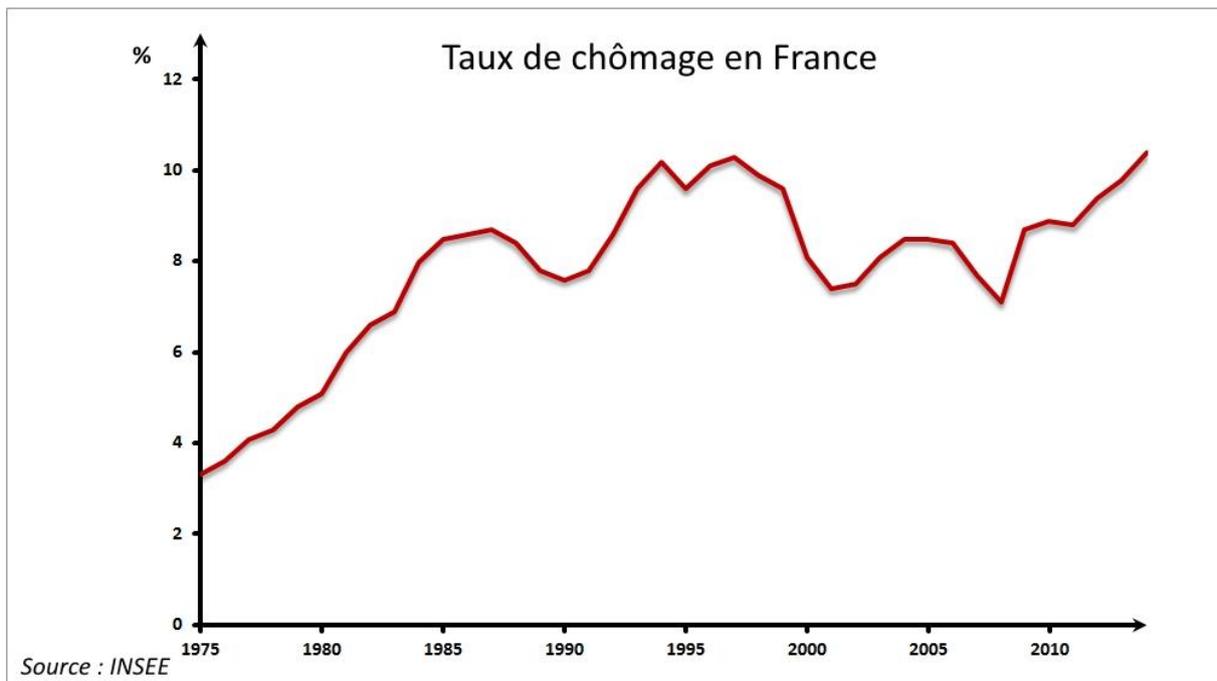


Qu'est-ce qu'un taux de chômage ?

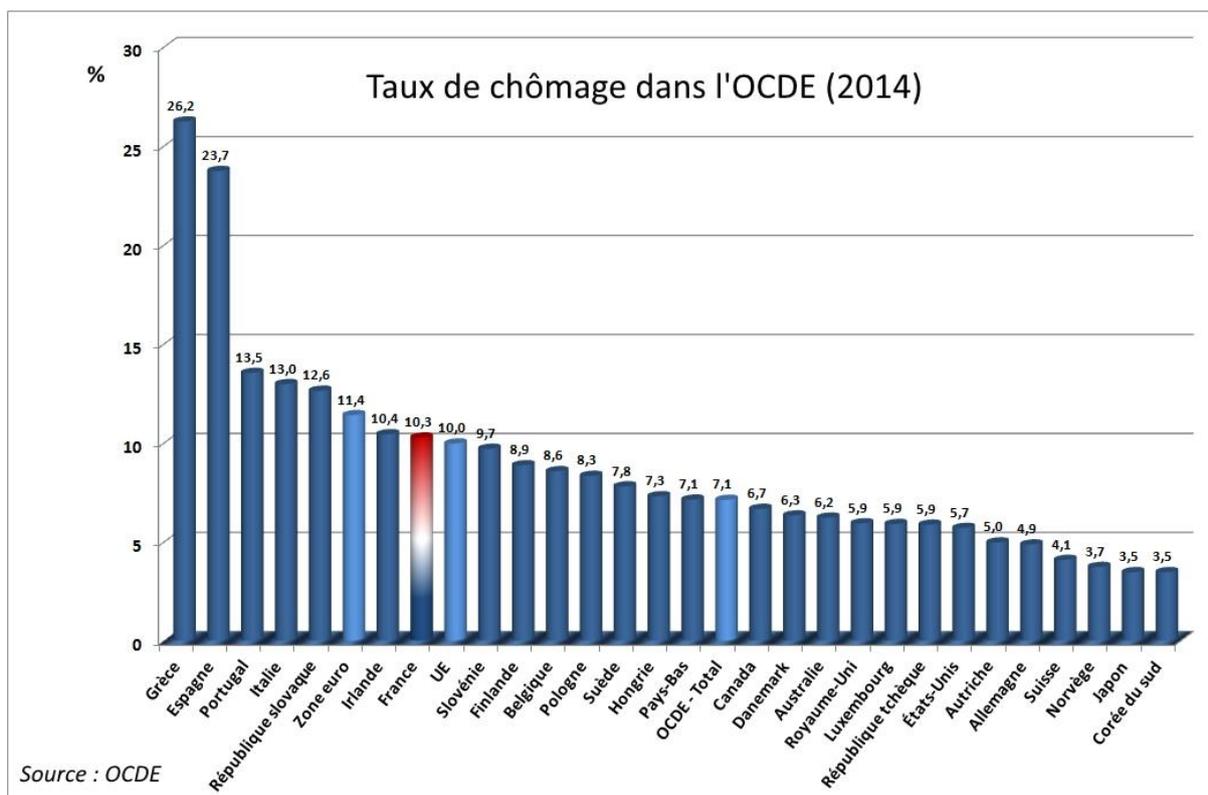
Le taux de chômage est le ratio entre le nombre de chômeurs et le nombre d'actifs.
On peut calculer différents taux de chômage, selon la population active de référence (totale, par sexe, par âge, etc.).

Quel est le taux de chômage en France au sens du BIT ?

Au premier trimestre 2015, il est de 10,0% en France métropolitaine (10,3% avec les Dom).
Le taux de chômage au sens du BIT est publié tous les trimestres par l'INSEE.

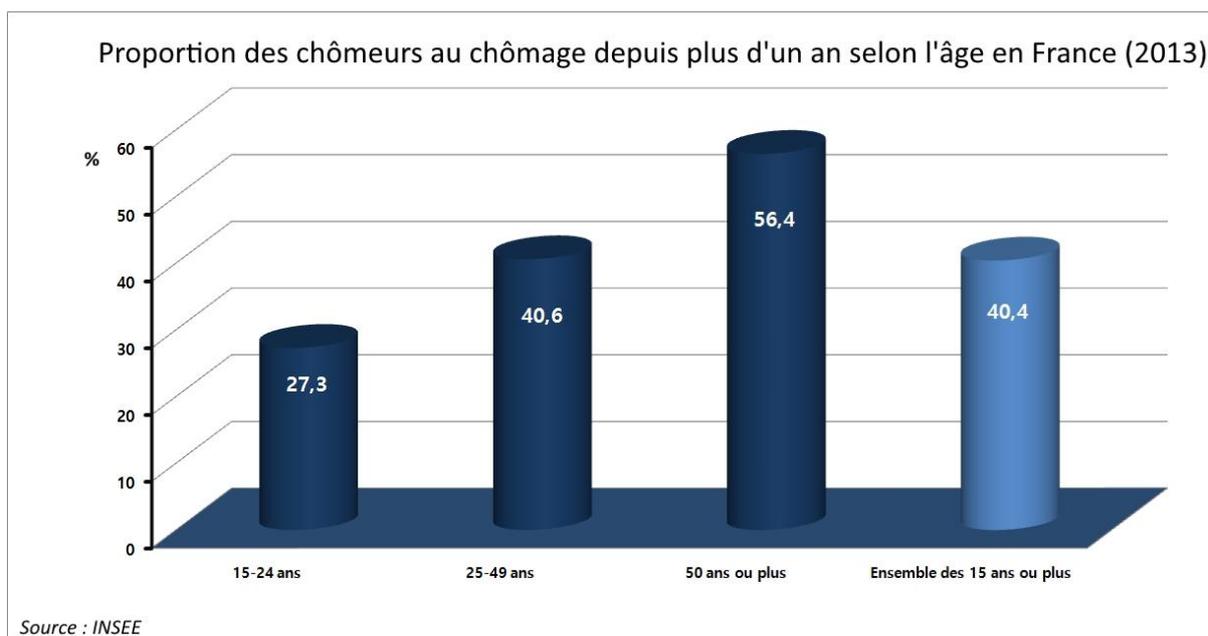


Quels sont les chiffres du chômage ailleurs ?



Quelle est la proportion de chômeurs de longue durée ?

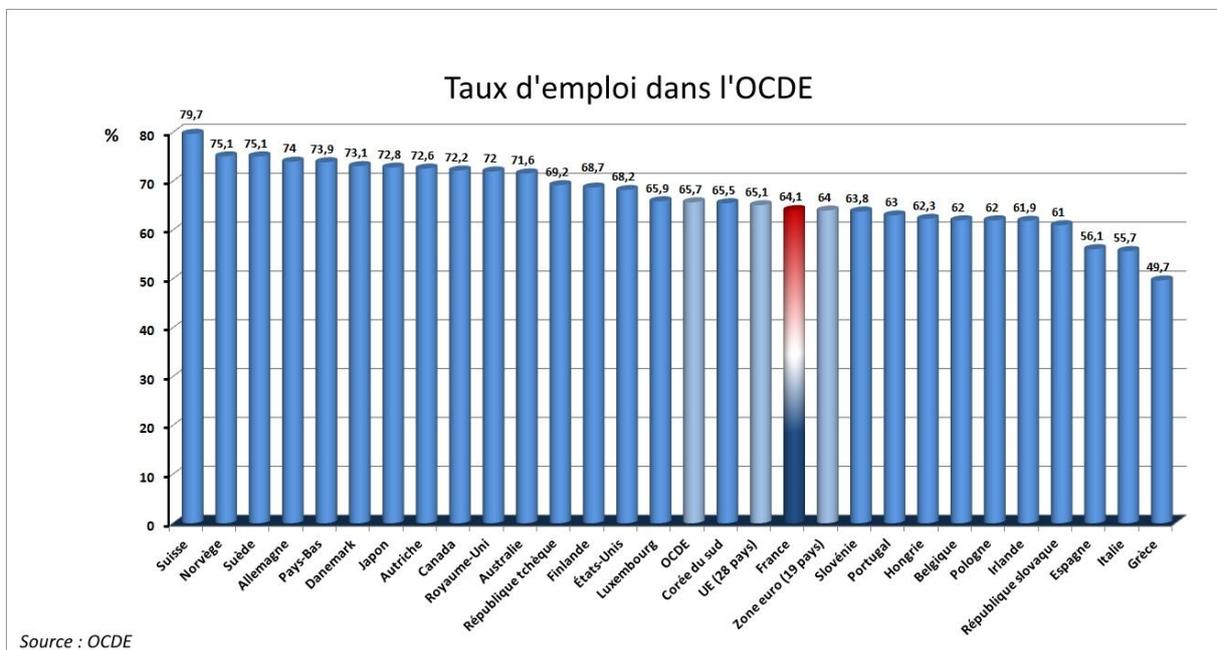
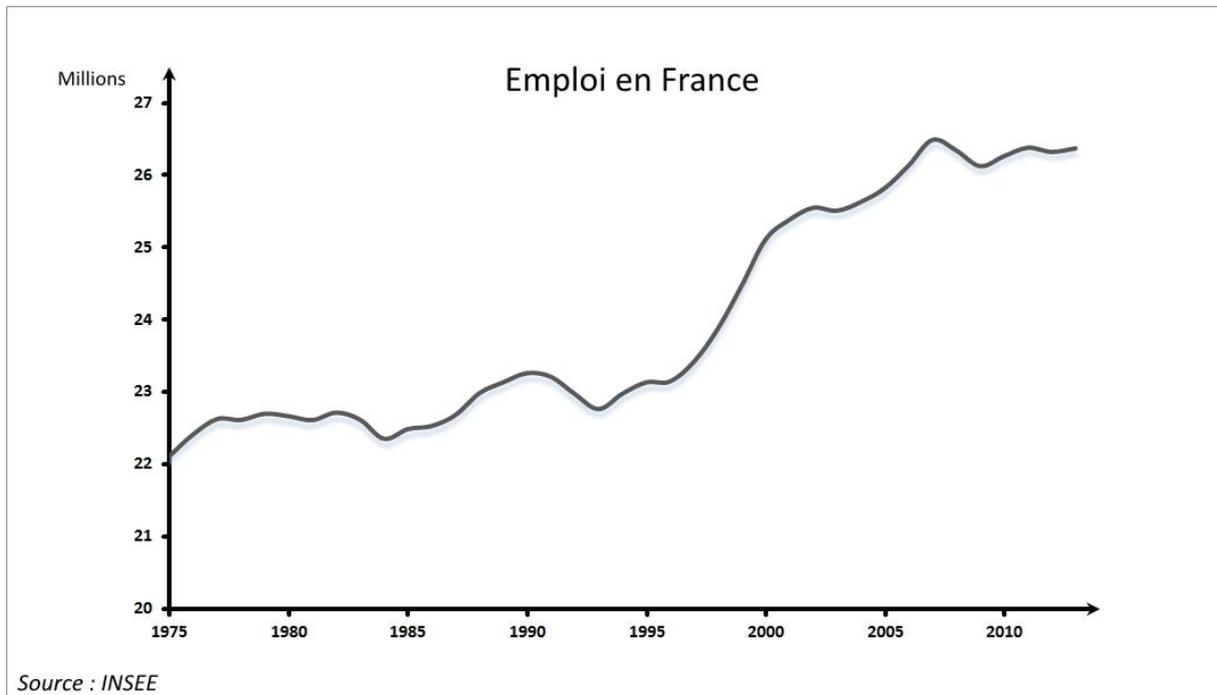
Selon les données de Pole emploi¹, aussi bien que les données INSEE, la part des chômeurs au chômage depuis plus d'un an est d'environ 40%. Les plus de 50 ans sont les plus touchés, les 15-24 ans les moins concernés. Il n'existe pas de différence notable entre hommes et femmes. Selon Pole emploi, 23% des chômeurs sont au chômage depuis plus de 2 ans, 13% depuis plus de 3 ans.



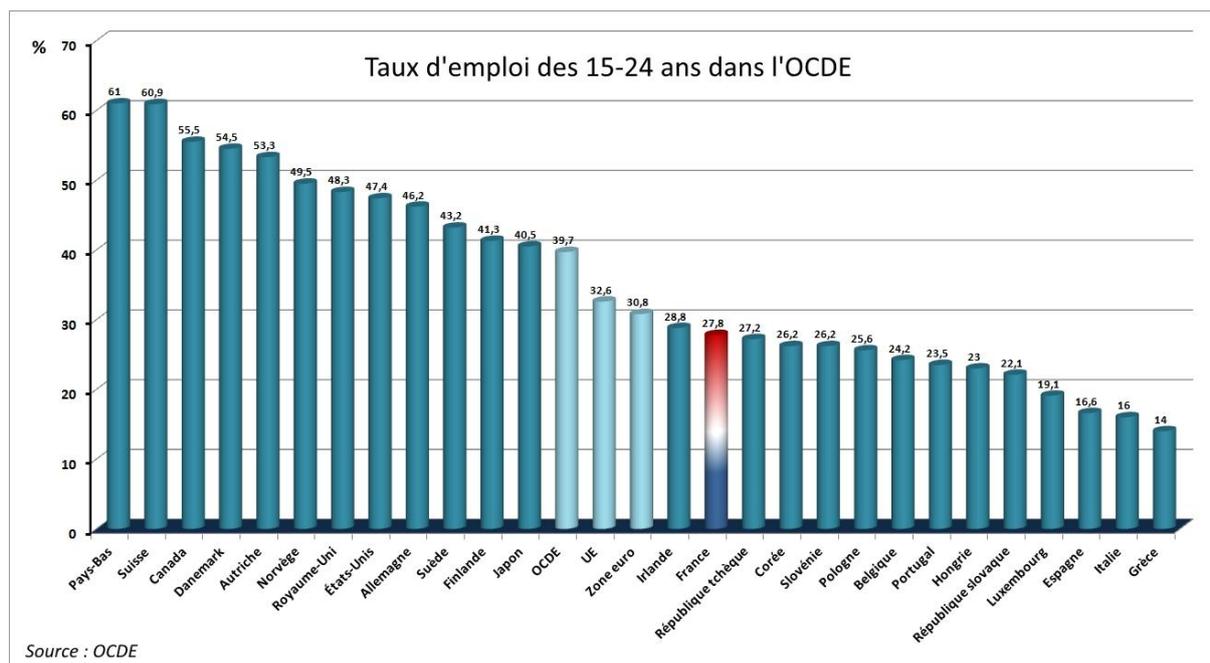
¹ Voir plus loin la méthode de décompte des chômeurs de Pole emploi.

Quel est le taux d'emploi en France ?

Le taux d'emploi global est la part des individus employés dans la population totale en âge de travailler, soit les individus âgés de 15 à 64 ans. Ce taux est d'environ 64% en France. Le taux d'emploi mesure la mobilisation du potentiel de main d'œuvre dans une économie.



Le taux d'emploi varie selon la tranche d'âge retenue. En France, il est plutôt plus faible que dans de nombreux pays comparables pour les jeunes et les seniors. Pour les jeunes, cela s'explique en grande partie par le nombre relativement faible d'étudiants qui occupent un travail en même temps qu'ils poursuivent leurs études.



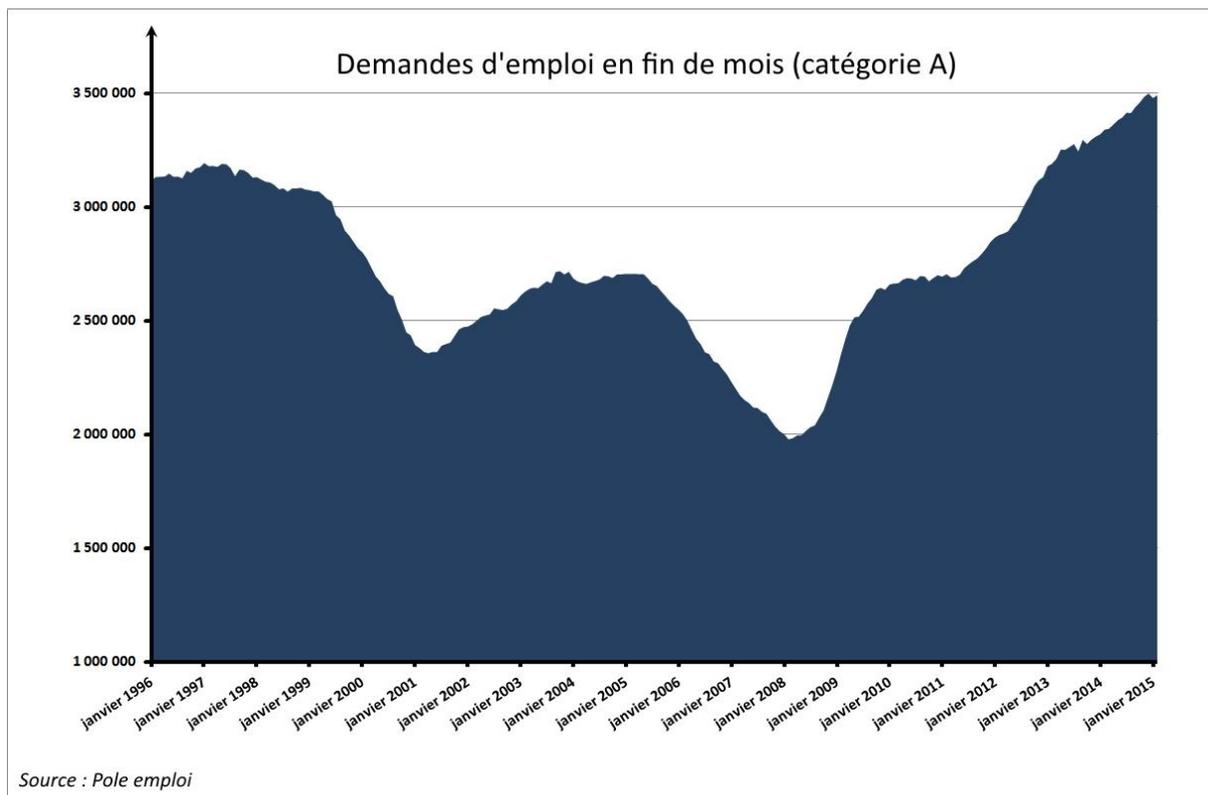
En comparaison avec l'Allemagne, l'écart de taux d'emploi des jeunes peut s'expliquer en grande partie (toutes choses égales par ailleurs) par le moindre recours à l'apprentissage. Vis-à-vis de la Grande Bretagne, on peut évoquer les temps scolaires : un jeune Britannique de 15 ans est scolarisé 200 heures de moins qu'un jeune Français et a un travail rémunéré 100 heures de plus par an, ce qui accroît le taux d'emploi. [1]

Quelle est la définition administrative du chômage de Pole Emploi ?

Pole emploi mesure le nombre de demandeurs d'emploi selon les inscriptions en tant que demandeur d'emploi, à savoir les bénéficiaires de dispositifs publics définis institutionnellement (indemnisation, formation et autres formes de suivi).

La publication des effectifs de demandeurs d'emploi inscrits se fait selon les catégories statistiques suivantes :

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), y compris les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP), en contrat de transition professionnelle (CTP), sans emploi et en contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
- catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire de actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).



En mars 2015, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie A était d'environ 3,5 millions. Les catégories B et C représentaient un peu moins de 1,8 millions de personnes.

Comment expliquer les écarts entre les définitions ?

Certains individus ne s'inscrivent pas chez Pole Emploi (parce qu'ils ne voient pas l'utilité de le faire) alors qu'ils sont chômeurs au sens du BIT. Ils ne sont donc pas comptabilisés administrativement. D'autres, à l'inverse, sont comptabilisés par Pole Emploi, mais ne respectent pas forcément les critères du BIT.

Par exemple, rechercher un emploi doit se traduire par des actes, tels que l'inscription à Pole Emploi ou auprès d'agences de placement privées, candidater d'une manière ou d'une autre auprès d'employeurs, publier des annonces de recherche d'emploi, effectuer des recherches par relations personnelles, réaliser des démarches préalables à la création d'une entreprise ou au démarrage d'une activité indépendante quelconque.[2]

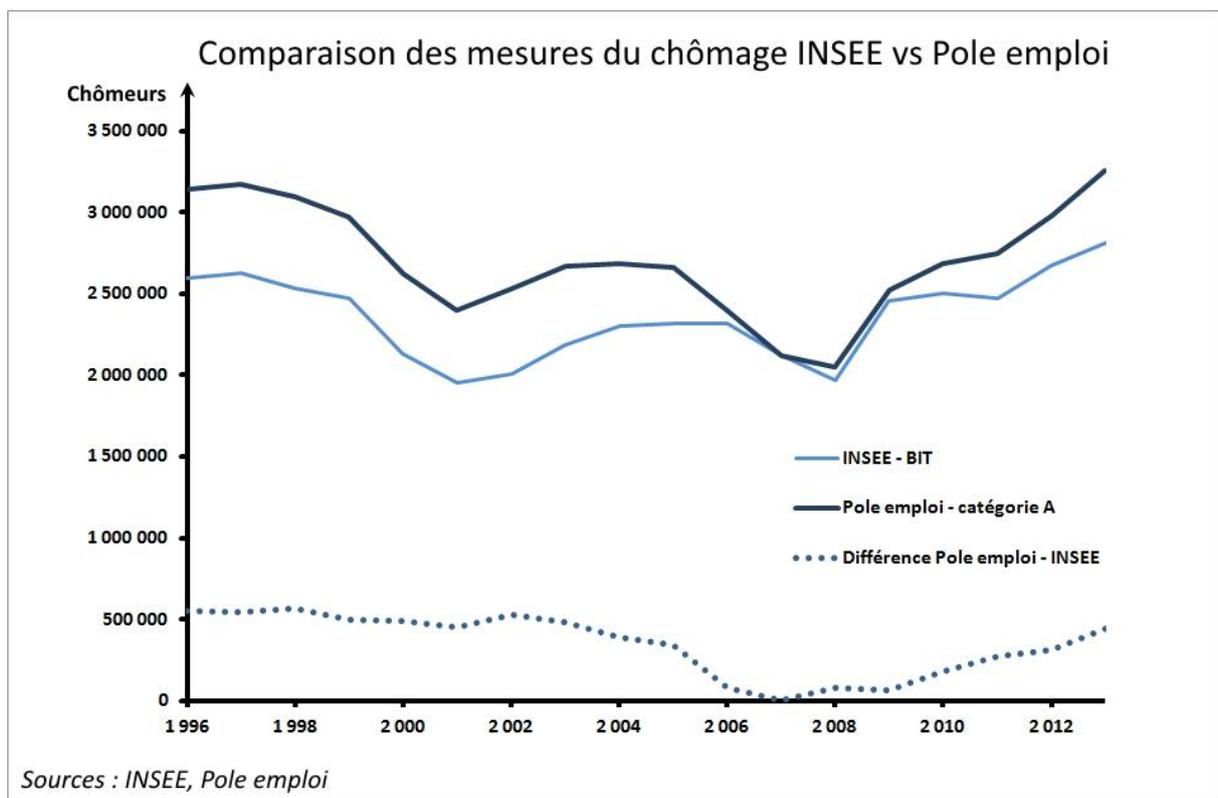
Y a-t-il une mesure meilleure que les autres ?

D'un point de vue économique, la mesure du BIT est la plus pertinente lorsqu'il s'agit de mesurer la population dépourvue d'emploi. La mesure administrative est utile d'un point de vue des politiques publiques. Elle donne une mesure plus fréquente et est un indicateur utile à la conduite de la politique du service public de l'emploi, puisque les demandes d'emploi

comptabilisées ont une contrepartie en termes de service d'accompagnement ou d'indemnisation.

La mesure administrative souffre néanmoins d'une instabilité potentielle, puisqu'elle est soumise aux changements de législation sur les conditions d'accès au service public de l'emploi. Par exemple, une radiation administrative de demandeurs d'emploi suite à un durcissement des règles de contrôle des actes de recherche d'emploi se traduit par une baisse du nombre de demandeurs d'emploi qui ne peut être assimilée à une véritable baisse du chômage².

A l'inverse, modifier les règles institutionnelles pour dispenser de recherche certaines catégories de demandeurs d'emploi va également réduire du jour au lendemain le nombre de demandeurs de catégorie A sans pertinence véritable.



3 millions de chômeurs ou 6 millions ? Le halo du chômage et la troisième mesure du chômage

Si je travaille peu, suis-je occupé ou chômeur ?

Capturer totalement le phénomène de sous-emploi nécessite de s'intéresser également aux cas en marge de l'emploi. Certains individus ont une activité réduite ou très réduite. Le BIT

² En septembre 2013, une erreur de gestion des relances des demandeurs d'emploi par SMS a conduit à radier des milliers de chômeurs et s'est traduite par une baisse des statistiques du chômage sans fondement économique. Cette anecdote illustre le problème de la mesure administrative du chômage.

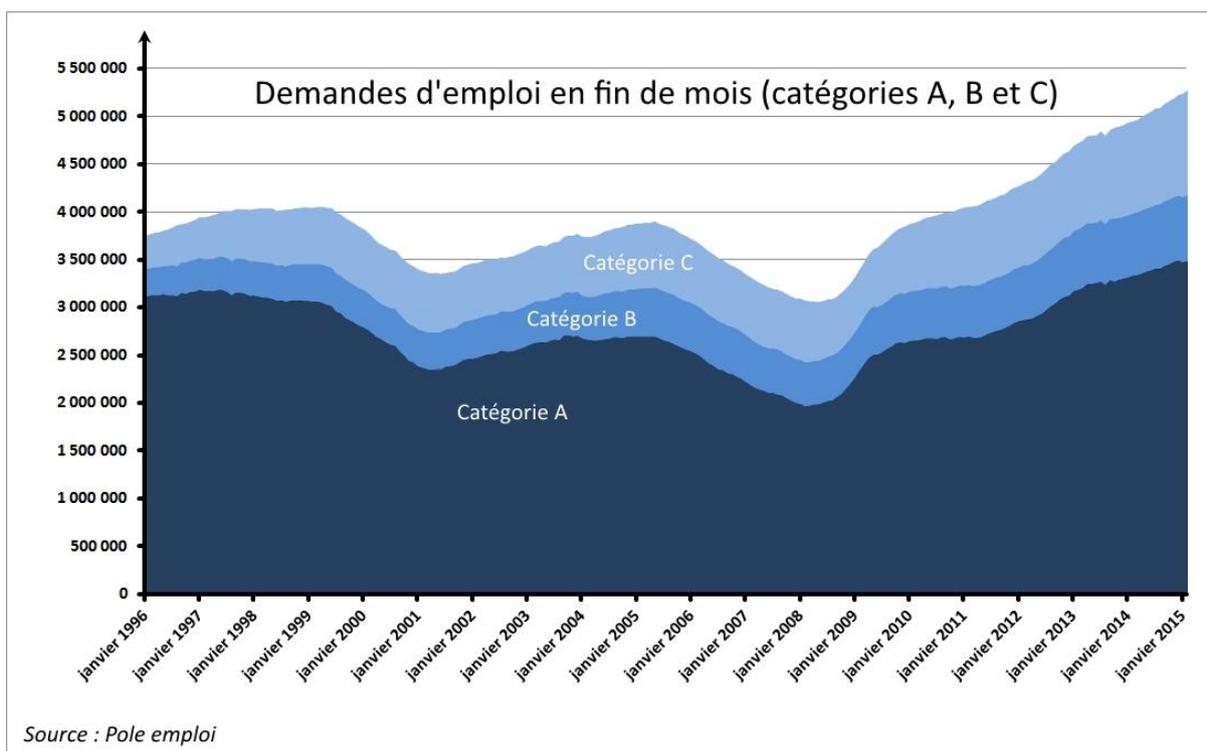
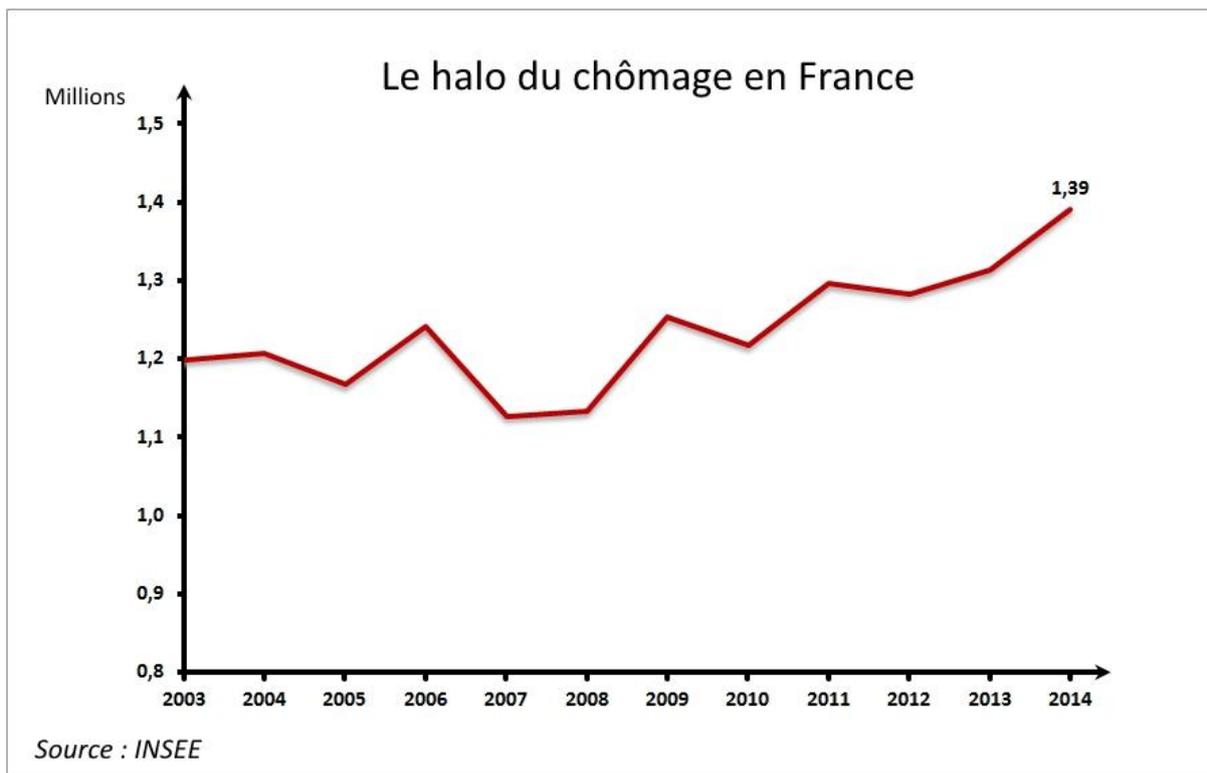
ne les classe pas dans la catégorie des chômeurs. Chez Pole Emploi, ils correspondent officiellement aux catégories B et C.

Ils ne sont pas « totalement chômeurs » mais peuvent souffrir objectivement d'une situation où leur emploi est inférieur ou très inférieur au temps de travail désiré, ce qui se traduit par une utilisation non optimale de la main d'œuvre, au même titre que le chômage complet, et a des conséquences en termes de revenus et de conditions de vie. Les comptabiliser dans les chiffres du chômage, d'une manière ou d'une autre, est pertinent pour compléter la mesure usuelle. Un certain nombre de problèmes se posent néanmoins. Par exemple, y a-t-il une véritable volonté d'accroître son temps de travail ? Si c'est le cas, on a affaire à du sous-emploi. Sinon, ce n'est pas le cas.

Au-delà des effectifs sous-employés, un certain volant d'inactifs peut être considéré comme constitué de « chômeurs découragés ». À partir du moment où les conditions du marché du travail sont considérées par ceux-ci comme sans espoir, ils sortent de l'activité, plus par résignation que par volonté délibérée. Lorsque le marché du travail s'améliore, ils y participent de nouveau. Certains peuvent être également tentés, pour éviter une forme de stigmatisation sociale de se déclarer en activité comme travailleurs indépendants employés, alors que leur réalité quotidienne est celle du chômage. Là aussi, il y a une certaine pertinence à estimer ces individus dans les statistiques du sous-emploi.

C'est la procédure de recensement des chômeurs, troisième mesure possible du chômage, qui comptabilise ces personnes. En France, c'est l'enquête Emploi de l'INSEE qui, sur une base déclarative, évalue le « halo » du chômage et le « sous-emploi ». Le halo du chômage est défini par l'INSEE comme les *« personnes inactives au sens du BIT, mais proches du marché du travail : il s'agit des personnes qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, des personnes qui souhaitent travailler mais qui n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent, qu'elles soient disponibles ou non. »*. Le « sous-emploi » est quant à lui défini par l'INSEE comme *« les personnes qui ont un emploi à temps partiel, qui souhaiteraient travailler davantage et qui sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent ou non un emploi. Sont également incluses dans le sous-emploi les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude, en raison de chômage technique ou partiel par exemple. »*

Ces mesures calculées par l'INSEE ne recourent pas les catégories B et C, pour les mêmes raisons que le chômage BIT diffère des chiffres de la catégorie A.



« 6 millions de chômeurs » dit la télé. Le gouvernement ment-il ?

Dans le débat public, une regrettable confusion est parfois entretenue entre les trois mesures. Ce qui conduit à la communication d'informations choisies pour accentuer tel ou tel message à visée idéologique ou sensationnaliste. Gouvernement, acteurs politiques, commentateurs divers et media retiennent la mesure qui convient le mieux à leur message.

Pire que cela, les mêmes, au gré de l'évolution des chiffres, peuvent basculer de l'usage d'une métrique à une autre. Le gouvernement peut, d'un mois sur l'autre, insister sur les demandes d'emploi de catégorie A ou B et C, par exemple. Souvent, aucune précaution de définition n'est prise. C'est ce qui explique que l'observateur des chiffres du chômage divulgués dans la presse peut lire ou entendre que le nombre de chômeurs s'élève à 3 millions ou à 6 millions, voire plus selon l'imagination des uns et des autres.

En toute logique, les mêmes indicateurs doivent être conservés au fil du temps, en prenant soin de préciser de quoi l'on parle.

Qui est le plus concerné par le chômage ?

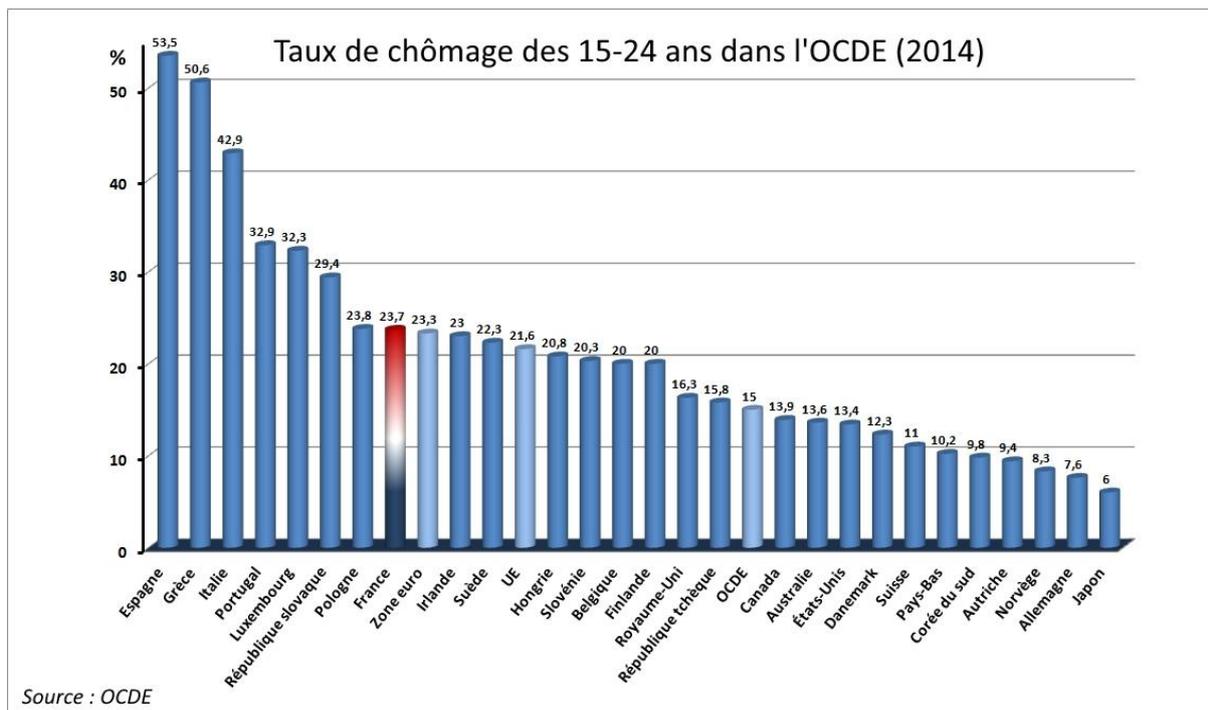
Qui sont les victimes usuelles ?

Le chômage touche particulièrement les jeunes actifs, les moins qualifiés et impacte les seniors au travers de leur taux d'emploi. Longtemps défavorisées, les femmes ne sont plus spécifiquement concernées.

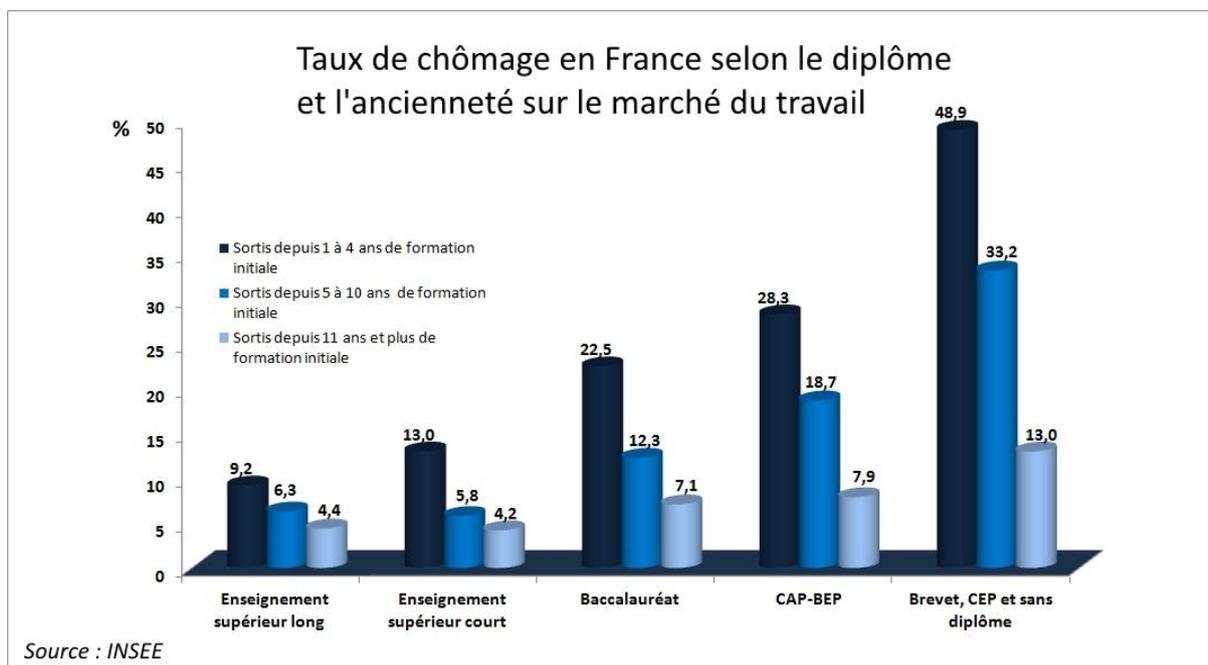
Les jeunes actifs. Le taux de chômage des jeunes actifs (15-24 ans) est en France d'environ 24%. Pour les jeunes qualifiés, c'est une situation temporaire, liée à une insertion sur le marché du travail plus longue en France que dans d'autres pays mais qui se dissipe au bout de quelques années. Cette insertion plus longue s'explique essentiellement par la protection de l'emploi qui limite les flux sur le marché du travail et place les jeunes dans la file d'attente aux emplois protégés. Les premières années de carrière se caractérisent par des passages relativement fréquents par le chômage (mais plus courts que pour les autres tranches d'âge).

Pour les jeunes non qualifiés, la situation est plus préoccupante et ce sont eux qui constituent l'essentiel des jeunes actifs au chômage. Le chômage est pour eux une situation récurrente et durable.[3]

Puisque les jeunes sont souvent employés sur des contrats de travail atypiques (CDD, intérim), l'emploi des jeunes réagit plus vigoureusement à l'évolution de la conjoncture. En cas de ralentissement de l'activité, ils sont les premiers touchés. À l'inverse, en cas de reprise, ce sont les premiers à bénéficier de l'expansion.

