

# Introduction : Un choc d'avenir

Jean-Paul Fitoussi et Éloi Laurent

## Contre la vision religieuse de l'économie

On s'interroge à raison dans nos sociétés sécularisées sur l'éternel retour du religieux : notre modernité ne parviendrait pas à s'abstraire du sacré. La résurgence des croyances et des chapelles, d'autant plus brutale qu'elle est refoulée, menacerait l'ordre fragile de la rationalité démocratique. Ce phénomène est connu, son étude avancée. Mais il est une de ses dimensions essentielles qui échappe presque entièrement au regard : le dogme religieux a trouvé dans le discours économique une métamorphose inattendue et une nouvelle vie. Comme il y a une vision policière de l'histoire, il y a désormais une vision religieuse de l'économie.

La croissance ? Elle naît seulement du goût de l'effort et de l'ardeur au travail. Le travail ? C'est une affaire de vertu. L'Etat ? Un lieu de perdution et de prédation. La dette publique ? La chronique inexpiable des fautes passées que nous transmettrons à nos enfants. L'Etat providence ? La charité pour les misérables. La mondialisation ? Une fatalité transcendante, miséricordieuse pour les humbles, les faibles et les purs, vengeresse pour les puissants et les nantis (« les derniers seront les premiers »). L'écologie ? Une école de modération, ou mieux, d'abstinence. Le déclin national ? La paresse morale, la luxure sociale, l'avarice envers les générations futures. L'avenir ? Il dépend de notre esprit de sacrifice, de notre pénitence et de nos prières. Telles sont les morales édifiantes de cet improbable évangile selon saint Marché. Ainsi soit-il. Revenons ici-bas.

La croissance de long terme dépend de notre intelligence à innover, c'est-à-dire du développement du progrès technique et de l'avancement des connaissances. Le travail (comme le chômage) est aussi une affaire sociale. L'Etat est le moyen de mettre en scène notre avenir collectif, la dette publique en est un puissant levier. L'Etat providence vise à protéger, assurer, stabiliser. L'écologie est le laboratoire de notre croissance future. Il n'y a pas d'interstices mystérieux dans lesquels se logerait la mondialisation : elle est faite d'Etat-nations. Les humbles, chinois et indiens notamment, qui travaillent sans relâche tandis que nous nous complairions dans notre opulence sont sortis du sous-développement en prenant un soin scrupuleux à ne respecter aucun des dogmes de l'orthodoxie économique qui ont tant coûté à l'Afrique et à l'Amérique latine. Les premiers sont d'ailleurs toujours les premiers et comptent bien le rester : les Américains savent de longue date que la grammaire de la mondialisation est la puissance des Etats.

Si la France désormais européenne compte maîtriser son avenir, si elle veut restaurer sa puissance -c'est-à-dire sa capacité à assumer les préférences collectives de ses citoyens dans un monde qui tend à les altérer- elle doit commencer par revenir à la laïcité économique. Or, le débat public nous apparaît aujourd'hui stérilisé, pris entre l'intégrisme de l'économie religieuse et la crise d'urticaire anti-libérale qu'il provoque. L'ambition de cet ouvrage est d'abord d'échapper à cette alternative en trompe l'œil, qui se tient si bien et ne mène nulle part.

## La France européenne dans la mondialisation : protéger pour produire

Mais comment surmonter le défaut d'avenir qui semble paralyser la France jusqu'à l'imagination ? Comment remédier à cette dépréciation du futur qui fait craindre, si l'on en croit les enquêtes d'opinion, à la moitié des Français de devenir SDF ? Les problèmes français ne se renouvellent guère et la nature des solutions qu'on voudrait y apporter moins encore. Il importe, pour commencer l'analyse, de reconnaître que le « modèle français », bloc homogène inaltérable que le pays traînerait comme un boulet depuis la fin de l'âge d'or des « trente glorieuses », n'existe plus que dans l'esprit de ses détracteurs. La France achève une mutation profonde de deux décennies au terme de laquelle elle s'est profondément européanisée et mondialisée, structurellement métamorphosée et socialement hybridée.

Dès lors, la question est bien plutôt celle de la cohérence entre ces transformations, les aspirations des Français et le contexte européen-mondial dans lequel se déploie désormais la puissance nationale. L'équation économique et sociale de la France européenne est à cet égard d'une rare simplicité : maintenir le choix de la solidarité suppose d'accroître le revenu par tête. La question est donc de savoir comment protéger pour produire dans un contexte d'ouverture fortement concurrentiel. L'échelle pertinente de cette question est européenne : les affaires européennes sont depuis longtemps déjà des affaires intérieures, ce qui veut dire qu'une partie de nos problèmes est partagée par nos voisins et que nous détenons avec eux la clé d'une partie de leur solution.

Quelle stratégie de protection ? La mondialisation oblige les Etats à opter pour un degré optimal de libéralisation, c'est-à-dire un degré optimal de protection. A cet égard, et dans une perspective historique, deux réactions à une intégration économique croissante sont envisageables. La première consiste à choisir le protectionnisme commercial et financier. La seconde vise à (re)construire un Etat providence et à le coupler avec des politiques macroéconomiques actives, car l'ouverture accroît mécaniquement les demandes de stabilisation. Le défaut majeur du protectionnisme est qu'il favorise la rente et non l'innovation, ce qui ne veut pas dire qu'il n'ait pas son utilité pour les pays en voie de développement. Mais le régime de croissance de la France européenne est avancé et se nourrit à présent de la prise de risque. Il faut donc que l'Etat social et macroéconomique prévienne le plus qu'il le peut la volatilité des revenus qu'engendre l'ouverture et la concurrence, qu'il réduise les risques collectifs pour que chaque particulier, chaque entreprise, soit davantage incité à prendre des risques individuels. La protection sociale qu'assure l'Etat providence dans une nation n'est pas le tribut payé par le secteur productif aux incapables de la croissance mais le ressort caché du dynamisme économique. Plus les individus seront protégés -par l'Etat providence comme par l'Etat macroéconomique- plus ils seront productifs et plus le degré d'ouverture et d'efficacité économique s'accroîtra.

Il importe de comprendre à cet égard que les politiques macroéconomiques constituent la garantie fondamentale de l'activité pour les grands pays dont la croissance dépend avant tout du marché intérieur. Plus les entreprises et les travailleurs perçoivent que l'Etat macroéconomique se montre réactif face aux ralentissements économiques et moins ceux-ci auront d'effets négatifs sur les structures sociales. A l'inverse, plus les agents économiques observent une relative inertie dans la conduite des politiques macroéconomiques et plus ils adopteront un comportement de repli et d'attente : épargne, licenciements, recul de l'investissement. La garantie d'activité assurée par l'Etat macroéconomique est donc le terrain fertile de l'investissement des entreprises.

La combinaison d'un Etat providence, qui prendrait au sérieux son rôle d'assureur social, et d'un Etat macroéconomique, qui stabiliserait constamment le niveau d'activité économique, constitue à nos yeux le *policy mix* adapté à une économie ouverte et concurrentielle comme celle de la France européenne. Qui plus est, ce *policy mix* est à même de contribuer à la

cohésion sociale et politique, là où le protectionnisme et l'inertie macroéconomique font diverger les intérêts de l'Etat, des producteurs, des consommateurs et des travailleurs.

Quelle stratégie de croissance ? Dans un contexte d'intégration économique, on peut en concevoir deux pour accroître la compétitivité d'un pays : l'élévation de sa productivité ou l'abaissement de ses coûts salariaux. Seule la première permet d'assurer véritablement la cohérence entre les choix et les contraintes de la France européenne (comme chez bon nombre de ses voisins et partenaires). Le développement de la compétitivité-productivité permet l'élévation des individus et des entreprises dans l'échelle des qualifications et donc des revenus. C'est aussi, au plan européen, une stratégie coopérative, car fondée sur le développement de l'investissement et la croissance mutuelle. Or, depuis le lancement de la stratégie de convergence monétaire en 1992 jusqu'au quasi-abandon de la « stratégie de Lisbonne » en 2005, la compétitivité-productivité n'a jamais été vraiment développée dans l'Union européenne. Pour des raisons qui tiennent à un manque de lucidité économique et d'ambition politique, les dirigeants européens, et parmi eux les responsables français, se sont au contraire fourvoyés dans la mauvaise acception de la notion de compétitivité, la compétitivité-coût.

Celle-ci vise à abaisser le coût du travail, notamment non-qualifié, en jouant de la modération salariale et de la baisse des charges sociales. Cette stratégie n'est autre que la désinflation compétitive prolongée jusqu'à aujourd'hui en désinflation sociale. Elle est non seulement contre-productive au plan économique, mais elle est périlleuse politiquement pour l'Union européenne car elle est foncièrement non-coopérative. Son résultat principal est d'enrichir le contenu de la croissance en emplois et de minimiser le coût en terme de chômage de la mauvaise gestion macroéconomique européenne, un ralentissement économique produisant d'autant moins de chômage que le sentier de productivité de l'économie est faible. Cette stratégie a progressivement enfermé la zone euro dans un sentier de croissance à faible productivité et l'a condamné à un retard d'investissement considérable. C'est elle qui explique aussi la stagnation généralisée du pouvoir d'achat des salaires, même dans des pays que l'on dit en pleine expansion. Autrement dit, la stratégie de compétitivité-coût a conduit la zone euro exactement là où elle ne devrait pas être dans la mondialisation.

La France européenne doit d'urgence œuvrer pour sortir de ce cercle vicieux et mettre en œuvre une stratégie de protection et de croissance efficace au plan régional, mais cette révolution sera longue, ce qui veut dire qu'il faut la hâter au lieu de commencer par renoncer devant la difficulté pour consacrer nos efforts à ce qui dépendrait « vraiment » de nous. Le destin de l'Union européenne ne dépendrait pas de la patrie de Robert Schuman, Jean Monnet et Jacques Delors ? La deuxième nation de l'Union, qui fut parmi ses membres fondateurs et se trouve aujourd'hui partie prenante de toutes ses sphères d'intégration, devrait prendre l'Europe comme donnée et renoncer à influencer son avenir ? Que l'Europe française soit une chimère ne fait aucun doute, mais la France n'a certainement pas dit son dernier mot européen.

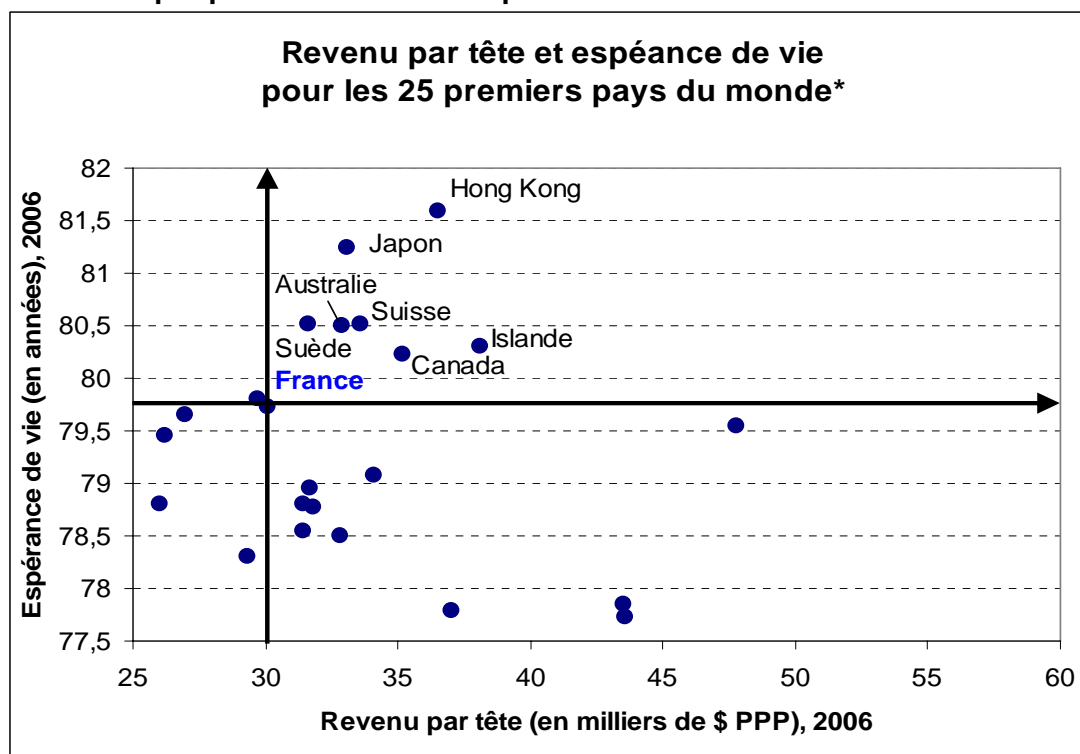
Reste que l'avènement d'une véritable puissance européenne prendra du temps. Quels sont les moyens dont dispose ici et maintenant la puissance française pour mettre en œuvre cette stratégie de croissance et de protection ? A quelles fins la mobiliser en priorité ? Notre conviction est que la France européenne peut sortir de son engluement actuel en s'administrant à elle-même un « choc d'avenir ». Cela supposerait qu'elle pose les premiers jalons de politiques sociales protectrices, de politiques macroéconomiques actives et d'un régime de croissance fondé sur la compétitivité-productivité. Pour ce faire, les politiques sociales doivent être passées au crible et réorientées, car elles laissent aujourd'hui de côté trop de catégories de personnes décisives pour l'avenir du pays. Il faut par ailleurs réinventer les politiques budgétaire et monétaire au plan national. Il faut enfin concentrer l'effort de réforme sur des universités en déshérence, qui appauvrissent le pays au lieu de l'enrichir. Il

convient en tout état de cause de partir d'un diagnostic juste, c'est-à-dire lucide et équilibré, des forces et des faiblesses de l'économie et du contrat social français.

### Diagnostic, moyens et priorités

L'économie et la société françaises ne sont pas dans le piteux état que l'on veut à toute force imposer dans le débat public en jouant sur la corde nationale pathologique du déclin. La croissance économique française est plus forte depuis une décennie que celle de la zone euro, la démographie est spectaculairement dynamique, les indicateurs de santé excellents, les inégalités de revenu sont contenues. Le simple croisement du revenu par tête et de l'espérance de vie place ainsi la France parmi les nations les plus avancées du monde en 2006 (graphique 1).

**Graphique 1. La France européenne dans la mondialisation en 2006**



*Note* : Dans chaque catégorie, les 30 premiers pays ont été retenus et les catégories ont été croisées, en ne prenant pas en compte les paradis fiscaux. Le Luxembourg (68,8 ; 78,8) n'est pas représenté sur la figure. On remarquera notamment que la France n'est devancée dans sa catégorie de grand pays industrialisé que par le Japon, le Canada et l'Australie.

Source : CIA Factbook <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

Comme le montrent les chapitres qui ouvrent cet E-book, la France est riche, compétitive, attractive, productive et travailleuse. Elle peut compter sur une des économies les plus performantes au monde, dont elle a su renforcer depuis deux décennies le dynamisme au contact de la concurrence européenne. La France a également su préserver, en réformant en profondeur ses politiques sociales, une part importante de son exigence d'égalité.

Mais qui nierait que les Français sont aujourd'hui en mal d'avenir ? Le chômage de masse dérègle tous les processus d'intégration, la jeunesse s'étirole, la parité économique et sociale s'éloigne plus qu'elle ne se rapproche sous l'effet de la précarité, la ségrégation et les discriminations se nourrissent mutuellement, le blocage des horizons nourrit l'angoisse et le ressentiment des classes moyennes, comme si l'espace social était devenu un jeu à somme nulle. Un véritable modèle social « fantôme » s'est incrusté en France, à l'ombre des échecs de la culture républicaine. Les Français n'ont certes pas perdu espoir dans l'avenir, mais dans leur majorité, le progrès leur paraît désormais une perspective hors d'atteinte.

S'ils forment des anticipations adaptatives, qui se fondent sur le passé pour envisager l'avenir, les Français ont hélas raison de croire en cette fin du progrès social. La première tâche de la puissance publique est donc de vaincre ces anticipations négatives, comme on a vaincu avec succès les anticipations positives d'inflation : en provoquant un choc d'avenir. Ce choc vise à modifier la carte mentale sur laquelle les anticipations sociales se fondent. Il faut donc avant tout que le choc soit crédible, ce qui suppose certes, dans une sagesse d'inspiration stoïcienne, de comprendre ce qui relève de nous et ce qui n'en relève qu'en partie, mais implique surtout de faire preuve d'imagination dans l'action publique.

Les règles de la mondialisation, que l'on dit volontiers intangibles, ne vont de soi que parce qu'aucune forme de gouvernement mondial à la hauteur des enjeux planétaires n'a encore vu le jour. Mais il y a plus à comprendre de l'environnement français. La mondialisation et l'intégration européenne sont deux espaces distincts, que l'on a trop souvent voulu confondre pour mieux réduire l'Union européenne à l'intégration des seuls marchés. Or, nous sommes engagés avec nos voisins depuis cinq décennies pacifiques, prospères et heureuses dans l'intégration des politiques publiques. C'est cet équilibre entre intégration des marchés et intégration des politiques qu'il s'agit, cinquante ans après la signature du traité de Rome, de restaurer, en faisant le choix de l'Europe des biens publics, à commencer par celui de la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche.

Les politiques macroéconomiques sont doublement contraintes par les règles européennes et par le poids des contrats de long terme de la société française (protection sociale et redistribution), dont le financement préempte à court terme une part substantielle des ressources nationales. Mais dans la situation où se trouve la population, se donner comme seule ambition politique la réduction de la dette ou des dépenses publiques est le contraire du raisonnable que l'on prétend incarner. Si la France va mal, c'est donc qu'il faut agir. Et agir, c'est investir. Au-delà, notre système fiscal, sous contrainte européenne, offre de nombreuses possibilités d'honorer le contrat social en améliorant l'efficacité économique des prélèvements. De même, la France n'a pas complètement renoncé à sa politique monétaire en choisissant l'euro : elle peut encore mener librement une politique publique de crédit, dont le service public de la caution serait l'instrument. La France pourrait ainsi concentrer ces moyens sur trois priorités pour son avenir : la maternité, la diversité et l'université.

## **Le contrat social français, entre solidarité et diversité**

Le contrat social français repose depuis 1945 sur deux piliers : la solidarité et la diversité, c'est-à-dire l'accès égal de chacun, en tant qu'individu, quelles que soient ses particularités, à un espace public laïque.

Le déséquilibre social et le défaut d'avenir qu'a fait naître le chômage de masse depuis un quart de siècle menacent d'instituer un arbitrage politique entre ces deux fondements : à mesure que la solidarité s'érode, la diversité devient conditionnelle ; pour le dire dans un langage économique, l'ouverture paraît devenir insupportable quand elle ne s'accompagne pas de protection. Aux extrêmes, on prétend, selon deux modes en apparence disjoints, qu'il faut réduire l'ouverture pour conserver la solidarité.

Notre conviction est que la France a (encore) les moyens, en provoquant et en prolongeant le choc d'avenir dont cet ouvrage dessine les contours, de tenir pleinement et de faire tenir ensemble, les deux promesses de son contrat social. Elle retrouvera par là le goût de l'universel qui a été au fil de sa longue histoire sa raison d'être et l'a distingué dans le monde comme une nation à part.

## **La France européenne face à ses avenir**

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif mené au sein de l'OFCE par un groupe de chercheuses et de chercheurs, dont deux Prix Nobel, qui partagent la conviction que cette campagne électorale mérite un débat économique et social de fond, lucide et équilibré. Chacune et chacun s'est attaché(e) à proposer une lecture rigoureuse de l'état et des perspectives de son domaine de compétence. Les contributions sont rassemblées dans un plan simple : diagnostic, moyens et priorités. Cette introduction propose une lecture de l'ensemble que ces contributions forment, mais il en existe bien d'autres et chaque texte devrait pouvoir devenir en soi un point de repère pour le citoyen dans le débat électoral qui entre à présent dans sa phase décisive.

Fidèle à sa vocation d'animation scientifique du débat économique et à sa tradition d'indépendance, l'OFCE entend à travers cet ouvrage apporter sa libre contribution aux choix des citoyens et, plus tard, à ceux des responsables politiques.



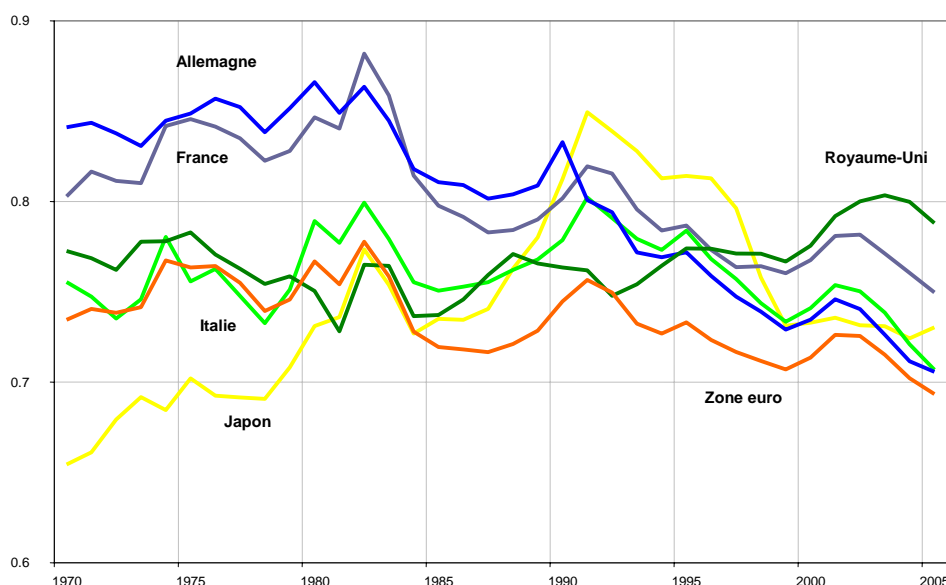
# La France décroche-t-elle dans le monde et la zone euro ?