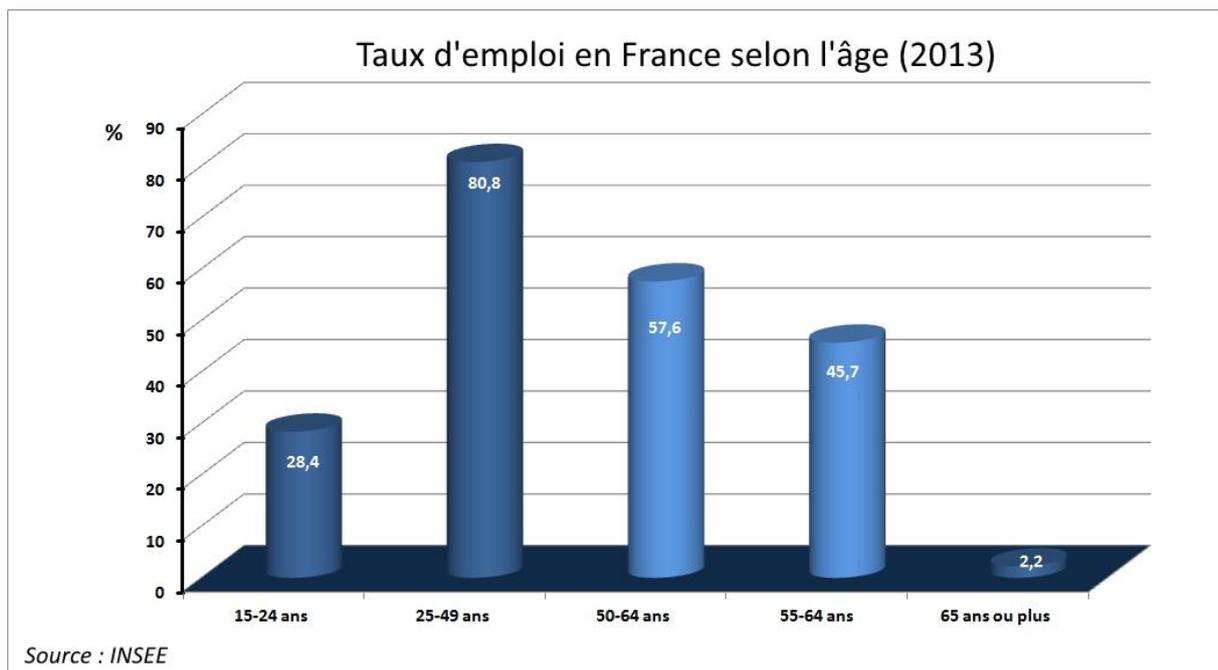
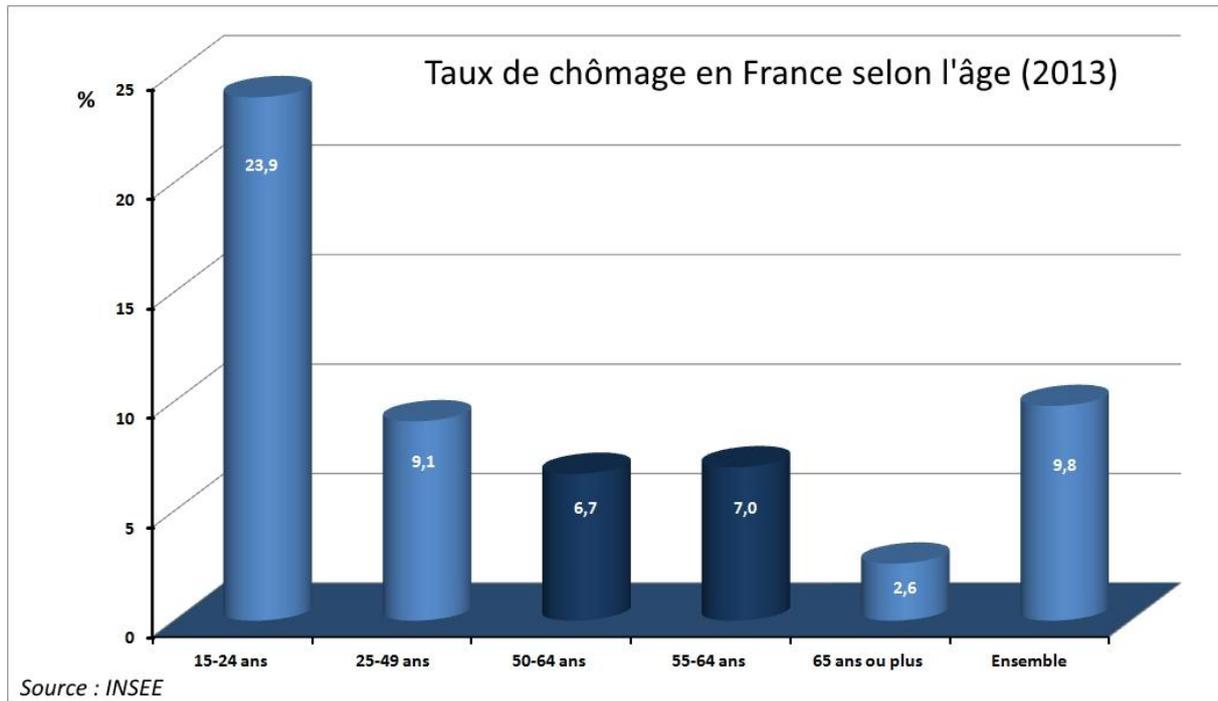


Les non qualifiés. Le diplôme protège du chômage. C'est particulièrement vrai pour les jeunes, mais le reste tout au long de la carrière d'un individu. Les non diplômés sont statistiquement plus au chômage que les diplômés, quel que soit leur âge.



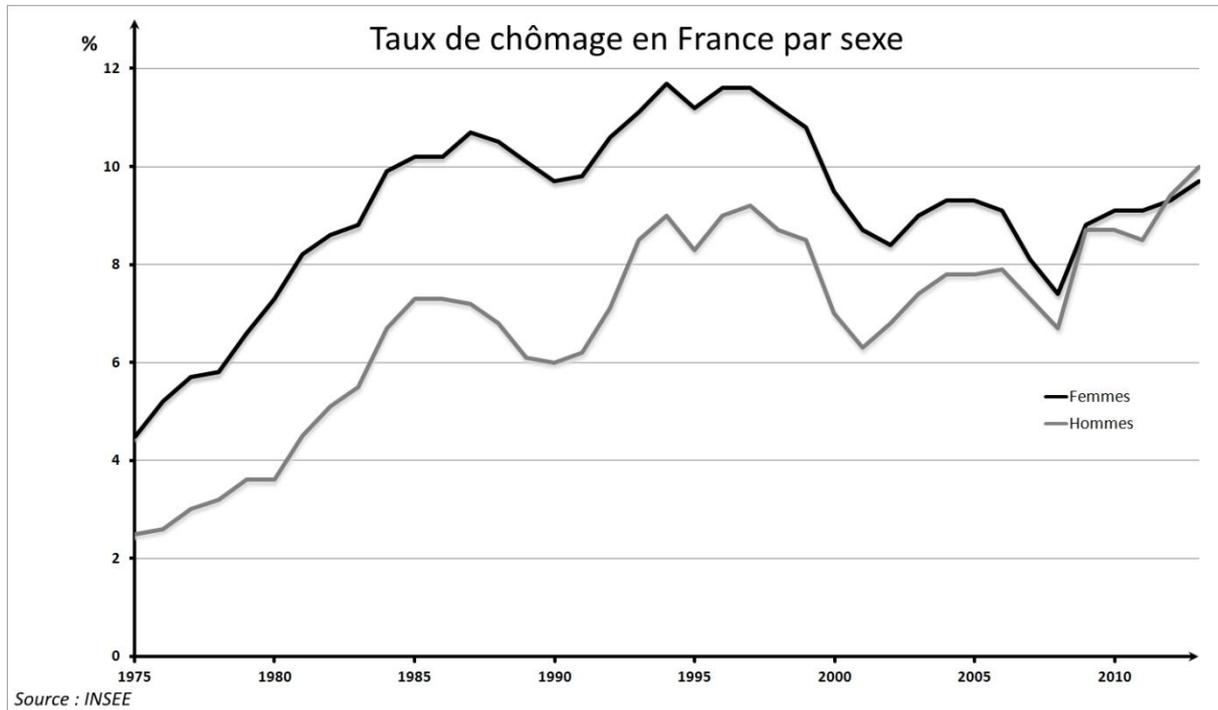
Le cas particulier des séniors. En apparence, les séniors ne sont pas plus touchés par le chômage que les autres catégories de travailleurs. Le taux de chômage des 50-64 ans, et même celui des 55-64 ans, n'est pas plus élevé que celui des autres catégories. Mais leur taux d'emploi est nettement plus faible. Les séniors sont davantage découragés. Ne restent

comptabilisés dans la population active ou en recherche d'emploi que ceux qui peuvent obtenir un emploi ou ne peuvent faire autrement que d'en chercher un.



Les femmes ne sont plus défavorisées. Les femmes ont longtemps été plus touchées par le chômage que les hommes, mais l'écart entre hommes et femmes sur ce point est désormais nul, voire inversé en faveur des femmes. La situation des femmes par rapport à l'emploi a évolué positivement depuis les années 1980, du fait de l'élévation de leurs qualifications. Les femmes ont été nettement moins touchées par la crise de 2008, en termes de progression du chômage (l'industrie, moins féminisée, étant la source principale de destructions

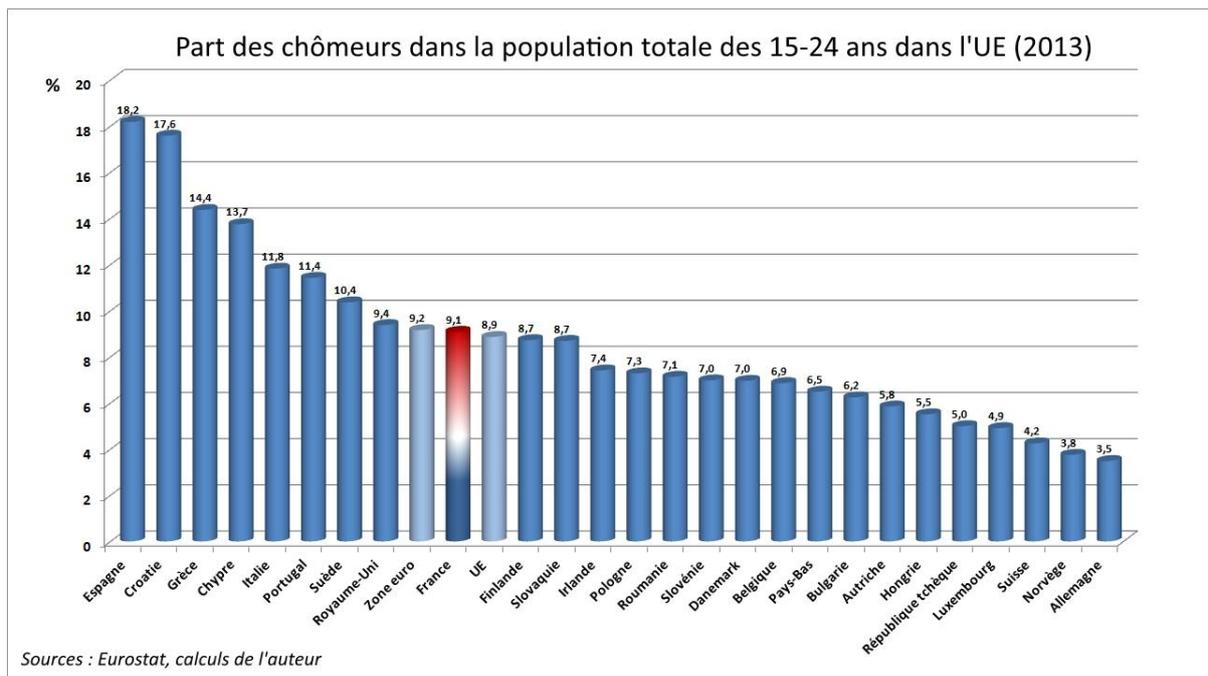
d'emplois nettes). La question des inégalités de salaires hommes-femmes demeure néanmoins.



Les jeunes sont-ils maltraités en France ?

Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est d'environ 24% fin 2014. Mais il ne concerne, par définition, que les jeunes actifs. Or, le taux d'activité des 15-24 ans est d'environ 37%. Parmi la population des jeunes (actifs ou non), ce n'est donc pas 24% qui sont chômeurs, mais seulement 24% de 37%, soit environ 9%.

Ainsi, quand on pondère le taux de chômage des jeunes français par leur taux d'activité, la comparaison avec d'autres pays s'améliore, sans être particulièrement réjouissante, comme le montre le graphique suivant. Le problème des jeunes en général en France n'est pas particulièrement le chômage. En revanche, c'est celui de jeunes non qualifiés.



Le parcours d'insertion sur le marché du travail est néanmoins complexe pour les jeunes en général. Comme mentionné auparavant, il existe une file d'attente pour les emplois protégés (en CDI). L'insertion se fait par une alternance de passages par l'emploi atypique et le chômage. Ce qui n'est pas satisfaisant en soi, mais rappelle que c'est la pauvreté et le chômage des jeunes non qualifiés qui constituent le véritable enjeu de la jeunesse en France.

Pourquoi tant de « vieux » au chômage ou hors de l'activité ?

Des salaires trop élevés ?

Les séniors coûteraient trop cher aux employeurs. L'argument du rapport productivité-coût salarial est souvent avancé. Pourtant il ne semble pas vraiment vérifié. Les salaires des 50 ans et plus sont effectivement bien plus élevés en moyenne que pour les tranches d'âge inférieures (le phénomène est même plus marqué en France). Mais cela résulte davantage du retrait du marché du travail des séniors les moins productifs. C'est cet effet de structure qui tire la moyenne des salaires vers le haut, puisque les plus productifs sont aussi (comme pour toute tranche d'âge) les mieux payés.^[4]

Une formation et une intégration trop coûteuses ?

En revanche, le coût de la formation des séniors peut justifier leur remplacement par des salariés plus jeunes. Le rendement de la formation est d'autant plus faible pour l'entreprise que le salarié est proche de la retraite. De ce point de vue, ou du point de vue des coûts d'intégration, l'allongement de la durée de cotisation obligatoire pour la retraite a, en principe, un effet positif sur l'emploi des séniors, puisqu'elle allonge la carrière et la durée de rentabilisation de l'investissement.

Une offre de travail insuffisante ?

Du côté de l'offre de travail des séniors, on peut supposer aussi que l'incitation à continuer sa carrière après avoir cumulé les trimestres nécessaires à une retraite à taux plein est souvent faible : cela occasionne une taxation explicite sous forme de cotisations et une taxation implicite sous forme de pensions non perçues (ce qui représente un coût d'opportunité). Les mécanismes de surcote institués depuis la réforme des retraites de 2003 sont probablement insuffisants pour compenser ces effets. Le taux d'emploi des plus de 60 ans est deux fois inférieur en France par rapport à la moyenne européenne (UE à 15). Le système des préretraites, quoiqu'en net recul (l'État n'en finance plus et taxe les entreprises y recourant), réduit encore l'emploi des 55-59 ans.

Une discrimination à l'embauche ?

De façon générale, on peut penser qu'il existe une discrimination à l'embauche pour les séniors, qui s'explique par plusieurs phénomènes amenant les entreprises à les considérer comme moins employables. Des habitudes liées aux politiques de préretraites menées entre les années 1970 et 2000, pour commencer. Un phénomène d'asymétrie d'information également : un sénior typique est peut-être statistiquement moins motivé, moins malléable qu'un salarié plus jeune, ce qui peut être coûteux. Face à un candidat, l'entreprise est dans une situation d'antisélection : elle ne sait pas qui est le sénior candidat. Il peut être de la mauvaise catégorie, ou pas. Dans le doute, elle préférera un candidat plus jeune. L'aléa moral joue aussi. Une fois embauché sous un contrat protecteur, un sénior risque – selon le recruteur - de mesurer son effort davantage qu'un salarié plus jeune, qui a encore intérêt à accroître son capital humain au travers d'un apprentissage par la pratique obtenu grâce à un effort plus élevé.

Où se détermine l'emploi ?

La question de savoir ce qui détermine le niveau de l'emploi dans une économie peut se voir apportée deux types génériques de réponses. Soit, on considère qu'il y a un marché du travail, sur lequel le prix détermine le niveau des échanges (donc l'emploi), grâce à un ajustement des prix (le salaire, en l'occurrence). C'est l'optique néoclassique traditionnelle, axée sur une analyse microéconomique. Soit on considère que c'est le volume de production décidé par les entreprises qui fixe *in fine* le volume de travail employé, assez indépendamment du salaire. De sorte qu'on peut affirmer que le marché du travail a un rôle secondaire dans la fixation de l'emploi et du chômage. C'est une optique davantage keynésienne et macroéconomique (qui peut néanmoins avoir certains fondements microéconomiques).

Sur le marché du travail ?

Le marché du travail est une représentation de l'offre et de la demande de travail, dont la confrontation fait émerger un volume d'emploi et un salaire d'équilibre.

On peut néanmoins présenter son fonctionnement de deux façons sensiblement différentes. La première suppose un fonctionnement du marché du travail fluide et instantané, si l'on n'y adjoint pas des contraintes spécifiques, telles qu'un salaire minimum par exemple. La seconde est plus subtile, intégrant d'emblée des mécanismes de concurrence imparfaite, un traitement de l'information plus élaboré et une place pour des choix individuels plus dynamiques.

Une simple question de courbes d'offre et de demande ?

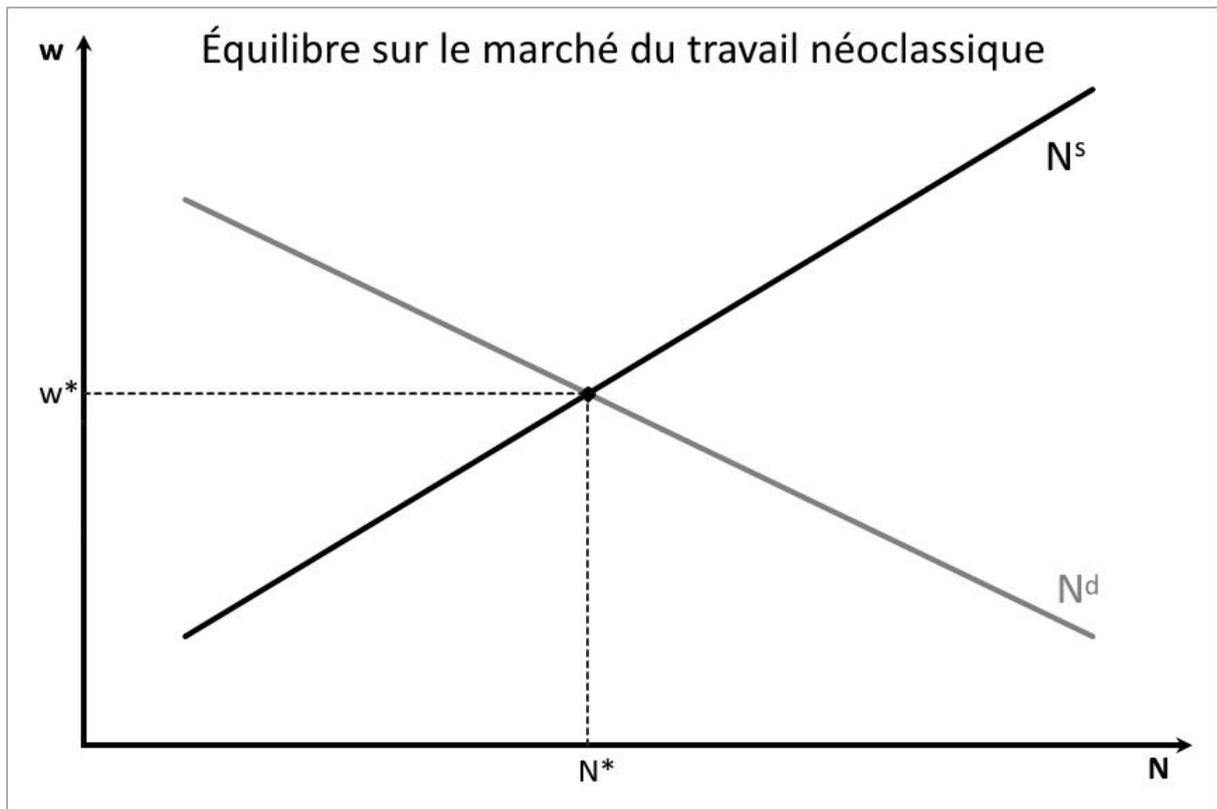
La fonction d'offre de travail habituelle est supposée être croissante avec le salaire réel (qui tient compte du niveau des prix, donc du pouvoir d'achat). Elle provient de la maximisation de l'utilité du travailleur, qui doit arbitrer entre loisir et consommation (qui nécessite de travailler). Le travailleur dispose d'un temps disponible qu'il doit partager entre travail et loisir, selon ses préférences. L'hypothèse selon laquelle la fonction d'offre de travail est croissante avec le salaire réel repose sur l'idée que l'effet de substitution l'emporte sur l'effet de revenu³. [5][6]

La fonction de demande de travail est supposée décroître avec le salaire réel. Elle provient de la maximisation du profit de l'entreprise, qui choisit la quantité de travail à utiliser dans la production en fonction de son coût relatif⁴.

En cas de déséquilibre entre offre et demande, le salaire réel est supposé varier pour permettre l'égalisation de l'offre et de la demande de travail. Quand le marché du travail ne fonctionne pas parfaitement, cet ajustement ne se fait pas correctement et du chômage peut apparaître. L'offre de travail est rationnée : tous ceux qui souhaiteraient travailler au salaire en vigueur ne le peuvent pas.

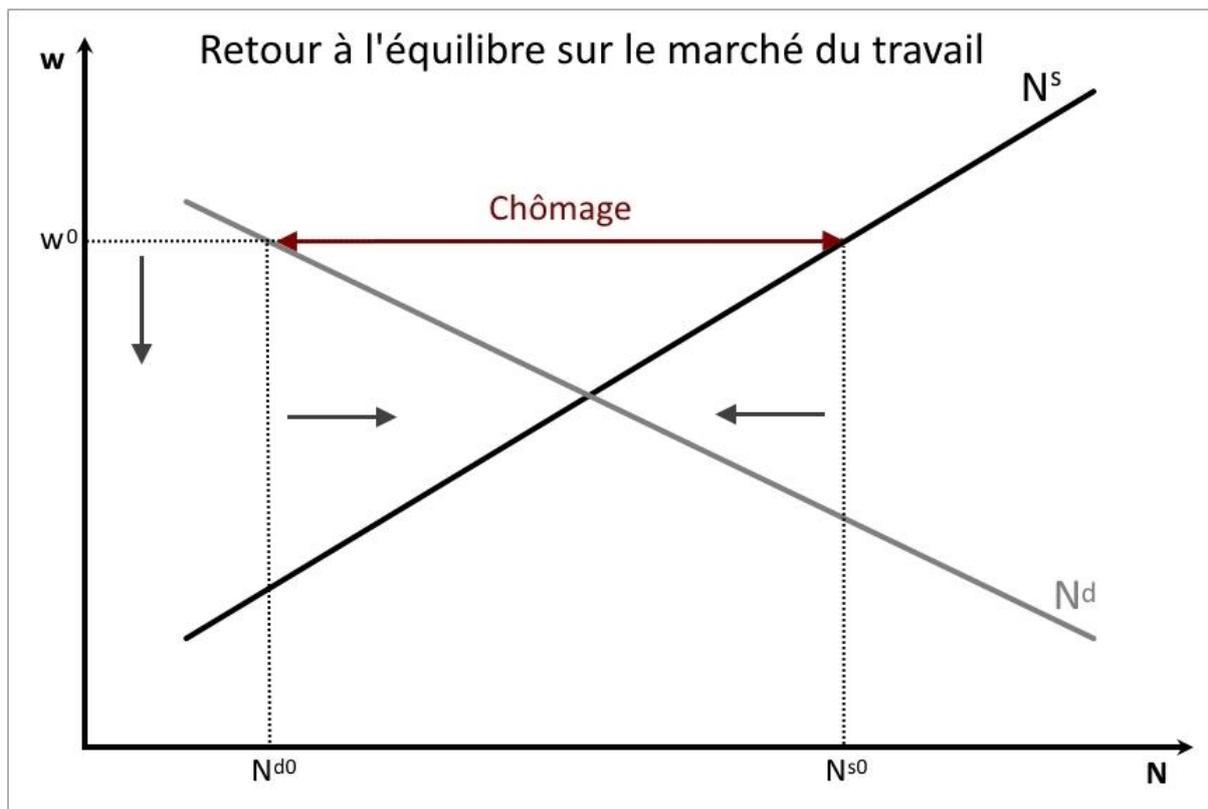
³ Quand le salaire augmente, il est plus intéressant de travailler plus que de s'adonner au loisir (effet substitution). Mais, dans le même temps, pour un temps de travail identique, on peut s'offrir une consommation supérieure (effet revenu). Selon les préférences de l'individu, un des deux effets l'emportera.

⁴ Le choix de l'entreprise est de demander une quantité de travail telle que le salaire est égal à la productivité marginale du travail.



N^d est la courbe de demande de travail. N^s la courbe d'offre de travail. w^* est le salaire d'équilibre. N^* est l'emploi à l'équilibre.

Si le salaire est trop élevé par rapport à sa valeur d'équilibre, l'offre de travail est supérieure à la demande de travail. L'écart entre offre et demande mesure le chômage. Le salaire doit diminuer pour que l'offre baisse et que la demande croisse, jusqu'à rétablir l'équilibre initial.



Pour le salaire w^0 , l'offre de travail N^{s0} est supérieure à la demande de travail N^{d0} . Il y a du chômage. Le salaire doit baisser pour réduire l'offre et accroître la demande jusqu'à retrouver l'équilibre au salaire w^* et au niveau d'emploi N^* .

Un processus d'appariement ?

Une autre façon de représenter le marché du travail est proposée par le modèle d'appariement de Dale Mortensen et Christopher Pissarides.^{[7][8][9]}

Il décrit le marché du travail comme un ensemble de rencontres entre des postes vacants et des offres de travail qui se correspondent (ou pas), selon les attentes des employeurs et des travailleurs.

Il prend en compte de nombreux éléments :

- L'information sur la disponibilité des emplois et des compétences n'est pas parfaite. Une offre postée met du temps à être satisfaite. Il existe des « frictions » inévitables dans les appariements.
- Les salaires sont négociés entre employeurs et salariés (et peuvent donc différer du salaire d'équilibre).
- Les salariés et les employeurs font des calculs d'optimisation qui prennent en compte l'instant présent mais aussi le futur. Un emploi n'est proposé que s'il est rentable dans le temps. Et un travailleur ne choisit de l'occuper que s'il estime qu'il ne trouvera pas mieux en continuant à chercher.

Le niveau d'emploi est déterminé à un moment donné par :

- la stratégie d'offre d'emploi des employeurs,
- la stratégie de recherche des travailleurs,
- l'environnement institutionnel, qui influence les choix des firmes et des travailleurs et détermine l'efficacité du processus d'appariement.

L'offre de travail est déterminée de la façon suivante. Les salariés cherchent un emploi qui leur convienne et cherchent à maximiser l'utilité liée à l'occupation d'un emploi. Ce qui les conduit à adopter une stratégie de recherche d'emploi qui les pousse à accepter un emploi proposé en fonction de différents paramètres tels que le salaire offert, les revenus alternatifs (comme les allocations chômage), leurs goûts, etc.

La demande de travail est déterminée ainsi. Les entreprises maximisent leur profit et déterminent le nombre d'emplois proposés selon ce que coûte et ce que rapporte un emploi sur sa durée de vie (anticipée). L'emploi engendre un coût fixe qui dépend de divers éléments liés à l'embauche (coûts de recherche, formation des contrats, intégration du salarié, etc.), la formation du salarié et au licenciement. Il occasionne un coût à chaque période d'emploi, le salaire. Il apporte un gain, la valeur de la production du salarié. Si le gain total attendu (actualisé) dépasse le coût total attendu (actualisé), alors un emploi est proposé sur le marché du travail.

En fonction des coûts et des gains de chacun, le nombre d'emplois proposés est plus ou moins important et la rencontre (l'appariement) entre une offre et une demande d'emploi se fait plus ou moins bien.

Un des résultats (évident par ailleurs) de cette approche est de montrer qu'il existe toujours un certain volant de chômage, qu'on qualifie de « chômage frictionnel », imputable au temps d'appariement minimal nécessaire. Quelles que soient les performances du marché du travail, il faut toujours un certain temps pour un chômeur pour trouver un emploi, même quand il n'est pas très regardant. C'est un problème d'information imparfaite. Du côté des employeurs, c'est la même chose : le processus de recherche d'un candidat prend en général plusieurs semaines. Le taux de chômage frictionnel est généralement estimé de 2 à 3 ou 4%.

L'environnement institutionnel a un impact sur les différents paramètres de choix des uns et des autres et sur l'efficacité des appariements. Exemples :

- Si l'information sur le marché du travail est efficiente parce que l'agence pour l'emploi assure un suivi des chômeurs efficace, les appariements se font plus rapidement.
- Si la population active croît rapidement, l'offre de travail sera plus élevée, mais les négociations salariales plus défavorables aux salariés.
- Un niveau de progrès technique élevé accroît la productivité mais réduit la durée de vie des emplois.

Le chômage dépend de ces éléments.

Dans les carnets de commande ?

La production détermine-t-elle l'emploi à court terme ?

Dans une logique keynésienne, les prix et les salaires sont fixes à court terme⁵. L'ajustement de l'emploi se fait alors par les quantités, qui sont déterminées par les besoins de la production. La production, l'investissement et l'emploi dépendent des anticipations que formulent les entrepreneurs sur la demande future. C'est le principe de la « demande effective » de Keynes.[10] Lorsque les perspectives sont pessimistes, la production est faible et donc l'emploi l'est également. Cette situation de sous-emploi peut durer, voire s'aggraver.

Lorsque la production est inférieure à celle nécessaire pour atteindre le plein emploi, la demande de travail est insuffisante pour que soient employés tous les salariés qui sont prêts à travailler pour le salaire effectivement en vigueur. Celui-ci devrait baisser pour inciter les entreprises à substituer du travail au capital et rétablir le plein-emploi. La rigidité des salaires l'empêche.

Qu'est-ce qui détermine l'emploi à plus long terme ?

À long terme, c'est la structure du marché du travail qui détermine le niveau de chômage. Les salaires s'ajustent et ne subsistent que le chômage lié au processus d'appariement et aux éventuelles rigidités institutionnelles. Le progrès technique et ses effets sur l'emploi sont également à prendre en compte.

Par définition, le progrès technique supprime des emplois puisqu'il permet de produire autant avec moins de ressources. Mais la libération de ces ressources les rend disponibles pour satisfaire d'autres besoins, ce qui permet en principe d'employer le travail libéré. Ce point ne sera pas longuement développé ici⁶. On peut simplement dire que ce processus de réallocation n'est pas instantané et qu'en fonction de la facilité avec laquelle il s'opère et de la vitesse à laquelle le progrès technique se diffuse, un sous-emploi durable apparaît ou non sous l'effet du changement technologique.

⁵ Cela est lié à l'existence de contrats qui ne sont pas révisés en continu, au coût des modifications des prix que les agents préfèrent ne pas subir trop fréquemment, etc.

⁶ Il est plus longuement abordé dans le chapitre 2.

2^{ème} partie - Débattons

Faut-il réduire le coût du travail ?

Faut-il réduire ou supprimer le salaire minimum ?

Il y a en France 2 millions de « smicards » sur plus de 15 millions de salariés du privé. 17% des salariés allemands gagnaient moins de 8,50€ de l'heure avant la création du salaire minimum (fixé à ce niveau) en 2014.

Le salaire minimum est-il l'ennemi de l'emploi ?

Plus que le concept de salaire minimum en soi, c'est son niveau qui fait le plus souvent débat. Les arguments contre le salaire minimum sont les suivants. En premier lieu, dans un modèle de marché du travail offre/demande, empêcher l'ajustement des salaires à la baisse crée du chômage. En second lieu, dans le modèle d'appariement, le salaire minimum réduit la rentabilité de certains emplois et réduit le nombre d'emplois proposés. D'autre part, si le nombre d'emplois n'est pas touché, le volume d'heures ou la formation peuvent être réduits.

Dans cette optique, le salaire minimum est un obstacle à l'emploi des moins productifs. Précisément ceux qui sont le plus touchés par le chômage...[\[11\]](#)

Pour la France, les études récentes disponibles donnent un impact très différent du salaire minimum sur l'emploi. Une hausse de 1% du Smic réel détruirait de 2 000 à 25 000 emplois⁷.[\[12\]](#)[\[13\]](#) Une fourchette qui ne permet pas de trancher, si l'on suppose que le chiffre bas de la fourchette est négligeable (celui du haut est, lui, assez considérable, *a contrario*).

En faveur du salaire minimum, les arguments suivants peuvent être retenus. Primo, dans certaines situations de concurrence imparfaite, sur le marché du travail ou sur le marché des biens, le salaire minimum n'est pas un obstacle à l'emploi. Il peut même accroître le volume d'emploi si l'offre de travail augmente (du fait de la hausse du salaire minimum). L'idée est que les entreprises perçoivent des surprofits liés à leur pouvoir de marché. Dans ces conditions, lorsque le salaire minimum croît, ces profits diminuent et sont récupérés par les travailleurs, sans que la production ne baisse (ce qui ne serait pas dans l'intérêt des firmes, qui peut avoir intérêt à l'accroître pour restaurer leurs marges). Cet effet est documenté par les très cités travaux empiriques de David Card et Alan Krueger sur les *fast food* du New Jersey.[\[14\]](#)[\[15\]](#)[\[16\]](#)

⁷ L'OFCE évalue à 2 300 la perte d'emplois nette, les travaux des membres du groupe d'experts sur le SMIC l'estiment de 15 000 à 25 000.

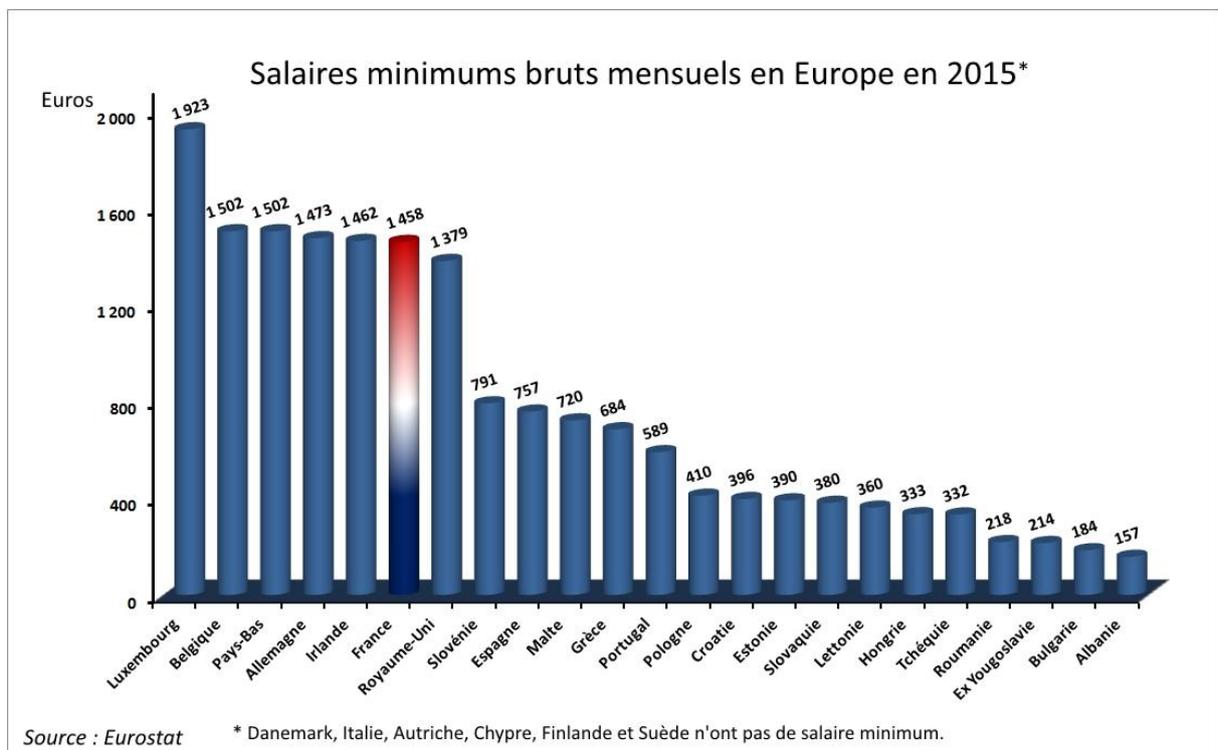
Secundo, les employeurs peuvent également choisir d'accroître le niveau de qualifications de leurs travailleurs (par la formation), ce qui accroît la productivité et maintient la rentabilité d'un emploi.

Tertio, il se peut aussi que la productivité augmente par le biais d'un effet salaire d'efficience (la productivité croît avec les salaires⁸). Les entreprises n'ont alors aucun intérêt à détruire des emplois.

Quarto, des efforts organisationnels peuvent également induire une hausse de la productivité sans impact sur l'emploi. Le salaire minimum incite seulement les entreprises à opérer des modifications organisationnelles ignorées auparavant.

Enfin, dans une logique keynésienne, la hausse du salaire minimum, qui concerne des salariés à bas revenus, qui consomment la quasi-totalité d'un revenu additionnel (contrairement aux plus aisés, dont la propension marginale à épargner est supérieure), peut stimuler la demande et l'activité, donc l'emploi. [16]

Au total, il est difficile de trancher. Une évaluation raisonnable est de considérer que jusqu'à un certain niveau le salaire minimum ne nuit pas au volume d'emploi, voire l'accroît et que, au-delà, il détruit des emplois. Dans le cas de la France, on se situe probablement à proximité – haute ou basse – de la limite.



Le salaire minimum se justifie-t-il quand même s'il détruit des emplois ?

⁸ Sur ce sujet, voir plus loin.

Le salaire minimum permet aux travailleurs en emploi de percevoir un revenu qui les sort de la pauvreté (si on le fixe à un niveau suffisant). Mais, il n'empêche pas la pauvreté des travailleurs (notamment à cause des temps partiels) et accentue celle des travailleurs exclus du marché du travail ou dont le volume horaire est réduit. La hausse du SMIC réel en France durant la dernière décennie ne s'est pas accompagnée d'une baisse du taux de pauvreté.

Certains économistes considèrent donc que des outils du type « impôt négatif » (comme le RSA chapeau ou la Prime pour l'emploi⁹) sont plus efficaces pour lutter contre la pauvreté, même si l'impact du salaire minimum sur la pauvreté peut être positif en soi.[17][18] C'est aussi une question de niveau : les États-Unis sont dans un processus de hausse du salaire minimum car elle pourrait avoir un impact notable sur le nombre de pauvres et l'Allemagne a adopté un salaire minimum pour réduire la pression à la baisse sur les salaires, dans un contexte de hausse tendancielle du taux de pauvreté.

Le salaire minimum est supposé limiter les inégalités de salaires et de revenus. Il est assez peu efficace pour cela.[18] Même en ignorant l'impact potentiellement négatif sur l'emploi, le salaire minimum a également du mal à limiter les inégalités. Les inégalités sont davantage liées à des questions de qualifications, de progrès technique biaisé et de patrimoines. La fiscalité et l'éducation sont des outils probablement plus efficaces pour corriger les inégalités de revenus.

Le salaire minimum permet néanmoins de limiter les déséquilibres de négociation entre employeurs et salariés sur le marché du travail. D'autre part, s'il est vrai qu'il n'a pas su juguler la montée des inégalités et réduire le taux de pauvreté, il n'est pas impossible que la situation ait été pire sans sa hausse sur la décennie écoulée. Certains considèrent même qu'il est, dans la période actuelle de crise des finances publiques, le seul outil disponible pour contenir inégalités et pauvreté.[19]

Pour finir, le salaire minimum a une valeur institutionnelle : il donne la valeur minimale que le travail a dans une société. Le non recours au RSA chapeau, dû pour une petite part à la volonté de ne pas être stigmatisé, montre que cet aspect a une dose de pertinence.

Faut-il réduire les charges sociales ou créer des emplois aidés ?

La question ne se pose que pour les emplois les moins qualifiés, parfois pour certains publics spécifiques plus qualifiés (sénior). Les réductions de charges sociales sont une politique pratiquée de manière suivie (et croissante) depuis plus de 20 ans. Les contrats aidés depuis plus longtemps encore.

Faut-il réduire les charges sociales au niveau du Smic ?

La logique de ces baisses de charges repose sur ce qui a été vu précédemment concernant le coût du travail. Actuellement, ces exonérations représentent, tous dispositifs compris, 90

⁹ Bientôt fusionnés (2016) dans une « prime d'activité ».

milliards d'euros par an, sans compter les 20 milliards correspondant au CICE. Chaque emploi créé grâce à ces allègements coûterait entre 60 000 et 160 000 euros aux finances publiques (selon le dispositif).^[20]

L'évolution du chômage sur longue période ne semble pas permettre de dresser un bilan très positif de ces mesures. Du moins, cette évolution montre que si les allègements de charges sont utiles, ils ne sont pas suffisants. D'autres facteurs doivent être pris en compte et il n'est pas simple d'isoler l'effet de ces mesures d'autres effets liés à des politiques publiques ou à la conjoncture. ^[21]

Les partisans de ce type de mesures défendent l'idée qu'on n'en fait pas assez, notamment quand on compare leur importance avec l'évolution du salaire minimum, ou qu'elles ne sont pas suffisamment concentrées sur le salaire minimum. Ils ajoutent que certaines politiques, telles que les 35 heures, ont créé des emplois par le biais des réductions de charges, alors qu'on n'a pas attribué à ces allègements le bénéfice des emplois créés.^[22]

A l'inverse, on peut estimer qu'alléger le coût du travail n'est pas la mesure la plus efficace pour réduire le chômage. Outre les questions de demande globale, celle du niveau de qualifications se pose. En renouvelant dans le temps long ce type de dispositifs, il est possible que l'on déforme la structure de l'emploi en créant un phénomène de « trappe à bas salaires ». La réduction du coût du travail pour les bas salaires peut encourager dans les entreprises une combinaison productive basée sur une utilisation intensive du travail peu qualifié. Dans le même temps, les sommes importantes allouées au financement de ces emplois pourraient être mises à profit pour élever la qualification des travailleurs les moins productifs.^[1]

Faut-il créer des emplois aidés ?

L'INSEE définit de la façon suivante les contrats aidés : « *Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles », telles les personnes « en difficulté sur le marché du travail » ou les jeunes. Ils relèvent du secteur marchand (c'est le cas par exemple du contrat unique d'insertion marchand CUI-CIE) ou du secteur non marchand (par exemple le contrat unique d'insertion non marchand CUI-CAE). Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques. ».*

La nature des publics concernés est précisée ainsi : « *Les personnes "en difficulté sur le marché du travail" sont : les demandeurs d'emploi de longue ou de très longue durée (par exemple les personnes ayant 12 mois de chômage dans les 18 mois précédents, ou 24 mois dans les 36 mois précédents), les bénéficiaires de minima sociaux (...), les personnes*

handicapées, les personnes de plus de 50 ans au chômage depuis plus de 3 mois ou en congé (ou convention) de conversion, les jeunes sans aucune qualification... ».

Pour un gouvernement, les emplois aidés ont un avantage statistique immédiat : réduire rapidement le nombre de demandeurs d'emploi. De façon générale, on attend de ce type de contrats qu'ils maintiennent ou ramènent dans l'emploi des travailleurs qui sans cela seraient au chômage, avec tout ce que cela implique de perte en capital humain (qualifications obsolètes, perte d'apprentissage par la pratique, perte des réseaux sociaux, perte de moral). En période de récession, cet effet peut être réel. Un « effet tremplin » est espéré : à la fin du contrat, le travailleur peut postuler sur un emploi non subventionné, son « employabilité » ayant été préservée. Le soutien à la production apporté par ces mesures pèse aussi favorablement sur la conjoncture, en soutenant la demande. Au total, l'effet sur l'emploi peut être positif, sans dégradation des finances publiques, le coût de la mesure étant financé par une réduction durable des allocations-chômage versées.

Ces contrats rencontrent cependant des difficultés non négligeables. En premier lieu, l'effet tremplin est loin d'être acquis. On note par exemple que lorsque ces emplois concernent le secteur non marchand, la probabilité pour un titulaire de ce genre de contrats de trouver un emploi classique à la fin du contrat est la même que celle d'un chômeur. Or, un grand nombre d'emplois aidés sont non marchands.

Deuxièmement, ce type d'emploi est soumis à des effets d'aubaine ou de substitution importants. Il est impossible de distinguer les employeurs qui créent un emploi aidé du fait de la mise en place du dispositif de ceux qui auraient créé ledit emploi, quoi qu'il arrive. Or, tous les employeurs y ont droit, dans la mesure où l'emploi créé remplit les critères de ciblage. Dans ce second cas, le contrat aidé est une aubaine pour l'employeur, n'a pas d'impact sur le chômage mais représente un coût pour les finances publiques. L'effet de substitution vient du fait que les employeurs peuvent, le cas échéant, remplacer des emplois occupés par des travailleurs non concernés par le dispositif par des emplois occupés par des travailleurs subventionnés. Le solde en emploi est nul, mais le coût pour les finances publiques demeure. Ces deux effets ne sont pas négligeables, puisque l'OFCE évalue l'effet d'aubaine dans le secteur marchand à environ 65% des emplois en contrats aidés et à 10% l'effet de substitution. En d'autres termes, sur 100 contrats aidés signés, seuls 25 représentent une création ou sauvegarde d'emploi réelle. Le bilan est plus intéressant dans le secteur non marchand, puisque l'effet d'aubaine n'y serait que de l'ordre de 20%.

Enfin, il faut tenir compte de l'effet fiscal du financement du dispositif. Cet effet, très difficile à mesurer, repose sur l'idée que la taxation nécessaire au financement des contrats aidés peut avoir des effets négatifs dans l'économie dans son ensemble et détruire des emplois par ailleurs, qui ne seront cependant pas portés au passif de la mesure. [23]

Faut-il réduire la protection de l'emploi ?

Lorsque l'emploi est protégé dans un pays, on constate en moyenne (seulement) un peu plus de chômage que dans les pays où il ne l'est pas. De façon presque surprenante, aucune étude ne met en évidence un lien fort entre protection de l'emploi et niveau du chômage.[24] En revanche, la durée du chômage est plus longue dans les pays où l'emploi est plus fortement protégé, car les flux d'entrée et de sortie du chômage sont plus réduits, un employeur étant plus réticent à embaucher ou à licencier. C'est une prévision intuitive du modèle d'appariement de Mortensen et Pissarides, souvent mise en avant par les partisans d'une flexibilisation des licenciements. À terme, cela peut poser un problème par le biais d'un effet d'hystérèse. Les phénomènes qui fragilisent les chômeurs de longue durée (déqualification, dégradation de l'état de santé et perte des réseaux sociaux) pèsent sur leur capacité à retrouver un emploi. L'effet est donc visible sur le taux d'emploi aussi bien que sur le taux de chômage.

On peut supposer également que lorsque l'emploi est fortement protégé, les salariés ont un pouvoir de négociation plus élevé, ce qui accroît les salaires et induit plus de chômage, par le biais du coût du travail.

Il semble par ailleurs que les pays dans lesquels la protection de l'emploi est élevée ne soient pas ceux dans lesquels les salariés employés sont les plus heureux. La crainte de perdre son emploi sur un marché du travail où il est difficile ensuite d'en retrouver un serait la cause de ce « stress ».[25][26][27] Cette crainte peut conduire les salariés à conserver un emploi protégé qui ne leur convient pas et pour lequel ils ne sont pas forcément les plus adaptés. Ce qui est un facteur de perte de productivité pour l'économie puisque les gens employés sur un poste ne sont pas forcément ceux qui devraient l'occuper.