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

## Zone euro : un retard cumulatif

D'après les chiffres compilés par l'OCDE et issus des comptes nationaux, le PIB par tête dans la zone euro, mesuré en parité de pouvoir d'achat, a décroché par rapport aux Etats-Unis et au Royaume-Uni à partir du début des années 1990. Même si ce type de mesure est sensible au calcul des parités de pouvoir d'achat, il attire l'attention sur une dynamique forte. La zone euro s'est relativement appauvrie depuis 1992 et c'est essentiellement de 1992 à 1999 et de 2003 à 2005 que sa situation s'est dégradée (graphique 1). Durant ces années, la zone euro a généralement réalisé une performance inférieure à son potentiel, et les Etats-Unis, voire le Royaume Uni, ont eu en revanche des croissances plutôt soutenues. Les causes de ce décrochage relatif sont en débat, notamment entre les économistes qui insistent sur le caractère inadapté et/ou restrictif du *policy mix* européen et ceux qui pointent la rigidité excessive des marchés du travail du continent.

Graphique 1. PIB par tête (1 = USA)



Source : OCDE EO79, juin 2006, dernier chiffre connu 2005. PIB = GDPV, PIB tous secteur, base 2000. Parité de pouvoir d'achat pour l'année 2000, comptes en volume pour les autres années. Population totale. 1 pour les Etats-Unis.

La méthode retenue pour reconstituer l'évolution relative du PIB par tête dans les principaux pays industrialisés consiste, à partir du niveau du PIB par tête en 2000 (base 2000), à appliquer à chacun des pays les taux de croissance du PIB en volume et de la population issus des comptabilités nationales. La position en niveau de chacun des pays est relative à celle des Etats-Unis qui sert de référence (1=USA).

Selon cet indicateur, la zone euro et tous les grands pays qui la constituent ont connu un appauvrissement quasiment continu par rapport aux Etats-Unis entre 1992 et 1999.

Plusieurs éléments d'explication peuvent être mis en avant pour tenter de comprendre quelles ont été les raisons d'une telle différence dans les rythmes de croissance entre les Etats-Unis et la zone euro durant pratiquement toute la décennie 1990 :

- premièrement, l'Allemagne et tous les pays de la zone euro par effet de diffusion ont dû absorber le choc dévastateur de la restriction monétaire résultant de la réunification allemande ;
- deuxièmement, la transition vers la monnaie unique a conduit la plupart des pays à mener des politiques budgétaires restrictives pour répondre aux critères de Maastricht ;
- troisièmement, les gains de productivité moins élevés en Europe par rapport aux Etats-Unis seraient liés au retard pris dans la diffusion des TIC.

Au sein des grands pays européens, l'exception britannique est remarquable. A l'opposé des trois principaux pays de la zone euro, le Royaume-Uni a en effet vu sa position relative face aux Etats-Unis s'améliorer entre 1992 et 1999. La principale explication de cette évolution radicalement différente proviendrait du fait que le Royaume-Uni, ne subissant pas les contraintes liées au traité de Maastricht sur sa politique monétaire et budgétaire, a pu entretenir une croissance forte, qui lui a logiquement permis d'améliorer sa position relative en termes de PIB par tête. Ainsi, les britanniques ont pu bénéficier d'un *policy mix* plus accommodant que celui de la zone euro et donc plus favorable à la croissance. De plus, les britanniques ont profité des gains de productivité rapide durant la décennie 1990 qui seraient issus en partie d'un processus de rattrapage lié à un niveau particulièrement bas de la productivité au Royaume-Uni<sup>1</sup>.

**Tableau 1. Croissance du PIB et de la population par période et pays**

En %	1992-99		2000-02		2003-05		1992-2005	
	PIB	Pop	PIB	Pop	PIB	Pop	PIB	Pop
<b>Etats-Unis</b>	<b>3.7</b>	<b>1.2</b>	<b>2.0</b>	<b>1.1</b>	<b>3.5</b>	<b>1.1</b>	<b>3.3</b>	<b>1.2</b>
Royaume-Uni	2.8	0.3	2.8	0.4	2.5	0.6	2.7	0.4
Japon	0.8	0.3	1.2	0.2	2.3	- 0.1	1.2	0.2
<b>Zone euro</b>	<b>1.9</b>	<b>0.3</b>	<b>2.3</b>	<b>0.5</b>	<b>1.3</b>	<b>0.4</b>	<b>1.8</b>	<b>0.4</b>
Allemagne	1.5	0.3	1.6	0.2	0.7	- 0.1	1.4	0.2
<b>France</b>	<b>1.8</b>	<b>0.4</b>	<b>2.5</b>	<b>0.6</b>	<b>1.5</b>	<b>0.5</b>	<b>1.9</b>	<b>0.4</b>
Italie	1.3	0.1	1.9	0.2	0.4	0.0	1.3	0.1

Sources : OCDE, comptes nationaux et calculs des auteurs.

Sur la période 1992-2005, le seul moment où la zone euro a vu sa position relative s'améliorer vis-à-vis des Etats-Unis correspond aux années 2000 à 2002. Le PIB de la zone euro a en effet alors crû à un rythme annuel moyen de 2,3% alors que les Etats-Unis ont crû de seulement 2% par an. Cette période correspond à une série d'événements qui sont venus étouffer la croissance mondiale, en particulier aux Etats-Unis. Cette séquence commence avec le retournement spectaculaire des marchés financiers et l'explosion de la bulle Internet. L'éclatement de la bulle technologique a frappé en premier lieu les Etats-Unis dès le milieu de l'année 2000, provoquant un repli important de l'investissement des entreprises et une correction boursière majeure, mettant un terme à l'euphorie sans doute exagérée des investisseurs. Viennent ensuite les attentats terroristes du 11 septembre 2001 qui ont

<sup>1</sup> G. Cette, « Productivité : les Etats-Unis distancent l'Europe », *Futuribles*, n° 299, juillet-août 2004.



ébranlé le renouveau fragile de la confiance des investisseurs et des ménages américains. Enfin l'affaire Enron, qui a eu lieu un mois plus tard, suivie par d'autres scandales financiers de grande ampleur, a profondément touché le système financier américain et largement entamé la confiance des investisseurs, nuisant ainsi à la croissance américaine.

Cependant, les Etats-Unis ont, malgré la multitude de chocs subis, su éviter une récession majeure et sont parvenus à maintenir une croissance à 2% grâce à une politique économique très volontariste : la Réserve fédérale américaine (Fed) a en effet baissé ses taux directeurs de près de 5 points entre 2000 et 2002 et l'impulsion budgétaire a représenté quasiment 4,5 points de PIB (graphique 2). L'Europe a bien sûr également été touchée par l'explosion de la bulle Internet, mais l'ampleur du choc a été de moindre ampleur, et elle n'a pas eu à faire face à des attaques terroristes et des scandales financiers comparables. Enfin la suraccumulation de capital opérée aux Etats-Unis pendant la deuxième moitié des années 1990 ayant été beaucoup plus forte qu'en Europe, l'ajustement opéré pendant la période post-bulle par les entreprises sur l'investissement a été beaucoup plus drastique aux Etats-Unis que de l'autre côté de l'Atlantique. Au final, l'Europe a été plus préservée que les Etats-Unis du retournement financier mondial, ces derniers subissant de plein fouet les modifications du comportement des investisseurs. Si l'écart entre les deux zones ne s'est pas plus creusé à ce moment là, c'est en grande partie lié au *policy mix* européen beaucoup plus mou que celui américain.

**Graphique 2. Politique monétaire et budgétaire aux Etats-Unis et dans la zone euro**



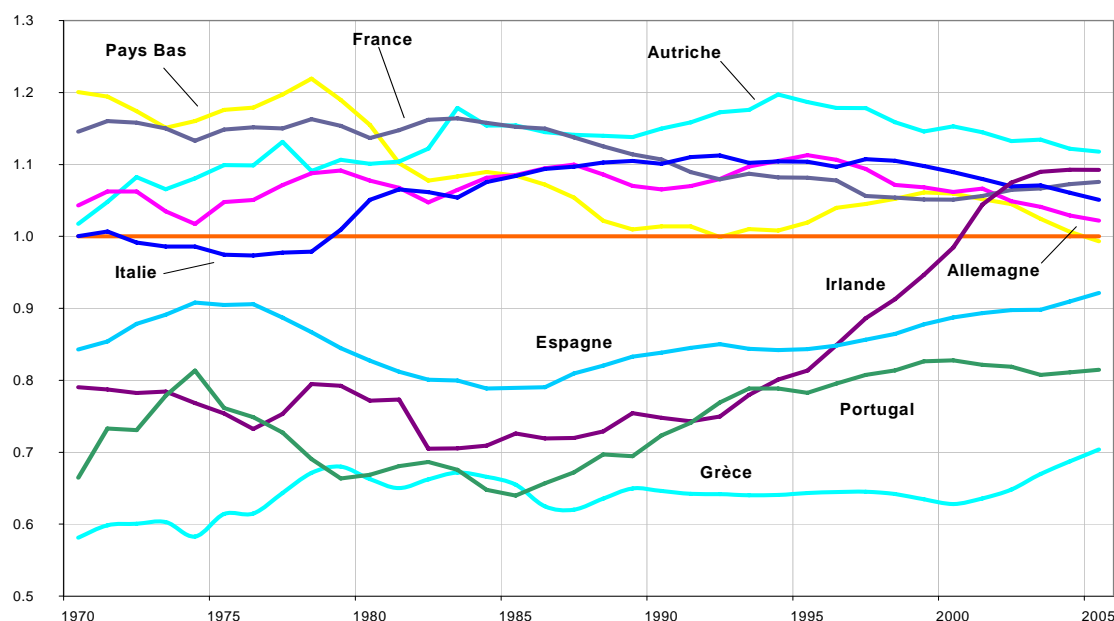
Source : OCDE.

Depuis 2003, les Etats-Unis ont renoué avec une croissance forte (3,5% en moyenne annuelle) alors qu'au contraire la zone euro a connu une croissance atone (1,3% en moyenne annuelle), accentuant ainsi l'écart de niveau de vie par tête entre les deux zones. En opérant un assainissement drastique du bilan des entreprises au cours de la période 2000-2002, qui a pu être réalisé grâce au soutien des politiques économiques très accommodantes, l'économie américaine s'est donnée les moyens de retrouver le chemin de la croissance initié par le cercle vertueux investissement-emploi. Au contraire, la zone euro a mis beaucoup plus de temps à absorber le choc de l'explosion de la bulle Internet et les politiques économiques n'ont pas su remettre en marche la mécanique de la croissance.

## La France dans la zone euro : un maintien relatif

Si les grands pays de la zone euro ont vu leur position relative s'effriter au niveau mondial entre 1992 et 2005, au sein de la zone euro, il existe des différences significatives entre les grands pays avec d'un côté l'Allemagne et l'Italie qui ont vu leur position relative s'éroder et la France qui a réussi à la stabiliser (graphique 3).

Graphique 3. PIB par tête (1 = zone euro)



Source : OCDE, juin 2006, Dernier chiffre connu 2005. PIB = GDPV, PIB tous secteur, base 2000. Parité de pouvoir d'achat pour l'année 2000, comptes en volume pour les autres années. Population totale. 1 pour la zone euro (recomposée aux parités de pouvoir d'achat). Allemagne = RFA avant 1991, Allemagne réunifiée après. Pour l'Irlande, de 1997 à 2005, on retire du PIB les transferts nets avec l'étranger (RNB).

Si par rapport aux Etats-Unis, les Français se sont appauvris durant la période 1992-2005, ils ont en revanche maintenu leur position au niveau européen. En effet, le PIB par tête français était de 8% supérieur à celui des européens de la zone en 1992 et ce chiffre est identique en 2005. En revanche, on peut distinguer deux sous périodes : la première de 1992 à 1997 et le seconde de 1997 à 2005.