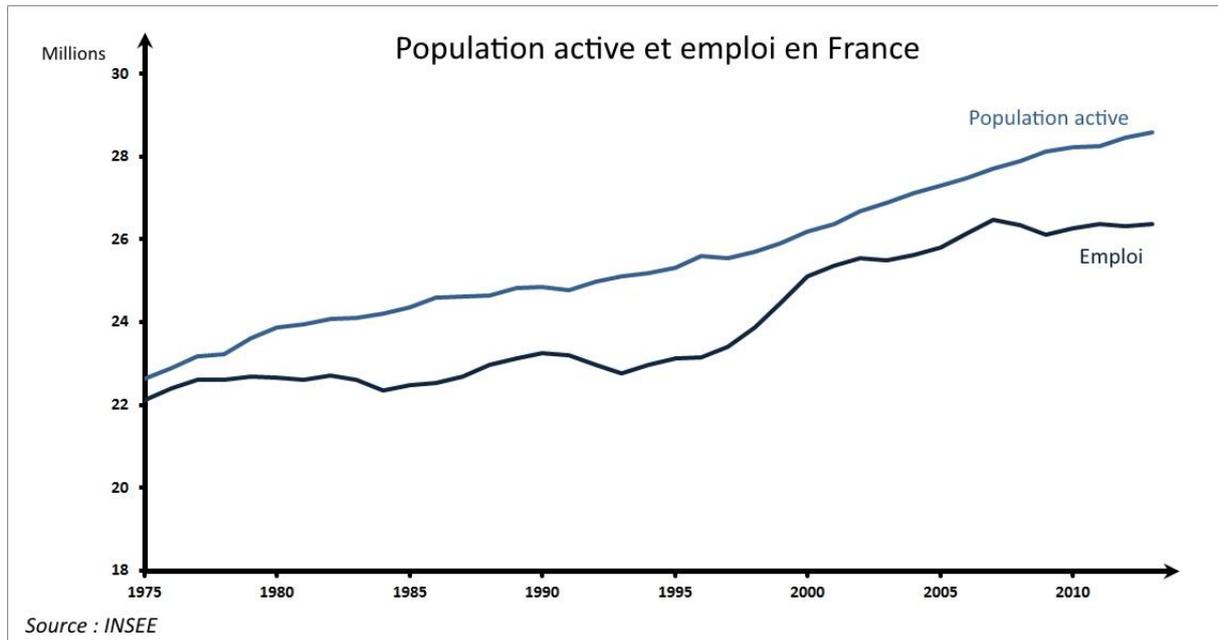
Inversement, bien sûr, qui dit moins de licenciements dit moins de chômeurs, car moins de destructions d'emplois.

Par ailleurs, si les emplois ont une durée de vie plus élevée du fait de flux faibles, les employeurs peuvent être incités à investir davantage dans la formation des salariés (puisque la probabilité qu'ils quittent l'entreprise et que la formation ne soit pas rentabilisée est plus faible). De leur côté, symétriquement, les salariés sont davantage disposés à investir dans une formation spécifique à leur entreprise, puisque la probabilité de rester durablement dans la même entreprise est élevée. Ce qui a un impact favorable sur la productivité.[28]

La hausse de la population active crée-t-elle du chômage ?

La question qui est posée ici est de savoir s'il existe un lien évident entre taille de la population active et chômage. En temps normal, une hausse de la population active régulière n'engendre pas de supplément de chômage. Il y a grosso modo 150 000 personnes qui entrent sur le marché du travail français chaque année, sans que cela n'ait d'impact visible sur le niveau du chômage. La question se pose quand la variation de la population active est exceptionnelle. Exemples : le départ en retraite des baby boomers, un afflux de

population immigrée ou des dispositifs favorisant le retrait des parents du marché du travail pour élever leurs enfants.



L'immigration cause-t-elle du chômage ?

Les études économétriques ne montrent pas d'impact notable de l'immigration sur le chômage. Certaines montrent même un impact positif. On résume ici les plus connues.[\[11\]](#)[\[29\]](#)

Plusieurs « expériences naturelles »¹⁰ montrent un impact faible ou nul de l'immigration sur le chômage. La plus célèbre est probablement celle de « l'exode de Mariel ». Entre avril et septembre 1980, près de 130 000 Cubains quittent Cuba pour les États-Unis, après que Fidel Castro ait ouvert le port de Mariel. La moitié s'installe à Miami, provoquant une hausse de 7% de la population active locale. D'avril à juillet, le taux de chômage passe de 5% à 7% à Miami. Un an après, la situation est revenue à la normale. David Card a comparé l'évolution du marché du travail à Miami et dans plusieurs villes socio-économiquement identiques.[\[30\]](#) Il ne trouve pas de différence dans l'évolution de l'emploi et des salaires entre Miami et ces villes témoins. Il ne note pas non plus de départs dans les résidents d'origine (ce qui fausserait la comparaison).

La deuxième porte sur le retour des « pieds noirs » en France en 1962 : 900 000 rapatriés d'Algérie arrivent en France après les accords d'Évian. La population active française croît de 1,6%, celle de la région PACA de 5,6%. Il faudra là aussi environ une année pour retrouver la situation initiale sur le marché du travail. Une étude de Jennifer Hunt note cependant que le processus est moins fluide que dans l'épisode de Mariel.[\[31\]](#)

¹⁰ Une expérience naturelle est une étude empirique qui repose sur des événements qui ne sont pas provoqués par l'expérimentateur, mais qui impacte des individus selon un processus qui reste aléatoire, de sorte que l'impact des changements constatés pourra être comparé à une autre population non soumise au choc.

À partir de 1989, 500 000 Juifs d'ex-URSS migrent vers Israël, suite à la chute du mur de Berlin, ce qui induit une hausse de 10% de la population active israélienne. En 1995, le taux de chômage est identique à celui de 1989.

À l'indépendance des colonies portugaises, 600 000 Portugais sont rapatriés du Cap-vert, Angola, Guinée-Bissau et Mozambique. S'ajoute à cela 200 000 soldats démobilisés, dans un contexte de fin de l'émigration des Portugais. Le taux de chômage de la population locale en 1981 n'a pas changé. En revanche, les rapatriés ont un taux de chômage deux fois supérieur à celui des autres.

D'autres études apportent des résultats contrastés. Les travaux de George Borjas sont les plus pessimistes sur le sujet. Ils ne concernent toutefois pas vraiment le chômage et se concentrent surtout les salaires des populations locales. Il conclut que l'immigration réduit les salaires des travailleurs en concurrence avec les immigrés (y compris pour les travailleurs très qualifiés). En revanche, l'immigration aurait un impact positif sur les salaires des travailleurs qui sont complémentaires aux immigrés. L'effet total sur les populations locales est faible. Les travaux de Borjas sont encore discutés et des études les contredisent, mais pas dans des proportions spectaculaires.[32][33]

Au total, il est difficile de mettre en évidence un lien significatif entre immigration et chômage. S'il existe, il est faible.

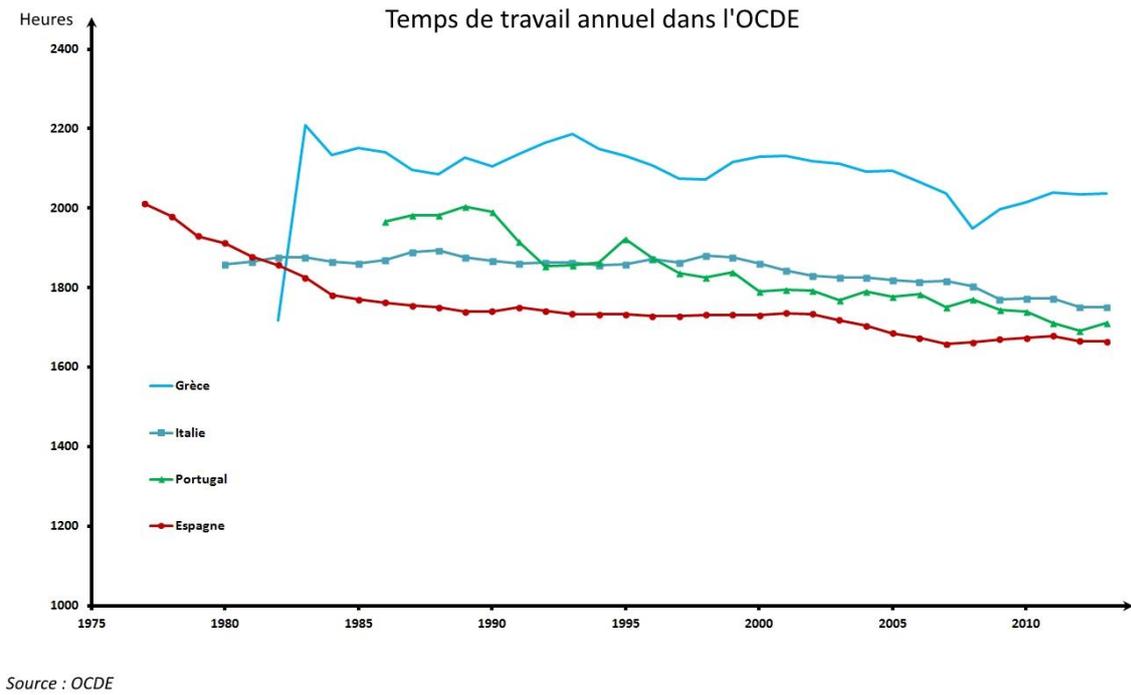
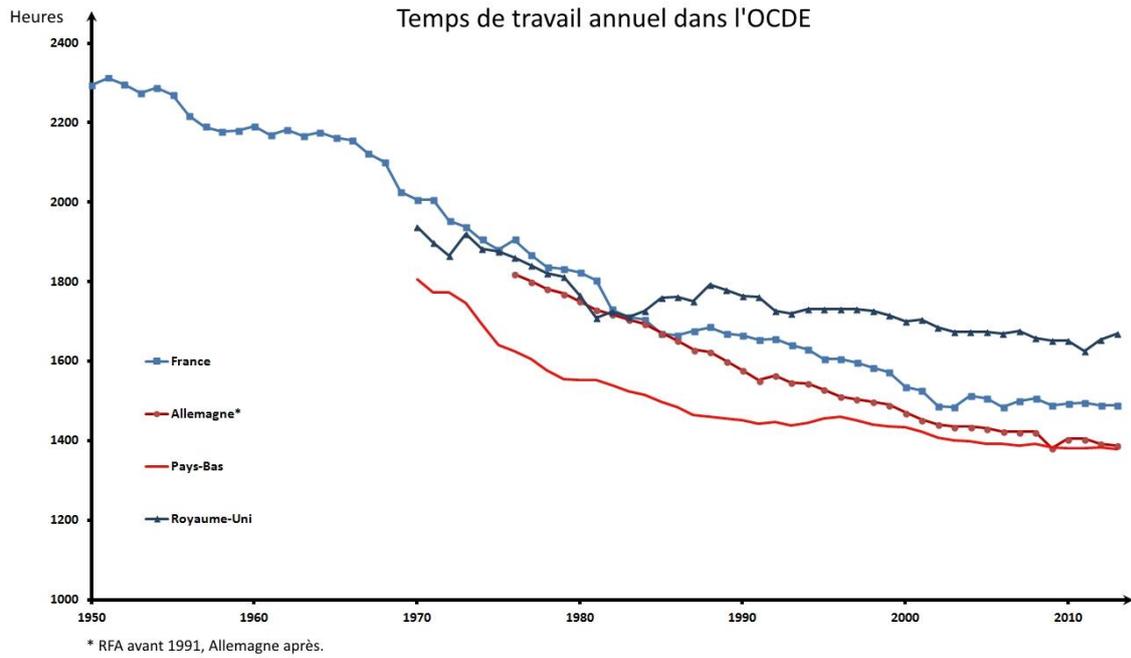
Pourquoi le chômage n'augmente pas avec la population active ?

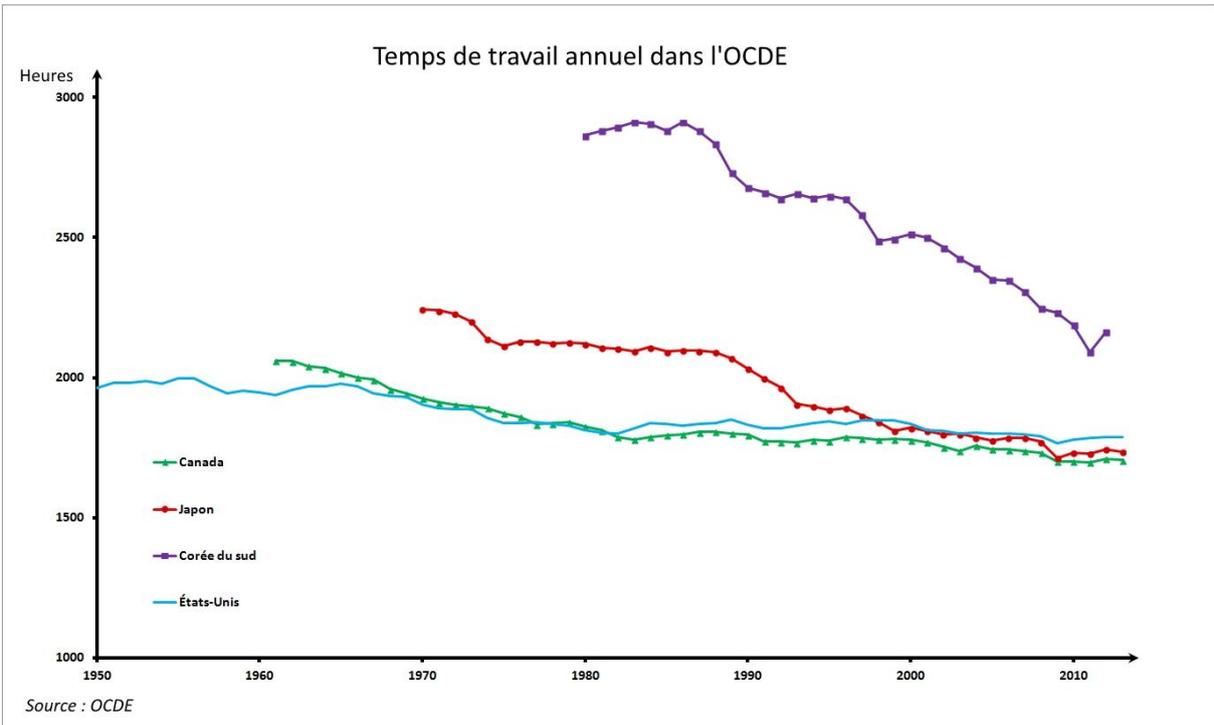
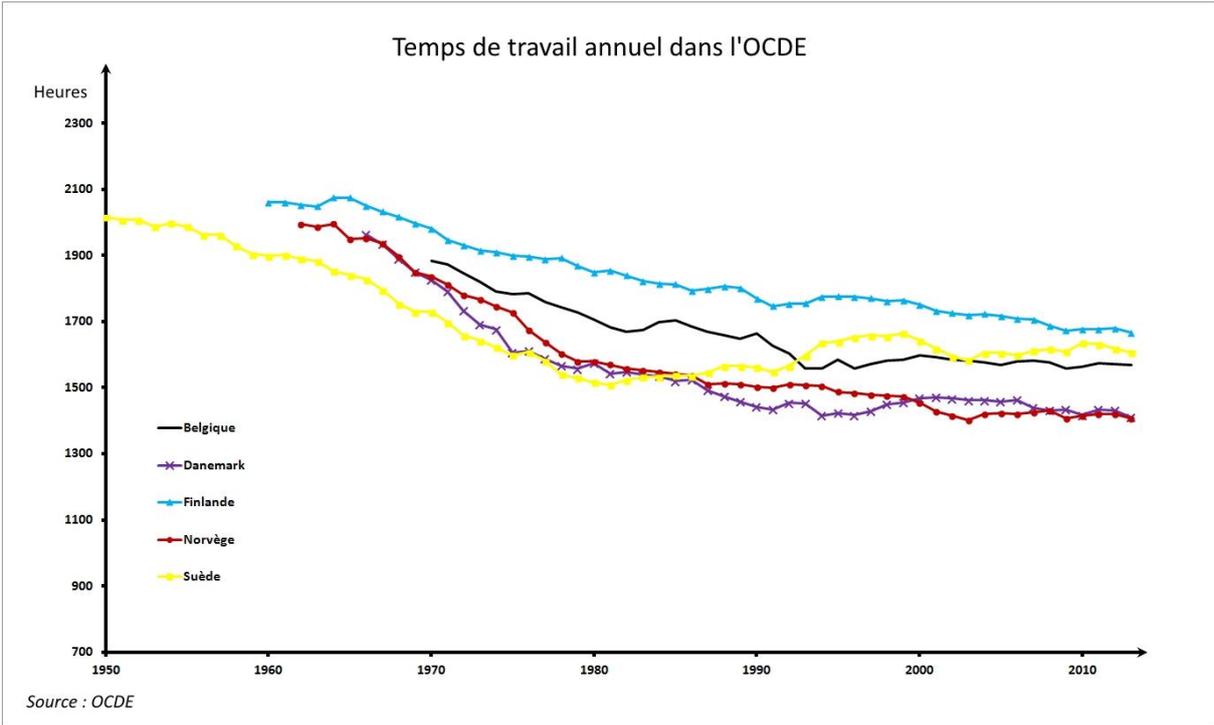
Le nombre d'emplois dans une économie n'est pas fixé. Le travail est une ressource qu'une économie est en mesure d'utiliser pour produire plus, valoriser des opportunités de profit, satisfaire de nouveaux besoins, etc. Il faut pour cela que les entreprises soient en mesure de fournir du capital pour utiliser le travail disponible. Cela ne se fait pas avec la même facilité dans toutes les économies ou à toutes les époques.[11]

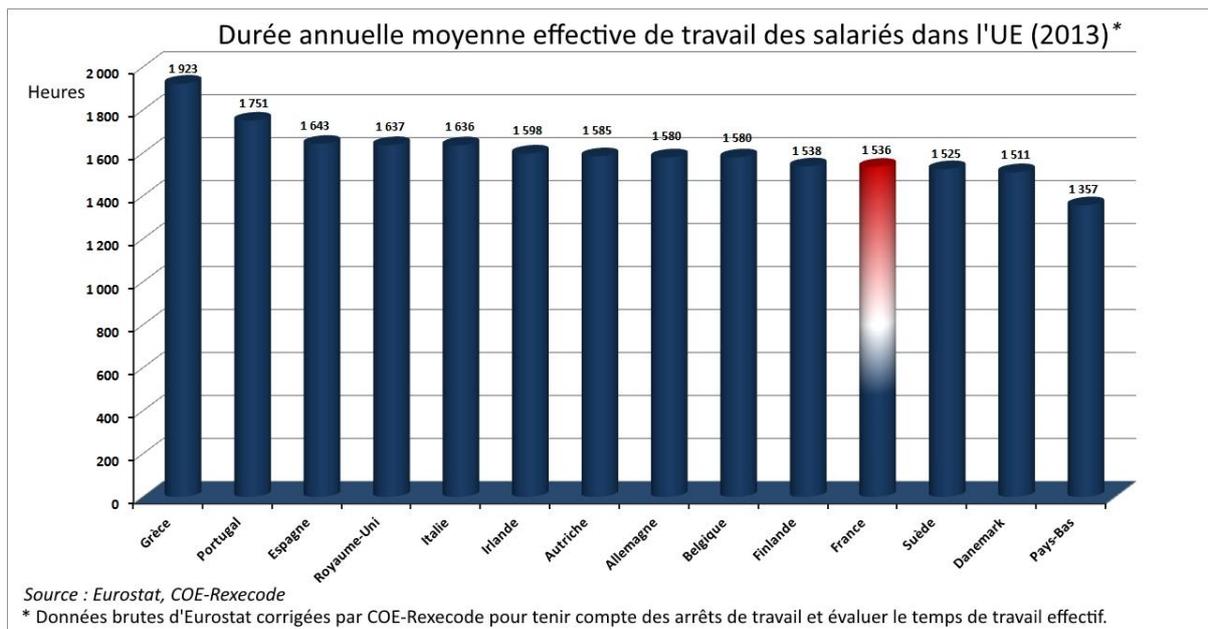
A l'inverse, une baisse de la population active n'est pas forcément une source de baisse du chômage.

Faut-il réduire le temps de travail (ou l'allonger) ?

La baisse du temps de travail est un phénomène historique. Il est lié aux gains de productivité, à l'enrichissement. Le choix des individus et des sociétés les poussent à partager ces gains entre baisse du temps de travail et hausse des revenus. En situation de chômage de masse, il peut être tentant de décider d'un partage des emplois existants pour réduire le nombre de chômeurs. C'est ce que la politique des 35 heures a par exemple cherché à faire.







Trois hypothèses sont nécessaires pour que cela fonctionne. Pour commencer, le marché du travail doit être en équilibre de sous-emploi. Dans ce cas, les entreprises doivent embaucher pour maintenir le niveau de production souhaité et il existe des offreurs de travail disponibles. Cette condition peut être vérifiée à court terme, plus difficilement à long terme, où des salaires flexibles mènent en principe au plein emploi. Mais si les salaires sont relativement rigides sur de longues périodes, l'hypothèse peut être vérifiée plus longtemps. S'il y a plein emploi, la RTT conduit au contraire à une baisse de l'activité, par une augmentation du coût du travail ou une insuffisance de main d'œuvre.

Ensuite, les travailleurs doivent être substituables aux emplois. Cela suppose que l'on peut remplacer facilement des heures de travail par des emplois. Exemple : en réduisant de 5 heures la durée de travail de 7 personnes, embauche-t-on un individu pour 35 heures en conservant la même production ? Oui, si on suppose une baisse de la productivité marginale du travail. En principe, plus on travaille, moins on est productif (fatigue, lassitude, etc.). On peut donc supposer qu'en réduisant de 5 heures la durée du travail de 7 personnes, elles réaliseront une production horaire un peu plus élevée et qu'il est donc possible de compenser, et au delà, la perte de 35 heures par une embauche à 35 heures. Mais il se peut qu'on ait besoin de moins d'heures encore pour compenser la RTT. La création d'emplois est alors limitée.

Surtout, un emploi n'est pas forcément divisible, s'il réclame des coûts fixes de réalisation. Par exemple, plus le travail est qualifié, plus il est coûteux de découper un poste de travail, car il demande un temps de traitement de l'information globale important (qu'il faut obligatoirement dupliquer si deux travailleurs partagent le poste). Il est coûteux de reproduire ce coût fixe sur plusieurs postes. Il peut aussi exister des compétences spécifiques difficiles à trouver sur le marché du travail. Dans ce cas, le poste susceptible d'être créé reste vacant. Les petites structures sont les plus concernées par ce dernier

aspect. Comment embaucher une personne qui travaillera la même semaine à hauteur de 5 heures dans le domaine commercial, 5 heures dans le domaine technique, 5 heures dans le domaine administratif, etc. Une telle polyvalence ne court pas les rues...

Pour terminer, la RTT ne doit pas induire une hausse du coût du travail. Sans cela, l'emploi risque de baisser au lieu d'augmenter. Cela dépend du partage des gains de productivité entre employeur et salariés, des négociations salariales et des aides publiques accompagnant la RTT (baisse des charges).[34] Les 35 heures devaient justement créer des emplois en comptant sur les gains de productivité liés la réorganisation des entreprises, la limitation de la hausse des coûts grâce à des réductions de charges sociales (supposées financées par la hausse de l'emploi) et des accords salariaux dans les entreprises. Ce qui signifie que ce n'était pas une application de l'idée que le volume d'emploi est limité dans une économie.

Le bilan sur l'emploi des 35 heures est généralement estimé de 300 000 à 500 0000 emplois créés, le chiffre de 350 000 étant le plus fréquemment avancé. L'évaluation exacte est complexe car il est difficile de distinguer l'effet de la mesure des autres facteurs qui ont pu influencer l'évolution de l'emploi au même moment. Il y a bien eu une réorganisation des entreprises, la hausse du coût du travail a été très modérée (grâce aux réductions de charges et à des accords de modération salariale). Mais les situations sont très différentes selon les secteurs ou la taille des entreprises. En particulier, la substitution heures-emplois est plus simple dans certaines entreprises que dans d'autres (selon leur taille ou leur secteur). On peut aussi se demander si la baisse des charges sociales n'est pas responsable, pour l'essentiel, des créations d'emploi. [35]

Faut-il fliquer les chômeurs ?

Les chômeurs sont-ils fainéants quand le système d'assurance-chômage est généreux ?

Il s'agit de savoir si les chômeurs s'offrent des vacances au lieu de chercher du travail parce qu'ils sont plus ou moins bien indemnisés... Le modèle d'appariement donne des éléments de réponse assez évidents. Si le chômeur dispose de revenus alternatifs (comme des allocations chômage), il prolonge plus facilement sa période de recherche d'emploi, ce qui accroît la durée moyenne du chômage et donc le niveau moyen du chômage. Si le contrôle de l'activité de recherche d'emploi est faible, le chômage peut aussi durer plus longtemps.

On peut évaluer la « paresse » des chômeurs en observant le taux de retour à l'emploi durant la période d'indemnisation du chômage. S'il est particulièrement élevé au cours des toutes dernières semaines d'indemnisation, on pourrait en déduire que les chômeurs utilisent le système à mauvais escient. Dans les faits, les études ne montrent pas un taux de retour à l'emploi particulièrement important durant les dernières semaines d'indemnisation, sauf pour... les travailleurs les plus qualifiés.

Dans une étude de 2001, Brigitte Dormont, Denis Fougère et Ana Prieto constataient un pic de retour à l'emploi pour les plus hauts revenus qui correspondait à 14 mois, à savoir au moment où l'indemnisation à un niveau élevé cessait à l'époque. Pour les autres catégories, la variation du taux de retour en emploi au cours du temps était assez peu importante.[36]

Pourquoi le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage ne produit pas forcément d'effets spectaculaires sur la situation de l'emploi ?

Il ne fait guère de doute qu'un système d'indemnisation du chômage strict limite les effets de l'aléa moral (quand on est assuré et indemnisé, il y a moins d'urgence à retrouver un emploi). Cependant, il faut comparer cet effet à d'autres.

A-t-on vraiment intérêt à rester le plus longtemps possible au chômage ?

Les sociologues évoqueront l'importance du travail dans l'épanouissement personnel, le statut ou l'identité sociale. Ils en concluront que les travailleurs au chômage ne souhaitent pas forcément tirer au flanc parce que posséder un emploi apporte une utilité intrinsèque. Ils auront sûrement raison, mais cela ne suffit pas. D'autres arguments économiques montrent qu'il faut être prudent sur le sujet. Certes, nous avons tous en tête l'exemple d'un ami du cousin d'un beau frère qui, visiblement, ne se fatigue guère pour retrouver un emploi. Il faut pourtant se méfier d'un biais de perception et s'appuyer sur des analyses plus solides.

L'assurance chômage a un rôle de lissage des revenus dans le temps mais elle peut aussi, conceptuellement, jouer un rôle dans la qualité des appariements. Forcer un chômeur à reprendre un emploi qui ne lui convient pas peut réduire la durée moyenne des emplois (démission, licenciement pour inadaptation au poste) et accroître *in fine* le chômage, en réduisant la productivité des emplois occupés par l'accroissement du *turnover*. En effet, si un emploi vacant n'est pas occupé par un travailleur correspondant à l'emploi, il sera moins productif, ce qui engendre plus de destructions d'emplois par licenciement ou démission, réduit la rentabilité d'un emploi en augmentant les coûts liés au remplacement du salarié (embauche, formation et intégration, licenciements plus fréquents) et fait diminuer le nombre d'emplois proposés. Les études sur ce sujet ne montrent néanmoins pas d'effet spectaculaire en la matière, notamment en France.[37][38] De ce fait, elles ne militent pas pour autant pour une réduction des droits et restent très prudentes sur la solidité de leurs conclusions. En particulier, on peut souligner qu'étudier cet effet ne peut se faire qu'en parallèle avec la prise en compte de la qualité de l'accompagnement des chômeurs (qui peut être à l'origine d'appariements défaillants, annulant ainsi le bénéfice d'une durée de chômage suffisamment longue pour adapter les travailleurs aux postes). Un domaine dans lequel la France ne brille pas.[39]

Les économistes ont également mis en évidence un phénomène qui peut expliquer que réduire la durée d'indemnisation peut s'avérer inutile. Il s'agit de « l'effet d'éligibilité ». Les

allocations-chômage ont une durée limitée et dépendent des cotisations antérieurement versées. Dans cette perspective, travailler ouvre des droits d'autant plus importants que l'on passe du temps en emploi. Il y a donc pour le chômeur un choix à faire entre profiter maintenant d'allocations-chômage sans travailler et travailler pour s'ouvrir des droits pour plus tard. Reprendre un emploi apporte un salaire et des droits futurs aux allocations chômage. Ne pas reprendre un emploi apporte une allocation et réduit les droits futurs. Cet arbitrage limite naturellement l'incitation à rester au chômage. Il limite aussi l'intérêt de durcir les conditions d'indemnisation du chômage. De la sorte, on réduit les droits associés aux cotisations chômage, limitant ainsi l'intérêt (en droits futurs) à reprendre un emploi lorsqu'on est chômeur.[40][41][42]

Le chômage est-il forcément volontaire ?

Par ailleurs, se concentrer sur l'offre de travail en présence d'une indemnisation du chômage suppose que le chômage est volontaire, c'est-à-dire qu'un nombre important de chômeurs refusent de travailler pour le salaire d'équilibre. Cela peut être contesté par plusieurs approches. Le principe de la demande effective, vu précédemment, insiste sur le caractère involontaire du chômage.

Les théories du salaire d'efficience et des contrats implicites arrivent à la même conclusion. Les salariés sont supposés avoir une aversion au risque. Ils veulent éviter des variations de leur salaire en fonction de la conjoncture et préserver leur emploi. L'employeur, qui n'a pas d'aversion au risque, leur fournit une forme d'assurance, en garantissant le salaire et l'emploi d'une partie des salariés sous contrats durables. Il en tire un gain en phase de croissance. En contrepartie, une partie des travailleurs ne peut trouver un emploi au salaire d'équilibre, puisque les salaires sont rigides. C'est la thèse des contrats implicites. Empiriquement, cette théorie semble expliquer pourquoi l'emploi s'ajuste davantage que les salaires en récession et pourquoi certains salariés ont un emploi stable quand d'autres non. Néanmoins, il existe un risque de licenciement même pour les salariés stables. Pourquoi n'acceptent-ils pas une baisse de leur salaire ? Et pourquoi ne pas renégocier favorablement le contrat quand la conjoncture est bonne ?[43][44]

Si les employeurs cherchent à maximiser les efforts de leurs salariés (efforts qu'ils ne peuvent pas mesurer parfaitement dans de nombreux cas), ils leur proposent des salaires plus élevés que leur productivité, afin d'élever leur effort. Si tous les employeurs pratiquent la même politique de rémunération, l'emploi d'équilibre est plus faible car le salaire effectivement payé est supérieur au salaire d'équilibre. C'est l'hypothèse du salaire d'efficience. Elle s'explique de deux façons différentes. Soit en supposant que les salariés bien payés ont peur de perdre leur « bon » emploi et font tout pour le garder. C'est la démarche du « modèle du tire-au-flanc » de Shapiro et Stiglitz. soit en supposant qu'en payant bien ses salariés l'employeur crée une relation de « don et contre-don » basée sur la réciprocité. Cependant, si la rémunération au salaire d'efficience n'est la règle que dans certains secteurs, il se peut qu'il n'y ait pas de chômage pour autant : l'offre de travail

excédentaire dans ces secteurs se reporte sur des emplois moins bien payés dans d'autres secteurs. Les évaluations empiriques de la théorie confirment la plausibilité de l'hypothèse de salaire d'efficience, sans toutefois lui attribuer un poids excessif dans la détermination du niveau de chômage. [43][45][46]

La théorie *insider-outsider* suppose que l'existence d'un pouvoir de négociation des salariés en emploi protégé accroît le salaire effectivement payé et donc le chômage. [47][48]

Pour finir, les rigidités institutionnelles qui empêchent le coût du travail de baisser suffisamment pour employer tous les chômeurs peuvent être évoquées.

Dans tous ces cas, un travailleur disposé à travailler pour le salaire d'équilibre peut se retrouver au chômage dans la mesure où la demande de travail ne suffit pas à employer tous les offreurs de travail. Le chômage est involontaire.

Faut-il faire un effort de formation ?

Plusieurs tendances conduisent à préconiser un effort de formation pour accroître le niveau de capital humain.

Dans la logique du modèle de Mortensen et Pissarides, cela fluidifie les appariements en rendant les qualifications recherchées par les firmes davantage disponibles. C'est d'autant plus vrai à l'heure actuelle que la demande de qualification est croissante depuis des décennies, le progrès technique le nécessitant. Certains auteurs considèrent que c'est même un impératif majeur, dans la mesure où les nouvelles technologies conduisent à amplifier la demande pour des qualifications élevées, complémentaires des capacités toujours croissantes des ordinateurs, qui rendent de nombreuses qualifications faibles ou moyennes inutiles. [49][50] Un peu moins de 15% d'une génération sort encore du système scolaire en France sans diplôme autre que le brevet des collèges.

La question est de savoir si l'effort de formation produit réellement les qualifications requises. Deux points peuvent être mis en avant. D'une part, adapter les qualifications aux besoins des firmes n'est pas toujours simple. L'horizon des programmes de formation peut s'avérer plus long qu'idéalement. De plus, l'organisation de la formation professionnelle a un impact important sur les résultats en matière d'emploi. Qui en profite ? Ceux qui ont déjà un emploi et sont qualifiés ou les chômeurs et les moins qualifiés ? Les fonds sont-ils alloués efficacement, aux bonnes formations ? En France, malgré quelques légers progrès, la situation est assez déplorable. D'autre part, les individus peuvent se former sans pour autant devenir plus productif. La théorie du capital humain suppose que si les individus se forment c'est pour acquérir des qualifications opérationnelles, immédiatement productives, ou presque. On peut lui opposer la théorie du signal qui considère que les individus se forment pour se signaler auprès des employeurs par une capacité de travail ou un talent. Ce qui est différent d'un niveau de qualifications. Cet effet de signal ne fait que positionner les

individus les uns par rapport aux autres, sans accroître leur productivité. Socialement, les efforts de formation s'apparentent alors à une forme de gaspillage.[51][52]

Un dernier point connexe mérite d'être mentionné : les emplois vacants non pourvus sont souvent présentés comme une inadéquation entre qualifications requises pour un poste et qualifications disponibles chez les travailleurs. En réalité, à un instant donné, si des emplois vacants ne sont pas occupés ce peut être à cause de l'absence de compétences, mais pas seulement. Ce peut être dû au simple fait que le processus de recrutement d'un candidat prend du temps : les candidats ne connaissent pas l'existence de l'emploi, la mobilité du travail est insuffisante (la compétence existe en France, mais ailleurs...), les candidats potentiels ne sont pas intéressés par l'emploi compte tenu de leur stratégie de recherche, les entreprises (petites notamment) ne maîtrisent pas le processus de recherche des candidats, etc.[53] Un emploi vacant non pourvu n'est pas forcément un emploi non occupé en raison d'une pénurie de compétences.

Faut-il un contrat de travail unique ?

Pourquoi envisager un contrat de travail unique ?

Il existe actuellement deux grandes formes de contrat de travail : le CDI, logiquement de longue durée et très protecteur pour ses titulaires, et des contrats temporaires (CDD et intérim), largement utilisés par les entreprises comme variable d'ajustement de l'emploi, au travers de leur non renouvellement à l'échéance. Ces seconds types de contrats sont les plus souvent utilisés pour une nouvelle embauche, puisque plus de 80% des nouveaux contrats de travail sont des CDD. Ils concernent souvent des jeunes ou des non qualifiés. Ils représentent cependant au total un peu moins de 15% des emplois (le CDI restant donc plus que majoritaire en termes de stocks). Leur durée moyenne a, par ailleurs, tendance à diminuer. En 2013, plus de la moitié des CDD duraient moins de 10 jours.

Les contrats temporaires ont été conçus comme un moyen de flexibilisation du marché du travail, offrant des marges de manœuvre aux employeurs en dehors du CDI, moins souple. Ils ont néanmoins un inconvénient. Ils créent un dualisme sur le marché du travail, séparant les travailleurs en deux groupes : celui de ceux qui ont un emploi stable et celui de ceux qui cumulent les contrats temporaires au fil du temps.

Unifier le contrat de travail est une proposition qui vise à supprimer le dualisme existant et à généraliser le CDI. Les syndicats qui le souhaitent préconisent de conserver le CDI en l'état (ou proche). Ce serait alors supprimer la flexibilité précisément recherchée dans les contrats atypiques. C'est une solution peu raisonnable. Envisager des modifications plus ou moins substantielles du CDI existant est alors une condition *sine qua non* à l'instauration d'un contrat de travail unique. Ces modifications porteraient forcément sur le degré de protection de l'emploi lui correspondant.

Ces changements sont préconisés par les défenseurs du contrat unique, qui y voient un moyen d'accroître les flux sur le marché du travail. Cela favoriserait les embauches et le processus de réallocation de la main d'œuvre dans l'économie. Processus considéré par les mêmes comme bénéfique au progrès technique et à la croissance.

On peut distinguer deux formes de modifications typiques. La première consiste à rallonger la période d'essai. La seconde consiste à établir des droits croissants pour le salarié avec la durée effective du contrat.

Un contrat de travail unique réduirait-il le dualisme du marché du travail ?

Le dualisme du marché du travail a un effet direct : il laisse dans la précarité de l'emploi les travailleurs du segment non protégé. Mais il a aussi des effets indirects importants. Ils sont relatifs aux possibilités pour les titulaires de contrats précaires d'accéder normalement au crédit, au logement ou à la formation (les employeurs ne les forment pas, puisqu'ils ne sont pas voués à rester dans l'entreprise pour rentabiliser cet investissement). L'idée des défenseurs du contrat unique est qu'en alignant les statuts, on résoudrait ce problème.

C'est pourtant discutable. Avec l'option d'une période d'essai significativement plus longue, les travailleurs concernés seraient dans la même situation qu'en CDD durant cette période. Quant à l'option de droits progressifs, elle fragilise aussi la position des salariés détenteurs de faibles droits, car manquant d'ancienneté dans l'emploi.^[54]

Concernant la formation, certains économistes préconisent de mettre en place un système de bonus-malus sur les cotisations sociales pour les entreprises : plus une entreprise formerait ses salariés, moins elle paierait de cotisations.^[55]

Un autre aspect ne semble pas favorable aux travailleurs : jusqu'ici, avoir connu un emploi en CDD n'est pas un signal de faible compétence, puisque les CDD sont utilisés aussi bien pour sélectionner de futurs salariés en CDI que pour faire face à un besoin momentané. On peut craindre qu'une rupture de contrat unique ne devienne un signal potentiellement négatif dans le cadre d'un contrat unique.^[54]

Un contrat de travail unique est-il bon pour l'emploi ?

Une première série d'arguments correspond à celle développée sur la question de la protection de l'emploi (voir plus haut). On peut également mentionner la proposition complète faite dans un rapport de 2003, rédigé par Olivier Blanchard et Jean Tirole. Le contrat unique serait un contrat à droits progressifs. Le licenciement économique serait laissé totalement libre. En contrepartie, un système de cotisations modulables serait instauré : les entreprises qui licencient le plus seraient également celles qui supporteraient les plus importantes cotisations chômage, afin d'internaliser le coût engendré par le chômage pour la société (ce qui n'est pas le cas actuellement). C'est une application du

« principe pollueur-payeur »¹¹. Cette proposition d'ensemble aurait pour avantage de favoriser l'embauche, faciliter la réallocation de la main d'œuvre, tout en tenant compte du coût social du chômage.[56]

Un autre argument est que dans les pays disposant de contrats temporaires, les entreprises ont tendance à s'appuyer sur ces contrats pour réguler l'emploi au cours du cycle économique. Plutôt que de réorganiser la production (en recourant, par exemple, au chômage partiel), les entreprises ne renouvellent pas les contrats temporaires en période de ralentissement. Il en résulterait un chômage plus élevé.[54]

Par ailleurs, derrière les deux grandes catégories d'emploi retenues jusqu'ici pour simplifier, on trouve en réalité plusieurs dizaines de contrats de travail spécifiques (chacun pouvant être plus ou moins rattaché à une grande catégorie). Cette complexité juridique crée une forme d'incertitude qui est un frein potentiel à l'embauche, notamment dans les petites entreprises.

Faut-il des réformes structurelles sur le marché du travail ?

Dans la logique du modèle d'appariement, tout ce qui peut fluidifier le fonctionnement du marché du travail est bénéfique pour la réalisation des appariements et la baisse du chômage. On a vu pourtant que certaines mesures qui pouvaient être considérées comme bénéfiques à l'emploi dans cette logique ne le sont pas forcément (allocations-chômage, salaire minimum, contrat de travail unique).

On distingue classiquement le « chômage conjoncturel » du « chômage structurel ». Le chômage conjoncturel est le chômage lié à un niveau d'activité insuffisant, alors que le chômage structurel trouve son origine dans le fonctionnement du marché du travail. Le chômage a simultanément une composante structurelle et une composante conjoncturelle. À un moment donné, lutter efficacement contre le chômage suppose de s'attaquer en priorité à sa composante la plus prégnante. Dans l'absolu, une bonne politique de l'emploi devrait s'appuyer sur tous les leviers possibles. Or, mobiliser des ressources pour lutter contre l'une des deux formes de chômage peut dégrader la situation du marché du travail dans sa seconde composante.

Par exemple, dans un contexte de récession, réduire les allocations chômage ou le salaire minimum peut avoir un impact négatif sur la demande globale et accroître le chômage conjoncturel. À l'inverse, en haut du cycle, le chômage est essentiellement structurel. Quand les capacités de production sont pleinement employées, une hausse de la demande globale induite par des politiques de soutien de la demande se traduira par des déficits publics et de l'inflation, sans effet sur le chômage, dont l'origine est à rechercher dans le fonctionnement

¹¹ Il peut paraître étrange de pénaliser les entreprises qui n'useraient souvent du licenciement que parce qu'elles traversent des difficultés. Le rapport laisse la porte ouverte à une prise en compte de cet aspect, sans formuler un mécanisme d'aménagement précis.

microéconomique du marché du travail, plus que dans les aspects macroéconomiques de la conjoncture.

Dans le contexte français actuel, l'enjeu est-il conjoncturel ou structurel ? Le chômage structurel est estimé en France à un peu plus de 7%. Il inclut les diverses sous-catégories structurelles rencontrées précédemment, qui touchent aux rouages du marché du travail. Le chômage volontaire n'est qu'une partie de ce chômage. Elle n'est pas simple à mesurer précisément, mais ce découpage montre déjà que succomber aux fantasmes du chômeur involontaire comme archétype du sans emploi est absurde. Oui, les individus réagissent aux incitations. C'est un principe élémentaire de l'analyse économique, que certains ont trop vite fait d'oublier parfois. Oui, il existe des gens qui ne cherchent pas activement un emploi parce qu'ils estiment notamment que le système de protection sociale leur permet de valoriser le loisir. Mais peu d'économistes vous diront, à 10% de chômage, qu'ils sont l'axe de travail à privilégier pour réduire le chômage.

Quoi qu'il en soit, depuis 2008, la hausse du chômage conjoncturel compte pour plus des deux tiers de la hausse du chômage. Il s'agit là d'une preuve que, dans l'immédiat, réduire le chômage conjoncturel (donc involontaire) devrait être la priorité des politiques de lutte contre le chômage. Certes, le chômage structurel est élevé et a même contribué pour près d'un tiers à la hausse du chômage global. Il serait donc étonnant de s'en désintéresser. Personne ne devrait souhaiter cela sérieusement. Mais le chômage conjoncturel a une particularité : il peut se transformer en chômage structurel. En présence d'effets d'hystérèse minant l'employabilité des travailleurs inoccupés, un sous-emploi conjoncturel peut devenir en partie structurel : quand l'activité repart, les entreprises peuvent ne pas employer autant de travailleurs qu'elles auraient pu le faire avant la récession, car la productivité de ceux-ci a baissé, rendant non profitable leur recrutement. Le tiers d'accroissement du chômage imputable à une hausse du chômage structurel comprend donc également une part attribuable à la hausse du chômage conjoncturel. Raison de plus de ne pas se tromper de cible.

Dans certains cas, comme aux États-Unis depuis la reprise de l'activité après la crise, ce phénomène se lit davantage dans les statistiques de la population active que dans celles du chômage. Le chômage est passé de 10% fin 2009 à 6% fin 2014, mais cette réduction s'est accompagnée d'une baisse du taux d'activité, dont la moitié est liée à un retrait des chômeurs du marché du travail. Dans une économie où les chômeurs se retirent moins facilement du marché du travail, ce sont les statistiques du chômage structurel qui vont enregistrer durablement les effets d'hystérèse.

Ce qu'il faut retenir de tout cela est double : depuis 2009, le problème saillant de l'emploi en France est conjoncturel et se concentrer sur le chômage structurel ne le fait pas baisser pour autant. Les aspects structurels sont longs à faire évoluer. Il n'y a donc pas de miracles à attendre dans les mois (voire les années proches) à venir de mesures telles que la loi Macron. On peut même se demander si des dispositifs tels que celui consistant à dégager

200 postes de contrôleurs chez Pole emploi pour vérifier l'effort de recherche des demandeurs d'emploi ne sont pas simplement contreproductifs. Alors, pourquoi ne pas agir sur ce qui compte ? Nous tenterons d'en donner une brève explication à la fin du chapitre.