Un premier examen rapide confirme l'érosion de la position de la France sur la période 1992-1997. La France a connu une croissance légèrement inférieure à celle de la zone euro (1,9% pour la zone contre 1,8% pour la France) mais avec une démographie plus dynamique que celle de la moyenne européenne l'écart en terme de PIB par tête s'en est trouvé accentué. Cette moindre croissance de la France entre 1992 et 1997 serait le résultat d'une politique économique peu accommodante. Depuis le tournant de 1983 et jusqu'en 1997, la priorité a été donnée à la désinflation compétitive (franc fort, faible inflation, « sagesse » macroéconomique visant à restaurer la compétitivité de l'économie), au marché et à la monnaie unique européenne. Avec l'ancrage du franc au mark, cette orientation politique a été tenue, fût-ce au prix d'un choc monétaire dévastateur, dû à la réunification allemande, au début des années 1990. La politique budgétaire française, au même titre que certains de ses

partenaires de la zone euro, s'est trouvée très contrainte, jusqu'en 1997, par le respect des critères de Maastricht. La politique de désendettement de l'État, associée à un niveau élevé de la dépense publique, a conduit à augmenter les prélèvements obligatoires et réduit la croissance du PIB.

Depuis, et contrairement à l'Allemagne et l'Italie, la France a compensé son retard, avec une croissance supérieure de 0,3 point par an à la moyenne européenne entre 1998 et 2005. Le choix de l'Europe, en réduisant les marges de manoeuvre budgétaires dont pouvaient disposer les différents gouvernements français, a certes freiné dans un premier temps l'activité économique du pays ; mais il a toutefois porté ses fruits par la suite en restaurant la crédibilité de la France, ce qui s'est traduit par une réduction de la prime de risque sur les taux d'intérêt et en lui permettant de retrouver sa compétitivité. La perspective de l'union monétaire a rendu possible, dès 1997, un volontarisme politique en matière économique.

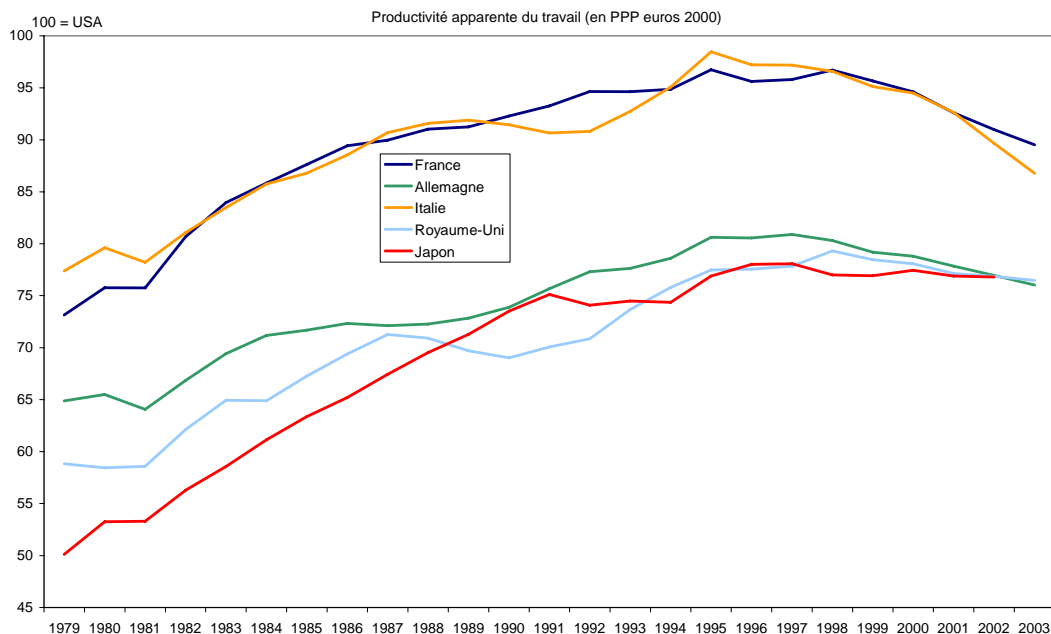
## Les Français sont-ils toujours productifs ?

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

Le PIB par habitant est l'indicateur de référence pour mesurer le niveau de vie. Le PIB par tête des Européens, qui représentait 76% de celui des américains en 1992, a progressivement chuté pour atteindre 69% de celui-ci en 2005. Or, sur un plan comptable, le PIB par habitant peut se décomposer comme le produit de la productivité du travail et du taux d'emploi. Si en période de chômage de masse il est possible d'arbitrer entre la productivité et l'emploi, une fois le plein emploi atteint et les potentiels de hausse de taux d'activité réalisés, seuls les gains de productivité du travail détermineront la richesse par tête produite. La comparaison des gains de productivité sur le long terme est donc essentielle pour comprendre les évolutions et les différences de niveaux de vie entre les nations.

A partir de la base de données de l'Université de Groningen<sup>1</sup>, il est possible de reconstruire les évolutions de la productivité apparente du travail mais aussi celles de la productivité horaire pour les trois plus grands pays de la zone euro, ainsi que pour les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Japon. Les niveaux de productivité sont relatifs à ceux des Etats-Unis (USA = 100) qui sert de référence et sont mesurés en dollars et PPA de 2000. Les niveaux de productivité apparente du travail nous donne un panorama de la position relative de chaque pays vis à vis des autres pays, même si les comparaisons internationales restent fragiles en raison des problèmes de mesure. Sur l'ensemble de la période étudiée (1979-2003), le niveau de productivité des travailleurs américains est supérieur à celui de tous les autres pays.

**Graphique 1. Productivité apparente du travail (en PPP dollars 2000) (100 = USA)**



Source : Université de Groningen, calculs OFCE.

<sup>1</sup> <http://www.ggdnc.net>

Il est cependant important de distinguer deux sous-périodes au cours desquelles les évolutions ont été radicalement différentes :

- la première période qui s'étale de 1979 à 1995 a vu les gains de productivité des Etats-Unis s'effriter au profit des autres pays, en particulier du Japon, de la France et du Royaume-Uni. Les gains de productivité aux Etats-Unis ont été très faibles durant cette période (0,3% par an en moyenne) alors que ceux du Japon ont atteint 3% par an et ceux de la France 2,1% (tableau 1) ;
- la seconde période qui commence en 1995 et s'étale jusqu'à aujourd'hui montre une toute autre image de la situation américaine. En effet à partir de 1995, les gains de productivité américain, qui jusque là étaient très faibles, ont connu une nette accélération (2% en moyenne annuelle), dépassant le rythme moyen des autres pays. La position relative des Etats-Unis s'en est trouvée nettement améliorée, en particulier vis-à-vis des trois plus grands pays de la zone euro. En effet, durant cette période, les gains de productivité de l'Italie, la France et l'Allemagne ont nettement ralenti atteignant en moyenne respectivement 0,4%, 1% et 1,3%.

**Tableau 1. Gains de productivité apparente du travail**

En moyenne, en %	1980-1995	1996-2003	1980-2003
France	2.1	1.0	1.7
Allemagne	1.7	1.3	1.5
Italie	1.8	0.4	1.4
Royaume-Uni	2.1	1.8	2.0
Japon	3.0	1.9	2.7
Etats-Unis	0.3	2.0	0.9
UE15	1.9	1.2	1.6

Sources : Université de Groningen, calculs OFCE.

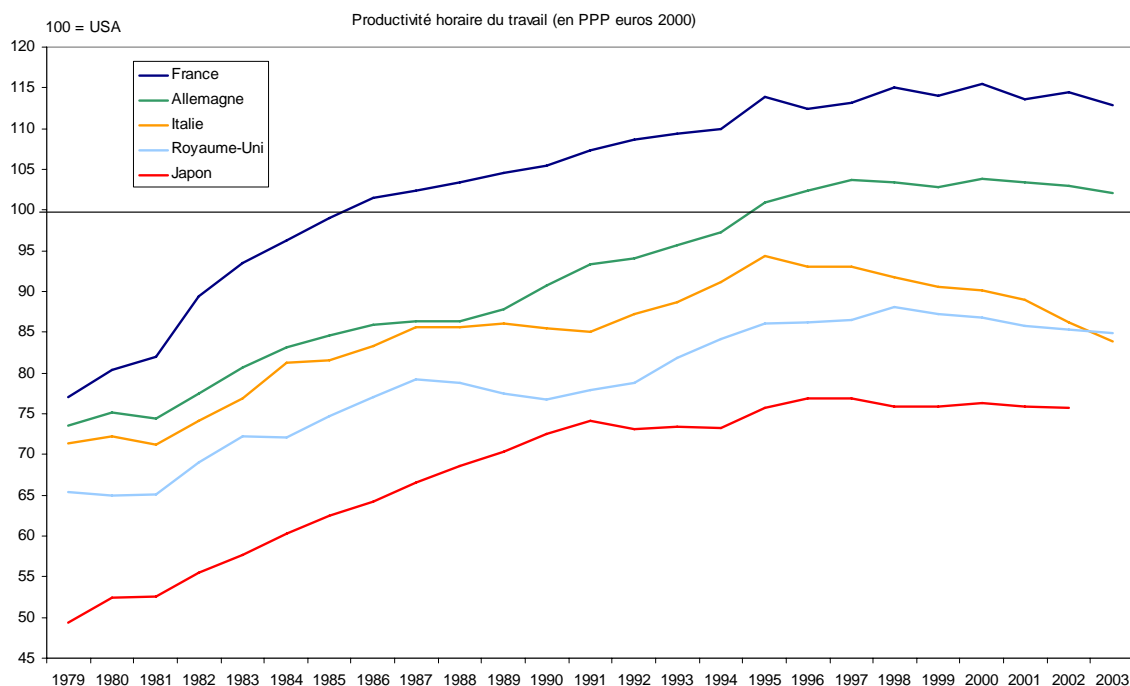
Des éléments d'explication peuvent être avancés pour essayer de comprendre ce renversement de tendance entre les Etats-Unis et les grands pays de la zone euro :

- premièrement, les Etats-Unis auraient profité pleinement de l'explosion des NTIC, à travers leur production et leur diffusion dans le système productif associé à une réorganisation du travail, alors qu'au contraire l'Europe n'aurait pas su prendre ce virage technologique. En accumulant un retard d'investissement dans ce secteur porteur, les pays européens n'auraient pas trouvé les conditions nécessaires à une élévation significative de leur niveau de productivité ;
- Deuxièmement, en modifiant la structure de l'emploi au profit des travailleurs les moins productifs, la mise en place de politiques d'allègement de charge en faveur du travail non qualifié dans la zone euro, et en particulier en France, aurait conduit à ralentir la tendance de productivité observée dans les années 1980 ;
- Enfin, la mise en place de politique en faveur de la réduction du temps de travail en France, ayant pour but d'enrichir la croissance en emploi, ont pesé sur la productivité apparente du travail.

Pour corriger des effets de la réduction du temps de travail sur la productivité apparente, il convient de comparer les évolutions de la productivité horaire du travail dans les différents pays. Le diagnostic établi précédemment est alors très différent. D'une part, si l'on corrige la productivité des durées du travail moyenne pour chaque pays, les Etats-Unis ne sont alors plus le pays le plus productif des grands pays industrialisés. En effet, la France et l'Allemagne ont des niveaux de productivité horaire supérieurs à celui des Etats-Unis en raison d'une durée du travail beaucoup plus faible notamment en France et en Allemagne (graphique 2). Les rendements de la durée du travail sont en effet décroissants. La réduction de la durée du travail conduit, *ceteris paribus*, à une baisse de la productivité apparente mais à une augmentation de la productivité horaire.

D'autre part, pour la seconde période (de 1995 à 2003), l'amélioration de la position relative des Etats-Unis en terme de productivité horaire, vis-à-vis des autres pays est relativement faible, exception faite de l'Italie. Les pays qui ont opté pour une politique de réduction du temps de travail visant à partager les fruits de la croissance en augmentant le taux d'emploi, ont certes vu leur productivité apparente se dégrader vis-à-vis des Etats-Unis mais le constat est différent au regard de la productivité horaire. Les gains de productivité par employé entre les Etats-Unis et la France entre 1995 et 2003 affichaient en effet un écart de croissance moyen de 1% par an mais cet écart se réduit à 0,3 point au regard de la productivité horaire (tableau 2).

**Graphique 2. Productivité horaire du travail (en PPP dollars 2000) (100 = USA)**



Source : Université de Groningen, calculs OFCE.



**Tableau 2. Gains de productivité horaire du travail**

En moyenne, en %	1980-1995	1996-2003	1980-2003
France	2.8	1.9	2.5
Allemagne	2.3	2.1	2.3
Italie	2.1	0.5	1.6
Royaume-Uni	2.5	2.2	2.4
Japon	3.7	2.6	3.4
Etats-Unis	0.5	2.2	1.1
UE15	2.4	1.6	2.1

Source : Université de Groningen, calculs OFCE.

En somme, la France détient le leadership des grands pays industrialisés en terme de productivité horaire et a perdu très peu de terrain face aux Etats-Unis depuis la seconde moitié des années 1990. En revanche, ce constat est très différent lorsque l'on considère les évolutions de productivité par employé, situation dans laquelle la France et les grands pays européens ont vu leur position fortement se détériorer par rapport aux Etats-Unis depuis la seconde moitié des années 1990.

## Combien de temps les Français travaillent-ils ?

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

Quel est le temps de travail des Français ? Répondre à cette question suppose de réaliser des comparaisons internationales sur les heures travaillées. Or celles-ci soulèvent de nombreux problèmes méthodologiques qu'ils convient de garder à l'esprit lors de leur analyse<sup>1</sup>. La grande diversité législative et institutionnelle sur le temps de travail entre les pays, le manque d'homogénéité des concepts, des modes de collecte et des bases de données, la multiplicité des sources et leur non-concordance entre les pays fragilisent les comparaisons dans ce domaine, notamment lorsque celles-ci sont réalisées en dynamique. Ce chapitre propose de revenir rapidement sur les concepts de durée du travail et d'établir une comparaison entre la France et ses voisins pour l'année 2004.

### De la durée conventionnelle collective déclarée par les entreprises ....

Depuis l'entrée en vigueur de la législation relative aux 35 heures, la France est le pays où la durée hebdomadaire légale est la plus basse (35 heures en France contre un peu plus de 38 heures chez nos principaux partenaires). Ce constat persiste lorsque l'on tient compte des jours fériés et des congés payés légaux, en ramenant cette durée conventionnelle pour les salariés à temps plein à une base annuelle (tableau 1).

**Tableau 1. Durée annuelle conventionnelle ou légale des salariés à temps plein**

	FRA	ALL	ESP	ITA	PB	RU	Moyenne
Durée hebdomadaire conventionnelle	35	38.2	38.5	38	38.4	36.4	<b>37.4</b>
Jours fériés et congés	36	40.3	33	40.3	35.5	33.5	<b>36.4</b>
<i>Jours fériés</i>	<i>11</i>	<i>10.5</i>	<i>11</i>	<i>10.5</i>	<i>6</i>	<i>9</i>	<b>9.7</b>
<i>Jours de congés</i>	<i>25</i>	<i>29.8</i>	<i>22</i>	<i>29.8</i>	<i>29.5</i>	<i>24.5</i>	<b>26.8</b>
Durée annuelle conventionnelle	1568	1679	1748	1672	1724	1649	<b>1673</b>
<i>Rang</i>	<i>6<sup>e</sup></i>	<i>3<sup>e</sup></i>	<i>1<sup>er</sup></i>	<i>4<sup>e</sup></i>	<i>2<sup>e</sup></i>	<i>5<sup>e</sup></i>	

Source : Bruyère et alii (2006)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pour plus de détails, le lecteur pourra se référer à Bruyère et Chagny Bruyère Mireille et Odile Chagny (2002), Comparaisons internationales de durée et de productivité. Une tentative de construction d'un indicateur synthétique de durée du travail », *Document d'étude de la DARES*, n°60, septembre.

<sup>2</sup> Bruyère Mireille, Odile Chagny, Valérie Ulrich et Serge Zilberman (2006), « Comparaisons internationales de la durée du travail pour sept pays en 2004 : la place de la France », *Données sociales – La société française*, pp 363-370.

Selon ce concept, les Français ont travaillé 7 % de moins que leurs voisins italiens ou allemands et 10 % de moins que les hollandais ou les espagnols en 2004. Mais ce concept est bien trop parcellaire pour établir un diagnostic fiable sur les heures travaillées dans les différents pays. Ne prenant en compte que les seuls salariés à temps plein, il ne reflète en effet pas les différences dans le recours au temps partiel dans chaque pays ainsi que des durées de travail différentes dans ce type de contrat.

### ... à la durée habituelle déclarée par les individus.

Or il se trouve que la France a, à la fois, l'un des taux de recours au temps partiel les plus bas des pays développés (17,3 % contre 23,8 % en moyenne chez ses principaux partenaires<sup>3</sup>) et la durée du travail dans ce type de contrat la plus élevée (23 heures contre 20 heures en moyenne dans les autres pays, cf. tableau 2).

**Tableau 2. Durée annuelle habituelle**

	FRA	ALL	ESP	ITA	PB	RU	EU	Moyenne
Durée hebdomadaire habituelle des salariés à temps plein	38.9	39.8	40.3	39.3	38.8	42.7	42	<b>40.3</b>
<i>Rang</i>	6 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>	2 <sup>e</sup>	
Durée hebdomadaire habituelle des salariés à temps partiel	23	18	19	21	19	19	22	<b>20</b>
<i>Rang</i>	1 <sup>er</sup>	7 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	
Taux d'emploi à temps partiel	17.3	32.7	9.1	12.4	46.2	25.4	16.8	<b>22.8</b>
Durée annuelle habituelle tous salariés	1879	1694	1994	1927	1552	1909	2011	<b>1852</b>
<i>Rang</i>	5 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>	

Source : DARES, Bruyère et alii (2006).

Contrairement à l'OCDE qui s'appuie sur des concepts et des données hétérogènes - séries des services de comptabilité nationale lorsqu'elles sont disponibles (France, Allemagne, Italie), données d'enquête auprès des entreprises (Espagne, Royaume-Uni) ou des ménages (Etats-Unis)-, la Dares a fait mener une étude méthodologique de calcul d'une durée annuelle habituelle à partir de la source relativement homogène que constituent les *enquêtes communautaires sur les Forces de travail* (FT). Dans cette étude (Bruyère et alii, 2006), les auteurs calculent une durée habituelle qui s'applique à une semaine normale sans événement particulier pour les salariés à temps plein et à temps partiel.

En incluant l'ensemble des heures supplémentaires, qu'elles soient collectives ou individuelles, rémunérées ou imposées sans compensation en argent ou en repos, et en ne prenant pas en compte les jours de congés supplémentaires, la durée habituelle hebdomadaire des salariés à temps plein est supérieure de 3 heures à celle évaluée collectivement par les entreprises. Selon ce concept de durées habituelles plutôt que

<sup>3</sup> Ces pays sont Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

conventionnelles, la hiérarchie entre les pays se modifie quelque peu. La France n'est plus le pays où l'on travaille le moins : l'Allemagne et les Pays-Bas en raison d'un taux d'emploi à temps partiel très supérieur à la France et d'une durée du travail dans ce type de contrat inférieure ont une durée hebdomadaire habituelle inférieure à celle observée dans l'hexagone (tableau 2).

En tenant compte du temps partiel cette notion de durée hebdomadaire habituelle est plus complète que celle de durée conventionnelle. Cependant elle n'intègre ni les congés annuels, maladies ou maternité, ni les jours fériés ou ni les nouvelles formes d'organisation du temps de travail. C'est la raison pour laquelle la Dares a développé un indicateur de durée annuelle effective. Evalué annuellement et à partir de source relativement homogène, notamment par rapport aux données fournies par l'OCDE, ce concept de durée annuelle effective semble le plus adapté pour mener des comparaisons internationales.

### **La durée annuelle effective en 2004**

L'évaluation se base sur des enquêtes FT trimestrielles en continu. La comparaison pour l'année 2004 indique que la France est dans une situation intermédiaire en ce qui concerne la durée annuelle effective. Proche de celle évaluée pour le Royaume-Uni, elle se distingue de l'Allemagne et surtout des Pays-Bas qui ont une durée du travail faible et de l'Espagne, de l'Italie et des Etats-Unis qui ont une durée plus élevée (cf. tableau 3 et graphique 1).

Lorsque l'on entre dans le détails, on apprend que la France est le pays parmi ceux étudiés qui a le plus recours aux congés maladie et maternité (70 heures par an et par salarié contre 56,5 en moyenne) ainsi qu'aux congés et jours fériés (270 heures par an et par salarié contre 202 en moyenne). Sur ce dernier point, connaissant la durée hebdomadaire pour tous les salariés, il nous est possible de calculer l'équivalent en nombre de jours et de le comparer au nombre légal, répertorié dans le tableau 1. Ce calcul donne des résultats très proche pour la France et l'Allemagne entre le nombre de jours légaux et celui retracé dans les enquêtes. En revanche, pour les autres pays étudiés, cet écart est très important, entre 7 et 20 jours, soit une sous-estimation des jours de congés et jours fériés dans les enquêtes de 20 % au Pays-Bas, 25 % au Royaume-Uni, 30 % en Espagne et 50 % en Italie.

**Tableau 3. Durée annuelle effective tous salariés**

	FRA	ALL	ESP	ITA	PB	RU	EU
<b>Durée annuelle habituelle tous salariés</b>	1879	1694	1994	1927	1552	1909	2011
<i>Rang</i>	5 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>
Heures non travaillées pour congés et jours fériés	-270	-262	-178	-150	-167	-185	
Heures supplémentaires	10.7	44.8	5.3	16.3	70.5	0.4	
Heures non travaillées pour congés maladie et maternité	-70.1	-43.8	-45.5	-51.5	-61.5	-66.5	
<b>Durée annuelle effective tous salariés</b>	<b>1531</b>	<b>1468</b>	<b>1767</b>	<b>1715</b>	<b>1378</b>	<b>1631</b>	<b>1869</b>
<i>Rang</i>	5 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>
Jours de congés et fériés recalculés	37.4	40.3	23.2	20.3	28.0	25.2	
Ecart par rapport au nombre légal	1.4	0.0	-9.8	-20.0	-7.5	-8.3	

Source : Bruyère et alii (2006), calculs OFCE.