Enfin, à l'heure où ces lignes sont écrites, l'Assemblée nationale s'apprête à voter une modification du code du travail plafonnant les indemnités de dommages et intérêts pour licenciement abusif dans les petites entreprises (hors cas graves, tels que le harcèlement, par exemple). L'effet recherché serait une « sécurité juridique » accrue pour les employeurs au moment d'embaucher (et pour les salariés aussi, par une forme de raisonnement qui semble quelque peu périlleux, pour ne pas dire ubuesque). De cette baisse de l'incertitude sur les indemnités maximales que les Prud'hommes pourraient décider en cas de litige, le gouvernement attend des embauches plus importantes. Il est important de souligner que cette mesure n'a qu'un très lointain - pour ne pas dire aucun - rapport avec les préconisations des économistes en matière de flexibilisation du marché du travail. Ceux-ci se concentrent généralement sur les questions de licenciement économique. Il semble bien étrange, en effet, de supposer que les employeurs qui sont sur le point d'embaucher un salarié prévoient déjà de le licencier de façon abusive... Ou alors, il s'agit, sans le dire, de créer une nouvelle forme légale détournée de licenciement économique. Au risque que des employeurs peu scrupuleux l'utilisent pour abuser effectivement de leur pouvoir sur les salariés.

Faut-il renforcer les moyens de Pole Emploi ?

L'expérience des pays scandinaves et leur pratique de la flexisécurité montrent que dans le dispositif de régulation du marché du travail, une agence de placement efficace est un atout pour maintenir le chômage structurel à un niveau faible. La flexisécurité repose sur trois piliers. Le premier est un marché du travail où la protection de l'emploi est modérée, les firmes disposant de marges de manœuvre importantes en matière de licenciement économique. Le deuxième est une forte protection des travailleurs, au travers d'allocations chômage généreuses, leur permettant d'être protégés en tant qu'individus. Le dernier pilier est un système d'accompagnement et de contrôle des chômeurs alliant des éléments de protection (sous la forme de formations) et de contrôle (l'évaluation de l'effort de recherche est important et la liberté de choix des emplois proposés limitée).^[57]

Un tel système ne peut reposer que sur le travail d'un service public de l'emploi doté de moyens importants. Ainsi, en France, un conseiller de Pole emploi suit en moyenne 100 chômeurs, lorsque son homologue de l'agence pour l'emploi suédoise en suit seulement 20.

Faut-il relancer l'économie ?

Depuis 2009, et en dépit d'un premier trimestre 2015 plus favorable, la France souffre d'une conjoncture défavorable. L'activité est atone et la demande faible. En principe, ce genre de

situation doit induire une politique conjoncturelle expansionniste. Deux éléments se sont conjugués pour que ce genre de politique ne soit pas mis en œuvre.

Le premier est lié au fait que la France ne contrôle pas sa politique monétaire du fait de son appartenance à l'euro. La BCE a pour mandat de mener une politique monétaire d'ensemble pour la zone euro, avec comme objectif principal la stabilité des prix, maintenant un taux d'inflation annuel avoisinant les 2%. Or, de ce point de vue, la situation n'est pas forcément identique pour tous les pays de la zone, certains ayant besoin plus que d'autres d'une stimulation de la demande globale.

D'autre part, et c'est le second point, les politiques budgétaires sont contraintes par un niveau d'endettement déjà élevé. Cela pose potentiellement des problèmes de soutenabilité de la dette publique, même si c'est un sujet débattu¹². Les pays de la zone euro sont du reste tenus de respecter les traités européens et certaines conditions posées sur leurs finances publiques. Ce qui limite de fait les possibilités de stimulation budgétaire et a, de surcroît, un impact sur la politique monétaire. La capacité de la BCE à maintenir son objectif d'inflation passe par une certaine modération des déficits et des dettes dans la zone euro. Si celles-ci venaient à ne plus être contrôlables, la BCE devrait monétiser les dettes publiques, ce qui conduirait l'inflation à des niveaux incompatibles avec son objectif de 2% annuel. C'est ce qui explique que la BCE ait longtemps refusé de conduire une politique monétaire très active, n'étant pas assurée que les gouvernements de la zone euro adopteraient des politiques budgétaires « raisonnables ». En 2015, la menace persistante de déflation a finalement poussé la BCE à modifier sa doctrine en lançant un programme d'assouplissement quantitatif, qui correspond en partie à une monétisation des dettes publiques destinée à soutenir l'activité.^[58]

Compte tenu de ce contexte, on peut se hasarder à une explication stratégique pour comprendre pourquoi certains dirigeants, économistes et autres commentateurs s'arcbutent sur une lecture structurelle du chômage, à l'heure où elle n'est apparemment pas primordiale. Les plaidoyers en faveur d'une relance dans la zone euro d'un Charles Wyplosz, pourtant connu en d'autres temps pour son soutien à des réformes structurelles d'ampleur (qualifiées de « libérales » par beaucoup, voire plus), montrent que la question n'est pas idéologique pour un bon économiste. Il y a un temps pour tout, tout simplement. Et le temps immédiat n'est pas à une réduction des déficits et à une action ciblée sur le marché du travail.^{[59][60]} On peut alors imaginer que, constatant l'incapacité des États de la zone euro à mener une politique de relance digne de ce nom vu les circonstances institutionnelles, certains préfèrent tenter d'agir sur ce qui peut être manœuvré. En l'occurrence, le marché du travail. Vu sous cet angle, cette solution de second rang peut se

¹² Voir le chapitre 3.

justifier intellectuellement¹³. On peut aussi imaginer qu'ils soient tout simplement dans l'erreur ou la bêtise à l'état pur.

Bibliographie du chapitre 1

Note : Les liens mentionnés dans la bibliographie ont été vérifiés au moment de la publication de cet ouvrage. Si les sites les ont supprimés ou modifiés entre-temps, je prie le lecteur de bien vouloir m'en excuser.

- [1] Philippe Askénazy, *Les décennies aveugles*, Seuil, 2014.
- [2] Stéphane Jugnot, *Les mesures du chômage*, Regards croisés sur l'économie, n°13, 2013.
- [3] Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Olivier Galland, André Zylberberg, *La machine à trier*, Eyrolles, 2013.
- [4] Patrick Aubert, *Les salaires des seniors sont-ils un obstacle à leur emploi ?*, in *Les salaires en France*, INSEE, 2005. ([pdf en ligne](#))
- [5] Gregory N. Mankiw, Mark P. Taylor, *Principes de l'économie*, 3^{ème} édition française, De Boeck, 2013.
- [6] Joseph E. Stiglitz, Carl E. Walsh, Jean-Dominique Lafay, *Principes d'économie moderne*, 4^{ème} édition française, De Boeck, 2014.
- [7] Christopher A. Pissarides, *Equilibrium Unemployment Theory*, 2nd edition, The MIT Press, 2000.
- [8] Sandra Pellet, *Les mécanismes d'appariement sur le marché du travail*, Regards croisés sur l'économie, n°13, 2013.
- [9] Alexandre Delaigue, *Diamond, Mortensen et Pissarides, Nobel d'économie 2010*, Le blog d'éconoclaste, 2010. ([html en ligne](#))
- [10] John M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Payot, 1988 (1936). ([pdf en ligne](#))
- [11] Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Les ennemis de l'emploi*, Flammarion, 2015.
- [12] Éric Heyer, Mathieu Plane, *Quelles conséquences économiques d'un coup de pouce au Smic ?*, Les notes de l'OFCE, 17 juillet 2012. ([pdf en ligne](#))
- [13] Groupe d'experts sur le SMIC, *Rapport du groupe d'experts SMIC*, 2013. ([pdf en ligne](#))

¹³ Si c'est le cas, ils se gardent bien de le faire, cela dit.

- [14] David Card, Alan B. Krueger, *Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, American Economic Review, 1994. ([pdf en ligne](#))
- [15] Ronald G. Ehrenberg, Robert S. Smith, *Modern Labor Economics*, 11th edition, Prentice Hall, 2012.
- [16] John Schmitt, *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, CEPR, 2013. ([pdf en ligne](#))
- [17] Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, *Augmenter le smic détruirait des emplois sans diminuer la pauvreté*, Le Monde, 12 juin 2012. ([html en ligne](#))
- [18] Pierre Cahuc, Gilbert Cette, André Zylberberg, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?*, rapport du Conseil d'analyse économique n°79, 2008. ([pdf en ligne](#))
- [19] Philippe Askénazy, *Le Smic: un indispensable instrument de la justice sociale*, Le Monde, 08 avril 2014. ([html en ligne](#))
- [20] Clément Carbonnier, Bruno Palier, Michaël Zemmour, *Exonérations ou investissement social ? Une évaluation du coût d'opportunité de la stratégie française pour l'emploi*, document de travail du LIEPP, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [21] Alexandre Delaigue, *Chômage : faut-il réduire le coût du SMIC ?*, Blog Classe éco, 2015. ([html en ligne](#))
- [22] Sylvain Catherine, Augustin Landier, David Thesmar, *Marché du travail : la grande fracture*, Notes de l'Institut Montaigne, 2015. ([pdf en ligne](#))
- [23] Guillaume Allègre, Marion Cochard, Mathieu Plane, *Quels effets du « contrat de génération » sur l'emploi et les finances publiques ?*, Revue de l'OFCE, 4-2012, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [24] Stéphane Méria, *Ce truc qui me chiffonne sur la protection de l'emploi*, Le blog d'éconoclaste, 23 octobre 2014. ([html en ligne](#))
- [25] Étienne Wasmer, *Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française*, Institut Montaigne, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [26] Fabien Postel-Vinay, Anne Saint-Martin, *Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ?*, Économie et statistique, n°372, 2005. ([pdf en ligne](#))
- [27] Éric Maurin, *La peur du déclassement*, Seuil, 2009.
- [28] Étienne Wasmer, *General versus Specific Skills in Labor Markets with Search Frictions and Firing Costs*, American Economic Review, 96(3), 2006.

- [29] Daniel Cohen, *Nos temps modernes*, Flammarion, 2000.
- [30] David Card, *The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 43, No. 2, 1990. ([pdf en ligne](#))
- [31] Jennifer Hunt, *The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 45, No. 3, 1992. ([pdf en ligne](#))
- [32] Alexandre Delaigue, Stéphane Méniat, *Nos phobies économiques*, Pearson, 2010.
- [33] George Borjas, *Immigration Economics*, Harvard University Press, 2014.
- [34] Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Temps de travail, revenu et emploi*, rapport du CAE n°68, 2007. ([pdf en ligne](#))
- [35] Commission d'enquête sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail, *Rapport de l'Assemblée Nationale n°2436*, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [36] Brigitte Dormont, Denis Fougère, Ana Prieto, *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, *Économie et statistique* n°343, 2001. ([pdf en ligne](#))
- [37] Thomas Le Barbanchon, *L'impact de la générosité de l'assurance chômage sur la durée du chômage et sur la qualité de l'emploi retrouvé*, Note de l'IPP n°5, 2013. ([pdf en ligne](#))
- [38] Konstantinos Tatsiramos, *Unemployment benefits and job match quality*, *IZA World of Labor* 2014 :44, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [39] Éric Heyer, *Réformer aujourd'hui l'Assurance chômage en France : pas une bonne idée selon des indicateurs de l'OCDE*, Le blog de l'OFCE, 10 octobre 2014. ([html en ligne](#))
- [40] Julien Grenet, *Tous des fainéants ?*, Blog Écopublic, 21 septembre 2007. ([html en ligne](#))
- [41] Dale T. Mortensen, *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*, *Industrial and Labor Relations Review* 30, 1977. ([pdf en ligne](#))
- [42] Kenneth Burdett, *Unemployment Insurance Payments as a Search Subsidy : a Theoretical Analysis*, *Economic Inquiry* 17, 1979.
- [43] Anne Perrot, *Les nouvelles théories du marché du travail*, La découverte, 1992.
- [44] Costas Azariadis, *Implicit Contracts and Underemployment Equilibria*, *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, n° 6, 1975. ([pdf en ligne](#))
- [45] Carl Shapiro, Joseph E. Stiglitz, *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, *The American Economic Review*, Vol. 74, n° 3, 1984. ([pdf en ligne](#))

- [46] George A. Akerlof, *Labor Contracts as Partial Gift Exchange*, Quarterly Journal of Economics, 97-4, 1982. ([pdf en ligne](#))
- [47] Assar Lindbeck, Dennis J. Snower, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, The MIT Press, 1988.
- [48] Assar Lindbeck, Dennis J. Snower, *The Insider-Outsider Theory: A Survey*, IZA Discussion paper n°534, 2002. ([pdf en ligne](#))
- [49] Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee, *Race Against The Machine*, Digital Frontier Press, 2011.
- [50] Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee, *The Second Machine Age*, W. W. Norton & Company, 2014.
- [51] Éric Maurin, *La nouvelle question scolaire*, Seuil, 2007.
- [52] Alexandre Delaigue, Stéphane Méria, *Sexe, drogue... et économie*, Pearson, réédition, 2013.
- [53] Marc-Antoine Estrade, *Les emplois non pourvus : mythes et réalités*, Regards croisés sur l'économie, n° 13, 2013.
- [54] Nicolas Lepage-Saucier, Juliette Schleich, Étienne Wasmer, *Le contrat de travail unique : quid pro quo ou simple quiproquo ?*, LIEPP policy brief, n°8, juin 2013. ([pdf en ligne](#))
- [55] Mathilde Lemoine, Étienne Wasmer, *Les mobilités des salariés*, rapport du Conseil d'analyse économique n°90, 2010. ([pdf en ligne](#))
- [56] Olivier Blanchard, Jean Tirole, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport du Conseil d'analyse économique n°44, 2003. ([pdf en ligne](#))
- [57] Phillipe Aghion, Alexandra Roulet, *Repenser l'État*, Seuil, 2011.
- [58] Grégory Claeys, Alvaro Leandro, Allison Mandra, *European Central Bank quantitative easing : the detailed manual*, Bruegel policy contribution, mars 2015. ([pdf en ligne](#))
- [59] Christophe Alix, *Charles Wyplosz : «Seule une pause dans l'austérité pourrait nous éloigner de la déflation»*, Libération, 29 août 2014. ([html en ligne](#))
- [60] Jacques Delpla, Charles Wyplosz, *La fin des privilèges*, Hachette Littératures, 2007.

Chapitre 2 - La désindustrialisation

1^{ère} partie - Déblayons

Qu'est-ce que l'industrie ?

Comment définir l'industrie ?

L'INSEE définit l'industrie de la façon suivante : « *En première approximation, relèvent de l'industrie les activités économiques qui combinent des facteurs de production (installations, approvisionnements, travail, savoir) pour produire des biens matériels destinés au marché.* ».

Qu'y a-t-il hors de l'industrie ?

On peut séparer l'économie en trois grands secteurs, selon une typologie très classique : agriculture, industrie et services ou secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Dans cette dernière version, le primaire inclut l'agriculture et l'extraction des ressources naturelles.

L'INSEE définit l'agriculture comme un secteur qui « *comprend les cultures, l'élevage, la chasse, la pêche et la sylviculture* ».

Concernant les services, la définition est la suivante : « *Une activité de service se caractérise essentiellement par la mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle. A la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien tangible acquis par le client. Compris dans leur sens le plus large, les services recouvrent un vaste champ d'activités qui va du commerce à l'administration, en passant par les transports, les activités financières et immobilières, les activités scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien, l'éducation, la santé et l'action sociale.* ».

Qu'est-ce qu'une entreprise industrielle aujourd'hui ?

En toute logique, c'est une entreprise dont l'activité correspond à la définition donnée plus haut. Mais en y regardant de plus près, classer les entreprises, et les emplois qui vont avec, dans l'industrie ou les services est complexe, dans la mesure où beaucoup d'entreprises, et de plus en plus nombreuses, mélangent des activités de service à des activités industrielles. Apple est-elle une entreprise industrielle ou un commerçant ? Elle emploie des ingénieurs pour concevoir ses produits, des biens manufacturés. Mais elle ne produit pas les composants et déploie beaucoup d'énergie dans des activités de marketing, de logistique et de commercialisation. Certaines entreprises qui assurent une fabrication de produits valorisent fortement un savoir faire dans le service aux entreprises. Leur activité est mixte. Au final, derrière des activités industrielles se cachent des activités de service et, derrière des activités de service, se cachent également des activités industrielles. La frontière entre industrie et services est devenue floue.[1][2][3]

Lionel Fontagné, Pierre Mohnen et Guntram Wolff résument le problème de la façon suivante, en relevant les limites de la définition de l'INSEE : « *La réalité industrielle s'accorde mal de cette définition : certaines entreprises de l'industrie manufacturière produisent aussi des services, d'autres produisent majoritairement des services, d'autres enfin ne produisent plus que des services. Un quart environ des entreprises manufacturières installées en France ne vendait que des services en 2007, un tiers environ vendait majoritairement des services et 87 % vendaient aussi des services. Dans de nombreuses industries, ces proportions reflètent un poids croissant des services dans les ventes des entreprises appartenant au secteur manufacturier. Le consommateur final est aujourd'hui habitué à acheter des ensembles indissociables de biens et de services, vendus par des entreprises industrielles, comme par exemple une extension de garantie pour une automobile.* »¹⁴. Ce qui est vrai pour les entreprises classiquement industrielles l'est également pour les entreprises de services : « *À l'image de l'industrie, la production de services, en particulier ceux liés aux technologies de l'information, se caractérise par une création de valeur basée sur la réalisation d'économies d'échelle (présence de coûts fixes) et de gains de productivité importants. L'exemple le plus connu de services produits sur un mode "industriel" est celui des centres de données, des moteurs de recherche, du cloud informatique, toutes activités fortement consommatrices d'énergie, imposant de fortes immobilisations (fermes de serveurs, systèmes de refroidissement, sites sécurisés) n'ayant rien à envier aux sites industriels traditionnels et dont les coûts baissent rapidement.* ». Dans le cas d'entreprises comme Apple ou Dyson, la fusion est quasi-complète : « *Avec le commerce de tâches, certaines des entreprises industrielles les plus performantes se sont focalisées sur leur avantage compétitif dans la conception des produits, le marketing, l'organisation de la chaîne logistique, la création de "systèmes" homogènes combinant biens et services, et abandonnant au passage toute production physique* ». [2] L'exemple des équipementiers sportifs correspond aussi à cette logique.

En conclusion : la mesure même de l'activité industrielle est problématique, il faut en tenir compte. Les économistes et statisticiens sont en cours de réflexion sur la façon de mieux appréhender la nature des activités.

Qu'est-ce que la désindustrialisation ?

Comment définir la désindustrialisation ?

De façon générale, on peut définir la désindustrialisation comme le processus par lequel la part de l'industrie dans l'économie d'un pays se réduit au fil du temps.

Comment mesurer la part de l'industrie et le degré de désindustrialisation ?

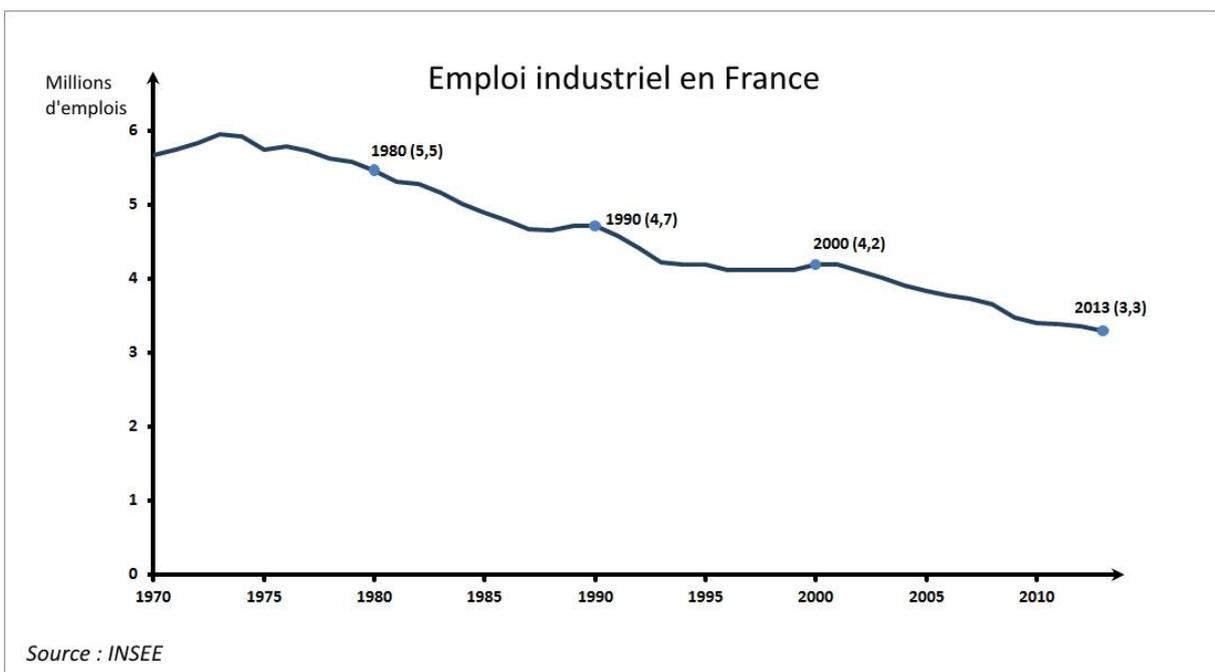
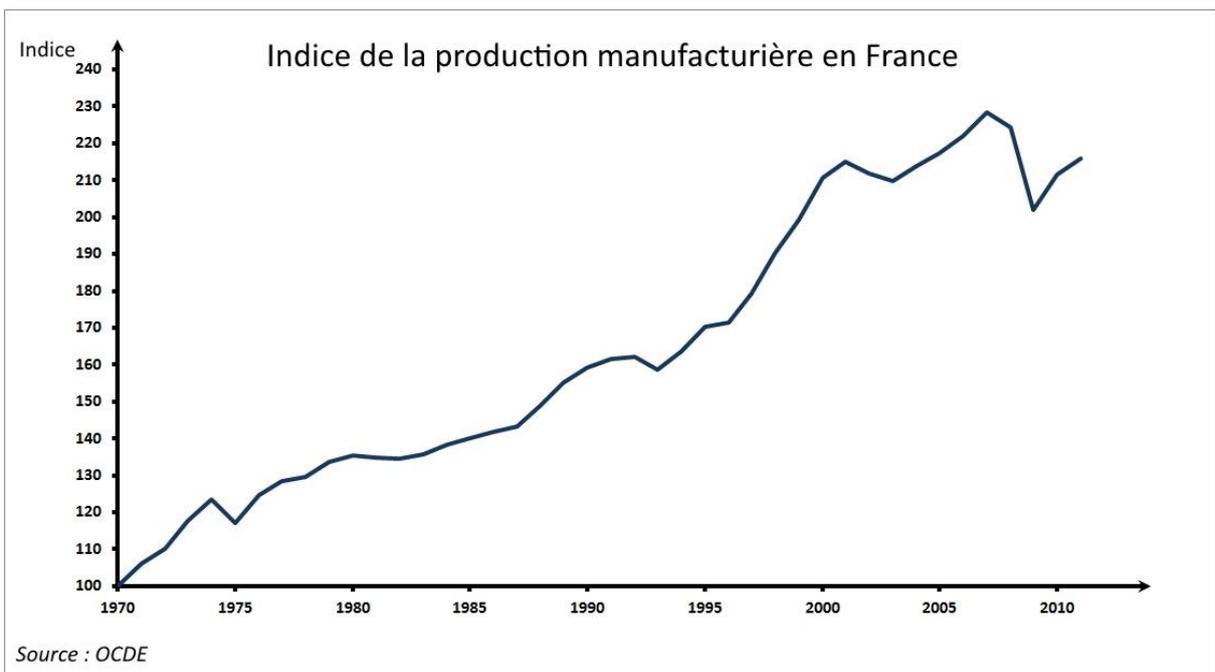
Quels sont les indicateurs généralement retenus ?

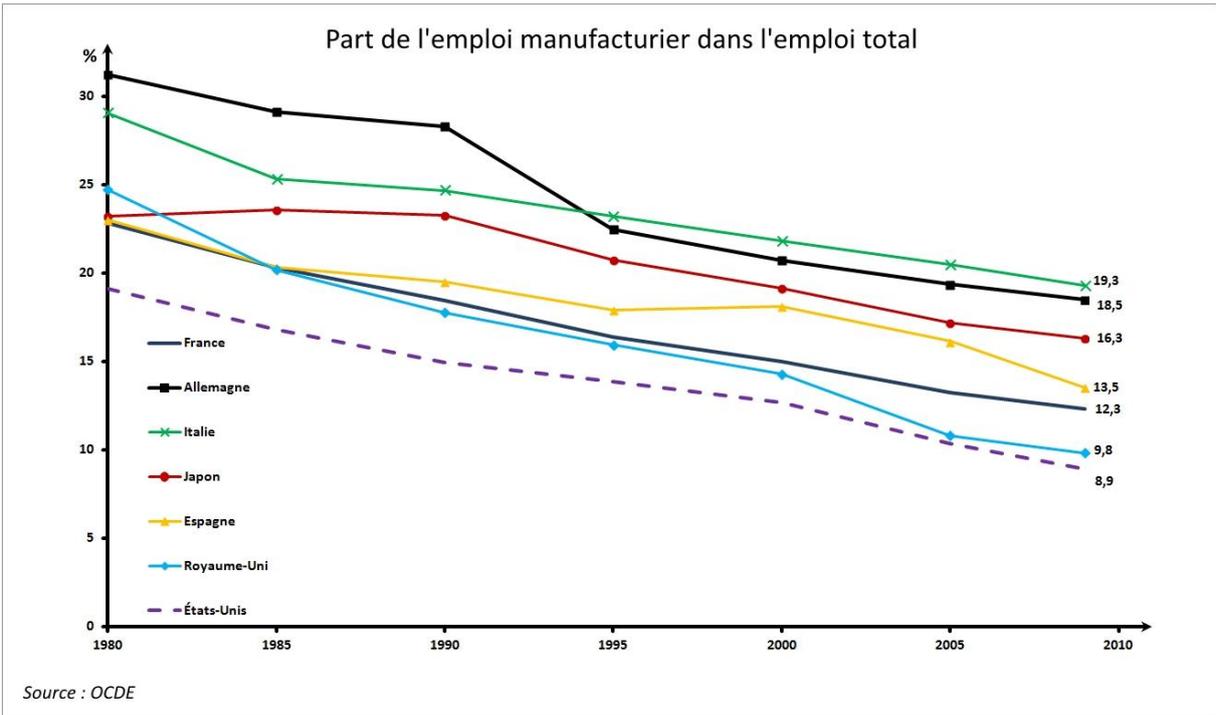
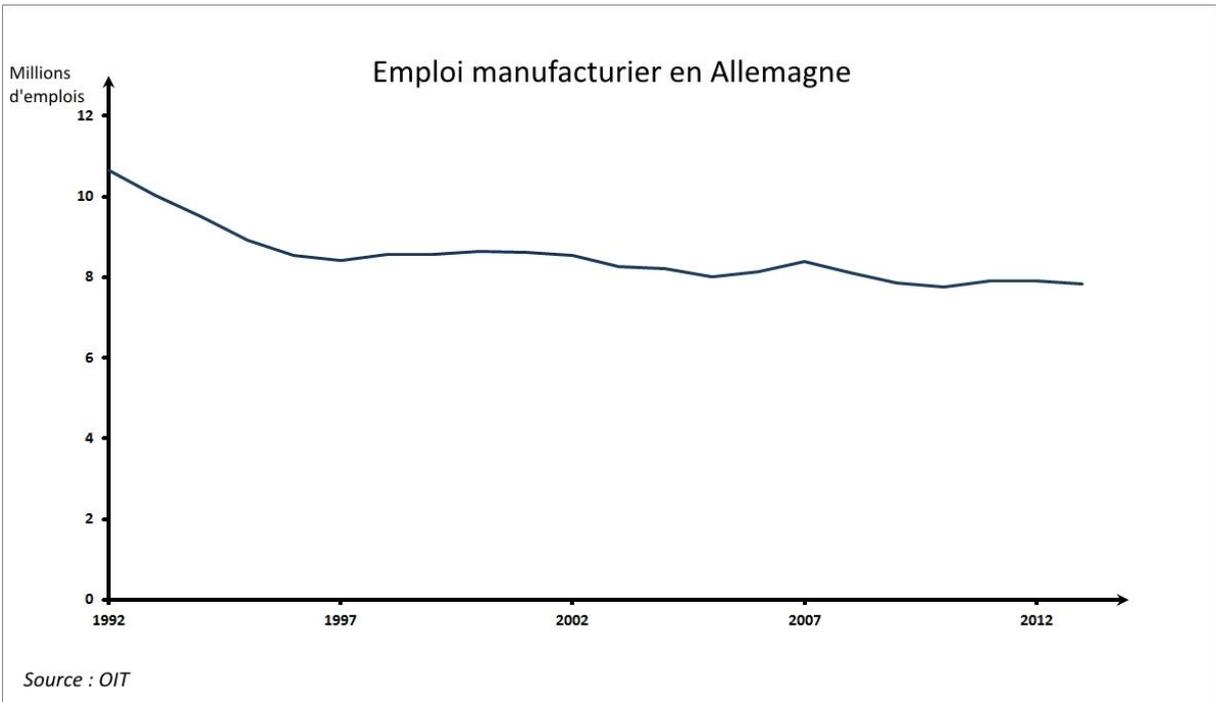
¹⁴ « Pas d'industrie, pas d'avenir ? », Note du conseil d'analyse économique, juin 2014.

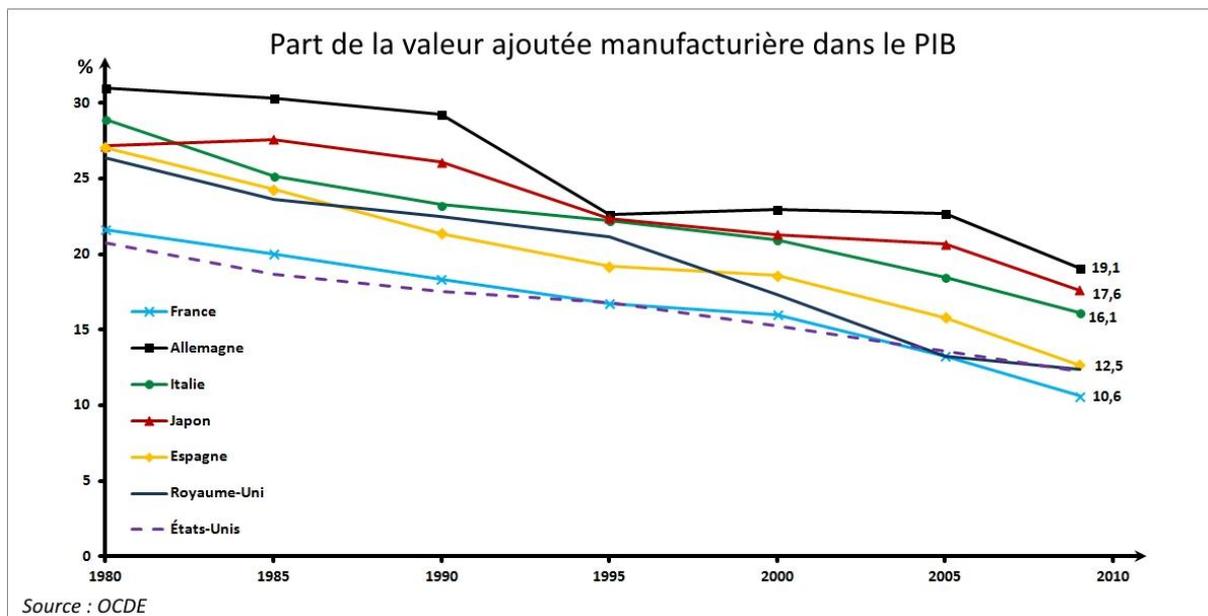
On se concentre généralement sur la valeur ajoutée et l'emploi de l'industrie. On peut retenir des indicateurs absolus. Mais les indicateurs relatifs sont plus significatifs, puisqu'il s'agit de mesurer la place de l'industrie dans l'économie, plus que sa taille. On retient donc en général la part de la valeur ajoutée industrielle (le PIB industriel) dans le PIB global et le rapport entre emploi industriel et emploi total.

Que disent les chiffres ?

Entre 1980 et 2013, l'industrie a perdu quasiment 2,2 millions d'emplois en France, soit 71 000 par an.







La désindustrialisation est un phénomène commun aux pays industrialisés, sur longue période. Elle ne s'effectue pas forcément au même rythme. Les inflexions importantes n'ont pas lieu au même moment selon les pays. Mais la tendance à long terme est identique. Certains pays ayant une tradition industrielle plus ancrée conservent une composante industrielle très significative. Ceux qui initialement n'étaient pas fortement industriels voient la part du secteur manufacturier se limiter à moins de 10 ou 15% de leur économie (c'est le cas de la France). La désindustrialisation ne signifie pas nécessairement une baisse de la production industrielle, en valeur ou en volume. Celle-ci progresse encore souvent, mais moins vite que le reste des activités.

Comment expliquer la désindustrialisation ?

Y a-t-il un mécanisme séculaire à l'œuvre ?

L'un des aspects fondamentaux du découpage en secteurs de l'économie réside dans les différences de gains de productivité de ces secteurs. L'agriculture est considérée comme porteuse de gains de productivité élevés, l'industrie présente des gains de productivité très élevés et les services connaissent globalement des gains de productivité modérés.

À partir de cette grille de lecture, on peut décrire un cycle normal du développement et de l'allocation des emplois qui est le suivant. L'économie est d'abord agricole. Les gains de productivité dans l'agriculture permettent de nourrir plus facilement la population, libérant des ressources pour industrialiser l'économie. L'emploi glisse alors progressivement du secteur agricole vers le secteur industriel. Les gains de productivité dans l'industrie étant particulièrement élevés, il se produit la même chose du secteur industriel vers le secteur des services : de nouveaux besoins dans le domaine des services sont satisfaits, grâce au déversement de la main d'œuvre industrielle vers le secteur tertiaire (pendant que les besoins industriels restent satisfaits, et au delà, grâce aux gains de productivité). Cette thèse,

dite du « déversement » a été formalisée par un certain nombre d'économistes dans l'après-guerre, notamment par Alfred Sauvy.[4]

La théorie du déversement explique alors pourquoi toute économie qui s'enrichit verra la part de l'industrie décliner. La désindustrialisation est un phénomène naturel, lié aux gains de productivité.

Qu'est-ce qui explique spécifiquement la désindustrialisation en France depuis les années 1970 ?

Au delà de la théorie du déversement, il faut comprendre plus concrètement quelles sont les forces à l'œuvre dans la désindustrialisation française actuelle. Trois phénomènes ont agi ou agissent encore de concert.

Comment l'intérim et l'externalisation ont-ils contribué à la désindustrialisation ?

Les années 1980 ont été marquées par une vague d'externalisation de la part des entreprises, dans une logique de « recentrage sur le cœur de métier ». Une grande partie des activités de services qui étaient abritées par les entreprises industrielles fordistes fortement intégrées (logistique, entretien, systèmes d'information, etc.) ont été confiées, pour partie ou en totalité, à des prestataires de services. Cela signifiait que des activités et des emplois auparavant comptabilisés comme industriels se sont vus statistiquement intégrés à la production de services. Le recours croissant à l'intérim a également eu pour conséquence de réduire l'emploi industriel. Les intérimaires qui opèrent dans des métiers industriels étant sous contrat de travail avec les sociétés de travail temporaire, qui sont des entreprises de services, sont classés parmi les travailleurs du tertiaire. Ainsi, une part des emplois perdus par l'industrie sont en réalité imputables à une forme d'artefact statistique. Et cette part est loin d'être négligeable puisqu'elle est la cause d'environ 25% de la baisse des effectifs industriels entre 1970 et 2007. Depuis, le rôle de l'externalisation et de l'intérim dans la baisse des effectifs industriels ne s'élève plus qu'à environ 5% de ces pertes.

La mesure de la contribution de l'externalisation à la désindustrialisation passe par l'observation de l'évolution du secteur des services aux entreprises, qui a connu une forte croissance pendant que l'industrie régressait, ainsi que par la mesure de l'importance des consommations intermédiaires dans l'industrie. L'étude par secteur des demandes de consommations intermédiaires de l'industrie aux firmes de service aux entreprises (et aux autres services marchands) permet de donner l'évaluation réelle du phénomène. [2][5]

Les gains de productivité sont-ils responsables de la désindustrialisation ?

Oui. Par définition, la baisse du nombre d'heures de travail nécessaires pour réaliser une production donnée réduit l'emploi. Cependant, les gains de productivité ont plusieurs conséquences. Les effectifs baissent, le temps de travail baisse et les prix baissent. Cette baisse des prix stimule la demande, la production et l'emploi. Mais vers quels secteurs se

dirigera la demande supplémentaire et où se créeront les nouveaux emplois venant compenser la perte initiale ? La baisse importante du prix des lecteurs de DVD n'a que peu de chances d'engendrer une hausse équivalente de la demande pour ces mêmes lecteurs, même si un renouvellement, à qualité supérieure, existe. En revanche, si la demande supplémentaire se porte sur des tablettes tactiles, il n'y a pas de raisons pour que la part de l'industrie baisse dans le PIB ou l'emploi¹⁵. En réalité, la structure de la demande est telle que les gains de productivité de l'industrie ont profité pour beaucoup au secteur des services. Les revenus dégagés dans l'industrie ont prioritairement alimenté une demande vers divers services, tels que les loisirs, la santé ou l'éducation. Demande additionnelle qui dépasse la hausse de la demande pour l'industrie.

Ainsi, des gains de productivité élevés dans l'industrie, couplés à une structure des préférences des consommateurs favorisant la consommation de services, ont eu pour effet de réduire la part de l'industrie dans l'économie. Cet effet est majeur, puisqu'il correspondrait à environ 30% du phénomène de désindustrialisation depuis les années 1980. C'est la principale cause de perte d'emplois industriels depuis les années 2000. [2][5][18]

La mondialisation est-elle coupable ?

La concurrence internationale, celle des pays émergents en particulier (mais pas seulement) est responsable d'une partie de la désindustrialisation. La division internationale du travail favorise, dans les pays industrialisés, une spécialisation tournée vers les activités de design, R&D ou marketing, qui sont usuellement classées dans la catégorie des services. Les activités purement manufacturières sont réalisées par les pays émergents. Entre 1980 et la fin des années 2000, l'économie française s'est ouverte dans son ensemble¹⁶. Le secteur industriel a suivi la même évolution. Les échanges ont fortement progressé avec les pays émergents¹⁷, même s'ils restent très minoritaires dans l'ensemble des échanges du pays avec le reste du monde. Que ce soit avec les pays émergents ou avec les pays industrialisés, le solde commercial s'est dégradé sur la période. Ce qui laisse supposer que le commerce international est responsable d'une partie des destructions d'emplois dans l'industrie. Estimer cet effet est cependant très complexe, la mondialisation engendrant des effets directs et indirects qu'il est difficile de dissocier.

Si les importations françaises ne sont pas très substituables à la production nationale, une hausse du degré d'ouverture ne peut constituer une cause de pertes d'emplois dans l'industrie nationale. En revanche, si la production importée se substitue à une production nationale, l'ouverture réduit potentiellement l'emploi. Sous cette hypothèse, en employant la « méthode des contenus en emplois des échanges », on parvient à une baisse de l'emploi

¹⁵ Même si on peut aussi envisager que la hausse de la production de tablettes engendre des gains de productivité qui économisent du travail...

¹⁶ On mesure cette ouverture par le taux d'ouverture : $\frac{1}{2} (\text{exportations} + \text{importations})/\text{PIB}$. Il est passé de 12% en 1980 à 22% en 2010.

¹⁷ En 1980, les exportations vers ces pays représentaient 3,9% du PIB, 5,3% en 2008. Les importations en provenance de ces pays sont passées de 1,1% du PIB à 4,1%, sur la même période.

industriel de 13% de la baisse totale entre 1980 et 2007. Mais l'effet serait plus important depuis le début des années 2000. Sur la période 2000-2007, c'est 28% de l'emploi industriel détruit qui serait lié aux échanges.

Cette méthode consiste à soustraire au nombre d'emplois nécessaires pour obtenir les exportations le nombre d'emplois nécessaires pour la production des importations. Le calcul intègre les emplois directs et les emplois induits par les consommations intermédiaires.

	Variation de l'emploi (a)	Variation associée aux échanges (b)	Effet des échanges sur l'emploi (b)/(a)
Ensemble de l'industrie	-1913	-241	13%
IAA	-6	26	-427%
Biens de consommation	-563	-19	3%
Automobile	-139	-115	83%
Biens d'équipement	-345	-92	27%
Biens intermédiaires	-790	-33	4%

Source : [5]

Pour que cette méthode soit cohérente, il faudrait tenir compte de la productivité du travail en France pour l'évaluation des emplois attachés aux importations. Mais d'autres difficultés apparaissent : la productivité des entreprises qui exportent n'est probablement pas la même que celles de l'économie dans l'ensemble. Elle est vraisemblablement plus élevée, ce qui surestime les emplois liés aux exportations (les entreprises qui exportent utilisent moins de travail pour produire une unité) .

À l'inverse, la productivité des entreprises qui détruisent des emplois du fait des importations est plus faible, ce qui sous-estime le contenu en emplois des importations (elles emploient plus de travail pour produire une unité, chaque unité produite en moins détruit plus d'emplois que pour les autres entreprises).

Ne pas distinguer les pays partenaires, selon leur niveau de développement (et donc la productivité et le contenu en emplois) pose également problème.

D'autre part, l'hypothèse de substituabilité des importations à la production nationale n'est pas satisfaisante non plus : le commerce international est largement intrabranche, ce qui signifie que les biens importés et exportés dans une même branche sont différenciés, donc non substituables, jusqu'à un certain point.

Enfin, et surtout, cette méthode ne tient pas compte des effets positifs que les échanges peuvent avoir sur l'emploi dans la production d'autres biens, grâce à la baisse des prix des biens importés. Cette critique est fondamentale : la méthode des contenus en emploi est donc loin d'être satisfaisante. Sa critique montre l'imbrication de phénomènes différents comme le progrès technique et la mondialisation et la grande difficulté qu'il existe à les dissocier.[2][5]

Du côté des études économétriques (aux méthodologies distinctes), les estimations ne sont pas plus éclairantes, puisque la baisse de l'emploi industriel du fait de la mondialisation se situerait entre 10% et... 80% du total des emplois industriels détruits ! Une fourchette qui rend illusoire toute évaluation précise.

Quelle est la situation actuelle ?

La désindustrialisation est plus marquée en France que dans d'autres pays comparables. Ceci est vrai depuis le début des années 2000 et s'est accentué avec la crise, probablement du fait de la dynamique la précédant. Un pays comme l'Allemagne, dont l'industrie a été durement frappée en 2008 et 2009, a très vite rebondi et retrouvé dès 2011 son niveau de production industrielle de 2007, ce qui n'est pas le cas de la France (les situations de l'Espagne et de l'Italie par rapport à 2007 sont encore plus difficiles).

Le recul récent de l'industrie en France est le résultat de pertes de marché au niveau international. Ces pertes sont liées à une dégradation de la compétitivité-coût. La hausse des coûts n'est que partiellement répercutée dans les prix, mais suffisamment pour dégrader la position des entreprises françaises vis-à-vis de leurs concurrentes. Les marges des entreprises ont également été réduites. La compétitivité hors prix des entreprises françaises est insuffisante, ce qui ne leur permet pas d'accroître leurs prix sans baisse des ventes lorsque les coûts (et donc es prix) croissent. Cette compétitivité hors prix pourrait être améliorée par des investissements. Mais ces investissements sont insuffisants, en raison de la baisse des marges enregistrée depuis des années... [2]

2^{ème} partie - Débattons

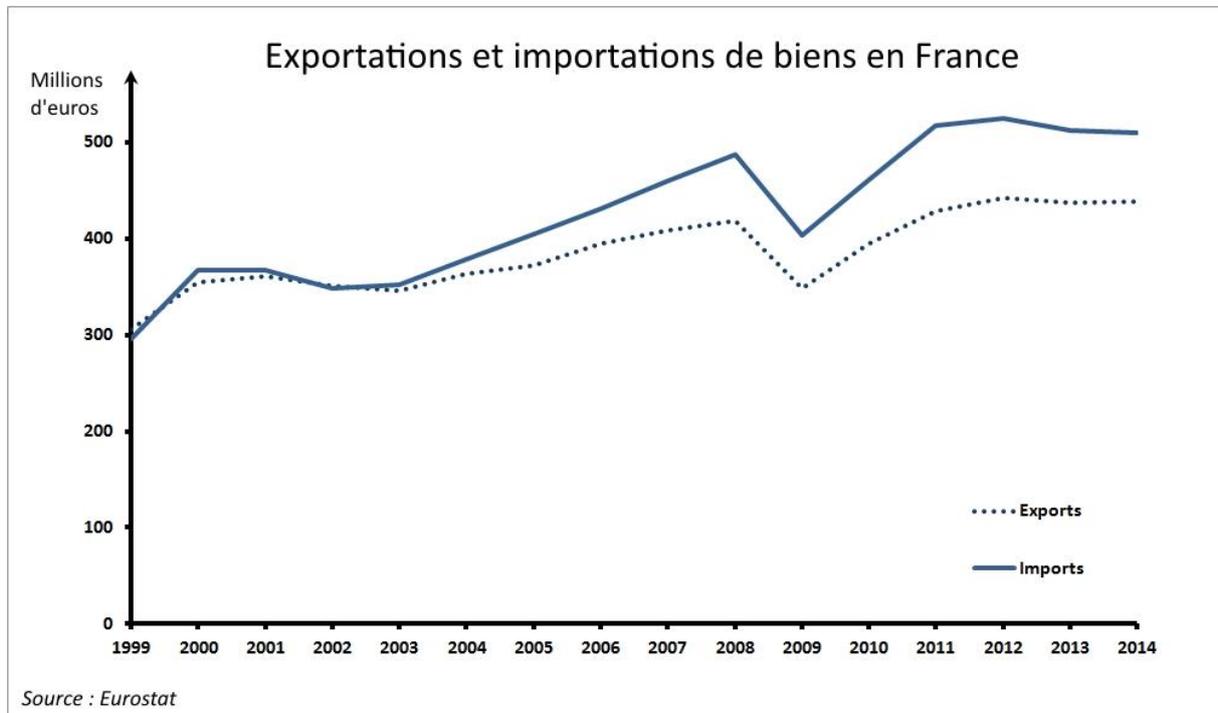
La désindustrialisation menace-t-elle la solvabilité de la France ?

Quel lien existe-t-il entre industrie, solde extérieur et solvabilité ?

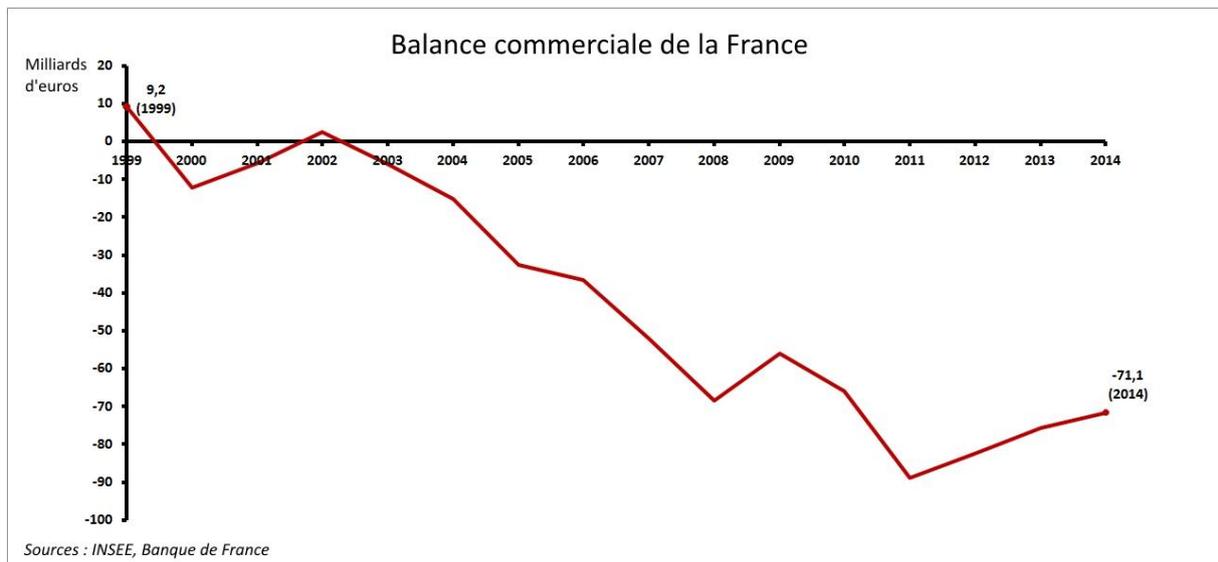
L'échange international vise à satisfaire des besoins par le biais de l'importation de biens ou services dont on ne dispose pas sur notre territoire ou, comme l'enseignent les théories du commerce international, d'en disposer à moindre coût grâce à la spécialisation. La fonction des exportations est de payer nos importations aux étrangers. Un déficit des échanges extérieurs traduit une situation de débiteur net vis-à-vis de l'étranger. Un excédent traduit une situation de créancier net vis-à-vis de l'étranger (voir l'encadré suivant).

Ainsi, le risque d'une désindustrialisation qui affaiblirait durablement le commerce extérieur français pose la question de sa solvabilité extérieure. Tant que les créanciers étrangers acceptent de lui prêter les ressources nécessaires pour financer son déficit extérieur, par le biais d'entrées de capitaux, un déficit externe est équivalent à n'importe quelle dette : il finance une consommation immédiate, moyennant la rémunération du capital emprunté. En revanche, si la dette externe devient importante au point que les créanciers étrangers

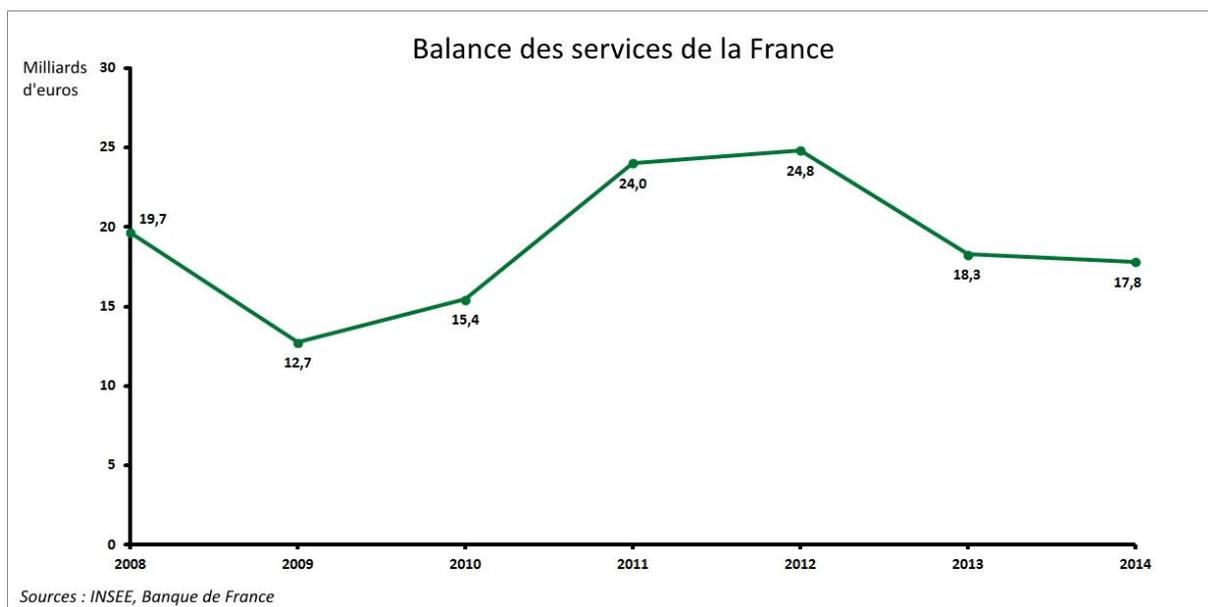
doutent de la capacité du pays à rembourser un jour, un ajustement est nécessaire. S'il est drastique, on est confronté à une crise de la balance des paiements. Dans le contexte de l'euro, une telle crise est d'autant plus à redouter qu'il est impossible de dévaluer la monnaie, alors que les échanges avec les autres pays de la zone sont très importants¹⁸.



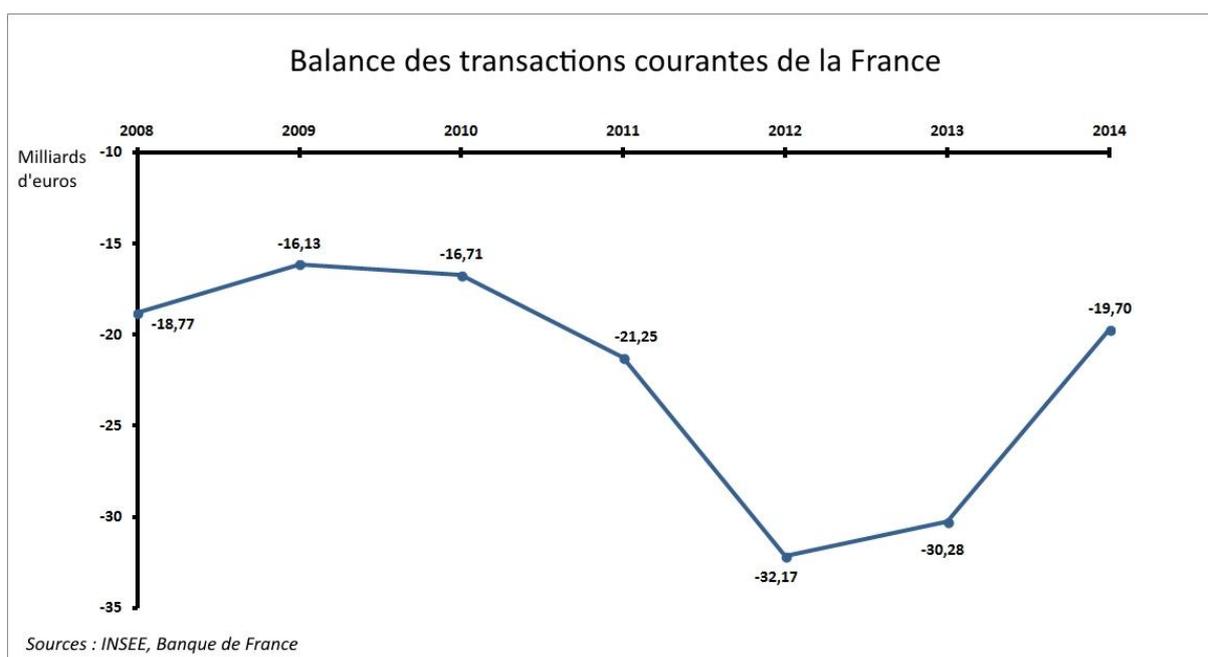
La France connaît de façon chronique un déficit commercial depuis les années 2000. En revanche, la balance de ses échanges de services est structurellement excédentaire.



¹⁸ En 2014, plus de 63% des exportations (et des importations) des pays de l'UE ont pour destination (ou origine) l'UE. Pour la France, en 2013, près de 60% des exportations de biens étaient à destination des pays de l'UE, 59% des importations en provenant.



Les excédents sur services et transferts de revenus compensent imparfaitement le déficit commercial français, de sorte que la balance des transactions courantes est déficitaire.



Note : La balance des transactions courantes comptabilise les échanges de biens, de services, de revenus et de transferts courants.

Encadré. Balance des paiements et dette extérieure

En comptabilité nationale, les opérations entre résidents et non résidents sont comptabilisées dans une série de comptes appelés « balance des paiements ». Ces comptes concernent les opérations sur biens et services, et celles à caractère financier. Pour chaque compte, les entrées et sorties conduisent au calcul d'une différence appelée solde. On peut donc calculer toute une série de soldes spécifiques : solde commercial, sur services, courant, en capital, etc. La somme de ces soldes constitue le solde de la balance des paiements.

L'équilibre emplois-ressources d'une économie s'écrit de la manière suivante :

$$Y + \text{Imp} = C + I + G + \text{Ex}$$

Y est la production nationale, Imp les importations de biens et services, C la consommation ménages, I l'investissement privé, G les dépenses publiques, Ex les exportations de biens et services.

On peut la traduire en disant que la valeur des biens offerts (Y+Imp) se partage entre 4 types de demande (C+I+G+Ex).

Le solde de la balance courante est défini par $BC = \text{Ex} - \text{Imp}$.

On peut donc réécrire l'équilibre de la façon suivante : $Y = C + I + G + BC$.

Ou encore :

$$Y = (C + G) + I + BC \quad (1)$$

Par ailleurs, une autre relation est toujours vraie : $Y = (C + G) + S \quad (2)$

Où S est l'épargne nationale.

Le revenu national est toujours soit consommé, soit épargné. (2) est toujours vérifiée, tout comme (1).

De (1) et (2), on déduit que : $Y = (C + G) + I + BC = (C + G) + S$. D'où la relation suivante :

$$BC = S - I \quad (3)$$

Par conséquent, si $BC > 0$, alors l'épargne nationale est supérieure à l'investissement national. Un excédent commercial traduit un excès d'épargne nationale par rapport à l'investissement national. Ce supplément S-I doit se placer à l'étranger. Les résidents ont donc une créance sur l'étranger.

$BC < 0$ signifie que l'épargne nationale est insuffisante pour financer l'investissement national. Il faudra donc emprunter à l'étranger, ce qui occasionne une entrée de capitaux nette et génère une dette des résidents vis-à-vis de l'étranger.

Les échanges internationaux génèrent donc des créances ou des dettes extérieures. Les excédents des uns sont les déficits des autres. Au niveau mondial, la somme des dettes est toujours égale à la somme des créances.

Exemple : 3 pays A, B et C.

A a un déficit de 100 vis-à-vis de B. B a un déficit de 150 par rapport à C. C a un déficit de 50 vis-à-vis de A.

Les soldes individuels sont donc les suivants :

$$A : -100 + 50 = -50. \quad B : 100 - 150 = -50. \quad C : 150 - 50 = 100$$

La somme des soldes est nulle : $-50 - 50 + 100 = 0$

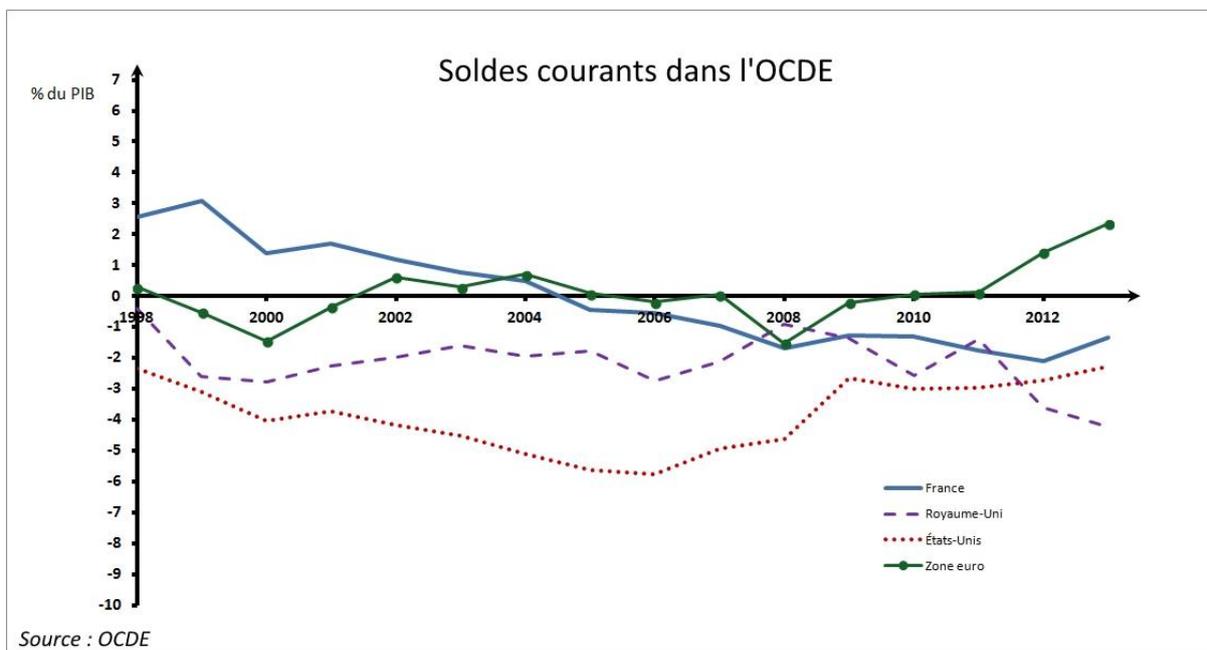
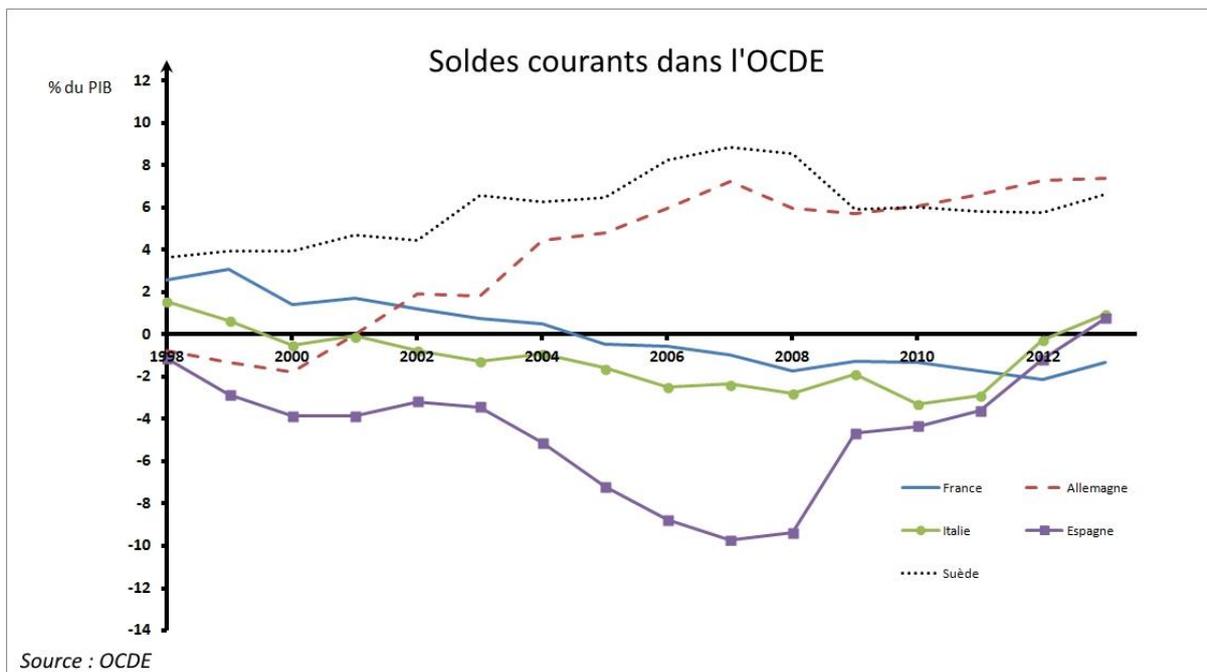
Ou, dit autrement, la somme des excédents est égale à la somme des déficits : $100 (\text{exc}) = 100 (\text{déf})$

Une situation réellement calamiteuse ?

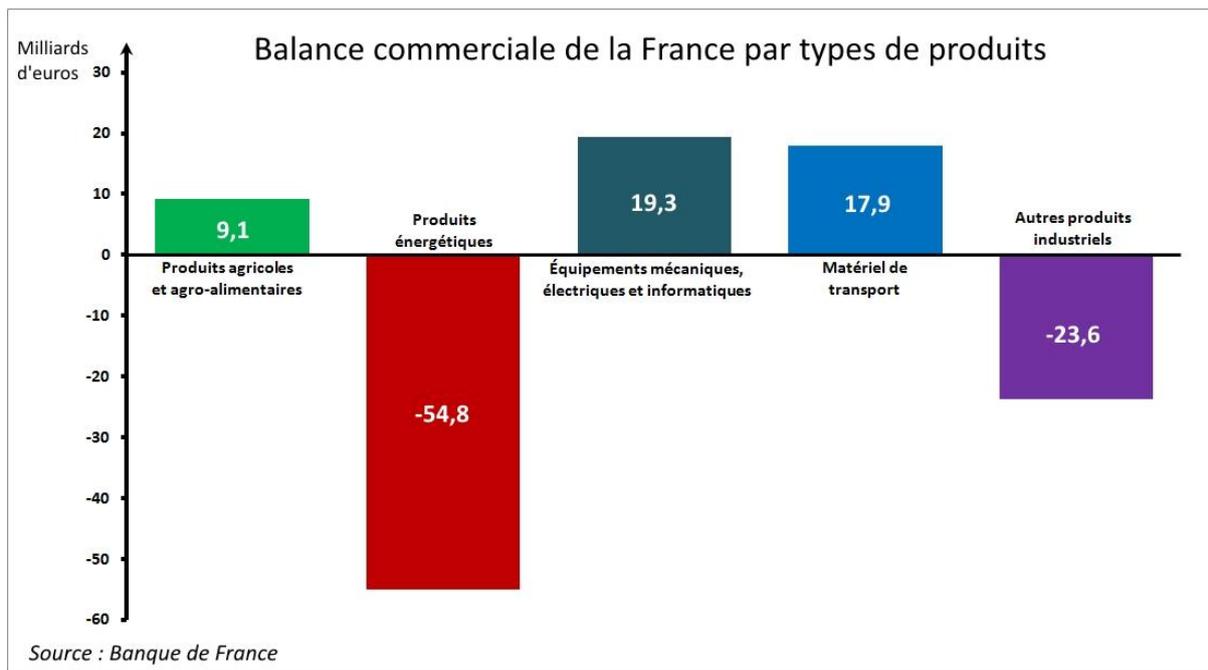
Des chiffres réellement alarmants ?

L'évolution du commerce extérieur français depuis 15 ans telle qu'elle a été décrite n'est pas brillante. En matière industrielle surtout, évidemment. Perte de parts de marché, positionnement sur des biens de milieu de gamme et accroissement tendanciel du déficit, dans un contexte où des pays comparables s'en sortent mieux.

Malgré cette tendance apparente, il est difficile de tirer des conclusions définitives. Le déficit courant français n'est pas dramatique, en l'état. Quand on le compare à certains pays comparables, il est même inférieur. La problématique de la balance des paiements ne se pose donc pas (encore) de façon spectaculaire. D'autant plus que la réalité des échanges extérieurs français est remise en cause par certaines analyses.



Il est intéressant de relever que le déficit de la balance commerciale française n'est pas principalement dû aux biens manufacturés. La contribution de l'énergie est même prépondérante. Quand on observe la décomposition du déficit commercial en 2014 selon les types de produits, on constate qu'hors énergie, le déficit commercial français ne représente plus que 16 milliards d'euros. Un ordre de grandeur plus que raisonnable, qui relativise la faiblesse de l'industrie française dans sa capacité à équilibrer le compte courant. Nous verrons plus loin que c'est son évolution qui justifie pour certains de s'alarmer.



Quelle est la place réelle des services dans les échanges ?

La balance des services est excédentaire en France. Insuffisamment pour couvrir le déficit commercial. Mais plusieurs éléments militent encore pour relativiser la situation française.

La première raison est que, si l'on s'en tient à une redéfinition des activités industrielles comme celle envisagée dans la première partie, exporter des biens, c'est exporter aussi des services. La part de la valeur ajoutée des services incorporée aux exportations de biens a eu tendance à croître et devrait continuer à le faire. A l'inverse, une partie des services incorporés aux biens exportés sont eux-même des importations. Mais une partie de la valeur ajoutée industrielle exportée correspond à celle qui est incorporée aux importations de biens intermédiaires. De sorte que la mesure de la contribution domestique réelle aux exportations devient complexe. En 2011, 39% de la valeur ajoutée des exportations européennes de produits manufacturés vers l'extérieur de l'union correspondent à des services incorporés aux biens industriels (services domestiques ou étrangers). Elle était plus faible, quoique déjà élevée en 1995, à 35%. La France est particulièrement concernée, puisque plus de 30% de la valeur ajoutée de ses exportations correspond à des services domestiques incorporés (contre moins de 25% en Allemagne). Ces éléments soulignent l'importance croissante des activités de services dans l'équilibrage des comptes courants. [2]

Un autre élément doit être pris en compte : le rôle des multinationales et de l'investissement direct à l'étranger¹⁹. L'explication repose sur le fonctionnement des firmes multinationales et sur le fait que contrairement aux mouvements de marchandises, les flux de revenus internationaux liés aux services ne sont pas – par définition - contrôlables

¹⁹ Les IDE sont les mouvements internationaux de capitaux réalisés en vue de créer ou développer une filiale à l'étranger ou d'acquérir une entreprise étrangère et la gérer.

physiquement aux frontières. Comme l'expliquent Augustin Landier et David Thesmar, « lorsqu'un grand groupe (assureur, éditeur, etc.) veut exporter ses services, il va le plus souvent ouvrir une structure à l'étranger. C'est particulièrement vrai dans les services, qui nécessitent du personnel sur place »[6]. Les transactions internes réalisées par les firmes de services ayant des filiales à l'étranger donnent lieu à des échanges commerciaux qui sont évalués soit de sorte à minimiser les impôts payés (logique des prix de cession internes), soit de sorte qu'aucun contrat commercial n'est enregistré (comment chiffrer par exemple l'usage de la marque du groupe ?). Il y a néanmoins bien une forme d'exportation, des revenus générés qui reviennent sur le territoire national sous la forme d'entrées de capitaux correspondant aux dividendes versés par la filiale à la maison mère. La sous-estimation des exportations de services pourrait atteindre jusqu'à 50%. En d'autres termes, le déficit courant français n'est pas forcément aussi élevé, une fois qu'on tient compte de ces exportations invisibles. En 2012, les revenus d'investissement direct à l'étranger pour la France se sont élevés à 53 milliards d'euros, alors que les revenus d'IDE des firmes étrangères en France ont représenté 20 milliards d'euros. Une récente étude de Vincent Vicard, de la Banque de France, met en évidence l'effet des manipulations des prix de cession internes par les firmes multinationales dans le cas de la France. La sous-estimation des exportations réelles est importante et on pourrait imputer à ces pratiques près de 15% de la valeur du déficit commercial français (et, de façon connexe, le manque à gagner fiscal lui correspondant).[2][19]

En définitive, se focaliser sur le déficit commercial limite l'analyse à une partie du problème qui n'est plus forcément centrale, du fait de l'internationalisation croissante des firmes (les revenus des IDE ont été multipliés par cinq durant les années 2000) et de la redéfinition des contours de l'industrie.

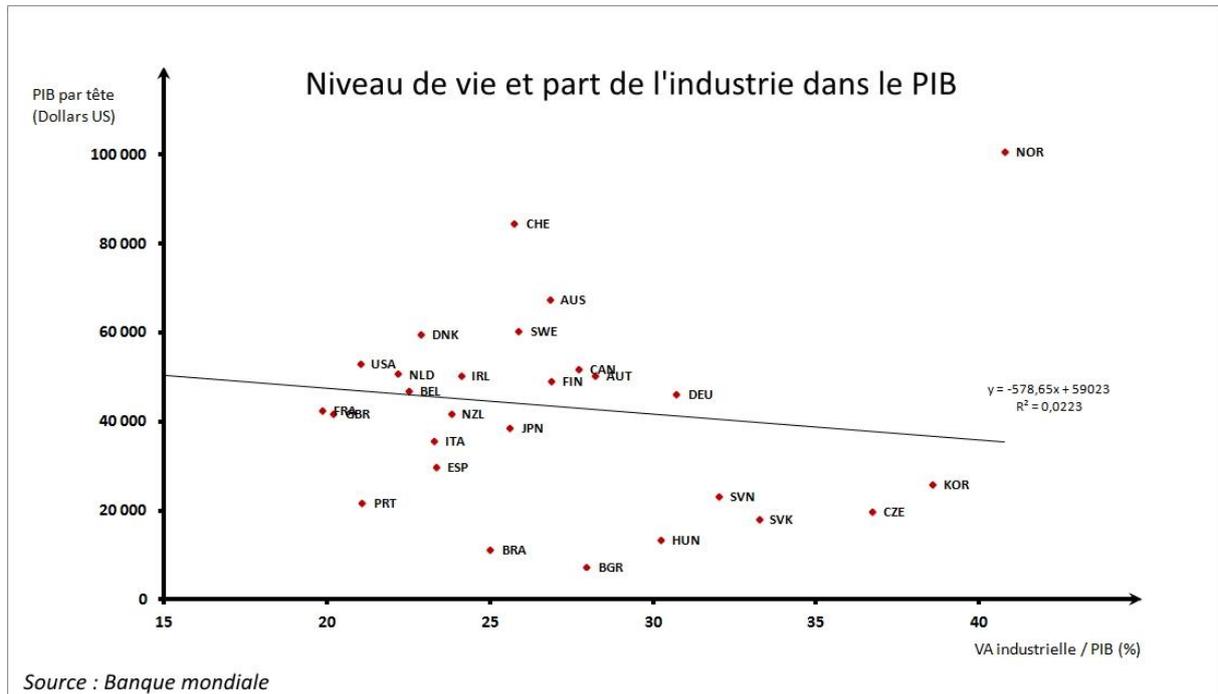
La désindustrialisation condamne-t-elle la croissance ?

Les pays les plus industriels sont-ils les plus riches ?

Parmi les pays de l'OCDE, il n'existe pas de lien entre la part de l'industrie dans l'activité et le niveau du PIB par habitant. De même, il n'existe pas de corrélation entre le degré de désindustrialisation et le taux de croissance enregistré sur les vingt dernières années. Certains pays ayant conservé une industrie importante connaissent des performances élevées (Suède, Allemagne), mais il en va de même pour des pays particulièrement tertiariés (États-Unis). Les statistiques ne permettent donc pas d'affirmer qu'un pays plus industrialisé est plus prospère. La désindustrialisation, dans les faits, n'est pas un obstacle à la croissance.[6]

Ce n'est pas une nouveauté. Depuis déjà longtemps, la croissance des pays riches est tirée par les activités de services. En France, cela est vrai depuis les « 30 glorieuses ». En France, entre 2000 et 2010, 98% de la croissance a été due aux services, 85% entre 1980 et 2000 et même entre 65 et 70% durant les « 30 Glorieuses ». Durant ces dernières, déjà, 5%

(seulement) de la croissance était tirée par la métallurgie contre 10% au commerce, 15% à la finance et l'immobilier et 6% aux transports et à l'hôtellerie.[6]



Comment l'industrie participe-t-elle à la croissance ?

Quels sont les ressorts de la croissance économique ?

La croissance économique peut se définir comme la hausse sur le long terme d'un indicateur de production de richesses (tel que le PIB, par exemple). Cet indicateur devant être rapporté à la taille de la population pour capturer la hausse du niveau de vie (on peut retenir le PIB par habitant, par exemple).

La croissance économique repose sur deux éléments :

- l'accumulation des facteurs de production (capital et travail) pendant le premier stade de développement, appelé « période de rattrapage » par les économistes. L'idée est que dans une économie pauvre, l'ajout de capital utilisé par une main d'œuvre disponible en quantité permet d'accroître fortement la production. Mais ce processus ne peut durer, dans la mesure où le capital ajouté à l'identique est de moins en moins productif à la marge.
- le progrès technique est la source de la croissance dans une économie déjà développée. Il permet de produire plus avec autant de ressources²⁰. La croissance est synonyme de gains de productivité. Le progrès technique est le résultat d'une accumulation de connaissances, qui se matérialise dans des innovations qui touchent les produits, les procédés de production et d'organisation ainsi que les institutions économiques et sociales. Le progrès technique se diffuse par le biais d'externalités liées aux caractéristiques spécifiques de la

²⁰ Ou autant avec moins.

connaissance : quand elle est produite, elle peut bénéficier à d'autres sans mobiliser de ressources supplémentaires.[7]

L'industrie est-elle primordiale ?

La question est de savoir si les activités industrielles produisent plus de connaissances que les autres et s'il est nécessaire de disposer d'une industrie conséquente pour en bénéficier.

Par définition, la connaissance est immatérielle. Elle n'est donc pas une caractéristique première de la production industrielle. Les richesses créées dans une économie moderne sont essentiellement issues d'une production de services, intangible. Actuellement, les richesses nouvelles ne sont - au mieux - qu'incarnées dans des biens matériels. Qu'est-ce qui fait la valeur d'un *smartphone* pour son utilisateur ? Son design, son image, les programmes qu'il contient, la façon dont on a pensé son ergonomie, etc. Il s'agit d'immatériel, pas d'une production physique. Qu'est-ce qui a de la valeur dans un médicament ? Son contenu en recherches, son principe actif, pas la production de la pilule, qui coûte peu.[8] Que souhaitons-nous améliorer dans nos vies ? Pour l'essentiel, notre état de santé et notre éducation. Autant d'éléments qui relèvent peu d'une production matérielle.

La classification traditionnelle en secteurs primaire, secondaire et tertiaire, passablement appropriée pendant la période fordiste, a ancré l'idée que les services étaient un secteur dans lequel les gains de productivité sont forcément faibles. Cependant, outre le fait que le contour des activités de service est devenu flou, certains services ont montré une capacité à produire des gains de productivité relativement inattendus. À titre d'exemple, la hausse des gains de productivité dans des entreprises commerciales (Walmart, Amazon, services informatiques, etc.) sont une forte source de croissance.[9] Le secteur de la banque et des assurances ont également exhibé des gains de productivité conséquents.

Néanmoins, les entreprises industrielles sont fortement impliquées dans la production de connaissances, au travers de la R&D notamment. Une grande part des gains de productivité dans les services sont liés, de près ou de loin, à une activité industrielle. La production industrielle est, en effet, source de gains de productivité pour les autres secteurs. À titre d'exemple, les connaissances incorporées dans les ordinateurs bénéficient à tous les secteurs de l'économie. Le problème est de savoir s'il est nécessaire d'être producteur de ces technologies pour bénéficier de leurs effets favorables ou si leur seul usage est nécessaire.[10] En première approche, rien n'impose de produire physiquement les biens en question. La France a bénéficié des progrès de l'industrie informatique sans être fabricant de micro-ordinateurs. Cependant, la dimension territoriale de la production de connaissances ne peut être ignorée. La proximité d'une activité industrielle peut s'avérer souhaitable. Elle peut générer des échanges de connaissances entre producteurs ou entre producteurs et consommateurs. Ces échanges peuvent être à l'origine d'innovation et des gains de productivité.[8][11]

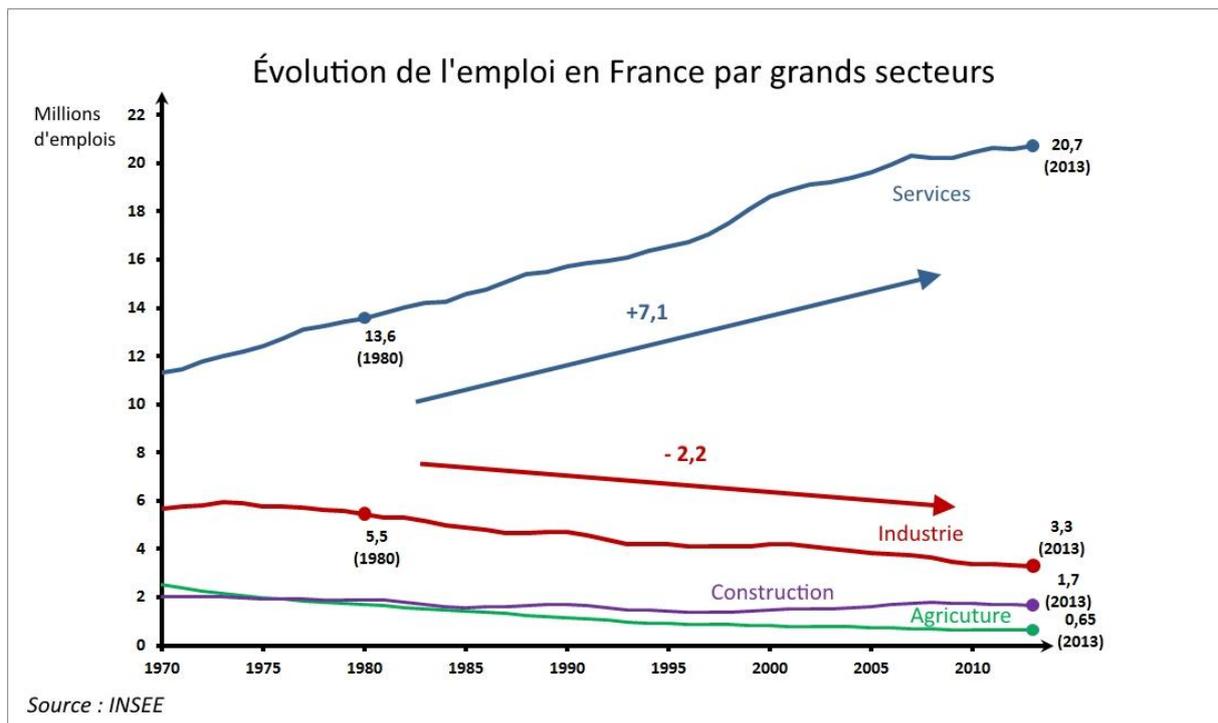
Un autre élément peut être mentionné en faveur de l'industrie, pour son rôle dans la croissance. L'échange international, même si le poids des services n'est pas négligeable, repose encore principalement sur l'industrie. Les entreprises qui sont exposées en première ligne à la concurrence internationale sont donc industrielles. Or, des entreprises confrontées à la concurrence internationale sont davantage susceptibles d'innover pour rester compétitives, ce qui a un impact sur la productivité de l'économie dans son ensemble. D'autant plus que, comme elles incorporent des services, elles poussent les entreprises fournissant ces services à réaliser elles aussi des gains de productivité.

La désindustrialisation est-elle un vrai problème pour l'emploi ?

La question se pose de deux façons : la désindustrialisation réduit-elle l'emploi global ? La qualité des emplois industriels doit-elle être regrettée ?

Moins d'industrie, est-ce moins d'emplois ?

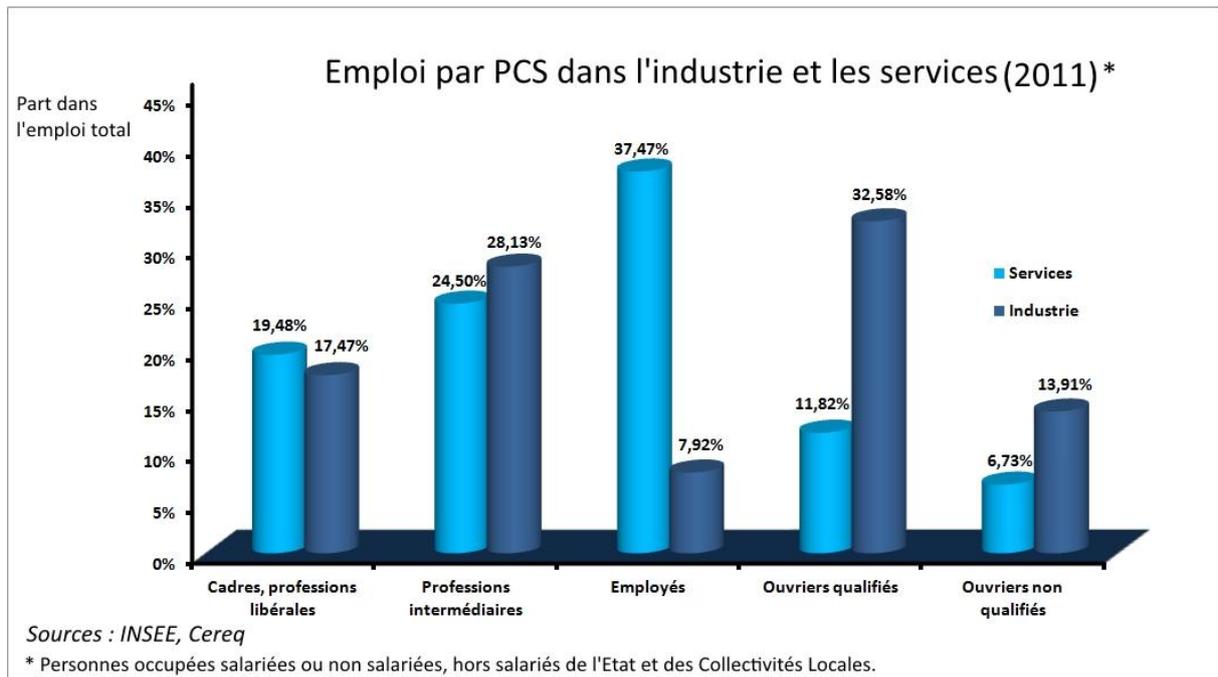
Les statistiques sur ce point sont assez claires : la baisse des emplois industriels a été bien plus que compensée par la hausse des emplois de services, dans les services marchands notamment. La mécanique du déversement fonctionne.



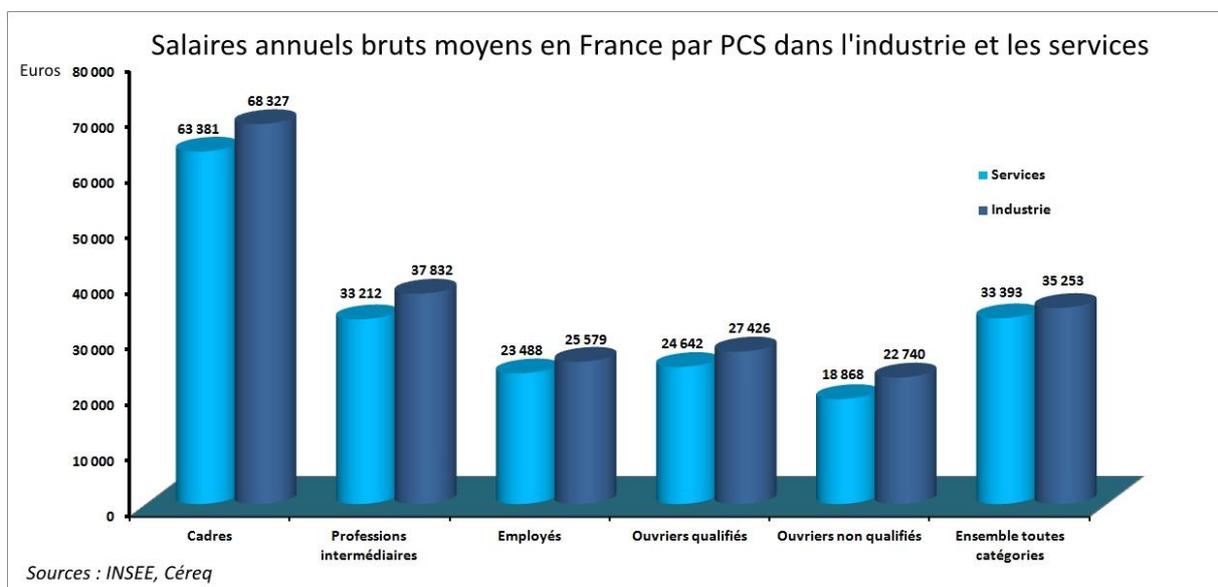
Entre 1980 et 2010, en France, on a créé 1 million d'emplois dans la santé, 700 000 emplois dans le commerce, 300 000 emplois dans l'hôtellerie. Les professions qui ont créé le plus d'emplois depuis 20 ans sont celles d'ingénieurs et cadres, de médecins, d'avocats, d'auxiliaires de services à la personne et de commerciaux. Les métiers les plus demandés actuellement sont ceux d'auxiliaires de services à la personne, d'ingénieurs, de cuisiniers, de serveurs et d'aides-soignants.[6]

Les emplois dans les services sont-ils moins qualifiés que dans l'industrie ?

Un argument concernant la qualité supérieure des emplois dans l'industrie est souvent employé. Les salaires et la condition des salariés de l'industrie seraient supérieurs. Détruire des emplois dans l'industrie pour les remplacer par des emplois tertiaires serait préjudiciables aux salariés. Comme le montre le graphique suivant, les statistiques élémentaires ne confirment pas cette idée. Les services offrent majoritairement des emplois moyennement ou peu qualifiés, mais l'industrie ne fait pas visiblement mieux. [6]



On objectera à cela que les salaires dans l'industrie sont en moyenne plus élevés que dans les services. Ce qui, en toute logique, devrait témoigner d'une qualité inférieure des emplois de service.



Pourtant, plusieurs éléments suggèrent de relativiser ce constat. En premier lieu, ces mesures sont toujours rendues incertaines en raison des frontières mouvantes entre industrie et service.

En deuxième lieu, si les salaires sont supérieurs dans l'industrie, cela est en partie lié au fait que les salariés des grandes entreprises industrielles disposent d'un pouvoir de négociation accru, plus qu'en raison d'une supériorité intrinsèque des rémunérations attachées à l'activité industrielle. Le même mécanisme est du reste à l'œuvre dans certaines branches des services, telles que la finance, mais pour des raisons différentes et moins fréquemment. Or, la démographie des entreprises industrielles est telle que le poids des grandes firmes en termes d'emploi y est bien plus prépondérant, puisque près de la moitié des salariés de l'industrie travaillent dans des entreprises de plus de 250 salariés, où les salaires sont particulièrement élevés, tirant la moyenne vers le haut.^[20] Dans les services, le poids des grandes entreprises est plus faible.

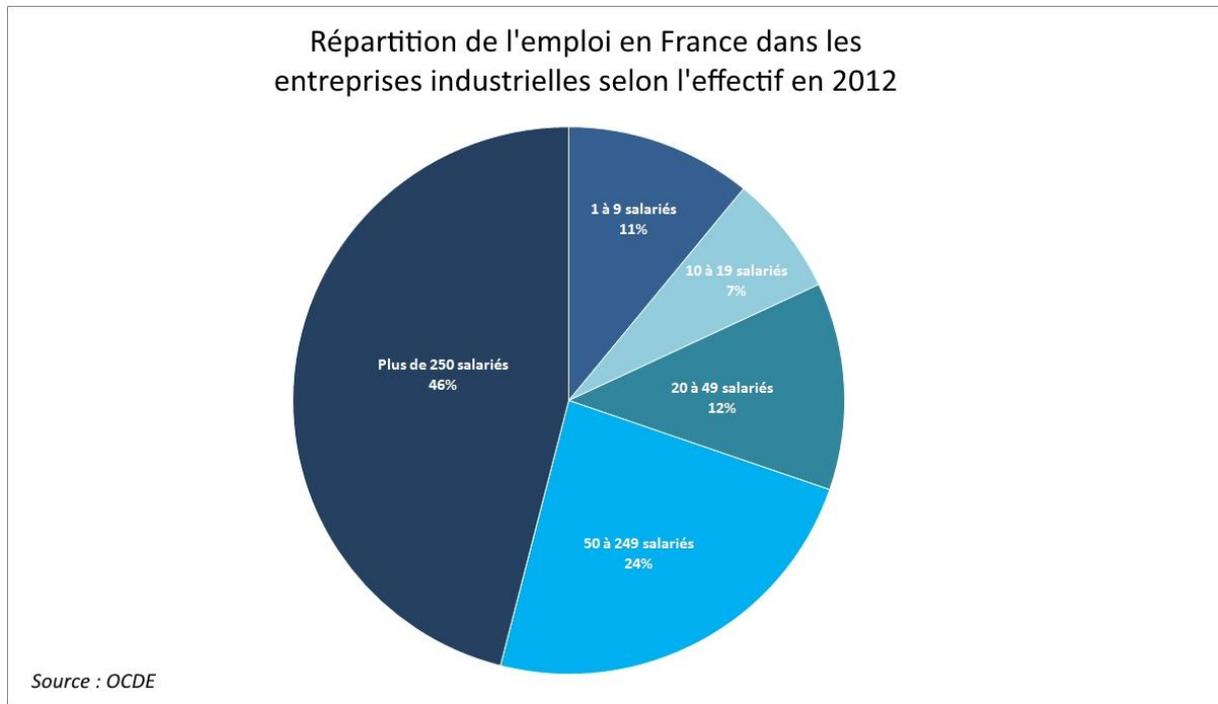


Le tableau suivant donne la part des entreprises par tranches d'effectifs dans l'industrie et les services. Il suggère que la taille des entreprises industrielles est plus élevée que celles des entreprises tertiaires. En particulier, l'importance relative des entreprises de plus de 50 salariés est bien supérieure dans l'industrie. Les entreprises de plus de 50 salariés représentent 3,3% de l'ensemble des firmes dans l'industrie, contre seulement 0,8% dans les services.