Différentes explication peuvent être avancée pour expliquer cet écart : soit les salariés dans ces pays travaillent pendant leurs congés, soit une grande majorité de salariés n'est pas sous contrat et ne bénéficie donc pas du même nombre de jours de congés. Il est possible également que ceux-ci soient moins bien appréhendés dans certaines enquêtes pays.

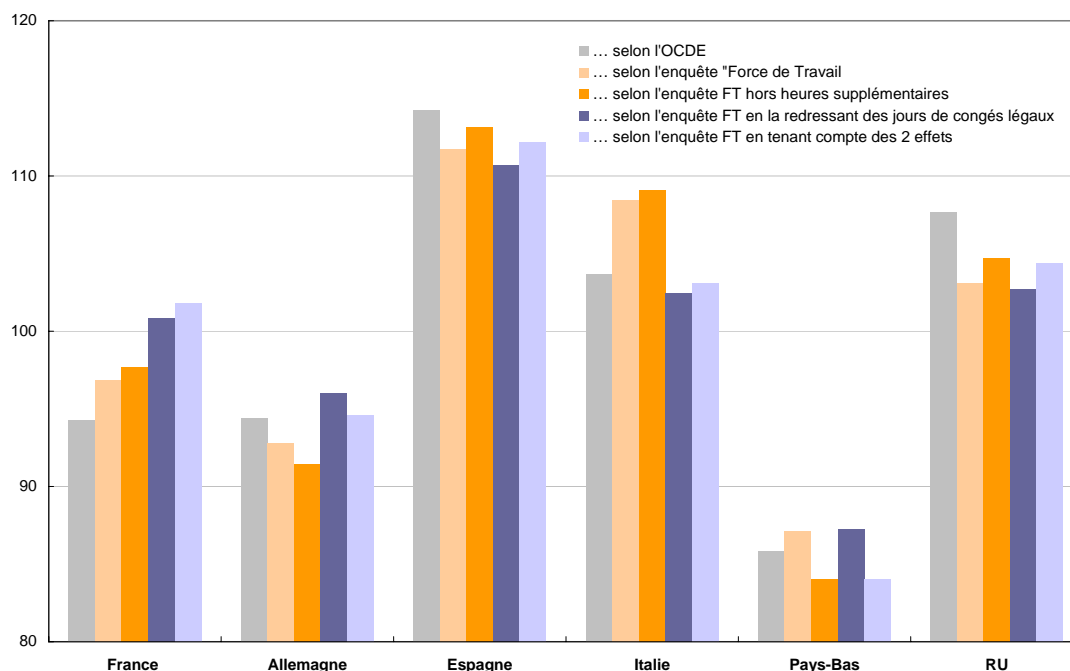
Face à cette incertitude, il est possible de recalculer une durée annuelle effective intégrant un effet des jours de congés et fériés cohérent avec les contraintes institutionnelle. Si l'évaluation de cette nouvelle durée annuelle effective est identique pour la France et l'Allemagne, elle diffère en revanche sensiblement pour les autres pays européens étudiés et notamment l'Italie. La hiérarchie n'est pas bouleversée pour autant avec cette nouvelle mesure mais renforce la position intermédiaire de la France avec une durée annuelle légèrement supérieure à la moyenne des pays étudiés (graphique 1).

De la même manière, l'évaluation des heures supplémentaires dans l'enquête « force de travail » peut apparaître surprenante au regard d'autres sources d'informations dont on dispose par ailleurs. D'après ces enquêtes, les salariés français n'ont utilisé en moyenne que 10,7 heures au cours de l'année 2004. Les Allemands (43,8 heures) et surtout les Hollandais (70,5 heures) seraient les plus utilisateurs des heures supplémentaires alors que les espagnols (5,3 heures) et les Anglais (0,4 heure) ne recourraient quasiment pas à ce type de mesure. Certes le différentiel de conjoncture pourrait expliquer une partie de ces différences. Il n'en reste pas moins que d'autres sources nous indiquent de moindres différences entre ces pays dans le recours aux heures supplémentaires ainsi qu'une hiérarchie différente.

Ainsi, l'Insee évalue par ailleurs à plus 57 heures le volume annuel moyen d'heures supplémentaires par salarié à temps complet effectué au cours de la période 2000-2004 en France. Ramené à l'ensemble des salariés, ce volume s'élève à près 48 heures soit 4,5 fois plus que celui indiqué dans l'enquête.

## Graphique 1. Durée annuelle effective...

100 = moyenne des pays étudiés



Source : Bruyère et alii (2006), calculs OFCE.

Par ailleurs, Michon (2005)<sup>4</sup> constate qu'au sein de l'Union européenne, les pays qui ont les plus faibles durées légales ou conventionnelles sont ceux qui utilisent le plus les heures supplémentaires. Si ce constat se retrouve bien dans le cas de l'Espagne, qui a une durée conventionnelle la plus élevée et un nombre faible d'heures supplémentaires, celui-ci est infirmé dans les autres pays. Le Royaume-Uni et la France ont, d'après l'enquête, peu recours aux heures supplémentaires malgré une faible durée conventionnelle. A l'inverse, l'Italie, l'Allemagne et surtout les Pays-Bas auraient fortement recours aux heures supplémentaires malgré une durée conventionnelle élevée. En d'autres termes, au lieu d'atténuer les différences de normes légales ou conventionnelles qui séparent les pays, les pratiques des acteurs sur le terrain, telles qu'elles sont reflétées dans les enquêtes, semblent au contraire les accentuer.

Pour ces différentes raisons, il peut être préférable de ne pas tenir compte des différences d'heures supplémentaires issues de l'enquête dans les comparaisons internationales de durées de travail effectives. Dans ce cas là, la situation intermédiaire de la France en matière de temps se renforce encore (graphique 1).

<sup>4</sup> Michon François (2005), « Longues durées du travail, temps flexibles, temps contraints. Les nouveaux enjeux du temps de travail », *Revue de l'IRES*, n° 49.



## La durée effective tout au long de la vie

Le déplacement d'une référence hebdomadaire vers une référence annuelle permet de construire un concept de durée du travail plus adapté pour mener des comparaisons internationales (cf. Bruyère et alii, 2006). Il est possible toutefois d'élargir encore cette référence pour tenir compte des taux d'activité et de l'âge légal de départ à la retraite dans chaque pays. Ainsi, comme l'illustre partiellement le tableau 4, l'âge légal de départ à la retraite comme celui effectif de sortie de la population diffère sensiblement entre les pays (OCDE, 2005<sup>5</sup>).

**Tableau 4. Age légal de retraite et âge effectif de sortie de la population (97-02)**

	Hommes		Femmes	
	Effectif	Légal	Effectif	Légal
France	59,3	60	59,4	60
Allemagne	60,9	65	60,2	65
Pays-Bas	61,0	65	58,8	65
Italie	61,1	65	60,3	60
Espagne	61,3	65	61,2	65
Royaume-Uni	63,1	65	61,2	60
Etats-Unis	65	65	62,6	65
<b>Union Européenne</b>	<b>61,8</b>	<b>63,5</b>	<b>60,8</b>	<b>63,2</b>

*Note* : L'âge moyen effectif de sortie de la population est basé sur une comparaison, sur une période de 5 ans, des taux d'activité des groupes successifs d'actifs âgés de 40 ans et plus.

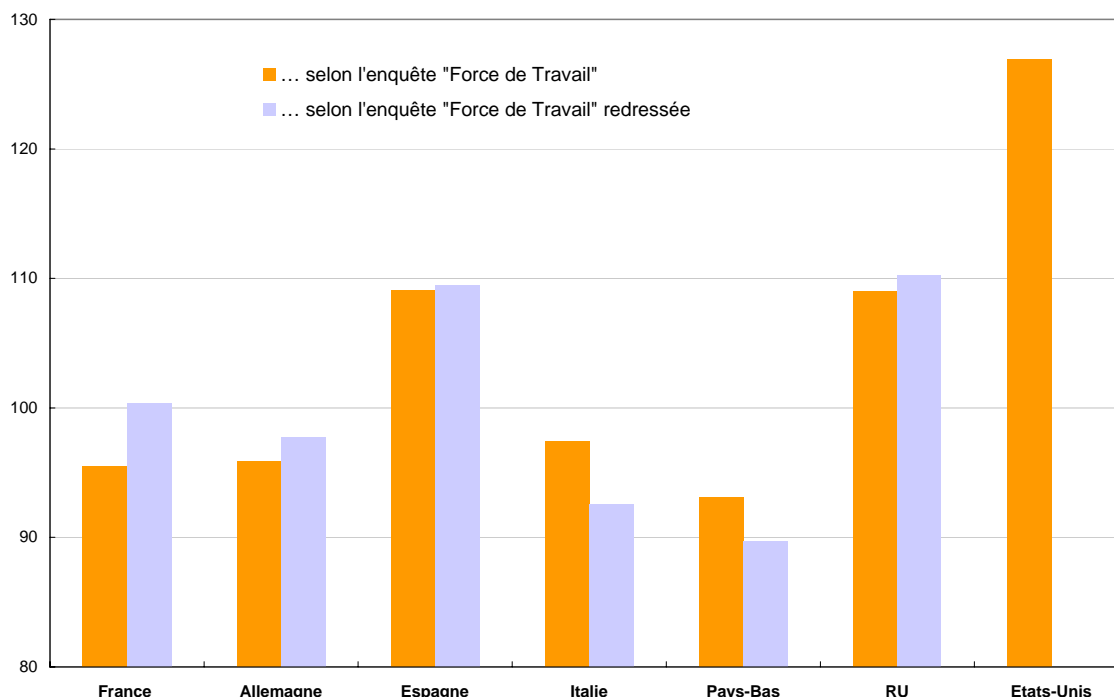
*Source* : Estimations OCDE à partir des enquêtes nationales et Européennes de la population active.

De la même manière, les taux d'activité chez les 15-64 ans sont différents : faibles en Italie (63,4 % en 2004), en Espagne (68,9 %) et en France (69,6 %), ces taux sont supérieurs en Allemagne (72,9 %) et surtout au Royaume-Uni (74,6 %), au Pays-Bas (75,4 %) et aux Etats-Unis (75,8 %). Si l'on corrige l'évaluation des durée annuelles effectives par ces taux d'activité, on obtient une mesure de la durée effective tout au long de la vie (graphique 2).

<sup>5</sup> OCDE (2005), « Ageing and employment policies ».

## Graphique 2. Durée effective tout au long de la vie...

100 = moyenne des pays européens étudiés



Sources : DARES, OCDE, calculs OFCE.

Ce calcul nous indique que, compte tenu des taux d'activité et de la durée annuelle effective observés en 2004, les salariés aux Etats-Unis travaillent 27 % de plus que la moyenne des pays européens étudiés. Les salariés espagnols et anglais travaillent quant à eux 9 % de plus que la moyenne, les Italiens 3 % de moins, les français et les allemands 4 % de moins. Les hollandais auraient quant à eux une durée tout au long de leur vie inférieure à 7 % à la moyenne des ses principaux partenaires (graphique 2).