	0 salarié	1 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 199 salariés	Plus de 200 salariés
Industrie	52,6%	32,9%	11,2%	2,4%	0,9%
Services	67,9%	27,2%	4,3%	0,7%	0,1%

Source : INSEE, calculs de l'auteur

Les données suivantes confirment la concentration de l'emploi industriel dans des structures de taille relativement importante. Près de la moitié des effectifs sont employés par des firmes de plus de 250 salariés, plus des deux tiers dans les entreprises de plus de 50 salariés.



En troisième lieu, la rémunération du travail d'une branche dépend de la proportion des facteurs utilisés dans la production. Un secteur qui utilise davantage de capital aura le plus souvent une productivité du travail plus élevée et une rémunération de celui-ci plus importante. Comparer industrie et services passe donc par la prise en compte de ces différences d'intensité factorielle. Une étude de McKinsey & Company a comparé le niveau des rémunérations dans l'industrie et les services lorsqu'on distingue les emplois selon leur intensité factorielle. Elle conclut que pour les activités industrielles et tertiaires où l'intensité factorielle est similaire, le niveau de rémunération est passablement identique. Un emploi de service n'est pas en soi un emploi moins bien payé. [18]

La même étude relève que l'un des avantages des services est d'être moins exposés à la concurrence internationale. Dans l'industrie, les emplois les moins qualifiés sont généralement délocalisés, ce qui est moins le cas dans les services.

En termes d'inégalités de rémunération, il est difficile de distinguer industrie et services en première approche. Le rapport interdécile²¹ dans l'industrie est de 2,9, contre 3,0 dans les services, un écart insignifiant. Néanmoins, quand on raisonne au niveau des branches des

²¹ Cet indicateur d'inégalités, noté D9/D1, exprime le rapport entre la rémunération minimale nécessaire pour appartenir aux 10% les mieux payés et celle du mieux payé parmi les 10% les moins bien payés. Plus il est élevé, plus on peut considérer qu'il existe des inégalités plus importantes dans une population.

différents secteurs, il existe des différences notables. Dans le commerce ou les transports, le rapport est plus faible que dans le reste des services ou que l'industrie (respectivement 2,6 et 2,3). De façon encore plus notable, dans l'enseignement, la santé et l'action sociale, le ratio est de 1,4. Mais il est plus élevé dans d'autres branches, telles que la finance et les assurances (3,4) ou la branche information et communication (3,2). Dans les branches industrielles, les écarts à la moyenne globale sont notablement moins marqués à un niveau de nomenclature moyennement détaillé.[24]

Doit-on craindre la disparition de l'effet d'entraînement de l'industrie sur l'emploi ?

L'argument maintes fois répété selon lequel l'industrie aurait un effet d'entraînement sur les autres secteurs et donc sur l'emploi est peu concluant. Toute activité a un effet d'entraînement sur l'emploi des autres activités. On peut le retourner et dire que les services ont un effet d'entraînement sur l'industrie. Plus d'hypermarchés, c'est plus de caddies fabriqués. Plus de fournisseurs d'accès à Internet ou plus de *data centers*, c'est plus d'activité pour les fabricants de matériel informatique et de réseaux. Plus de transports en commun, c'est plus d'activité pour les constructeurs d'autocars.

D'autre part, si l'effet d'entraînement de l'industrie était aussi significatif, on devrait constater que là où l'emploi industriel baisse, l'emploi de service baisse aussi. Ce n'est pas le cas. Comme le notent Landier et Thesmar, dans les zones géographiques où l'emploi industriel baisse, l'emploi dans les services croît et le remplace. Il ne diminue pas, comme le prédit l'argument de l'effet d'entraînement.[6]

Réindustrialiser la France ?

Faut-il réindustrialiser la France ?

L'industrie a un rôle dans la croissance. Mais pas toujours. Et pas dans n'importe quel domaine. Sauver des usines avec des hauts fourneaux apportera-t-il plus la croissance que d'améliorer la productivité des coiffeurs ou activités d'enseignement (chose compliquée *a priori*, mais pas impossible²²) ? Il s'agit le plus souvent de ressources qui sont détournées vers des activités faiblement productives et qui coûtent cher à la collectivité. À force de cautionner une rhétorique néomercantiliste qui assimile richesse à excédent commercial et excédent commercial à industrie, on en vient à oublier ce qui fait réellement la richesse et la prospérité. Un pays riche n'est pas un pays dont les entreprises industrielles sont compétitives à l'international. C'est un pays qui est capable d'élever son niveau de productivité pour satisfaire toujours plus de besoins pour sa population. Or, si un pays riche peut effectivement avoir des entreprises compétitives, avoir des entreprises compétitives n'assure pas toujours la plus grande prospérité.[21]

²² Les chaînes de coiffure l'ont prouvé pour les coiffeurs et le *e-learning* fait de même dans l'enseignement.

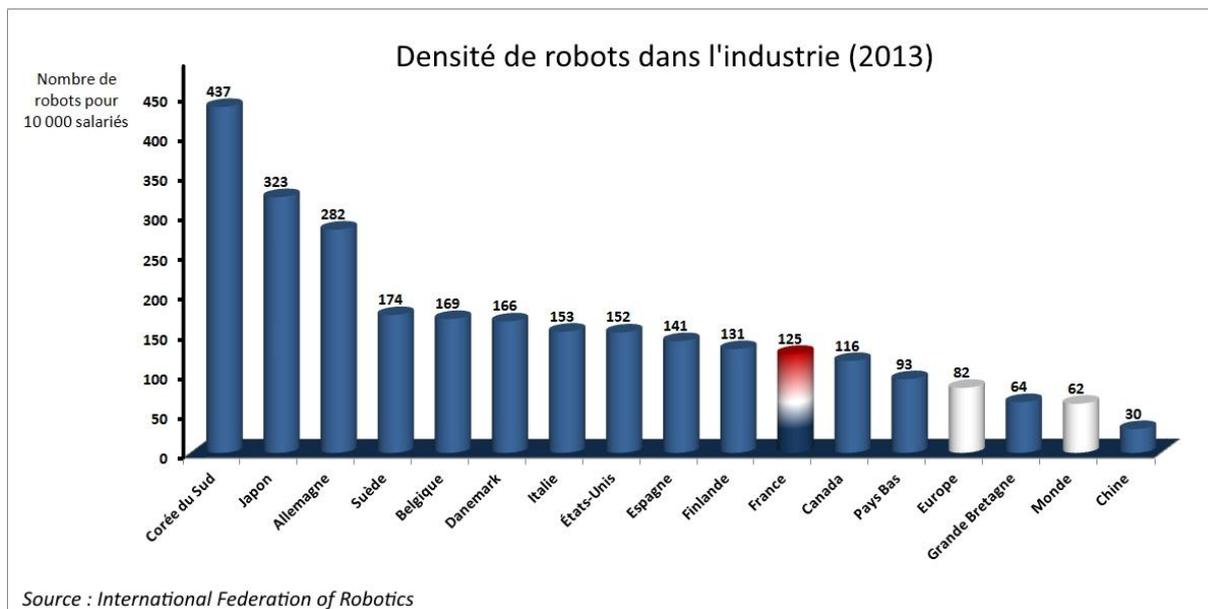
Il faut se demander quelles sont les activités industrielles qui peuvent profiter réellement à la croissance nationale, à savoir celles qui génèrent le plus de progrès technique. Dans le cadre d'une démarche volontariste, nous verrons que cette tâche n'est pas forcément aussi simple qu'elle n'en a l'air.

Faut-il relocaliser la production en France ?

Si cela était possible d'un coup de baguette magique, il faudrait le faire. Des entreprises le font pour plusieurs raisons. Certaines réalisent que leur évaluation des avantages de la délocalisation en termes de coûts était erronée, la faible productivité du travail dans le pays d'accueil réduisant les gains qui avaient motivé la délocalisation (coût horaire du travail, fiscalité, etc.). Une fois pris en compte le coût unitaire de production effectif, le compte n'y est pas. D'autres réorganisent leurs marchés en se recentrant sur leur pays d'origine et, pour se tenir proches de leur clientèle, se relocalisent. D'autres enfin, pour des raisons d'optimisation de la répartition géographique de leur production, ont intérêt à relocaliser leur production, ou une partie de celle-ci, afin de réduire certains autres coûts (comme les coûts de transport, par exemple).

Il ne faut pas surestimer ce phénomène. Selon l'Observatoire de l'investissement, entre 2009 et 2012, la France a connu 261 délocalisations, pour 45 relocalisations, soit 6 délocalisations pour une relocalisation sur notre territoire. La géographie des avantages comparatifs étant ce qu'elle est, cela devrait continuer. [12]

Enfin, l'une des particularités de la France est un degré encore modéré de robotisation de ses ateliers industriels. D'après les chiffres des délocalisations et relocalisations, toutes choses égales par ailleurs, le ratio entre emplois perdus et emplois récupérés devrait être de 6 pour 1. Or, quand une usine se relocalise en France, un matériel neuf est installé et la relocalisation occasionne une automatisation supérieure, en intégrant de nouvelles générations d'équipements nécessitant moins de main d'œuvre. En termes d'emplois estimés, ce sont plus de 25 000 emplois qui sont perdus du fait des délocalisations, pour seulement un millier qui sont gagnés grâce aux relocalisations.[12] Soit un ratio de 25 pour 1, bien loin des 6 évoqués plus haut. Il en résulte qu'on ne peut attendre des relocalisations une création d'emplois aussi importante qu'on ne pourrait le penser.



Comment réindustrialiser la France ?

Qu'est-ce que la politique industrielle ?

Une démarche volontariste de réindustrialisation relève de la politique industrielle. La politique industrielle peut être définie comme l'ensemble des interventions publiques qui visent à orienter la production vers certains secteurs et à créer un environnement favorable aux entreprises, dans le but d'accroître leur efficacité.

Quels sont les outils de la politique industrielle ?

De nombreux instruments peuvent être mobilisés dans le cadre d'une politique industrielle :

- subventions, mesures fiscales diverses et dispositifs visant à faciliter le financement des entreprises,
- implication de l'État dans le développement de projets industriels, afin de coordonner les acteurs privés (et publics),
- participation au capital des entreprises et des banques,
- politiques de la concurrence ou de réglementation sectorielle,
- commandes publiques,
- politique commerciale,
- politique de formation.

Quelles sont les approches de la politique industrielle ?

On peut distinguer deux philosophies d'intervention distinctes. La première consiste à cibler des secteurs prioritaires, qualifiés de « porteurs ». La seconde consiste à établir un environnement économique créant des conditions favorables à la concurrence et à l'innovation. Dans la première catégorie d'actions, on va sélectionner un nombre très limité d'entreprises pour en faire des « champions nationaux ». Elles bénéficieront de façon

privilegiée de subventions, participations publiques au capital, marchés publics, etc. La seconde catégorie d'actions s'étend des politiques de la concurrence jusqu'aux politiques de dynamisation des territoires (politiques de *clusters*²³), en passant par des mesures fiscales de soutien à la recherche (voir le Crédit d'impôt recherche).[13]

Les politiques visant des secteurs et entreprises porteurs posent des problèmes d'information et de gouvernance : comment l'État peut-il savoir quelles industries (ou segments d'industrie) seront les secteurs dynamiques de demain ? Si le marché et les entrepreneurs ont du mal à le déterminer, pourquoi des fonctionnaires (aussi compétents soient-ils) pourraient-ils le faire ? Une des particularités du capitalisme et de l'économie de marché, mise en avant par Joseph Schumpeter, est le processus d'essais et d'erreurs qui les caractérisent. De nombreuses idées échouent. D'autres réussissent, sans qu'il soit possible de déterminer à l'avance lesquelles seront couronnées de succès.[22]

Une fois les entreprises sélectionnées, comment éviter qu'elles ne « capturent » le décideur public ? Une fois un programme lancé, si les résultats mettent du temps à se concrétiser, l'entreprise subventionnée peut utiliser son avantage informationnel pour réclamer davantage de soutien, alors que le projet est, en réalité, voué à l'échec. Politiquement, il n'est pas simple non plus d'avouer qu'on a engagé des fonds publics à perte. D'où une certaine tendance à prolonger les programmes en échec patent.[2][14][15]

Les politiques d'environnement ne sont pas non plus exemptes de reproches. Les théories de la croissance endogène montrent que certaines défaillances de marché, notamment les externalités de connaissance, font que la recherche est sous produite spontanément quand l'État n'intervient pas.[23] Ce qui rend un interventionnisme public potentiellement utile. Les politiques de *clusters* (voir le dispositif des pôles de compétitivité, par exemple) ne donnent pas forcément des résultats exceptionnels (notamment parce que les entreprises privées les devancent en grande partie dans leurs interactions « naturelles »).[16] Les dispositifs fiscaux généraux créent en principe de bonnes incitations, mais provoquent des effets d'aubaine pour certaines entreprises (elles en bénéficient alors que leurs recherches et projets auraient été réalisées quand même) pendant que d'autres, qui en ont le plus besoin, en sont plus ou moins exclues de fait. Il est ainsi régulièrement reproché au crédit impôt recherche, dans sa forme actuelle en France, de créer des effets d'aubaine importants et de ne guère profiter aux petites entreprises qui ont du mal à gérer administrativement les dossiers de demande de crédit d'impôt.[17]

Pendant longtemps, on a systématiquement opposé les deux formes d'intervention, une politique industrielle étant supposée s'appuyer sur l'une ou l'autre. Une synthèse des connaissances sur le sujet milite actuellement pour une forme hybride.

²³ Un cluster, ou grappe d'entreprises, regroupe sur un même territoire des entreprises complémentaires ou en concurrence, dont la proximité fait émerger émulation, coopération et développe les externalités de connaissance.

Quelle politique industrielle ?

La synthèse en construction retient plusieurs axes de travail :

- Les politiques d'environnement doivent être maintenues pour stimuler la concurrence et internaliser certaines externalités de connaissance (au travers des *clusters*, notamment).
- Des politiques visant à déterminer des secteurs prioritaires peuvent être appliquées, mais de façon différente de ce qui se faisait dans le passé. On doit cibler un nombre limité de grands secteurs, dont le caractère porteur ne peut faire guère de doutes (environnement, santé, aérospatial, etc.). Par « porteur », on entend « source de gains de productivité importants », donc de croissance. Les aides doivent alors, sans être diluées outre mesure, s'adresser à un certain nombre de projets, de sorte à multiplier les chances de faire émerger des « gagnants ».
- L'octroi des aides dans le temps doit être contrôlé, pour éviter de s'embourber dans des projets coûteux et inefficaces. De ce point de vue, le financement d'entreprises en difficulté doit être limité. L'aspect politico-économique est donc essentiel. Un cadre institutionnel rigoureux doit exister, sans quoi la tentation est forte pour les élus de favoriser ce qui est davantage visible (comme « sauver » des emplois, dans des entreprises appelées à disparaître de toute façon).

De manière générale, il faut éviter toutes les interventions qui freinent les restructurations de l'appareil productif. Il ne s'agit pas d'abandonner les travailleurs qui en sont les victimes. Mais leur protection passe avant tout par des programmes d'indemnisation et de formation.

[2][14]

Bibliographie du chapitre 2

Note : Les liens mentionnés dans la bibliographie ont été vérifiés au moment de la publication de cet ouvrage. Si les sites les ont supprimés ou modifiés entre-temps, je prie le lecteur de bien vouloir m'en excuser.

[1] Matthieu Crozet, Emmanuel Milet, *Vers une industrie moins... industrielle ?*, La lettre du CEPII, n°341, 2014. ([pdf en ligne](#))

[2] Lionel Fontagné, Pierre Mohnen et Guntram Wolff, *Pas d'industrie, pas d'avenir ?*, Note du CAE n°13, 2014. ([pdf en ligne](#))

[3] Solène Davesne, *À quoi reconnaît-on l'industrie ?*, L'usine nouvelle, 26 février 2015. ([html en ligne](#))

[4] Alfred Sauvy, *La machine et le chômage*, Dunod, 1980.

[5] Lilas Demmou, *La désindustrialisation en France*, Document de travail de la DG Trésor, n°2010/1, 2010. ([pdf en ligne](#))

[6] Augustin Landier, David Thesmar, *Dix idées qui coulent la France*, Flammarion, 2013.

- [7] Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry, *Politique économique*, 3^{ième} édition, De Boeck, 2012.
- [8] Dominique Foray, *L'économie de la connaissance*, La découverte, 2009.
- [9] Robert J.Gordon, *Why was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed ?*, NBER Working paper, n°10661, 2004. ([pdf en ligne](#))
- [10] Daniel Cohen, Michèle Debonneuil, *Nouvelle économie*, rapport du Conseil d'analyse économique n°28, 2000.
- [11] Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer, Florian Mayneris, *The Economics of Clusters*, Oxford University Press, 2011.
- [12] Olivier-Bouba-Olga, *Le retour de la vengeance des relocalisations*, Blog d'Olivier Bouba-Olga, 28 janvier 2013. ([html en ligne](#))
- [13] Yves Morvan, *La politique industrielle française depuis la Libération : quarante années d'interventions et d'ambiguïtés*, Revue d'économie industrielle, n°23, 1983. ([pdf en ligne](#))
- [14] Phillipe Aghion, Alexandra Roulet, *Repenser l'État*, Seuil, 2011.
- [15] The Economist, *Picking winners, saving losers*, The Economist, 5 août 2010. ([html en ligne](#))
- [16] Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer, Florian Mayneris, *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?*, Éditions ENS rue d'Ulm, 2008. ([pdf en ligne](#))
- [17] Philippe Askénazy, *Les décennies aveugles*, Seuil, 2014.
- [18] Charles Roxburgh, James Manyika, Richard Dobbs, Jan Mischke, *Trading myths: Addressing misconceptions about trade, jobs, and competitiveness*, McKinsey Global Institute, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [19] Vincent Vicard, *Profit shifting through transfer pricing: evidence from French firm level trade data*, Document de travail de la Banque de France, n°555, 2015. ([pdf en ligne](#))
- [20] Gérard Bouvier, Charles Pilarski, *Soixante ans d'économie française : des mutations structurelles profondes*, INSEE Première, n°1201, 2008. ([pdf en ligne](#))
- [21] Paul Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable*, La découverte, 1994.
- [22] Joseph A. Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique*, Dalloz, 1999 (1911). ([divers formats en ligne](#))
- [23] Paul M. Romer, *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, vol 98 n°5, 1990. ([pdf en ligne](#)) ([pdf en ligne, traduction française](#))

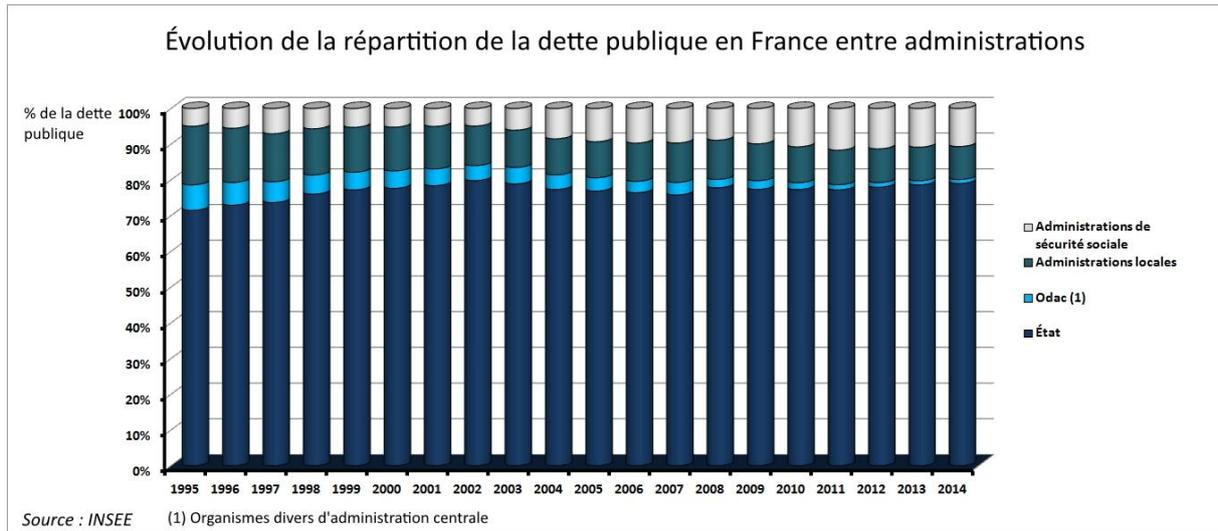
[24] Amine Chamkhi, *Les salaires par secteur et par branche professionnelle en 2012*, Dares analyses, n°8, 2015. ([pdf en ligne](#))

Chapitre 3 - Les dettes publiques

1^{ère} partie - Déblayons

Qu'est-ce que la dette publique ?

La définition conventionnelle de la dette publique est basée en France sur l'approche retenue lors de la rédaction du traité de Maastricht, d'où l'expression « dette au sens de Maastricht ». La dette publique représente alors l'ensemble des dettes contractées par l'État, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.



À quoi sert la dette publique ?

Quel est le lien entre déficits et dette ?

La dette publique sert à financer les déficits publics. Un déficit public apparaît lorsque le solde budgétaire est négatif, c'est-à-dire que les recettes fiscales sont insuffisantes pour couvrir les dépenses publiques d'une année donnée.

En théorie, outre le recours à la dette, un déficit peut être financé par l'impôt ou la création monétaire. En pratique, le financement par l'impôt n'est pas toujours possible et l'usage de la création monétaire est globalement tombé en désuétude, le cadre institutionnel le limitant fortement²⁴.

À chaque période t , l'État est tenu par une contrainte budgétaire, un équilibre emplois-ressources, qui se présente ainsi :

$$T_t + B_{t+1} = G_t + B_t + i_t B_t$$

T_t représente les impôts prélevés en t .

²⁴ Même si les politiques dites d'« assouplissement quantitatif » (*Quantitative Easing*, en anglais) utilisées depuis 2009, à divers degrés, par les grandes banques centrales, s'apparentent à divers égards à une forme de financement monétaire de la dette.

B_{t+1} représente la dette publique en $t+1$.

G_t représente les dépenses de l'État en t .

B_t est la dette de l'État en t .

i_t est le taux d'intérêt payé sur la dette en t .

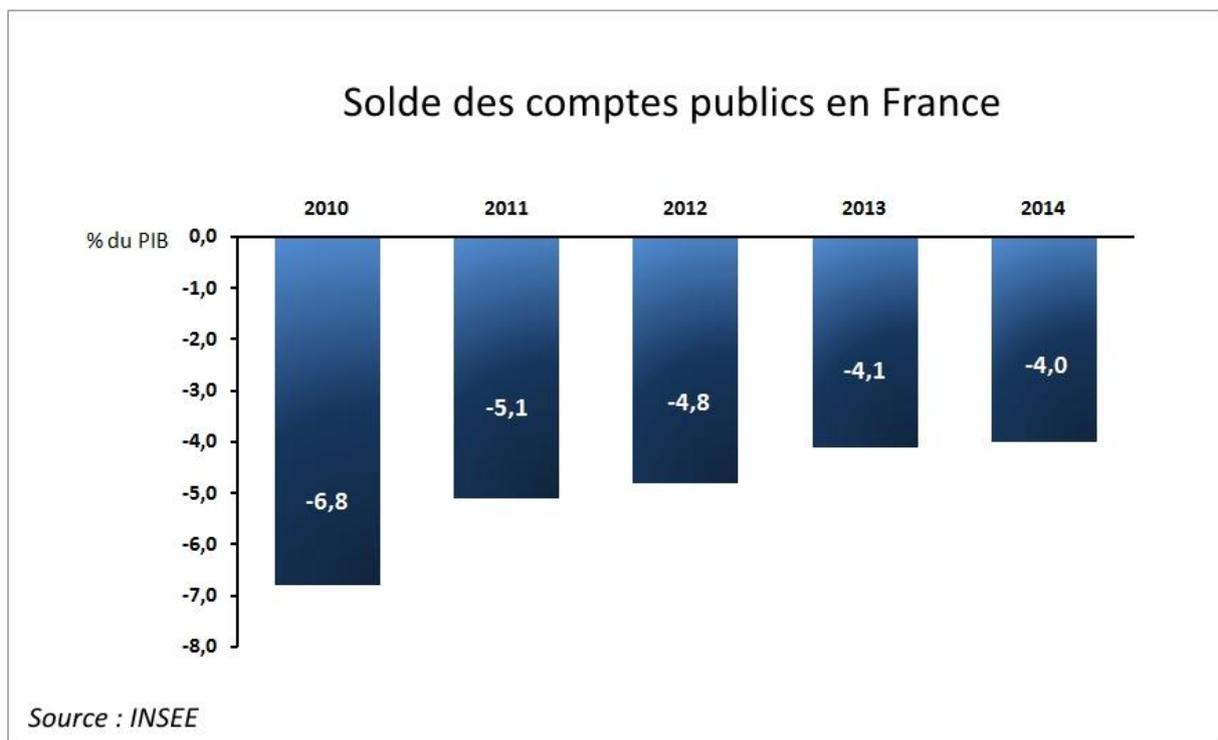
$i_t B_t$ sont les intérêts payés sur la dette au titre de la dette existante en t .

Les recettes fiscales et l'émission d'une nouvelle dette permettent de financer les dépenses courantes, le remboursement et les intérêts de la dette précédemment contractée.

En réécrivant cette équation, on voit comment évolue la dette au cours du temps :

$$B_{t+1} - B_t = (G_t - T_t) + i_t B_t$$

$G_t - T_t$ est l'opposé de ce que l'on appelle « solde primaire » ($T_t - G_t$), c'est-à-dire le solde budgétaire hors intérêts de la dette. Si $G_t - T_t$ est positif, on est en présence d'un déficit primaire, un surplus primaire dans le cas contraire. Pour stabiliser la valeur absolue de la dette publique, il faut réaliser un excédent primaire équivalent au montant des intérêts. Tout déficit primaire accroît la dette en valeur.[1]



Pourquoi y a-t-il des dettes publiques ?

Parce qu'il y a des cycles ?

À l'origine d'une dette, il y a un déficit. Les déficits publics apparaissent mécaniquement pendant les périodes de ralentissement de l'activité. Les dépenses ont spontanément tendance à croître à ce moment là (assurance chômage et autres prestations sociales). Dans

le même temps, comme l'activité est faible, les recettes fiscales tendent à se réduire, à taux d'imposition inchangé.

Ces déficits et la dette qui en découle peuvent être qualifiés de « conjoncturels ». Un budget à l'équilibre au début du cycle devrait s'y retrouver en fin de cycle, la phase d'expansion permettant, en accroissant les recettes et réduisant les dépenses, de résorber les déficits et la dette. C'est le principe des « stabilisateurs automatiques » : laisser filer les déficits en période de ralentissement et accumuler des excédents en période d'expansion. Sur un cycle, le budget est équilibré en moyenne et la dette n'a pas de raisons d'augmenter significativement.[2]

Lorsque la récession est marquée, le gouvernement peut, de surcroît, souhaiter stimuler l'activité au-delà de ce simple mécanisme et entreprendre des programmes de relance. La théorie keynésienne justifie cela : lorsque les anticipations des agents privés sont pessimistes et que les prix et salaires sont rigides à court terme, les prévisions des entrepreneurs concernant la demande sont mauvaises, de sorte qu'investissement et production sont faibles. L'emploi est donc pénalisé²⁵ et la consommation est faible elle aussi. Cette situation peut durer si les anticipations de s'améliorent pas et que la politique monétaire n'est pas mobilisable. Seul l'État peut intervenir, par le biais d'une hausse du déficit et de la dette, afin de compenser l'atonie de la demande privée.[3] À terme, le regain d'activité consécutif à la stimulation budgétaire peut même rétablir assez rapidement l'équilibre des finances publiques. Tout dépend de trois éléments.

Le premier est la puissance de l'effet multiplicateur des dépenses publiques sur l'activité. Le second est l'importance des effets d'hystérèse²⁶. Les effets d'hystérèse concernent non seulement l'emploi et le capital humain, mais également l'investissement et le stock de capital physique préservé. Certaines entreprises solvables, mais rendues illiquides par une récession, peuvent disparaître en l'absence de stimulation de la demande. Les investissements qui ne sont pas réalisés à cette période peuvent ne jamais être compensés plus tard, même si l'investissement revient à son niveau antérieur. Que ce soit pour ce qui touche aux faillites ou à ce « manque à gagner » en investissements, le stock de capital de l'économie est réduit à long terme. Le dernier paramètre à prendre en compte est le niveau des taux d'intérêt. Plus il est faible, plus la situation est propice à une relance par l'endettement, la charge des intérêts pesant peu sur les finances publiques.

Quand le multiplicateur est élevé, que les effets d'hystérèse sont importants et que les taux d'intérêt sont faibles, on peut s'attendre à ce qu'une politique budgétaire expansionniste relance l'activité et s'autofinance d'elle-même, comme le montrent DeLong et Summers.[4] À long terme, la préservation du stock de capital humain ou physique stimule la croissance potentielle.

²⁵ Voir le chapitre 1.

²⁶ Voir le chapitre 1.

On notera évidemment que la politique monétaire peut, dans de nombreux cas, permettre de stabiliser l'activité, sans recours à la politique budgétaire (ou de concert). Néanmoins, quand elle a épuisé toutes ses possibilités (lorsque les taux directeurs sont très proches de zéro), la stimulation budgétaire est la seule option pour mener une politique conjoncturelle active.

Pour d'autres raisons ?

Les déficits peuvent être dus à des causes indépendantes du cycle. Un pays peut faire des choix de dépenses publiques et de fiscalité qui induisent un déficit qui ne se résorbe pas avec la reprise de l'activité. On parle alors de « déficit structurel ». Un déficit structurel n'est pas en soi une mauvaise chose. Il témoigne de la propension d'un État à recourir au crédit pour financer ses dépenses, quelle qu'en soit la nature. Il pose des problèmes de finances publiques lorsqu'il compromet la soutenabilité de la dette publique.

La dette publique est également un actif financier désiré par les épargnants, dans la mesure où elle présente des caractéristiques de risque et de rendement particulières. Comme le résumait Jérôme Creel et Henri Sterdyniak, il existe une demande pour la dette publique : *« Les titres de dette publique permettent de se constituer un capital en vue de la retraite, par exemple. Les gestionnaires d'actifs (45 %) et les fonds de pension (8 %) représentaient ainsi plus de la moitié de la demande [NdA : lors d'une émission de dette obligataire à 50 ans réalisée par l'État français en 2005]. Les obligations à très long terme doivent être peu risquées pour trouver preneurs ; c'est le cas quand elles sont émises par les États de pays développés dont le risque de défaut de paiement est jugé quasiment nul. En contrepartie, le rendement des titres peut être relativement faible. Au final, émetteurs et détenteurs sont satisfaits : les uns, parce qu'ils ont financé à moindre coût leurs dépenses ; les autres, parce qu'ils ont effectué un placement de "père de famille" ».*[5][6]

Quels sont les enjeux de la soutenabilité de la dette publique ?

Qu'est-ce que la soutenabilité de la dette publique ?

Une dette publique est soutenable si son évolution dans le temps est compatible avec la continuité de la solvabilité de l'État, c'est-à-dire sa capacité à honorer ses engagements auprès de ses créanciers.

Une trajectoire de dette publique devient insoutenable lorsque le poids des remboursements et des intérêts devient trop important. La dette croît alors continuellement, et de plus en plus vite, les intérêts cumulés provoquant ce que l'on nomme un « effet boule de neige » : les intérêts s'ajoutent au principal de la dette et engendrent de nouvelles charges d'intérêt, qui deviennent ensuite un élément du principal. Et ainsi de suite.

Les créanciers demandent alors des taux d'intérêt très élevés ou ne prêtent tout simplement plus (ce qui revient un peu au même).

De quoi dépend la soutenabilité de la dette publique ?

Pour mesurer la soutenabilité de la dette, on rapporte généralement la dette publique au PIB. Le montant de la dette seule n'a pas de sens (un peu comme pour une entreprise ou un ménage). Le PIB mesure les revenus créés par un pays en une année. Il donne donc une idée de la capacité à honorer sa dette, capacité exprimée en années de production de richesses nécessaires pour rembourser la dette²⁷.

Plus le ratio dette sur PIB est élevé, plus le poids de la dette est élevé et ouvre la voie d'une insolvabilité de l'État. Quels sont les éléments qui déterminent le ratio dette sur PIB ?

On peut établir une liste, qui répond à une logique comptable. On considère alors que lorsqu'on modifie une de ces variables, ce changement n'affecte pas les autres. C'est très irréaliste, mais cela permet de fixer les idées, en première approche. On peut donner les règles simples suivantes :

- Lorsque le taux de croissance du PIB augmente, le ratio dette sur PIB diminue car le dénominateur augmente et parce que la hausse des recettes fiscales réduit le déficit, si rien d'autre ne change.
- Lorsque les dépenses baissent ou que les impôts augmentent, le ratio diminue ou croît moins vite, si rien d'autre ne change.
- Lorsque le taux d'intérêt baisse, le ratio diminue, si rien d'autre ne change.
- Lorsque le taux d'inflation augmente, le ratio diminue, car le PIB (exprimé en termes nominaux) augmente, si rien d'autre ne change.

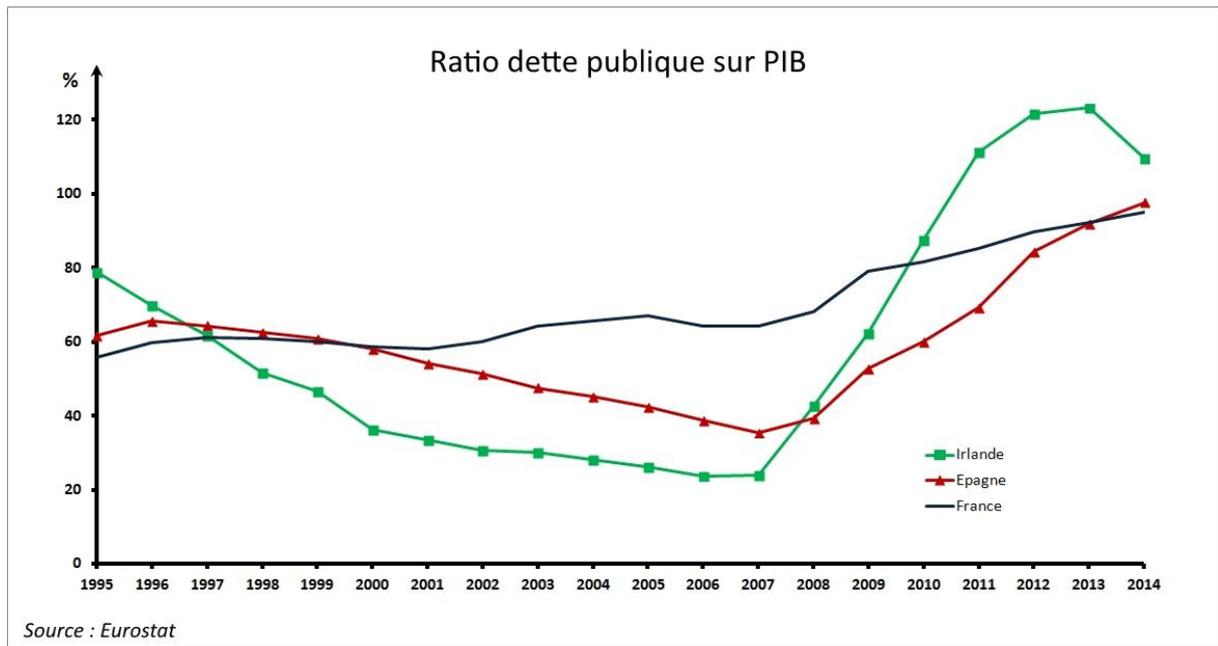
D'autre part, l'arithmétique de la dette fait que pour que le poids de la dette dans le PIB baisse ou reste constant il n'est pas nécessaire que le budget de l'État soit excédentaire ou à l'équilibre. Il n'est même pas nécessaire que le solde primaire soit positif. Il suffit que le taux de croissance du PIB nominal soit suffisamment élevé, notamment par rapport au taux d'intérêt.[1]

Comment évaluer la soutenabilité de la dette publique ?

Une trajectoire de la dette publique se caractérise par une suite de valeurs dans le temps pour les recettes, dépenses, taux d'intérêt, taux de croissance et taux d'inflation. La dette peut être élevée pendant très longtemps mais être fortement réduite par des changements de politique budgétaire (recettes et dépenses) ou environnementaux (évolution des taux d'intérêt, du taux d'inflation ou du taux de croissance). Prédire à coup sûr le défaut de paiement d'un État n'est possible que dans certains cas extrêmes et les économistes ont du mal à définir des critères de soutenabilité universels.[2]

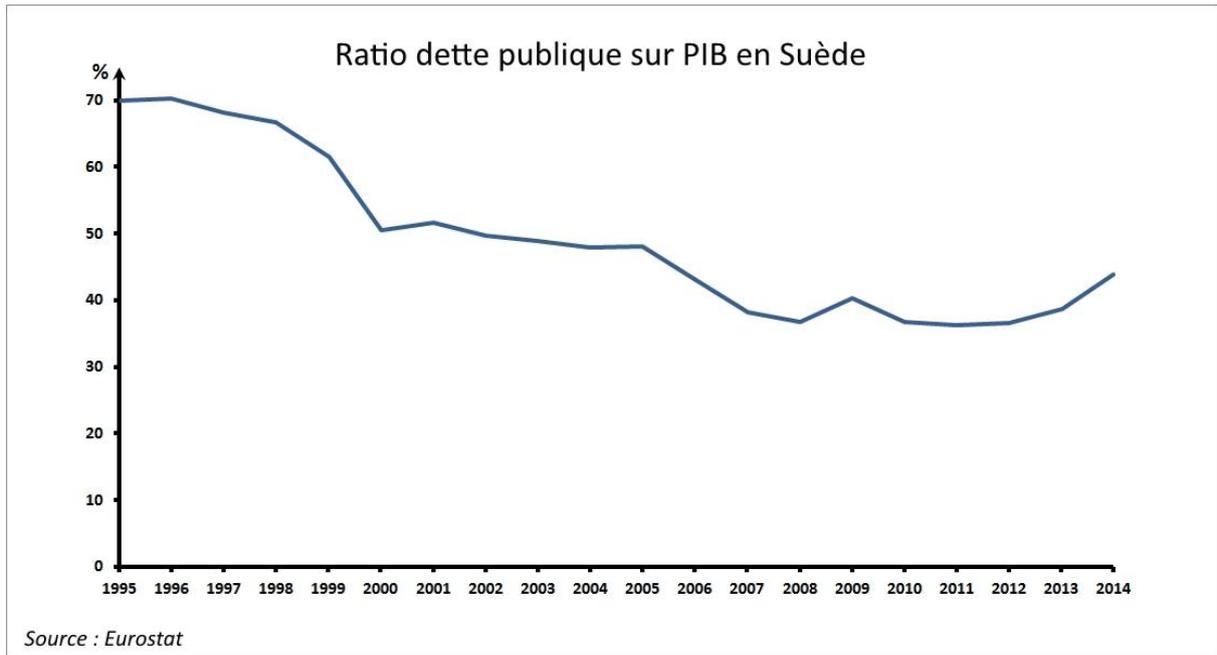
²⁷ Il y a un débat sur la pertinence de cet indicateur, qui compare un stock (la dette) et un flux (le PIB). Même si cette critique n'est pas dénuée d'intérêt, il me semble assez artificiel de s'attarder dessus, si on comprend l'indicateur dans le sens donné ici.

Voici quelques exemples. Une dette très élevée avec des taux d'intérêt qui baissent continuellement et un gouvernement qui dispose de marges de manœuvre dans la réduction des dépenses publiques n'est pas insoutenable. À l'inverse, une dette plus modérée mais accompagnée de taux d'intérêt élevés, d'une faible croissance, de possibilités de monétisation et de marges de manœuvre budgétaires et fiscales réduites suit une évolution insoutenable. Si rien ne modifie la situation, la reproduction du déficit et le gonflement des intérêts qui viennent alimenter la dette, selon l'effet « boule de neige » précédemment évoqué, conduiront tôt ou tard à un défaut de paiement.



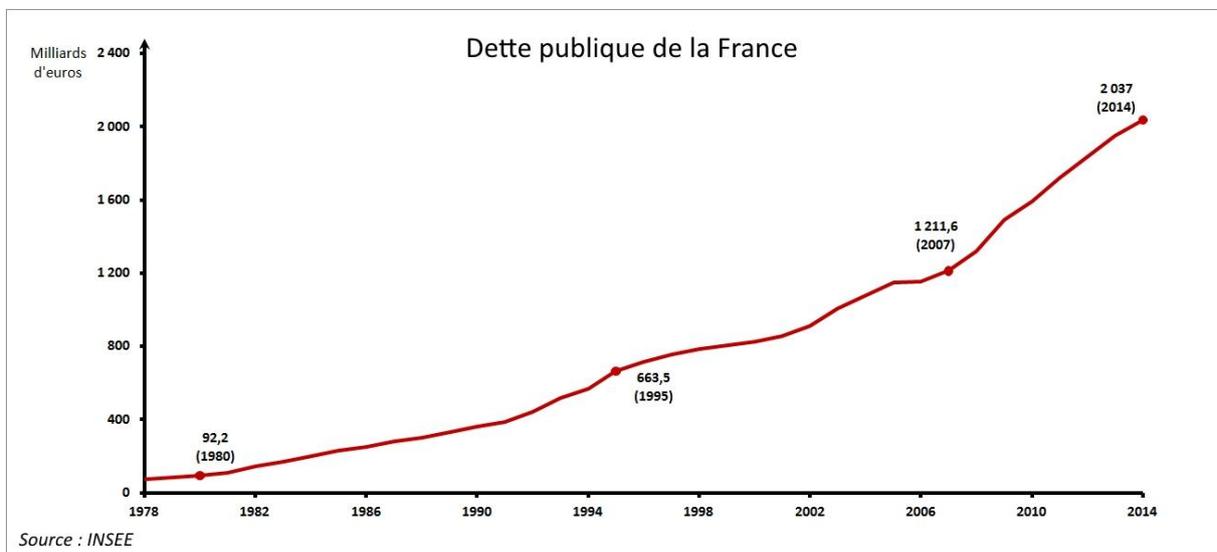
Certains pays ont connu des trajectoires de dette qui semblaient insoutenables, mais ont été corrigées par une politique budgétaire restrictive, souvent aidée par un environnement général favorable. C'est par exemple le cas de la Suède au cours des années 1990. Les finances publiques suédoises exhibaient un profil inquiétant, mais l'État y a réduit son déficit et sa dette en réformant son système fiscal et le fonctionnement de l'État. D'autres pays ont connu, inversement, une situation budgétaire qui ne laissait pas présager de difficultés mais a brutalement changé de trajectoire, en raison de chocs exogènes. C'est le cas de l'Irlande ou de l'Espagne durant les années 2000. La crise bancaire et la récession ont engendré un creusement important des déficits et une hausse brutale de la dette publique, au point de nécessiter une aide de l'UE, du FMI et de la BCE²⁸.

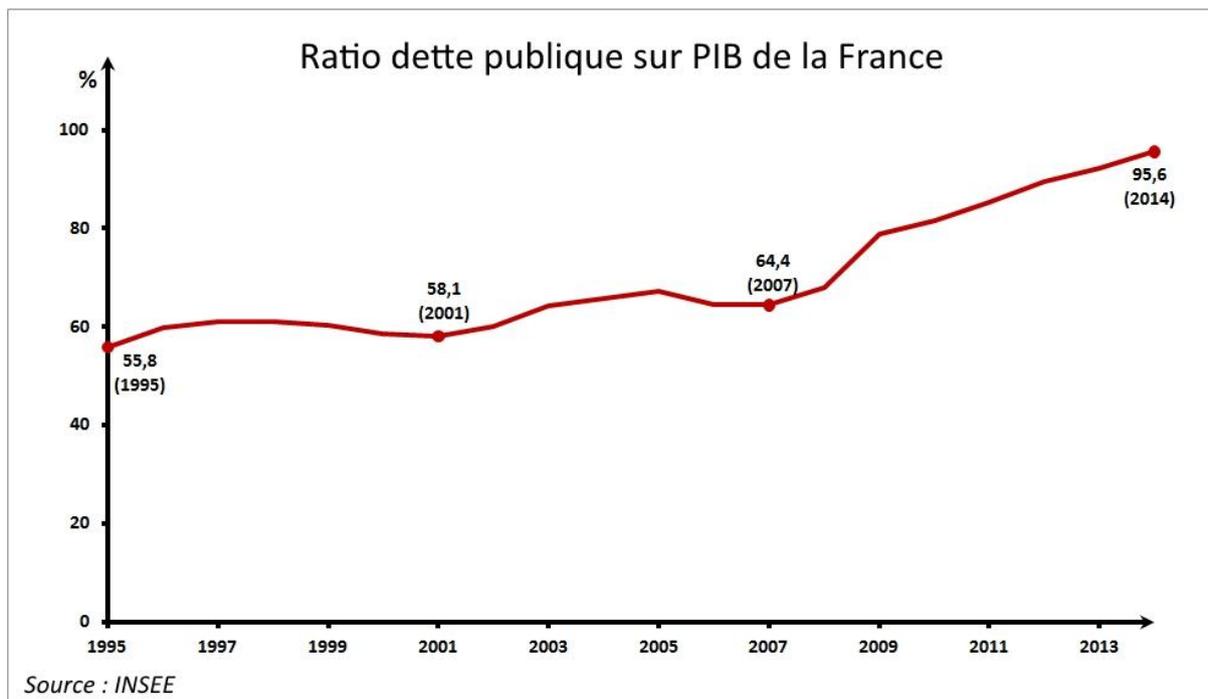
²⁸ Pour plus de détails, voir plus loin dans la partie consacrée à la crise de l'euro.



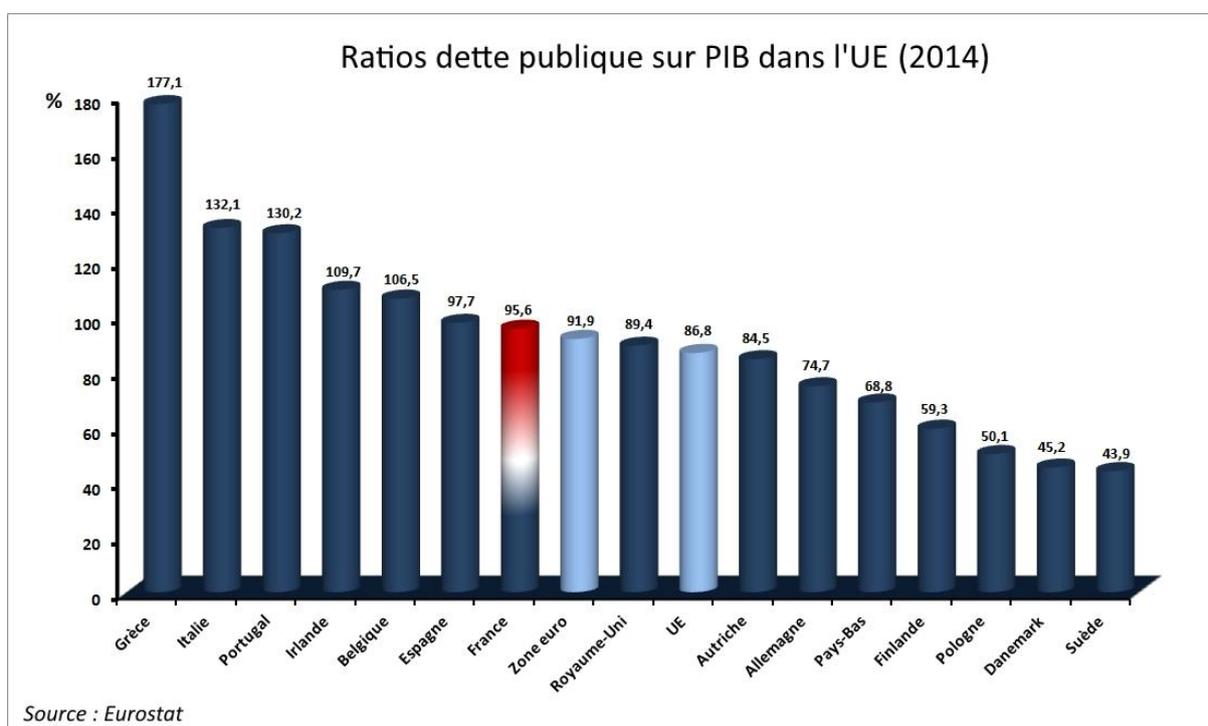
Quels sont les chiffres de la dette publique ?

La dette publique française s'élevait à 2 037 milliards d'euros fin 2014, ce qui représentait plus de 95% de son PIB.

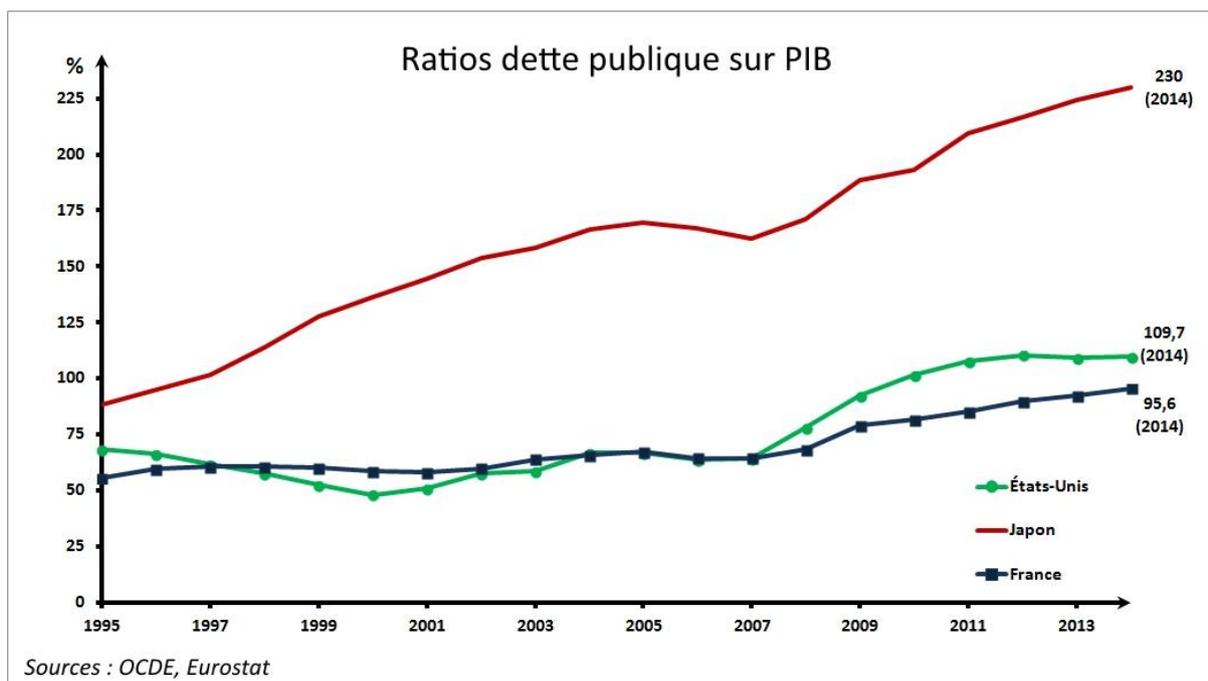




Comparée à celles des autres pays de l'union européenne, la France occupe une situation médiane, avec un ratio dette publique sur PIB sensiblement supérieur à la moyenne de la zone euro et de l'UE.



Outre les pays de la périphérie de la zone euro et la Belgique, d'autres États dans le reste du monde industrialisé connaissent une dette supérieure à 100% du PIB. C'est le cas notable des États-Unis (110%) et du Japon (230%).



Un défaut sur la dette publique est-il grave ?

L'Histoire a connu des dizaines et dizaines de défauts souverains, sur tous les continents. [7] Ce n'est pas un évènement rare, même si les pays industrialisés n'en ont plus connu depuis 1948 (en Allemagne, en l'occurrence). Un défaut souverain n'est pas la fin du monde, sans être une situation enviable pour le pays qui répudie sa dette publique. [8]

Les prêteurs sont naturellement réticents à prêter à un pays ayant récemment fait défaut. Il doit donc faire des efforts en matière de finances publiques, pour retrouver la confiance des investisseurs. Ces efforts passent par une baisse des dépenses publiques et/ou une hausse des prélèvements obligatoires. En un mot, une cure d'austérité, aux conséquences économiques et sociales douloureuses. La répudiation de la dette s'accompagne généralement d'une dévaluation, soit effective (la devise perd une grande partie de sa valeur), soit par le biais d'une baisse des salaires et des prix (on parle de « dévaluation interne »). Dans les deux options, jusqu'à ce que le commerce extérieur se porte mieux au travers d'une hausse des exportations, le pouvoir d'achat des ménages est touché ; plus ou moins brutalement selon les cas. Ces efforts ne sont pas à prendre à la légère. Mais ils sont sans commune mesure avec ce qui devrait être fait, sans succès le plus souvent, pour réduire une dette « impossible » à rembourser. Dans le cas de la Grèce, dont le sort se jouera largement dans les heures et jours qui suivront la rédaction des ces lignes, soutenir la dette actuelle signifierait deux ou trois décennies d'excédent primaire annuel proche de 4% du PIB. Un chiffre colossal. Une dette devenue insoutenable doit être rééchelonnée, grignotée par l'inflation, réduite ou intégralement répudiée. [9][10]

2^{ème} partie - Débattons

Un État fait-il faillite ?

Le terme « faillite » est-il approprié ?

La faillite est le terme qui désigne la constatation qu'un commerçant a cessé ses paiements. De ce point de vue, un État qui fait défaut sur sa dette souveraine est dans une situation similaire. Mais les conséquences d'une faillite sont différentes pour une entreprise et pour un État. L'entreprise disparaît, pas l'État.

Pourquoi un État n'est pas une entreprise ou un ménage ?

Pour éviter le défaut de paiement, un État dispose de moyens supérieurs à ceux d'une entreprise ou d'un ménage. Il a une durée de vie infinie. Il n'a donc pas à rembourser sa dette²⁹. Sa solvabilité n'est limitée que par les possibilités de créer de la monnaie pour financer la charge des intérêts, la possibilité de lever des impôts et, pour finir, sa capacité à convaincre les prêteurs de continuer à lui prêter (ce qui est plus simple lorsqu'on a une durée de vie infinie...).

Contrairement à une entreprise, l'État dispose d'une solution très spéciale pour accroître ses revenus : il peut imposer à des gens de lui donner plus d'argent qu'ils ne le font déjà. On appelle ces personnes des « contribuables ». Et cette contribution, souvent acceptée avec une forme de consentement, porte le nom de « hausse d'impôts ». On imagine mal une entreprise disposer d'un moyen équivalent pour accroître ses recettes. Bien sûr, cette capacité a certaines limites, notamment en démocratie. La confiscation fiscale ne peut dépasser un certain niveau sans créer des troubles politiques et sociaux. [11]

Une distinction importante doit être faite entre les pays qui disposent d'une « souveraineté monétaire » et les autres. Les premiers contrôlent leur création monétaire, donc leurs taux d'intérêt. Ils sont endettés dans leur propre monnaie et cette dette est plutôt une dette contractée à long terme. Ils ont alors la possibilité de créer de la monnaie pour financer leur dette publique. Ceci peut avoir pour conséquence de réduire le rendement de la dette publique pour les investisseurs (le taux d'intérêt réel est faible), mais limite les risques de défaut souverain (ce qui réduit le risque et compense donc la baisse du rendement). Les pays dépourvus de la souveraineté monétaire n'ont eux, en cas de crise de la dette, qu'une solution : faire défaut. Ceci explique par exemple que des pays comme le Japon, les États-Unis, ou encore la Grande Bretagne, subissent moins de pressions concernant la situation de leurs finances publiques que les pays de la zone euro, en dépit de ratios de dette publique plus élevés, voire bien plus élevés dans le cas du Japon. Comme l'ont montré Sargent et

²⁹ Techniquement, néanmoins, il passe son temps à le faire. Dès qu'un titre de la dette publique arrive à maturité, il est remboursé par une nouvelle émission. Mais celle-ci ne se fait pas forcément aux mêmes conditions de taux d'intérêt.

Wallace dans un article de 1981, cet avantage a des limites, cependant : au delà d'un certain point, la capacité à financer la dette par l'inflation disparaît. Si celle-ci atteint des niveaux trop élevés, la banque centrale doit la contenir (en raison des coûts liés à une inflation trop forte). Elle rehausse les taux d'intérêt et il faut faire défaut sur la dette, car celle-ci explose.^[46]

Les étrangers qui détiennent la dette nous menacent-ils ?

La dette publique est-elle la dette de la France ?

La dette publique de l'État français n'est pas forcément une dette des Français vis-à-vis du reste du monde. Si la dette est détenue par des résidents, les autres pays ne sont pas concernés.

Concrètement, les non résidents détiennent actuellement un peu plus de 60% des titres de la dette publique française. Cette part a été multipliée par deux en 20 ans.^[11] Aux États-Unis, la moitié de la dette publique est détenue par des non résidents (Japon et Chine principalement). En Grande Bretagne, c'est environ un tiers de la dette qui est détenu par des non résidents. Au Japon, fait exceptionnel, près de 95% de la dette publique sont détenus par des résidents. Pour la zone euro dans son ensemble, c'est un peu plus de la moitié de la dette publique qui est concernée.

Quels sont les risques d'une dette publique détenue par des étrangers ?

La part importante des étrangers parmi les détenteurs de la dette publique nationale peut légitimement être vue comme une vulnérabilité accrue à l'égard des marchés financiers internationaux. La démarche de placement des investisseurs étrangers est plus active : ils conservent nettement moins souvent les titres jusqu'à leur échéance. En cas de craintes sur l'évolution des cours, ils retirent plus rapidement leurs capitaux, ce qui peut poser des problèmes de financement pour l'État.

À l'inverse, la hausse régulière de la part des titres de la dette détenus par des non résidents peut être analysée comme la marque d'une grande confiance des investisseurs dans les titres de l'État français. À ce jour, c'est d'ailleurs plutôt cette vision des choses qui est la plus crédible. Même si cela pourrait changer un jour.

La dette publique française est-elle soutenable ?

La dette française a-t-elle passé un niveau critique ?

On l'a vu précédemment, il est difficile d'estimer le degré de soutenabilité des dettes publiques, sauf dans des cas extrêmes. À ce jour, la dette publique française est soutenable, toutes choses égales par ailleurs. Avant 2008, le ratio de dette de la France était considéré comme peu inquiétant. Il aura fallu un choc d'ampleur inédite pour creuser dettes et

déficits. L'Irlande et l'Espagne ont connu une trajectoire de dette encore plus surprenante. Les marchés financiers, de leur côté, ne semblent pas accrédi-ter la thèse d'une insoutenabilité de la dette française, en accordant à l'État français des taux de financement de ses emprunts très faibles. Cela ne signifie pas qu'une politique de réduction de la dette à plus ou moins long terme n'est pas pertinente. Mais la solvabilité de l'État français n'est pas mise en cause actuellement.[12]

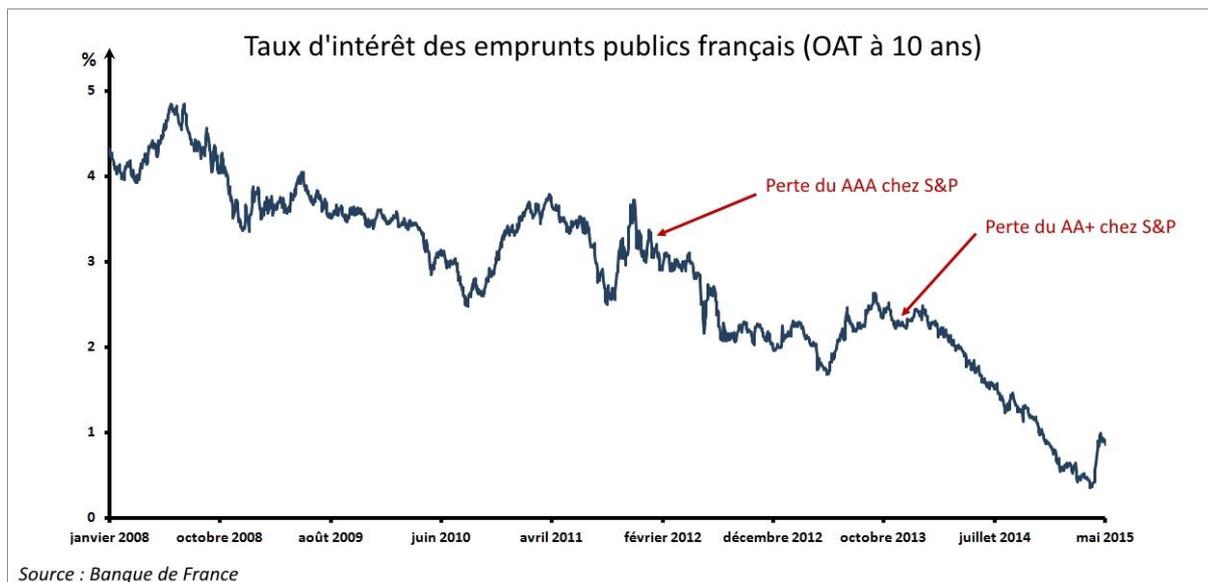
En 2009, deux économistes, Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, ont émis l'hypothèse qu'au delà d'un certain ratio dette sur PIB, l'endettement public devenait un problème pour la croissance d'un pays. Leur étude concluait que pour les pays industrialisés, la relation entre le ratio dette sur PIB et le taux de croissance n'est pas linéaire. En dessous de 90% de PIB, la dette n'aurait pas d'influence sur la croissance. Au-delà, la hausse du ratio réduirait fortement la croissance.[7] Leur étude souffrait déjà néanmoins de certaines lacunes à la base, dans la mesure où les données disponibles sur les cas de ratios supérieurs à 90% sont trop peu nombreuses pour satisfaire pleinement certains critères de fiabilité statistique. De même, leurs travaux avaient du mal à expliquer pourquoi certains pays ont connu des ratios de cet ordre sans dommage pour la croissance. Enfin, leurs résultats supposaient une causalité allant de la dette vers la croissance, alors que l'on ne pouvait écarter l'hypothèse que c'est parce que la croissance est faible que la dette augmente ; et non pas l'inverse.

En 2013, la crédibilité de leur argument a été gravement mise en doute. Un jeune chercheur, Thomas Herndon, a constaté plusieurs insuffisances notoires dans leur étude : l'oubli, difficilement justifiable, de certaines données et... une erreur de formule dans une feuille de calcul Excel. Une fois corrigée, l'étude donne des résultats bien moins spectaculaires, voire contraires à leurs conclusions initiales.[13]

Les scores des agences de notation prédisent-ils les défauts souverains ?

À quoi servent les agences de notation ?

Les agences de notation attribuent des notes aux emprunts, les emprunts souverains notamment. Plus la note est mauvaise, plus le risque de non remboursement est élevé. Lorsqu'une note est dégradée, cela signifie que le risque attaché à un titre de créance augmente. Le taux d'intérêt demandé à l'émetteur devrait donc croître. En théorie, du moins. Depuis 2008, les agences de notation ont dégradé la note souveraine de plusieurs grands pays, dont la France et les États-Unis, qui disposaient de la note maximale auparavant, le fameux « triple A » (AAA). Les taux d'intérêt sur les emprunts publics de ces pays ont-ils augmenté, comme on devait s'y attendre ?



Comme le montre, pour la France, le graphique précédent, les taux sur les emprunts d'État n'ont pas évolué en fonction de la note attribuée par les agences de notation. Au contraire, depuis la première dégradation de la note souveraine française, les taux des emprunts d'État ont suivi une tendance à la baisse, au point que l'État français se finance à des taux historiquement inédits (0,86% fin mai 2015). Il est difficile dans ces conditions de considérer que les scores des agences de notation sont un bon prédicteur des défauts souverains, sauf à supposer que les marchés, pourtant très attentifs aux difficultés des finances publiques des pays de la zone euro, sont idiots. Hors cas atypiques, comme celui de la Grèce, de nombreux pays ayant connu une dégradation de leur note souveraine ont suivi la même évolution que la France.

Pourquoi les taux d'intérêt ne suivent-ils pas les notes des agences ?

Les agences de notation sont des producteurs d'information économique et financière, mais pas les seuls. Elles n'ont pas forcément un modèle de prévision plus performant que les autres. Les investisseurs considèrent seulement leurs notes comme une information parmi d'autres pour évaluer les perspectives d'évolution des dettes souveraines.

Ainsi, les investisseurs n'ont pas forcément estimé que l'absence d'une plus grande austérité pour un pays comme la France représentait une menace sur la solvabilité de son État, leur modèle de l'économie intégrant le fait que plus d'austérité peut aggraver la situation des finances publiques en asphyxiant la demande globale et l'activité (un mauvais signal pour les finances publiques).

La politique et les déclarations des représentants de la BCE, au premier rang desquels son gouverneur Mario Draghi, ont eu un rôle majeur, en rassurant les investisseurs sur la

pérennité de l'euro et la possibilité d'un rachat des dettes publiques, qui se concrétise actuellement dans la politique d'assouplissement quantitatif entamée en 2015³⁰.

Enfin, dans un environnement européen globalement morose et incertain, la dette publique de grands pays peut présenter un couple rendement-risque désiré par les investisseurs. L'idée est que, tout compte fait, aussi préoccupantes soient-elles, les difficultés financières de grands États européens ne sont pas si dramatiques quand on les compare aux perspectives offertes par d'autres formes d'investissements. Comme le disait Éric Heyer en 2011, « Certes, il est aujourd'hui plus risqué d'investir dans la dette des États-Unis qu'il y a deux ans, mais certains opérateurs privés restent convaincus qu'il vaut mieux investir aux États-Unis qu'en Allemagne. Ils préfèrent donc placer leur argent en achetant des titres américains plutôt qu'allemands. Ces placements massifs sur les titres américains, ou encore italiens, entraînent une baisse des taux d'intérêt. ». [14][15]

La dette publique est-elle un fardeau pour les générations futures ?

Chaque bébé qui naît hérite-t-il d'une dette de 30 000€ ?

Ce nombre (ou proche) est régulièrement médiatisé. Il consiste à diviser le montant total de la dette publique par le nombre d'habitants. Il est cependant destiné à impressionner plus qu'à donner une situation patrimoniale exacte de l'État. Il faut se pencher dans le détail sur le patrimoine des administrations publiques pour y voir plus clair.

Poste	Montant
Actifs non financiers (ANF), dont :	1 969
Constructions et terrains, dont :	1 717
Logements	59
Autres bâtiments et génie civil	973
Terrains bâtis	685
Machines et équipements	34
Stocks	16
Autres actifs produits	120
Autres actifs non produits	82
Actifs financiers (AF) hors produits dérivés, dont :	1 125
Numéraire et dépôts	113
Titres de créances	65
Crédits	118
Actions et parts de fonds d'investissement	472
Systèmes d'assurances et de garanties, dont :	6
Assurance-vie	-
Ensemble des actifs (A) = (ANF) + (AF)	3 094
Passifs financiers (PF) hors produits dérivés, dont :	2 547
Numéraire et dépôts	110
Titres de créances	1 813
Crédits	300
Actions et parts de fonds d'investissement (Passif en actions)	-

³⁰ Rachat de titres (surtout de la dette publique), à hauteur de 60 milliards d'euros mensuels, pendant plus d'un an et demi, pour un montant total dépassant les 1 000 milliards d'euros.

Systèmes d'assurances et de garanties, dont :	-
Assurance-vie	-
Solde des produits dérivés (S)	1
Patrimoine financier net = (AF) - (PF) + (S)	-1 421
Patrimoine (ou valeur nette) = (A) - (PF) + (S)	548

Source : INSEE, données 2013 (milliards d'euros).

La dette publique affichée usuellement est une « dette brute ». Elle ne prend pas en compte les actifs détenus par l'État. Une première correction est nécessaire. Elle consiste à évaluer les actifs financiers (donc liquides ou assez liquides) détenus par l'État. La « dette nette », au sens de la comptabilité nationale, est calculée en soustrayant l'actif financier au passif financier. On arrive alors à une dette publique plus faible que la dette brute d'environ 10 points de pourcentage (86,7% en 2014). On peut aller plus loin, en constatant que l'État détient un important patrimoine non financier. Quand on prend en compte ces actifs, le patrimoine net de l'État devient positif (548 milliards d'euros). Et la dette dont chaque bébé français hérite à la naissance devient en fait une créance nette, de l'ordre de 8 000 euros.

Bien sûr, le patrimoine non financier est moins liquide. Bien sûr, aussi, on imagine mal le gouvernement vendre le Louvre pour apurer la dette publique. Néanmoins, cette évaluation donne une perspective un peu différente sur le sujet. On pourrait ajouter que vendre un actif pour réduire la dette peut sembler une bonne idée. C'est pourtant parfois une absurdité financière. Lorsque l'État a cédé les sociétés d'autoroute en 2005 pour réduire la dette, leur rentabilité était supérieure à 6%. Le coût du financement de la dette se situait, à l'époque, aux alentours de 3,5%. En réduisant sa dette, l'État actionnaire a donc tiré un trait sur un rendement net de près de 3%. Pas forcément une attitude de « bon père de famille »...

La dette d'aujourd'hui est-elle l'impôt de demain payé par les générations futures ?

Savoir si la dette publique est réellement un fardeau pour les générations futures dépend de plusieurs éléments. Tout d'abord, il faut se demander de quelles générations futures on parle. Après tout, la durée de vie infinie de l'État fait qu'il n'est nullement nécessaire de rembourser la dette un jour, mais de seulement la rendre soutenable.

Ensuite, en admettant qu'elle doive être remboursée, il faut s'intéresser aux dépenses qu'elle finance. Si les dépenses ne profitent absolument pas aux générations futures, alors la dette est bel et bien un fardeau pour elles. En revanche, en produisant des biens publics comme des infrastructures, une amélioration du niveau de connaissances, des progrès en matière de santé, etc. les dépenses produisent du bien-être pour les générations futures en élevant le niveau de productivité de l'économie. Il est donc assez logique, du moins justifiable, que les générations futures contribuent à payer des intérêts sur cette dette porteuse de croissance, tout comme les générations qui les suivront le feront pour leur

propre dette. De façon générale, si le taux de croissance est supérieur au taux d'intérêt, la dette publique est un bon investissement pour toutes les générations. [16]

Enfin, il faut citer le principe de « l'équivalence ricardienne »³¹. Celui-ci avance que si les parents se soucient du bien-être de leurs enfants, lorsque la dette augmente, ils épargnent un montant suffisant pour que leurs descendants puissent rembourser la dette plus tard (sous la forme d'une hausse d'impôts). Ce qui suppose également qu'ils ont des « anticipations rationnelles », c'est-à-dire que les prévisions des agents économiques se font sur la base de toute l'information dont ils disposent et d'une représentation de l'économie dans laquelle on est capable d'anticiper que la dette d'aujourd'hui impliquera des impôts dans le futur. Dans ces conditions, la dette n'est pas un fardeau pour les générations futures, puisque leurs parents épargnent de quoi la rembourser à leur place. L'autre conclusion - la principale en fait - est que la politique budgétaire, même financée par une dette, est inefficace pour soutenir l'activité, car les agents anticipent les hausses d'impôts futures et épargnent le supplément de revenu généré par le déficit, au lieu d'accroître leur demande. [17]

Cependant, les hypothèses nécessaires pour valider ce principe sont assez peu réalistes et en font plus un cas d'école qu'une régularité empiriquement observée. Les agents doivent manifester un « altruisme intergénérationnel » parfait pour toutes les générations futures. De plus, le marché du crédit doit être parfait. Il est capable de financer tous les projets viables des agents économiques. Ce qui exclut, par exemple, que les banques rationnent le crédit quand elles ne sont pas capables d'évaluer la qualité des emprunteurs. Sans cette hypothèse, les revenus engendrés par la dette sont utilisés par les agents en remplacement du crédit non obtenu. Enfin, les dépenses publiques doivent être totalement improductives, sans quoi une anticipation rationnelle sera de considérer que les générations futures ne rembourseront pas l'intégralité de la dette, puisqu'elle sera diminuée des revenus générés par les dépenses publiques.

La dette publique doit-elle plutôt financer des dépenses d'investissement ?

Y a-t-il des dépenses publiques meilleures que d'autres ?

Peut-on dire que telle ou telle dépense, financée par la dette, est bonne ou mauvaise ? Ce n'est pas la tâche d'un économiste de répondre à une telle question. Une société décide des dépenses qu'elle veut réaliser. La seule contrainte véritable que peut poser l'analyse économique est celle du maintien de la solvabilité de l'État, dont on a vu qu'elle était souhaitable.

³¹ Initialement formulé par David Ricardo au 19^{ième} siècle et formalisé par Robert Barro en 1974.

Ce que les théories de la croissance montrent, c'est que l'État peut contribuer à élever le taux de croissance et le niveau de vie de ses habitants par le biais de certaines de ses dépenses, destinées à palier des défaillances de marché. Les modèles de « croissance endogène » montrent comment il peut s'y prendre pour élever le niveau de capital humain, accroître le stock de connaissances ou produire des infrastructures (physiques ou institutionnelles) qui contribuent à la croissance.[18][19][20] C'est ce type de dépenses qui est généralement qualifié de « dépenses d'investissement » et est quasi-unanimement considéré comme souhaitable. Une bonne dette serait donc une dette qui finance des dépenses d'investissement.

Peut-on définir clairement ce qu'est une « dépense d'investissement » ?

La distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement n'est pas forcément évidente. Comparons deux types de dépenses classables en apparence dans l'une ou l'autre catégorie.

Imaginons un programme de dépenses sociales bénéficiant aux plus pauvres et la construction d'une route. La première a le profil d'une dépense de fonctionnement, la seconde d'une dépense d'investissement. Imaginons que la première permette de préserver de l'exclusion les enfants de familles pauvres, les conduise à la réussite scolaire et à une situation professionnelle stable. Ces dépenses auront été en réalité un investissement en capital humain. Jim Heckman, prix Nobel d'économie, a montré que les programmes d'aide aux jeunes enfants issus de milieux défavorisés ont un rendement social très élevé de (7% à 10% annuels), en accroissant leur productivité, leur santé et les recettes fiscales futures d'une part ; en réduisant les comportements déviants socialement coûteux (délinquance, drogue, etc.) et les différents coûts liés au chômage et à l'exclusion. Un certain nombre de programmes sociaux peuvent relever de cette logique.[21]

À l'inverse, la construction d'une route, issue d'une décision prise par des élus locaux, plus soucieux d'« arroser » leurs amis entrepreneurs et de s'attirer la sympathie électorale des gens qui l'emprunteront gratuitement que de répondre à un vrai besoin de l'économie locale, peut s'avérer un bien piètre investissement en termes économiques. On pourra évidemment répondre à cela qu'il existe des programmes sociaux auxquels certains bénéficiaires ne devraient pas accéder, que certains sont inutiles et que cette vision des élus locaux est très sombre. Mais cet exemple montre une première difficulté quand il s'agit de distinguer « bonnes » et « mauvaises » dépenses sur la base des notions d'investissement et de fonctionnement.

En réalité, la plus grosse difficulté vient du fait que dépenses d'investissement et de fonctionnement sont souvent partiellement ou totalement indissociables. Construire un hôpital public renvoie à coup sûr à la notion d'investissement. Acquérir du matériel médical pour l'équiper aussi. Mais payer les médecins qui y travaillent (et leurs retraites) est-il un investissement ou du fonctionnement ? En général, on répond qu'il s'agit de dépenses de

fonctionnement. Tout comme l'électricité dépensée pour alimenter l'hôpital et sa maintenance technique. Dès lors, réduire les dépenses de fonctionnement pour favoriser les dépenses d'investissement peut aboutir à construire de superbes bâtiments de soins sans personnel et sans éclairage. Il y a peu de chances que la santé et le capital humain de la population s'améliore dans ces conditions.^[11]

Tout ceci ne milite absolument pas pour l'abandon d'une évaluation de l'impact des dépenses publiques sur la productivité, mais pour une méthodologie qui s'éloigne de certains clichés couramment véhiculés par les uns ou les autres.

La crise de l'euro est-elle une crise de la dette publique ?

La crise de l'euro : une crise du manque de vertu budgétaire ?

Le récit de la crise de l'euro vue comme une crise de vertu a été fréquemment avancé (et continue de l'être) par un certain nombre de commentateurs. L'idée est que durant des années, certains pays européens ont vécu au dessus de leurs moyens, cumulé les déficits et mis en péril leur solvabilité. La crise financière a été le révélateur de ces déséquilibres budgétaires. Si les pays concernés avaient eu des finances publiques plus saines, tout cela ne serait pas arrivé. Ces pays doivent donc rééquilibrer leurs comptes publics pour corriger ces déséquilibres accumulés au cours du temps. Reste à savoir si cette version « de bon sens » a une quelconque validité.

La discipline budgétaire aurait-elle évité une crise de l'euro ?

Deux cas particuliers montrent que des finances publiques saines n'étaient pas une protection contre la crise. Jusqu'en 2008, l'Espagne et l'Irlande étaient caractérisées par des niveaux de dette publique et de déficit remarquables. Les deux pays connaissaient des excédents budgétaires depuis plusieurs années. En 2007, la dette publique espagnole représentait seulement 36% de son PIB, 24% pour l'Irlande ! Ces statistiques faisaient de ces deux pays les meilleurs élèves de la classe européenne, notamment quand on compare ces chiffres aux fameux critères de Maastricht³², incorporés au Pacte de stabilité et de croissance. Quatre ans après, la dette publique irlandaise représentait 112% de son PIB, son déficit public avoisinait les 13%, après avoir atteint 32% en 2010. L'Espagne, elle aussi, a vu sa situation budgétaire se dégrader violemment, avec un ratio dette sur PIB quasiment multiplié par deux entre 2007 et 2011. Il continue à croître, dépassant celui de la France en 2014, à 98% du PIB. Irlande et Espagne ont fait l'objet d'un plan d'aide financier du MES³³ à partir de 2012 (respectivement à hauteur de 85 milliards d'euros pour la première et 41,3

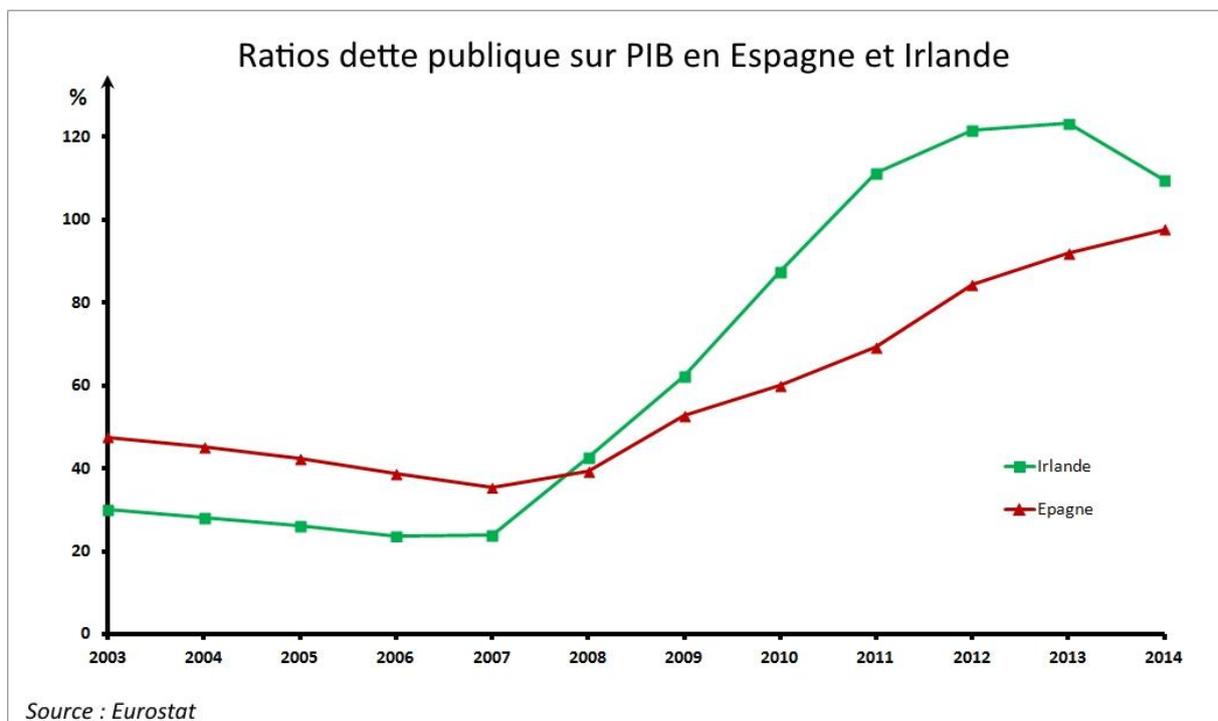
³² Les déficits publics doivent être maintenus en dessous de 3% du PIB et la dette publique ne doit pas dépasser 60% du PIB.

³³ Mécanisme européen de stabilité. Institution qui apporte une aide conditionnelle aux États de la zone euro en proie à des difficultés financières.

milliards pour la seconde). Un peu comme la Grèce, en somme... Les deux pays en sont sortis fin 2013, mais le niveau de leur dette reste conséquent.

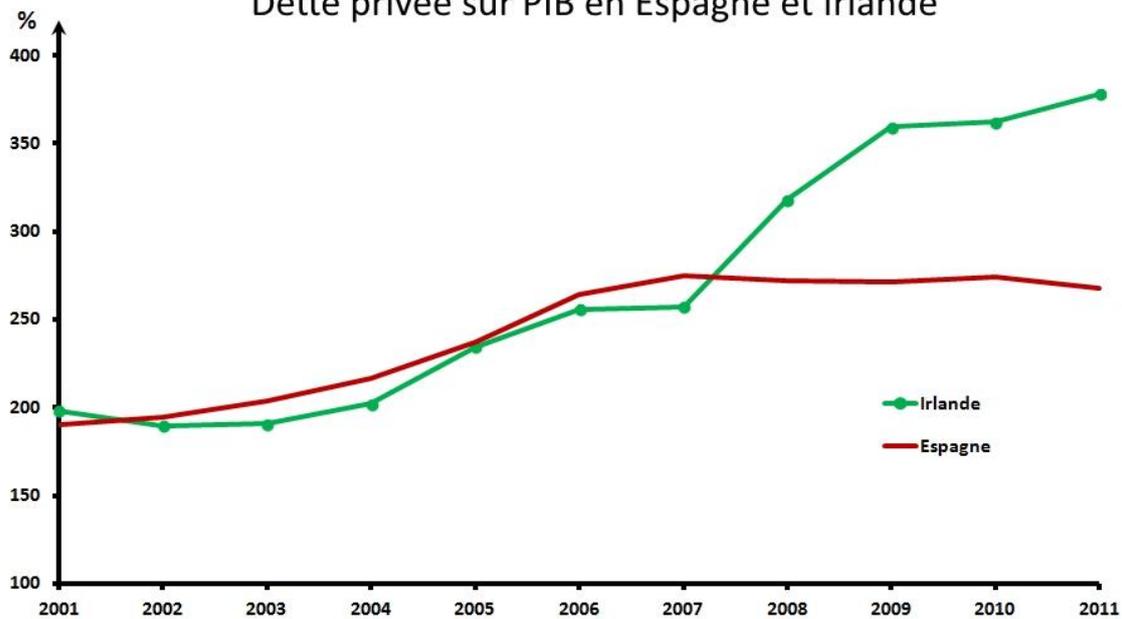
Dans ces conditions, il est difficile de désigner le laxisme budgétaire comme principal responsable de la crise de l'euro. L'observation des dettes privées dans ces deux pays, qui ont connu une bulle immobilière importante, va dans le même sens. Plus qu'une crise de la dette publique, il n'est pas absurde de dire que c'est une crise de la dette privée qui est à l'origine de l'instabilité de la zone euro. Nous reviendrons sur ce point.[22]

Ceci étant dit, on peut se demander ce qui se serait passé si ces pays étaient entrés dans la crise avec des comptes publics passablement détériorés. L'exemple de la Grèce en donne une idée. La Grèce a connu une gestion de ses finances publiques calamiteuse pendant des années. Outre un niveau de dette élevée, les dirigeants du pays ont tout simplement manipulé les comptes publics pour faciliter son entrée dans l'euro. Le pays avait une organisation fiscale totalement inefficace, dans laquelle le recouvrement de l'impôt se faisait très mal, puisque l'évasion fiscale représentait quasiment un tiers du déficit budgétaire grec à la fin des années 2000. La corruption est à un niveau très élevé. La Grèce se classe laborieusement à la 69^{ième} place mondiale (sur 175 pays) du classement 2014 de référence, établi chaque année par l'ONG Transparency International³⁴. Ce qu'il faut retenir de ces remarques est que, s'il est hasardeux de considérer la crise de l'euro comme une crise des dettes publiques en premier ressort, les pays dont la gestion publique était structurellement mauvaise ont d'autant plus subi la crise, disposant d'encore moins de marges de manœuvre budgétaire pour en sortir.[23]



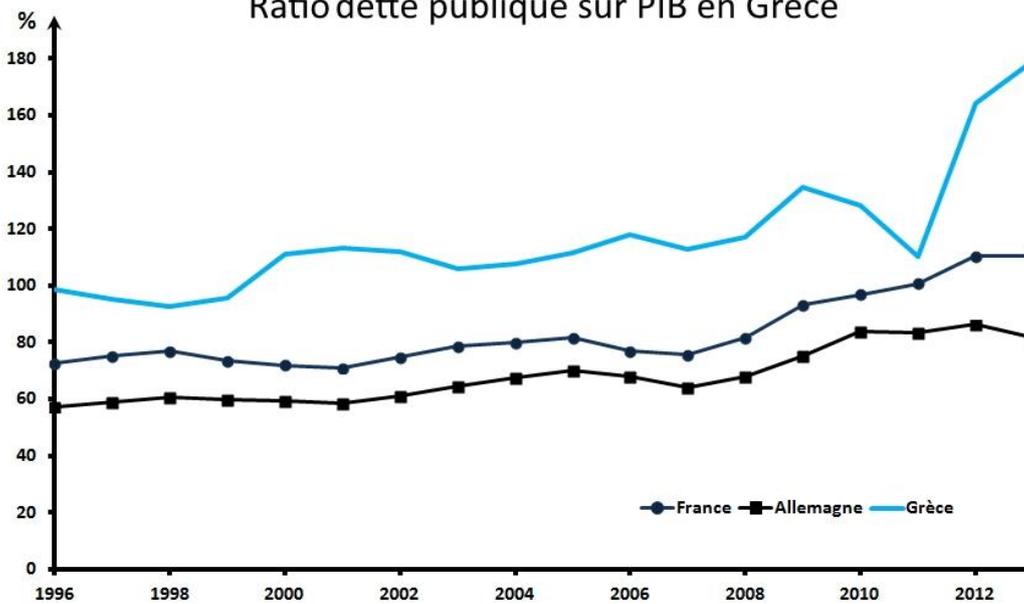
³⁴ Ce qui fait de la Grèce le pays le plus corrompu de l'UE, à égalité avec l'Italie, la Roumanie et la Bulgarie.

Dette privée sur PIB en Espagne et Irlande

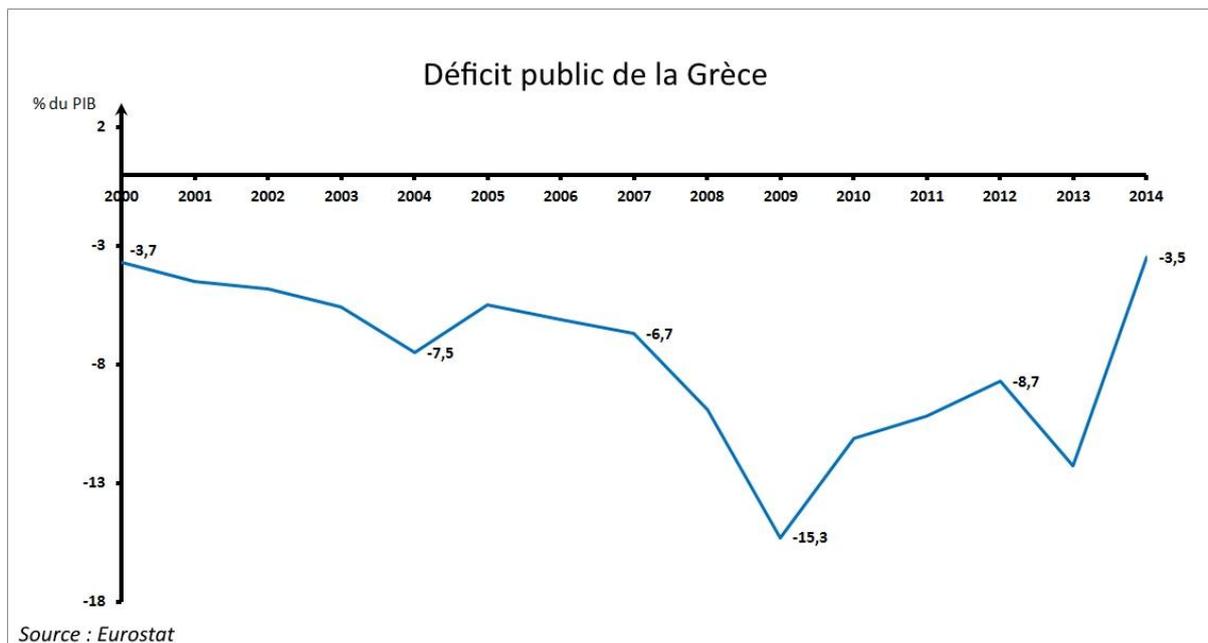


Source : OCDE

Ratio dette publique sur PIB en Grèce



Source : OCDE



L'explosion des dettes publiques était-elle évitable ?

Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff remarquent que les hausses importantes de l'endettement public au cours des dernières décennies arrivent toujours à l'issue de crises bancaires. La détérioration actuelle des finances publiques ne fait pas exception. Elle est à la mesure de l'ampleur de la crise des banques.