Cette hiérarchie est quelque peu différente si l'on retient l'évaluation de la durée annuelle redressée des congés et jours fériés légaux. Dans ces conditions, les Français seraient dans la moyenne tandis que les Italiens et les hollandais travailleraient respectivement 7 % et 10 % de moins que la moyenne (graphique 2). Avec l'entrée en vigueur de la législation relative aux 35 heures, la France est le pays où la durée hebdomadaire légale est la plus basse. Mais, si l'on tient compte des différences de recours au temps partiel, des durées de travail dans ce type de contrat, des congés maladie, maternité, des jours fériés et des heures supplémentaires, la France se trouve en réalité dans une situation intermédiaire avec une durée du travail inférieure à celle effective aux Etats-Unis, en Espagne et en Italie, proche de celle au Royaume Uni et supérieure à celle en vigueur en Allemagne et au Pays-Bas. Ce constat se retrouve lorsque l'on prend en compte les taux d'activité en calculant une durée du travail tout au long de la vie.

# La France a-t-elle perdu en compétitivité et en attractivité?

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

Mesurer la compétitivité (ou l'attractivité) d'un pays n'est pas chose facile. La notion même fait l'objet de débats et les résultats empiriques sont très différents d'une étude à l'autre. Dans la plupart des travaux réalisés, les notions de compétitivité et d'attractivité sont mélangées (Direction de la Prévision, 2004)<sup>1</sup>. Il est cependant nécessaire de distinguer ces deux concepts. La compétitivité d'un pays est la capacité du secteur productif à répondre à la demande intérieure et étrangère tout en offrant aux résidents un niveau de vie croissant et soutenable.

L'appréciation de la compétitivité d'un pays fait appel à deux approches complémentaires (Debonneuil et *alii*, 2003)<sup>2</sup> : les indicateurs de performance d'un côté et leurs déterminants de l'autre. La première approche axée sur les résultats est une approche *ex post* de la compétitivité. Les indicateurs les plus pertinents sont alors les parts de marché des exportations dans le commerce mondial qui renvoient eux-mêmes à des éléments « prix » et « hors prix ». La seconde approche (compétitivité *ex ante*), qui s'intéresse aux déterminants internes de la croissance, regroupe des éléments touchant à l'attractivité que l'on développera plus loin.

## De bons indicateurs de performances

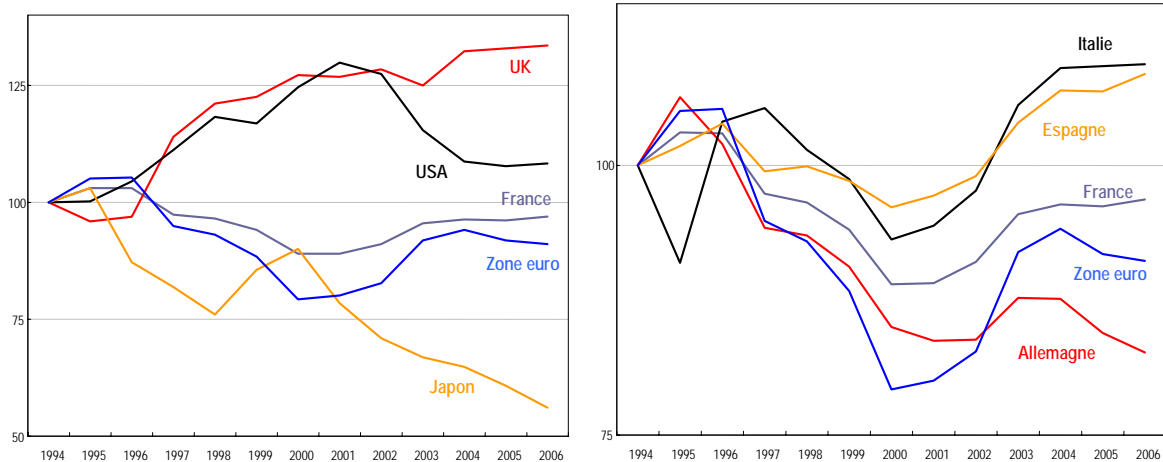
Au cours des années 90 et jusqu'au début des années 2000, la France a amélioré sa compétitivité-prix, et ce quelque soit l'indicateur retenu. Que l'on prenne les coûts salariaux unitaires pour l'ensemble de l'économie ou pour le seul secteur manufacturier, les prix du PIB ou ceux des exportations, la France se situe au début des années 2000 à un niveau inférieur à celui constaté 10 ans auparavant. Mieux, par la désinflation et la modération salariale, la France est, parmi les grands pays, celui qui a le plus réduit ses coûts salariaux unitaires dans le secteur manufacturier au cours de cette période (graphiques 3 et 4). Au regard du coût salarial pour l'ensemble de l'économie, seule l'Allemagne fait mieux que la France. Cette amélioration est d'autant plus remarquable qu'elle s'est déroulée au cours d'une période d'évolution tendancielle du taux de change effectif légèrement défavorable.

---

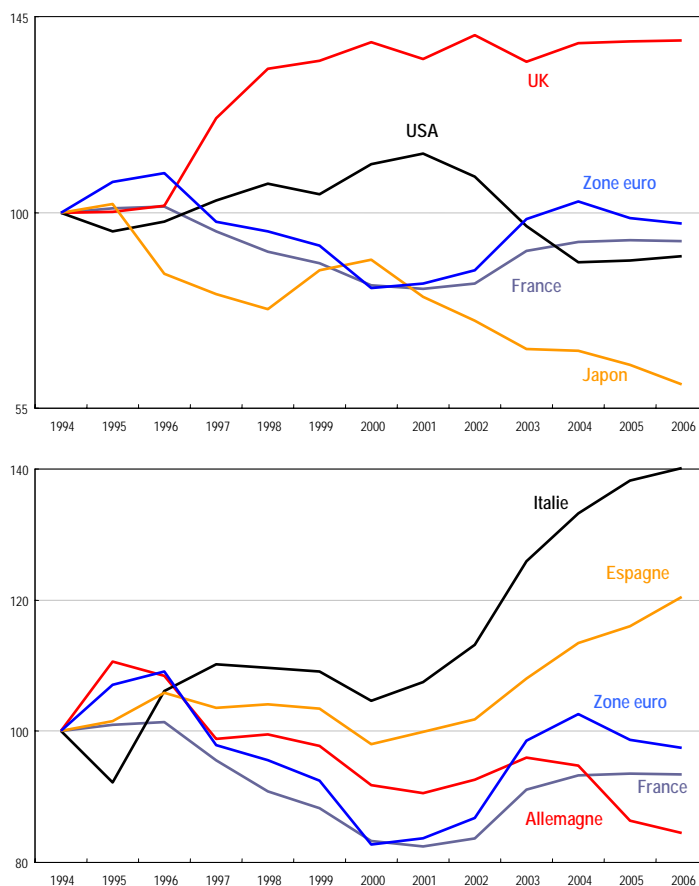
<sup>1</sup> Direction de la Prévision du ministère de l'Économie et des Finances, « Compétitivité et attractivité de l'économie française », *Analyses Économiques*, n° 36, avril 2004.

<sup>2</sup> Debonneuil M. et Fontagné L. (2003), « Compétitivité », *Rapport du Conseil d'Analyse Économique*, n° 40, La Documentation française.

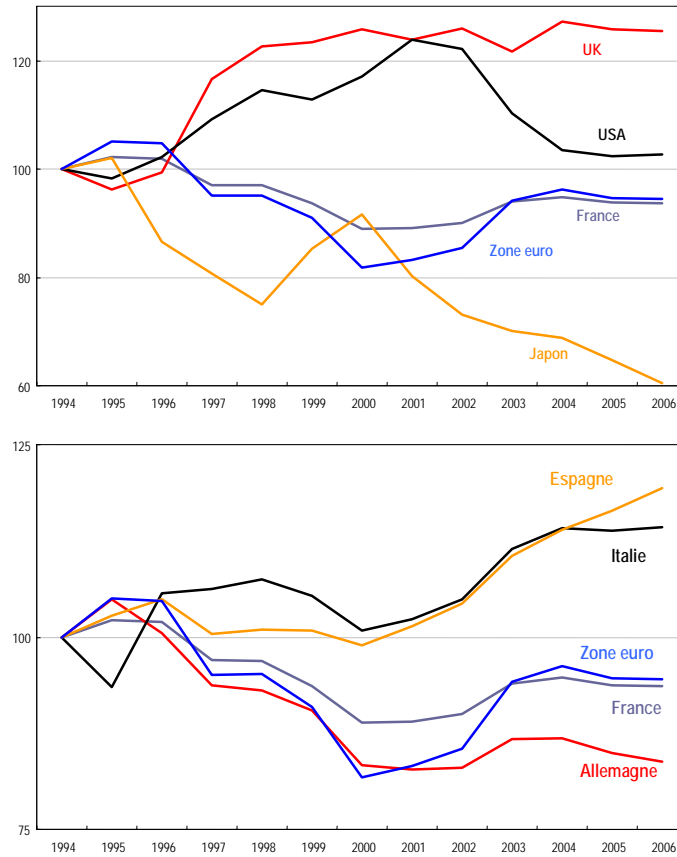
### Graphiques 1-2. Coûts salariaux unitaires pour l'ensemble de l'économie 100=1994



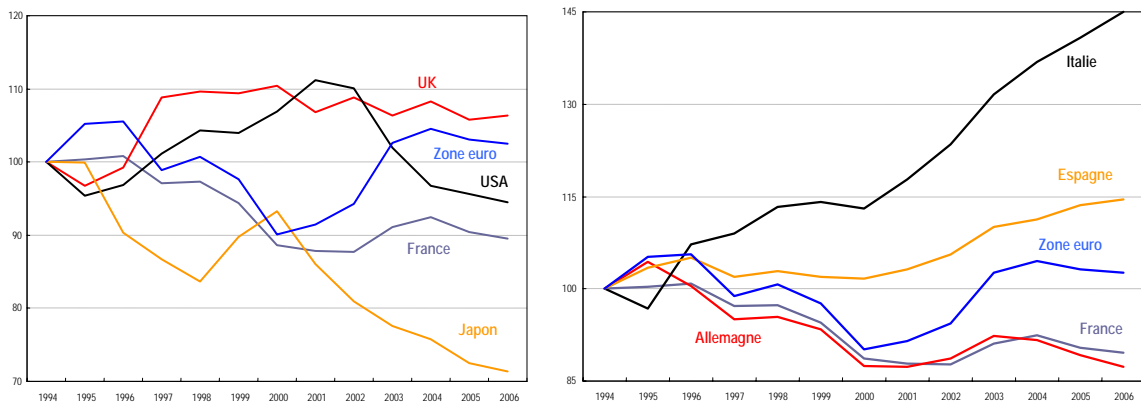
### Graphiques 3-4. Coûts salariaux unitaires du secteur manufacturier



### Graphiques 5-6. Prix du PIB



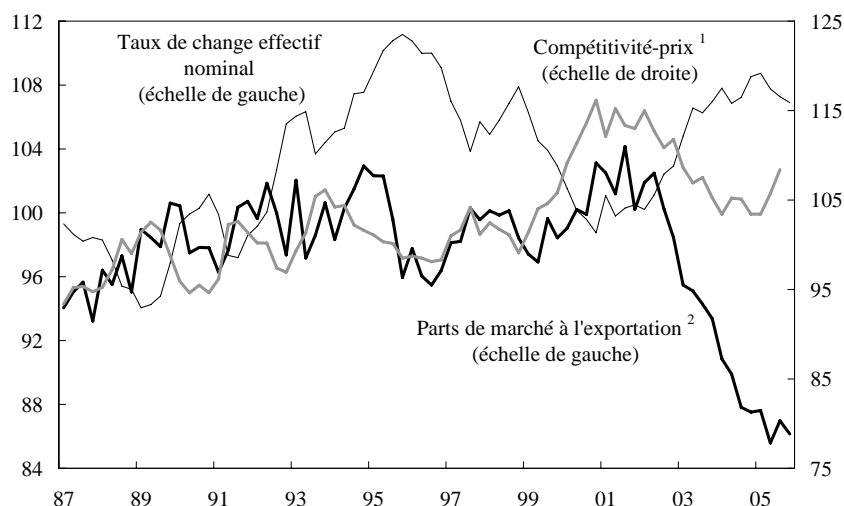
### Graphiques 7-8. Prix des exportations



Source : Commission européenne.