Deux facteurs expliquent ce phénomène. En premier lieu, les opérations de renflouement des banques sont coûteuses, voire très coûteuses. L'Irlande a dû, en 2010, mobiliser pas moins de 42% de son PIB pour renflouer ses banques, sur fonds publics. L'Espagne a connu le même schéma. Dans la plupart des pays de la zone euro, le sauvetage des banques a pesé sur les finances publiques.

En second lieu, les récessions qui suivent les crises bancaires sont plus longues que les autres. C'est le facteur principal de hausse des dettes publiques. Les recettes fiscales chutent et les dépenses augmentent, soit par le jeu des stabilisateurs automatiques, soit par le biais des programmes de soutien de l'activité. À la suite d'une crise bancaire, le crédit est rationné par les banques, qui souhaitent réduire leur exposition au risque et deviennent plus strictes en matière d'octroi de crédit, le temps d'assainir leurs bilans. Les autres agents économiques (ménages et entreprises) ne sont pas en reste dans ce processus de désendettement. Ce qui a pour conséquence une activité réduite aussi longtemps que la purge des bilans dure³⁵. [7] Or, dans le cas des banques européennes, le nettoyage des bilans a traîné en longueur, de sorte que même les efforts conduits par les autorités budgétaires n'ont pas suffi à redynamiser rapidement le secteur bancaire. Le résultat est l'apparition de « banques zombie »³⁶ : des banques sauvées mais qui, n'ayant pas retrouvé un niveau de risque

³⁵ C'est ce que l'économiste Irving Fisher avait nommé « théorie de la déflation par la dette ».

³⁶ Le terme a été utilisé pour la première fois par Edward Kane en 1987.

satisfaisant, ne jouent plus correctement leur rôle de prêteur, notamment auprès des PME.[22]

Dans cette perspective, la hausse de l'endettement des États était tout à fait prévisible. Mais elle est la conséquence de la crise, pas son origine. Les politiques menées en Europe pour résoudre la crise bancaire n'ont probablement pas été suffisamment vigoureuses, si on les compare notamment ce qui a été fait aux États-Unis où politique monétaire et budgétaire ont permis une restructuration plus rapide du secteur bancaire.

Quelle est la cause de la crise de l'euro ?

On peut résumer la réponse en disant que la crise financière a touché une zone dont les bases étaient structurellement fragiles et a déstabilisé un équilibre précaire.

L'euro, une folie ?

Une monnaie unique ne peut fonctionner correctement que si elle est créée dans ce que l'on appelle une « zone monétaire optimale » (ZMO). Il y a un intérêt à partager une monnaie unique lorsqu'on est dans une zone suffisamment intégrée économiquement. Ce qui est bien le cas de la zone euro *a priori*, l'importance des échanges entre pays en témoignant. Les coûts de transaction et de gestion de la monnaie sont alors réduits. Mais chaque composante de la zone perd la possibilité d'adapter sa politique monétaire à ses impératifs propres. La politique monétaire est conduite pour la zone dans son ensemble, pas pour telle ou telle région.

Pour que l'ensemble fonctionne, il faut soit que les différentes composantes soient soumises aux mêmes conditions économiques (on dit qu'elles connaissent des « chocs symétriques »), soit qu'il existe des mécanismes autres que la politique monétaire pour corriger les déséquilibres engendrés par les « chocs asymétriques » (ceux qui touchent différemment les régions). Une zone monétaire est optimale si ces mécanismes existent ou si les pays sont structurellement peu touchés par des chocs asymétriques. Quand un pays est en période de récession, la politique monétaire doit stimuler l'activité. Mais si, dans le même temps, son voisin est en période de surchauffe, une politique monétaire unique ne peut stabiliser la situation des deux pays : elle aggravera la situation dans l'un des deux, pendant qu'elle améliorera celle de l'autre.

Évidemment, des motivations politiques fortes ont aussi (dire « surtout » ne semble pas exagéré) conduit à la construction de l'euro. La monnaie est un symbole de souveraineté, la marque de l'État. Lier des pays au travers d'une même monnaie relève de cette volonté d'unification politique, autant qu'économique. Nous allons voir que ce n'est pas forcément exclusif d'une approche en termes de ZMO. La théorie économique a développé une liste de critères d'optimalité d'une zone monétaire.[24][25]

Le premier est la mobilité du travail. On le doit à Robert Mundell. Dans le cas de deux pays (A et B), on suppose que A produit un bien 1 et B un bien 2. Si un choc de demande occasionne une baisse de la demande pour le bien 1 et une hausse de celle du bien 2, un déséquilibre des échanges apparaît : A est en déficit et du chômage apparaît, B en excédent et l'offre de travail est insuffisante. Si les travailleurs migrent de A vers B, l'équilibre sur les marchés du travail des deux pays se rétablit. Il en va de même en ce qui concerne les échanges extérieurs. La demande du bien 2 augmente en B quand les travailleurs de A y arrivent. Ce qui réduit les exportations de ce bien et rééquilibre la balance courante. Le point intéressant ici est que cet ajustement se fait sans baisse des salaires ou des prix en A, une autre modalité d'ajustement possible (la « dévaluation interne » évoquée plus haut dans ce chapitre), à condition évidemment que prix et salaires soient flexibles ; ce qui n'est pas acquis à court terme.

Le deuxième critère d'optimalité est dû à Peter Kenen. Il porte sur la différenciation des biens. Si A et B produisent des biens proches et ont une structure productive diversifiée, la plupart des chocs de demande seront symétriques et de faible ampleur. Ils seront symétriques parce que lorsqu'un secteur est touché en A, le même secteur est touché en B. Ils seront de faible ampleur, parce qu'une structure de production diversifiée limite l'impact d'un choc sectoriel particulier.

Ronald Mc Kinnon a insisté pour sa part sur le degré d'ouverture des pays de la zone. Des pays très ouverts et qui commercent beaucoup entre eux forment une zone monétaire optimale. L'intensité des échanges et de la concurrence entre les pays de la zone conduit à une harmonisation des prix. Tout changement du prix des biens dans un pays se traduit par une modification rapide des prix dans l'autre pays sous l'effet de la concurrence. Que les deux pays soient en change fixe ou flexible, les ajustements se font donc de la même manière.

Peter Kenen a avancé un autre critère relatif à la politique budgétaire et la possibilité de transferts fiscaux entre régions. L'idée est qu'un choc de demande négatif en A peut être neutralisé si B peut opérer un transfert fiscal en faveur de A. Il soutient la demande en A et limite la surchauffe en B. La situation inverse pouvant être envisagée. Une zone dans laquelle les membres peuvent opérer des transferts budgétaires est une zone monétaire optimale.

Baldwin et Wyplosz et Charles Kindleberger soulignent une dimension plus socio-politique de l'optimalité d'une zone monétaire. Ils considèrent que des préférences homogènes en matière de politiques à suivre ou un sentiment de communauté de destin peuvent remédier aux déséquilibres. Dans une zone monétaire optimale, les membres doivent partager la même vision de la façon de répondre à un choc donné. Si, par exemple, les membres ne s'entendent pas sur le couple inflation-chômage optimal, la conduite de la politique monétaire sera perturbée par des conflits. Si ces préférences ne sont pas homogènes, on peut pourtant encore espérer s'appuyer sur un sentiment de solidarité. La politique

monétaire commune peut avoir un coût pour certains pays alors qu'elle stabilise d'autres pays. Mais si les pays qui subissent le coût l'acceptent, au nom d'une solidarité au sein de la zone, alors on est en présence d'une zone monétaire optimale.

La zone euro est-elle une ZMO ? Pas vraiment. Certains critères sont partiellement remplis, d'autres moins ou pas du tout. Le travail n'est pas mobile dans la zone euro ; il ne l'est même pas à l'intérieur des pays de la zone. On peut expliquer cela par des différences de langues, de cultures, par le coût de la mobilité lié à l'immobilier ou les différences dans les systèmes de protection sociale. L'immigration externe à la zone euro y est de plus relativement faible. Le critère de Kenen (sur la différenciation des biens) est davantage respecté, mais pas pour tous les pays. En revanche, le critère d'ouverture de Mc Kinnon est assez nettement respecté. De nombreux pays de la zone sont de petits pays très ouverts et l'essentiel des échanges a lieu entre pays de la zone. Du point de vue des transferts fiscaux, la zone euro n'est clairement pas une zone optimale. Le budget de l'UE représente seulement un peu plus de 1% du PIB des États-membres, ce qui est insuffisant pour effectuer les transferts souhaitables en situation de choc asymétrique. L'homogénéité des préférences et le degré de communauté de destins sont limités. Des divergences importantes apparaissent régulièrement, la crise actuelle le prouve cruellement.

Au secours de la monnaie unique, Jeffrey Frankel et Andrew Rose ont formulé la théorie des « zones monétaires endogènes ». [26] Elle suggère que l'utilisation d'une monnaie commune a un impact positif sur l'intensification des échanges entre les pays membres. Cette intensification a, à son tour, un effet de synchronisation des cycles économiques des différents pays. En effet, la demande des uns est l'offre des autres (et réciproquement), de sorte qu'en cas de choc, la conjoncture sera la même partout. Si les cycles sont identiques pour les pays, l'essentiel des chocs sont symétriques. Le problème fondamental de l'union monétaire est réglé. Les critères de Maastricht étaient également supposés rapprocher les différents pays en homogénéisant leurs situations³⁷. Cependant, Paul Krugman relève que si les échanges s'intensifient, une tendance à la spécialisation doit se développer dans la zone. Ce qui, au contraire, exposera les pays spécialisés à des chocs différents. [27]

En définitive, on a pu constater effectivement un rapprochement des conjonctures entre pays de la zone euro au cours de sa première décennie d'existence et... une spécialisation accrue (*grosso modo*, l'industrie au nord, les services au sud). Et, après tout, comme le souligne Élie Cohen, en exigeant des taux d'intérêt quasiment identiques dans tous les pays de la zone euro, les marchés financiers ont longtemps validé l'hypothèse d'une zone euro optimale : « *Pendant dix ans, les marchés se révèlent formidablement inefficients. Les agences de notation communient dans la religion de l'euro. Les spreads de taux [NdA : l'écart entre les taux d'intérêt sur les emprunts d'État des différents pays] ne reflètent pas les distorsions de compétitivité et de soutenabilité des déficits et des dettes des différents pays européens. Les spreads de taux par rapport à l'Allemagne sont écrasés : un an avant la crise,*

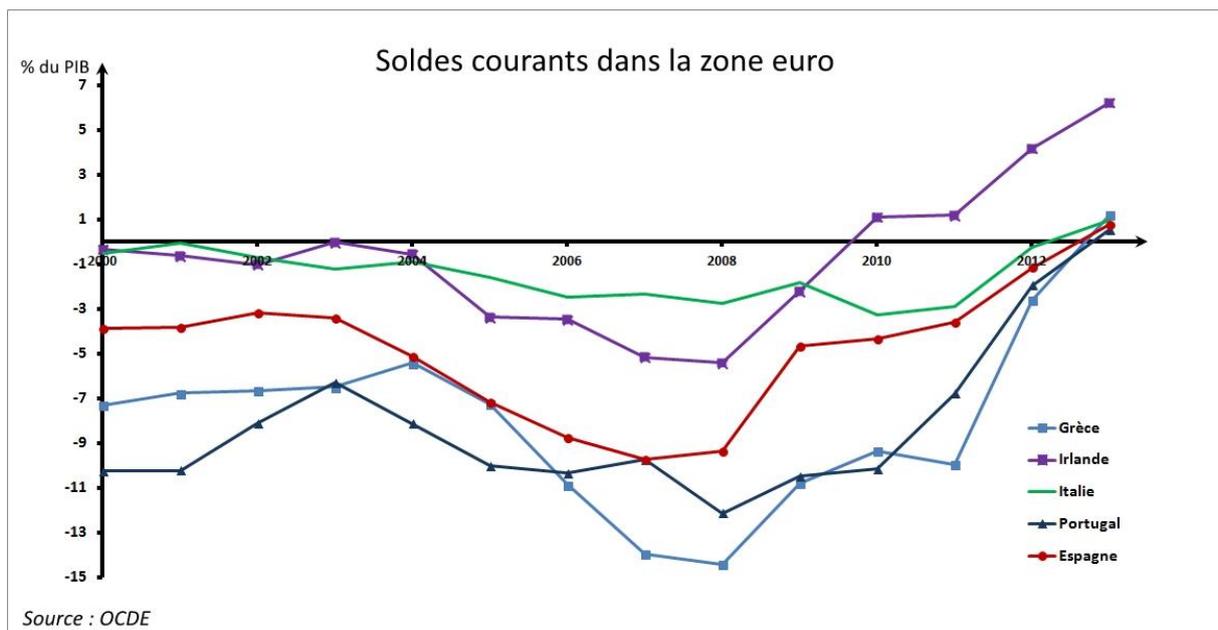
³⁷ On parle d'ailleurs de critères de « convergence ».

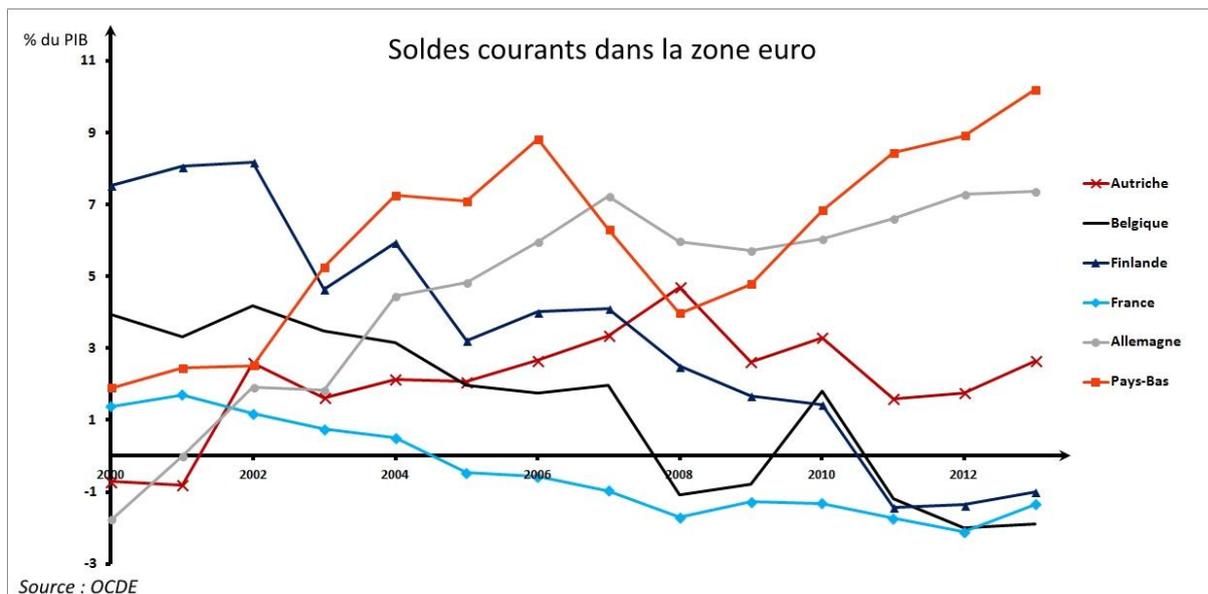
la Grèce est à 1 %. Les investisseurs achètent sans hésitation le grand récit de l'euro et de l'intégration européenne et font bénéficier de la crédibilité allemande tout membre de la zone, voire tout candidat à l'entrée dans l'Eurozone. »[28]

À ce stade, tout ce que l'on peut affirmer est que si la zone euro est une ZMO, elle ne l'est pas assez, comme on va le voir.

Comment tout s'est-il déréglé ?

Pendant des années, la zone euro a accumulé des déséquilibres externes. Pendant que les pays de la périphérie (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal) connaissaient d'importants déficits courants, les pays du centre (Allemagne, Finlande, etc.) étaient en situation d'excédent extérieur. En soi, cela n'a rien d'anormal. Les pays de la périphérie, en phase de rattrapage, étaient financés par des entrées de capitaux issus des pays du centre. La croissance devait à terme rééquilibrer la situation. Tant que la zone euro était considérée comme une zone monétaire optimale, les capitaux affluaient normalement vers la périphérie, rémunérés par des taux d'intérêt modérés, supposés traduire le fait que le risque attaché à ces pays était faible.





En réalité, beaucoup de ces pays ont connu une croissance assise pour l'essentiel sur une bulle immobilière financée à crédit, assurant une consommation élevée, mais sans gains de productivité conséquents. Comme pour toutes les bulles, tant que les anticipations des agents économiques sont encore à la hausse et qu'aucune incertitude particulière et immédiate ne pèse sur la poursuite de la hausse des prix, le marché ferme les yeux sur la réalité de la bulle. Lorsque la crise financière a éclaté, cette mécanique s'est grippée. Les banques se sont retrouvées exposées, le crédit a diminué et les investisseurs étrangers ont brusquement rapatrié leurs capitaux³⁸. Les déficits extérieurs sont devenus un problème et les dettes publiques ont explosé pour sauver le secteur bancaire, réduisant encore la confiance sur les marchés financiers. C'est à ce moment là seulement que la problématique de l'endettement public a fait surface, comme expliqué précédemment. Les bilans des banques de ces pays ont été, en retour, touchés par cette évolution, au travers des titres de la dette publique qu'elles détenaient et dont la valeur a fortement baissé. Dans une telle situation de crise de la balance des paiements, la devise du pays concerné doit normalement se déprécier pour aider à rééquilibrer le solde courant. Mais dans le cadre de la monnaie unique, un tel mécanisme était évidemment impossible. L'ajustement devait se faire autrement. La dette publique pouvait être répudiée, les dépenses publiques réduites, les impôts accrus, un soutien financier international pouvait être organisé, salaires et prix pouvaient baisser pour rétablir la compétitivité des entreprises exportatrices. On pouvait, bien sûr, envisager un mélange de ces options³⁹. Mais il existait encore une autre solution : sortir de l'euro. Dès lors, puisque les autres possibilités présentent de sérieux inconvénients pour le pays concerné, une éventuelle sortie de l'euro de ces pays a commencé à inquiéter les marchés. Elle aurait été accompagnée, à coup sûr, d'une très forte dévaluation et probablement d'un défaut sur la dette publique. Ce qui encourageait les investisseurs à

³⁸ On parle de « *sudden stop* ».

³⁹ Ce qui arrivera pour la Grèce, par exemple, avec des hésitations qui n'ont fait que prolonger l'ajustement et posent encore problème aujourd'hui. Les détailler dépasse notre propos.

rapatrier encore plus leurs capitaux et à demander des taux d'intérêt plus élevés, aggravant encore ainsi la situation. Certes, la sortie de l'euro présentent des coûts importants aussi. Mais quand une grande incertitude règne, il peut être difficile de savoir à quel saint se vouer...

Si un pays venait à sortir de l'euro, le doute s'installerait concernant d'autres pays aux caractéristiques plus ou moins proches. Une fuite des capitaux massive en résulterait, poussant finalement le pays acculé à valider cette anticipation et à sortir de l'euro. Cet « effet de contagion », qui traduit à la fois la fébrilité des investisseurs et des stratégies spéculatives délibérées, pourrait détricoter la monnaie unique progressivement. D'abord la Grèce. Puis le Portugal, l'Espagne, l'Irlande. Viendrait ensuite l'heure de l'Italie et, pourquoi pas ensuite, celle de la France. Ce scénario catastrophe, bien que n'étant jamais été considéré comme le plus plausible, était en vogue entre 2010 et 2012. C'est pourquoi, on a pu parler de « crise de l'euro ». Une crise des déséquilibres extérieurs, avant d'être une crise des dettes publiques. [29][30][31][32]

Faut-il une politique d'austérité pour réduire la dette publique ?

C'est quoi l'austérité et à quoi ça sert ?

Une politique d'austérité consiste à agir restrictivement sur les dépenses (en les réduisant) et/ou sur les prélèvements obligatoires (en les accroissant). Son objectif est de générer un surplus primaire (ou de réduire le déficit primaire), afin de réduire le poids de la dette publique. Précédemment, nous avons vu que cela est effectivement un moyen de réduire la dette. Néanmoins, nous avons raisonné « toutes choses égales par ailleurs », en supposant que l'action sur les dépenses et recettes de l'État n'a pas d'effet sur les autres déterminants du ratio dette publique sur PIB.

Quels sont les risques de l'austérité ?

En période de récession, la demande privée est faible et les anticipations pessimistes. Si la théorie keynésienne a un sens, le « principe de demande effective » dicte de substituer une demande publique à la demande privée, afin de modifier les anticipations. La question de la valeur du multiplicateur revient alors sur le tapis. S'il est élevé, les revenus générés dans l'économie par les déficits publics modifient la trajectoire de l'économie en rétablissant des anticipations normales. Sinon, cela signifie que les revenus injectés dans l'économie sont épargnés, dépensés à l'étranger ou que le déficit engendre des effets négatifs sur les décisions des agents (notamment au niveau de l'offre). On en a déjà parlé : les estimations de multiplicateurs sont plutôt favorables en récession, même si les travaux académiques les avaient sous-estimées pendant des années pour des raisons méthodologiques (et peut-être idéologiques). [33][34][35]

Dans ces conditions, une politique d'austérité menée en bas du cycle va accentuer le recul de l'activité. Or, ce recul se traduit mécaniquement par une baisse des recettes et une hausse des dépenses. Le risque d'une telle situation est de conduire à la déflation, une baisse du niveau général des prix, dont les conséquences sont délétères pour l'économie. De sorte que lorsqu'on conduit une politique d'austérité, rien ne garantit que le déficit primaire se réduise. Au contraire, il peut croître.

Mais pourquoi prôner l'austérité en récession ?

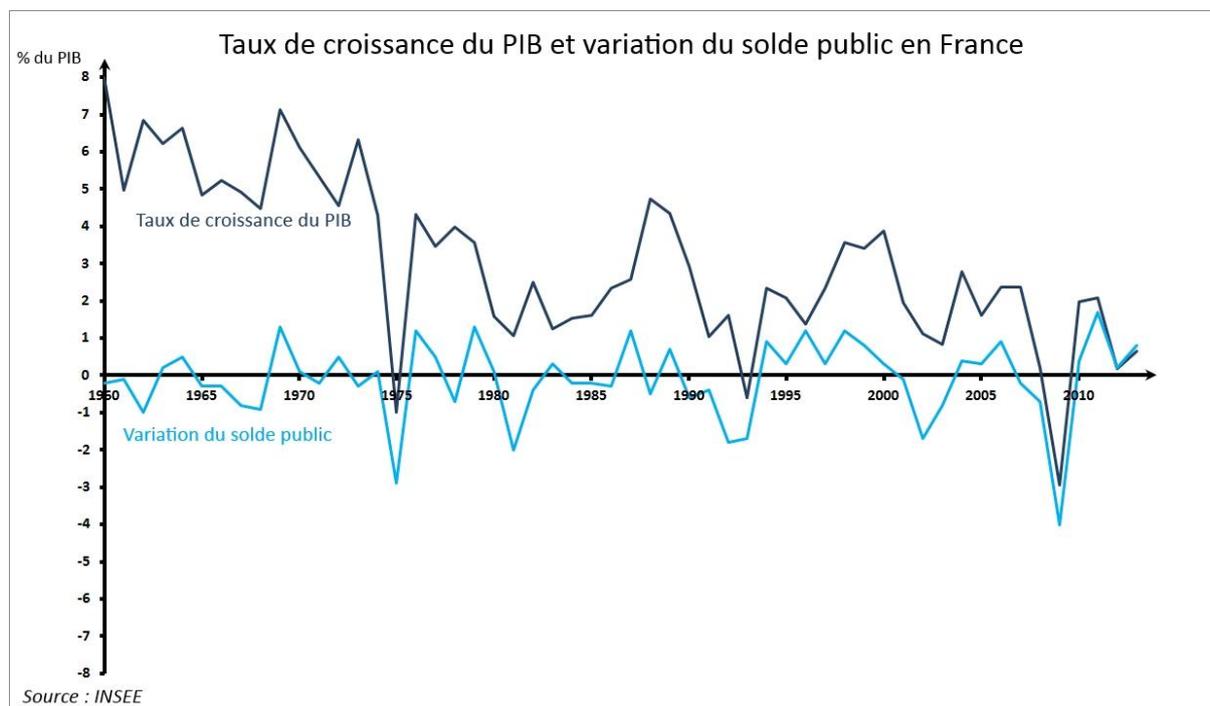
On peut trouver trois raisons à cela. La première est l'idéologie, bête ou subtile. Dans sa version bête, elle consiste à nier tout phénomène multiplicateur. De nombreuses variantes de cette vision existent, allant d'un judéo-christianisme économique, arguant qu'il faut toujours expier ses péchés et que l'austérité le permet, jusqu'aux versions anti-étatiques qui considèrent que l'État est mauvais par nature. Ceci est peut-être vrai, mais dans une économie où les agents ne pensent pas forcément de cette façon (et n'agissent pas en conséquence), c'est une position sans grand intérêt.

La version subtile a longtemps été portée par ceux qui considèrent que les périodes de crise sont propices à des changements structurels. Jacques Attali illustre à l'extrême ce point de vue : *« Nicolas Sarkozy (...) doit avoir le courage de reconnaître qu'il a eu tort, pendant son quinquennat, de se servir de la crise financière mondiale comme prétexte pour justifier son inaction; qu'il aurait dû au contraire s'appuyer sur cette immense secousse pour lutter contre les rentes, réduire les injustices, supprimer les départements, réformer l'école primaire, libéraliser les professions réglementées, faire des économies budgétaires, améliorer la compétitivité, libérer le travail le dimanche, réformer la formation permanente, remettre en cause le principe de précaution et les régimes spéciaux de retraite. »*.^[36] Dans cette optique, en purgeant l'économie de sa mauvaise graisse (notamment publique) dans une période difficile, celle-ci peut repartir, quitte à souffrir un moment. C'est une vision d'économie politique, qui considère que la crise est un moment privilégié pour réformer.

A contrario, on pourrait avancer que l'expansion est peut-être plus appropriée pour cela (quand le gâteau grossit, réformer consiste à limiter la hausse des gains des uns et des autres, pas les réduire ; ce qui est plus facilement accepté).^[37] Mais force est de constater que les périodes d'expansion n'ont pas toujours été ponctuées d'ajustements structurels bénéfiques, spécifiquement en ce qui concerne les dettes publiques.

Sur le graphique suivant, qui compare le taux de croissance du PIB et la variation du solde public (en pourcentage du PIB), on constate une évolution des deux variables qui ne suit pas parfaitement les cycles, plus visiblement à partir de la fin des années 1970. En toute logique, si les stabilisateurs automatiques jouaient réellement, les deux variables devraient évoluer à un rythme très proche. Or, même s'il existe bien un effet lié au cycle, il est passablement relâché. Sans pousser très loin l'analyse, on peut ainsi constater que, les années d'élections

nationales, les déficits ont tendance à se creuser par rapport au taux de croissance et que ce décalage n'est pas pleinement compensé par une amélioration du solde par la suite.



Note : La variation du solde public est calculée dans le graphique ci-dessus en faisant la différence entre le ratio déficit/PIB de l'année N et celui de l'année N-1.

Jérôme Creel et Henri Sterdyniak montre la réalité de ce décalage, en décomposant les variations de la dette entre 1981 et 2005.

En % du PIB	1981/1987	1988/1991	1992/1997	1998/2002	2003/2005
Croissance de la dette	12,8	2,9	22,4	-0,4	7,7
<i>Dont :</i>					
Effet structurel	0,1	1,7	5,1	-4,1	0,6
Effet conjoncturel	6,1	-2,1	4,6	0,4	2,8
Effet financier	9,7	1,6	1,1	0,3	2,5
Effet taux	-3,1	1,7	11,6	3,0	1,8

« La croissance de la dette s'explique par le niveau du solde public (décomposé ici en solde structurel et solde conjoncturel, tels qu'évalués par l'OCDE), par le solde financier (l'effet des nationalisations, privatisations, etc.) et par l'effet taux (la différence entre le taux d'intérêt payé sur la dette et le taux de croissance) ». Source : [5]

Il en va de même lorsqu'on se penche sur le solde primaire. Comme le souligne Ronan Mahieu, « à partir de 1981 et jusqu'en 1997, le solde primaire (hors intérêts versés et revenus d'actifs reçus) des APU [N.d.A : Administrations publiques] est systématiquement négatif. Cela entraîne une forte croissance de la dette et des charges d'intérêt qui atteignent un maximum de 3,2 % du PIB en 1996. L'accroissement du déficit primaire jusqu'à 3,8 % du PIB lors de la récession de 1993, cumulé avec les charges d'intérêt, porte le déficit public total à 6,5 % du PIB cette année-là. Le redressement du solde primaire est ensuite ininterrompu

entre 1993 et 2000 avec les mesures d'amélioration des finances publiques destinées à satisfaire les critères de Maastricht, puis l'amélioration de la conjoncture. (...) À partir de 2002, le solde primaire des APU n'est plus jamais positif et le déficit total oscille entre 2 % et 4 % du PIB au cours des années 2002 à 2008. ». En d'autres termes, les périodes d'expansion de l'activité n'ont pas coïncidé en France avec une évolution très positive du solde primaire. Avancer qu'il est dans l'ordre des choses que les déficits soient plus facilement réduits en phase d'expansion n'a donc rien d'évident. Ce qui donne un argument à ceux qui considèrent que ce sont les périodes difficiles qui se prêtent le mieux aux réformes.[38]

Récemment, deux autres analyses - subtiles et non idéologiques - ont milité en faveur de politiques d'austérité en Europe. La première était issue des travaux de Reinhart et Rogoff sur la dette publique, dont on a vu qu'ils étaient plus que fragiles, mais ont eu, hélas, une influence importante sur les décideurs publics.[7][13] La seconde est relative aux travaux d'Alberto Alesina et de ses coauteurs, au sujet des politiques dites de « consolidation fiscale ».[39][40]

Alesina a constaté que certains pays avaient connu une reprise de l'activité, alors que leur gouvernement menait une politique d'austérité, par le biais d'une baisse des dépenses publiques plus exactement (et non pas d'une hausse des impôts). Suède ou Canada dans les années 1990 sont cités en exemple pour avoir supprimé leurs déficits publics, réduit leur dette et connu une reprise de l'activité par ce type de politique. Comment est-ce possible ? On serait confronté dans ce cas à un multiplicateur des dépenses publiques non pas seulement faible, mais négatif.

L'explication résiderait dans le fait qu'en réduisant les déficits, le gouvernement peut influencer les anticipations des agents économiques selon le schéma suivant : moins de déficits aujourd'hui serait moins de dette demain et donc moins d'impôts après demain. Ce qui stimulerait l'investissement (dont le rendement escompté est accru), la demande globale et la production ; et compenserait l'effet négatif de l'austérité en termes de demande effective.

Cette approche est bien documentée, désormais. Il est cependant exclu de la considérer comme systématique dans la réalité. Elle montre la possibilité qu'une politique de réduction des déficits ne s'accompagne pas d'un ralentissement marqué de l'activité. Et seulement sa possibilité. Ce qu'Alberto Alesina et ses coauteurs mentionnent d'ailleurs eux-mêmes, considérant que leur résultat central est que les récessions engendrées par une baisse des dépenses publiques sont bien moins coûteuses que celles consécutives à des hausses d'impôts. Éventuellement, il peut même s'en suivre une hausse de l'activité.[41] Cependant, le multiplicateur est plus élevé lors de la phase basse du cycle. Une consolidation fiscale ne peut pas, dans ces conditions, conduire à une stimulation de l'activité, ni même avoir un effet négatif mineur. C'est un soutien de la demande globale qui est alors approprié. Cette « économie à l'ancienne », ainsi que la nomme Paul Krugman, fonctionne encore, comme, selon lui, la comparaison entre les trajectoires américaines et européennes le montre depuis

2009. Que l'effet positif sur les anticipations des agents existe n'est pas impossible. Mais il n'a pas de raison de dominer l'effet dépressif de l'austérité.[42]

La conjoncture internationale entourant une politique de consolidation fiscale et l'évolution du taux de change sont un aspect essentiel à prendre en considération. Si les partenaires commerciaux connaissent une conjoncture favorable et que la devise nationale tend à se déprécier, une stimulation de l'activité via les exportations peut être la cause du soutien de l'activité, plus que la consolidation fiscale. L'expérience suédoise de 1992, dont la monnaie a connu une dévaluation de 26% à l'époque, pourrait appuyer, par exemple, cette critique.

L'argument de la consolidation fiscale n'est pas absurde, quand il est compris dans son intégralité. Au cours des dernières années, il a néanmoins été employé de façon parfois un peu légère, voire malhonnête.

Faut-il instaurer des règles budgétaires ?

Qu'est-ce qu'une règle budgétaire ?

Une règle budgétaire est une règle légale qui encadre le niveau des déficits publics (et incidemment, de la dette publique). Elle peut, en théorie, porter sur les dépenses, les recettes ou directement sur le déficit. Cette dernière éventualité est la plus fréquente dans la pratique.

Le concept de règle budgétaire est issu des travaux de l'école dite du *Public choice*.[43] Ils montrent que les décisions publiques, budgétaires notamment, ne sont pas toujours prises selon une logique d'optimisation des choix publics, mais en fonction de processus politiques⁴⁰ qui servent les intérêts du décideur public, plutôt que l'« intérêt général ». En démocratie, les élus tendraient, pour satisfaire les groupes sociaux (qui votent), à faire un usage abusif du déficit et de la dette publics. Pour s'opposer à cette tendance, il faudrait établir des règles encadrant les décisions publiques. Une forme de « constitutionnalisation » de la politique économique, qui limite le côté discrétionnaire de celle-ci.

Quelle règle budgétaire retenir ?

Il existe plusieurs formes classiques de règles budgétaires. La première forme est celle des règles qui définissent ce que doit toujours être la politique budgétaire. Par exemple, « le déficit ne doit pas excéder 3% du PIB » ou « l'équilibre budgétaire doit être systématiquement respecté ».

Une autre forme de règle distingue déficit structurel et déficit conjoncturel. Elle impose de limiter le déficit structurel à un certain niveau et autorise des déficits conjoncturels.

⁴⁰ Les objectifs personnels des élus ou des bureaucrates ne sont pas forcément en cohérence avec ce que l'intérêt général dicterait. Il en résulterait des choix économiques biaisés.

Une extension de la règle précédente propose d'exclure du calcul du déficit structurel les déficits liés à des investissements publics. L'idée est que l'investissement public est source de croissance et se finance par son rendement, n'alourdissant pas la dette à terme.^[44]

Les règles budgétaires sont-elles une solution ?

Il n'existe pas de règle budgétaire pleinement satisfaisante. Selon le cas, on peut être confronté soit à une règle foncièrement inefficace, soit à une règle difficile à appliquer, soit encore à une règle dont la gestion des exceptions posera des difficultés ; au point, le cas échéant, de la dénaturer. Nous voyons ici un aperçu de ces problématiques.

La règle de l'équilibre budgétaire n'a pas de sens, ne serait-ce que parce que les agents privés dans leurs choix d'épargne optimaux veulent détenir un actif sans risque, ce qu'est la dette publique par excellence.

Un déficit maximum de 3% (ou tout autre chiffre, en fait) peut s'avérer insuffisant pour stabiliser la conjoncture en récession et s'avérer excessif en période d'expansion. Une telle règle a pour effet de ne pas permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer comme ils le devraient.

Les règles fondées sur la distinction entre solde structurel et solde conjoncturel sont économiquement cohérentes. Mais, techniquement, il est très complexe de distinguer ces soldes à l'intérieur du solde global. L'application de la règle devient alors tributaire des erreurs de mesure.

Les règles qui s'appuient sur un déficit structurel hors investissement sont également cohérentes. Mais, à la difficulté à évaluer le déficit structurel, elles ajoutent celle de distinguer clairement dépenses d'investissement et autres types de dépenses⁴¹.

La nature plus ou moins formelle de la règle amène des situations différentes, mais finalement imparfaites. Une règle peut être un objectif qui sera ensuite contrôlé par un comité indépendant, avec à la clé une communication favorable ou non sur le respect de l'esprit de la règle, ou la possibilité d'imposer le respect de la règle.

La règle est alors dotée d'une certaine souplesse et fait l'objet d'une diffusion d'information qui pourra être ensuite exploitée par les électeurs pour juger la politique menée. Cette formule permet de revenir sur ses engagements en le justifiant par des circonstances spécifiques. Évidemment, si les choix sont validés par les électeurs tout en étant mauvais, on revoit apparaître la logique du *Public choice*. Si l'instance chargée de juger du respect de la règle estime que celle-ci n'est pas respectée et qu'il faut y remédier, un problème politique se pose : qui doit être chargé de juger la politique budgétaire ? Pourquoi voter pour des représentants s'ils n'ont finalement aucun pouvoir de décision budgétaire ? Les experts

⁴¹ Voir la discussion précédente à ce sujet.

peuvent-ils légitimement, quel que soit le contexte, avoir un pouvoir de sanction sur les gouvernants ?

Les règles inscrites dans la Loi ou la Constitution permettent en principe de résoudre ce dilemme. Mais elles peuvent s'avérer insuffisamment souples. La loi ne peut prévoir tous les cas de figure. Et dès lors qu'elle envisage des exceptions, leur interprétation risque de vider la règle de sa substance.

Les pays de la zone euro doivent actuellement respecter les critères du Pacte de stabilité et de croissance. Ils ne doivent pas dépasser un déficit public de 3% du PIB. En cas de dépassement de l'objectif, l'État membre fait l'objet d'une procédure pour « déficit excessif ». Le pays concerné peut évoquer des conditions exceptionnelles et obtenir un délai, sans sanctions financières, pour repasser sous la barre des 3%. Pour tenir compte de la conjoncture, l'effort demandé porte sur le déficit structurel, qui doit être réduit d'au moins 0,5% du PIB chaque année (selon l'ampleur du dépassement de l'objectif). En outre, un objectif de déficit structurel à moyen terme doit être fixé dans le cadre d'une loi nationale⁴². En France, c'est une loi pluriannuelle de 3 ans qui le fixe. Dans les faits, elle n'est pas appliquée. Essentiellement parce que les estimations du déficit structurel semblent caduques... Ainsi, très concrètement, la Commission européenne se base quasi-uniquement sur le critère d'un solde global à 3%.

Les règles budgétaires ne peuvent être une panacée. C'est vrai de façon générale, ça l'est en particulier dans la zone euro. Si les intégrer à l'architecture de gouvernance européenne n'est pas en soi une aberration, en attendre trop serait illusoire. Comme le dit Dani Rodrik, pour sortir de l'ornière, les pays de la zone euro devront avant tout faire preuve d'une certaine « créativité » en matière de politiques fiscales et budgétaires. Créativité qui ne peut se limiter à produire des règles budgétaires.[45]

Bibliographie du chapitre 3

Note : Les liens mentionnés dans la bibliographie ont été vérifiés au moment de la publication de cet ouvrage. Si les sites les ont supprimés ou modifiés entre-temps, je prie le lecteur de bien vouloir m'en excuser.

[1] Stéphane Méria, *Comment évolue la dette publique ?*, Questions et réponses du site éconoclaste, 2012. ([html en ligne](#))

[2] Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry, *Politique économique*, 3^{ème} édition, De Boeck, 2012.

[3] Paul Krugman, *Sortez-nous de cette crise... maintenant !*, Flammarion, 2012.

⁴² Traduisant le principe de « règle d'or budgétaire », une exigence du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou « pacte budgétaire », adopté par l'UE en 2012.

- [4] J. Bradford DeLong, Lawrence H. Summers, *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, Brookings Papers on Economic Activity, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [5] Jérôme Creel, Henri Sterdyniak, *Faut-il réduire la dette publique ?*, Lettre de l'OFCE, n°271, 2006. ([pdf en ligne](#))
- [6] Anton Brender, Florence Pisani, Émile Gagna, *La crise des dettes souveraines*, La découverte, 2013.
- [7] Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, *This time is different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.
- [8] Eduardo Borensztein, Ugo Panizza, The Costs of Sovereign Default, IMF Staff Papers, vol 56 n°4, 2009. ([pdf en ligne](#))
- [9] Patrick Artus, *Quand un pays a une dette publique trop élevée, il doit faire défaut : seule la forme du défaut peut être choisie*, Flash économie Natixis, 28 juillet 2011. ([pdf en ligne](#))
- [10] Thomas Piketty, *Doit-on toujours payer ses dettes ?*, Libération, 20 avril 2015. ([html en ligne](#))
- [11] Alexandre Delaigue, Stéphane Méria, *Sexe, drogue... et économie*, Pearson, réédition 2014.
- [12] Henri Sterdyniak, *Ramener à zéro le déficit public doit-il être l'objectif central de la politique économique ?*, Note de l'OFCE, n°17, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [13] Thomas Herndon, Michael Ash, Robert Pollin, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute – Working Paper Series (322). ([pdf en ligne](#))
- [14] Alexandre Delaigue, *Moody's dégrade la dette publique française*, Blog Classe éco, 20 novembre 2012. ([html en ligne](#))
- [15] Éric Heyer, *Dette souveraine : Et si perdre son "triple A" était moins grave qu'il n'y paraît ?*, interview pour Atlantico, 19 octobre 2011. ([html en ligne](#))
- [16] Xavier Timbeau, *Solidarité intergénérationnelle et dette publique*, Revue de l'OFCE, n°116, 2011. ([pdf en ligne](#))
- [17] Robert J. Barro, *Are Government Bonds et Wealth ?*, Journal of Political Economy, vol. 82(6), 1974. ([pdf en ligne](#))
- [18] Robert J. Barro, *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, Journal of Political Economy, vol 98 n°5, 1990. ([pdf en ligne](#))

- [19] Robert E. Lucas, *On The Mechanics of Economic Development*, Journal of Monetary Economics, 22, 1988. ([pdf en ligne](#))
- [20] Paul M. Romer, *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, vol 98 n°5, 1990. ([pdf en ligne](#)) ([pdf en ligne, traduction française](#))
- [21] James J. Heckman, Stefano Mosso, *The Economics of Human Development and Social Mobility*, IZA DP N° 8000, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [22] Philippe Legrain, *European Spring*, CB Books, 2014.
- [23] Jean Quatremer, *Les maux qui rongent la Grèce*, Libération, 1^{er} janvier 2014. ([html en ligne](#))
- [24] Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Coeuré, *Économie de l'euro*, La découverte, 3^{ième} édition, 2014.
- [25] Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *The Economics of European Integration*, 4th edition, McGraw-Hill, 2012.
- [26] Jeffrey A. Frankel, Andrew K. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, NBER Working Paper, n°5700, 1996. ([pdf en ligne](#))
- [27] Paul Krugman, *Lessons of Massachusetts for EMU*, in *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, 1993. ([pdf en ligne](#))
- [28] Élie Cohen, *L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines*, Politique étrangère 1/2012, 2012. ([html en ligne](#))
- [29] Kash, *What Really Caused the Eurozone Crisis? (Part 1)*, Blog The Street Light, 22 septembre 2011. ([html en ligne](#))
- [30] Pietro Alessandrini, Michele U. Fratianni, Andrew J. Hughes Hallett, Andrea Filippo Presbitero, *External Imbalances and Financial Fragility in the Euro Area*, Mofir Working Paper, n°66, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [31] Silvia Merler, Jean Pisani-Ferry, *Sudden Stops in The Euro Area*, Bruegel policy contribution, 2012/06, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [32] Jean Pisani-Ferry, *La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard/Pluriel, 2013.
- [33] Christina Romer, *What Do We Know about the Effects of Fiscal Policy? Separating Evidence from Ideology*, Hamilton College lecture, 2011. ([pdf en ligne](#))
- [34] Christina Romer, *Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications*, IMF Fiscal Forum lecture, 2012. ([pdf en ligne](#))

- [35] Jérôme Creel, Éric Heyer, Mathieu Plane, *Petit précis de politique budgétaire par tous les temps*, Revue de l'OFCE, n°116, 2011. ([pdf en ligne](#))
- [36] Jacques Attali, *La crise, alibi des faibles, énergie des forts*, Slate, 24 septembre 2014. ([html en ligne](#))
- [37] Benjamin M. Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Vintage, 2006.
- [38] Ronan Mahieu, *Avant et après les chocs pétroliers : l'économie française de 1949 à 2012, Trente ans de vie économique et sociale - Insee Références - Édition 2014*, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [39] Alberto Alesina, Carlo Favero, Francesco Giavazzi. *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, forthcoming, Journal of International Economics, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [40] Alberto Alesina, *Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History*, Ecofin Meeting lecture in Madrid, 2010. ([pdf en ligne](#))
- [41] Alberto Alesina, Omar Barbiero, Carlo Favero, Francesco Giavazzi, and Matteo Paradisi, *Austerity in 2009-2013*, forthcoming, Economic Policy Journal, 2014. ([pdf en ligne](#))
- [42] Paul Krugman, *That Old-Time Economics*, The New York Times, 17 avril 2015. ([html en ligne](#))
- [43] Stéphane Méria, *James Buchanan, Dani Rodrik et... David Guetta. Partie 1 : l'héritage de Buchanan*, Le blog d'éconoclaste, 22 février 2013. ([html en ligne](#))
- [44] Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, *Faut-il des règles de politique budgétaire ?*, Revue de l'OFCE, n°126, 2012. ([pdf en ligne](#))
- [45] Dani Rodrik, *La crise de créativité des politiques budgétaires*, Project Syndicate, 12 septembre 2011. ([html en ligne](#))
- [46] Thomas J. Sargent, Neil Wallace, *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis, issue Fall, 1981. ([pdf en ligne](#))

Conclusion

« The problem with the world is that the intelligent people are full of doubts, while the stupid ones are full of confidence ». Charles Bukowski.

Certains lecteurs auront probablement trouvé que cet ouvrage présente une logique de construction relativement réactive et laisse davantage la place à certaines analyses qu'à d'autres. Les plus agacés parleront peut-être de « partialité ».