Au cours de cette décennie, en maîtrisant mieux ses coûts salariaux que la plupart des pays européens et des pays anglo-saxons, la France a amélioré sa compétitivité prix et, par là, sa part de marché dans le commerce mondial. Celle-ci, soutenue par la faiblesse de l'euro et la modération salariale, a atteint un point haut en 2001 (graphique 9).

**Graphique 9. Compétitivité-prix, taux de change effectif nominal et parts de marché**  
Indice base 100 en 1995



<sup>1</sup> Rapport des prix des concurrents à l'exportation sur les prix à l'exportation français.

<sup>2</sup> Rapport des exportations françaises à la demande adressée à la France en volume.

Sources : INSEE, comptes nationaux, estimation OFCE.

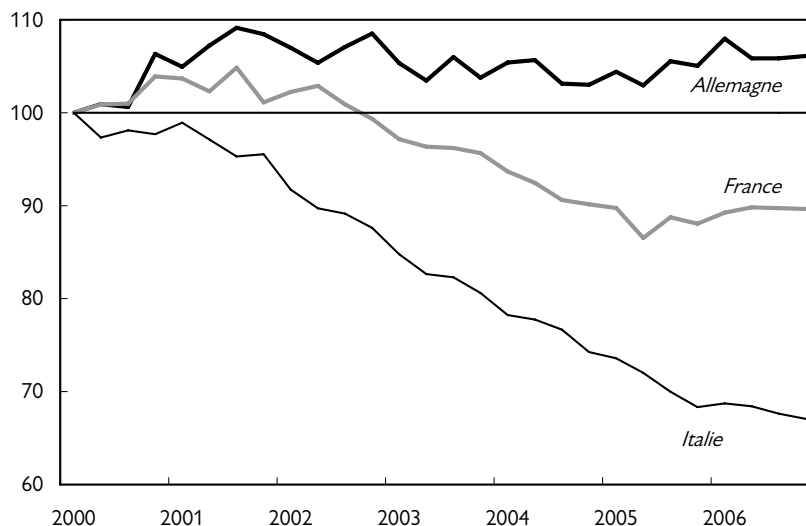
Depuis, la France a connu une lourde chute de ses parts de marché, principalement pour deux raisons : d'abord la perte de compétitivité-prix des exportations françaises consécutive à l'appréciation du taux de change effectif nominal de la France (valeur nominale par rapport à un panier de monnaies) comparable à celle observée au début des années 90, et ensuite, l'engagement d'une politique de réduction drastique des coûts de production par l'Allemagne. Ainsi, engagée depuis 2002 dans une thérapie visant l'amélioration de l'offre par la restriction des revenus et des transferts, l'Allemagne a vu ses coûts salariaux unitaires diminuer en niveau absolu mais aussi relativement à ses autres partenaires européens dont la France (graphiques 1 à 4). Cette politique expliquerait 30 % des pertes de parts de marchés françaises enregistrées au cours des deux dernières années.

Mais ces pertes de parts de marché ne sont pas une spécificité française. La politique menée en Allemagne lui permet de gagner des parts de marché sur les pays qui lui sont géographiquement et structurellement proches, autrement dit les grands pays européens. Et à cet égard, la France n'est pas le pays qui souffre le plus en terme de pertes de parts de marché. L'Italie, par exemple, a connu au cours de cette période des pertes nettement supérieures. Cela s'explique en grande partie par le comportement des exportateurs français qui, en procédant à une réduction de leur marge à l'exportation, ont limité la hausse des prix des exportations au cours des dernières années. De leur côté, les exportateurs italiens n'ont pas réduit leur marge et ont laissé les prix à l'exportation augmenter très fortement (voir



graphiques 7 et 8 et Felettigh et *alii*, 2006<sup>3</sup>). Cela s'est traduit par des pertes de parts de marché trois fois supérieures en Italie qu'en France depuis le début des années 2000 (graphique 10).

**Graphique 10. Parts de marché depuis le début des années 2000**  
**100=2000**



Sources : données OCDE, données nationales, calculs OFCE.

## Une France toujours attractive

L'approche *ex ante* de la compétitivité, s'intéresse aux éléments touchant à l'attractivité. Selon la Direction de la Prévision, l'attractivité peut-être définie, comme la capacité à attirer des activités nouvelles et les facteurs de production mobiles — capitaux, travailleurs qualifiés — sur le territoire afin d'améliorer la compétitivité et permet de mesurer la situation d'un pays dans sa capacité à s'intégrer aux échanges internationaux.

Les indicateurs pour mesurer l'attractivité d'un territoire se sont largement développés avec la construction d'indices de compétitivité mêlant à la fois des variables macroéconomiques et des enquêtes d'opinion. Ces indicateurs d'attractivité, mélangeant des données quantitatives et des enquêtes qualitatives, placent la France entre la 11e et la 80e place selon les instituts<sup>4</sup> : les investisseurs sondés reprochent à la France une fiscalité trop lourde et une législation du travail trop rigide. Mais les classements établis avec ces indices

<sup>3</sup> Felettich A., Tedeschi R., Lecat R. et Pluyaud B. (2006), « Parts de marché et spécialisation commerciale de l'Allemagne, de la France et de l'Italie », *Bulletin de la Banque de France*, n°146, février.

<sup>4</sup> Pour ne citer que les études les plus médiatisées, mais très controversées, la France était classée respectivement, en 2005, au 11e et 30e rang mondial d'après le Business Competitiveness Index et le Growth Competitiveness Index du Forum économique mondial de Davos, 80e selon le Inward Foreign Direct Investment Performance Index du CNUCED en 2004 et 35e pour le World Competitiveness Overall Scoreboard de l'Institut international de management de Lausanne en 2006.

sont non seulement contestables, les méthodes utilisées manquant de robustesse (Cœuré et Rabaud, 2003)<sup>5</sup>, mais aussi très éloignées de ceux que l'on peut établir sur la base des seuls indicateurs quantitatifs. Parmi eux, le plus utilisé pour observer l'attractivité d'un territoire demeure les flux de capitaux de long terme liés à l'activité opérationnelle des groupes, c'est-à-dire les investissements directs étrangers (IDE) entrants dans le pays.

L'analyse des flux d'investissement directs apporte un diagnostic différent, en donnant une image positive de l'attractivité de la France. Dans un contexte de globalisation financière croissante, la France a amélioré sa place depuis le milieu des années 1980. Alors qu'elle figurait en sixième position en tant que pays d'accueil des IDE nets au cours des années 80, attirant moins de 4 % de l'ensemble des IDE, elle a atteint la troisième position en 2002 avec près de 8 % des IDE. En 2001, 2002 et 2003, l'éclatement de la bulle financière s'est accompagné d'une vive contraction des flux d'IDE dans le monde (baisse de 60 % entre 2000 et 2003) alors que ceux entrants en France ont continué à progresser en 2001 (56 milliards de dollars) et ne se sont contractés que de 20 % entre 2000 et 2003. En 2004, les IDE nets en France ont baissé de 48 %, ce recul tenant en partie à une grande opération de fusion entre sociétés résidentes faisant intervenir un investisseur étranger. Si l'on exclut cette opération, la diminution des IDE en France est ramenée à 29 %. Avec 40 milliards d'IDE nets en 2005, soit le double de 2004, la France se place au 4<sup>e</sup> rang après la Grande-Bretagne (qui bénéficie d'un score exceptionnel grâce à une fusion importante dans le secteur énergétique), la Chine et les Etats-Unis.

**Tableau 1. Flux d'entrée des IDE en pourcentage du total**

En %	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2005
<b>Etats-Unis</b>	11,9	34,6	20,1	15,2
<i>Rang</i>	3 <sup>e</sup>	1 <sup>er</sup>	1 <sup>er</sup>	1 <sup>er</sup>
<b>Royaume-Uni</b>	12,9	10,2	8,1	7,9
<i>Rang</i>	2 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>
<b>France</b>	5,5	3,9	5,7	6,0
<i>Rang</i>	5 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>
<b>Allemagne</b>	6,5	1,7	2,3	5,4
<i>Rang</i>	4 <sup>e</sup>	15 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>
<b>Pays-Bas</b>	4,1	2,5	3,7	3,9
<i>Rang</i>	8 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>
<b>Espagne</b>	2,2	3,4	4,1	3,9
<i>Rang</i>	11 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>
<b>Italie</b>	2,8	1,8	1,4	2,1
<i>Rang</i>	10 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>	17 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>
<b>Japon</b>	0,6	0,4	0,6	0,9
<i>Rang</i>	25 <sup>e</sup>	31 <sup>e</sup>	29 <sup>e</sup>	21 <sup>e</sup>

Sources : CNUCED (2006), calculs OFCE.

<sup>5</sup> Coeuré B. et Rabaud I. (2003), « Attractivité : analyse, perception et mesures », *Économie et Statistiques*, n° 363-364-365.

L'attractivité de la France comme terre d'accueil pour les investisseurs étrangers est encore confirmée par le taux de détention du capital des entreprises résidentes par les non-résidents. À la fin 2000, la France était, au sein des grands pays industrialisés, le pays le plus ouvert aux capitaux étrangers (26,6 %), après le Royaume-Uni (cf. tableau 2). Cette part des non-résidents dans le capital des entreprises résidentes en France a connu une croissance forte à partir de 1995, en particulier pour les sociétés cotées. À la fin 2000, les non-résidents détenaient environ 36 % du capital des entreprises cotées et 22 % de celui des non cotées (Dietsch, 2004)<sup>6</sup>. Pour les seules entreprises du CAC 40, les non résidents détenaient, à la fin 2005, 46 % de leur capital, soit 12 points de plus qu'à la fin 1997. Les actionnaires étrangers de ces groupes du CAC 40 sont à 43 % issus de la zone euro, 31 % des Etats-Unis et 13 % du Royaume-Uni.

**Tableau 2. Taux de détention du capital des entreprises résidentes par les non-résidents à la fin 2000**

En %

Royaume-Uni	France	Japon	Allemagne	États-Unis
37,2	26,6	18,2	14,8	11,4

Sources : Comptes nationaux financiers, Banque de France.

<sup>6</sup> Dietsch M. (sous la direction de) (2004), « Mondialisation et recomposition du capital des entreprises européennes », *Rapport du Commissariat Général du Plan*, La Documentation française, janvier.

# Inégalités de salaires et de revenus, la stabilité dans l'hétérogénéité

Gérard Cornilleau

## Des inégalités contenues, des classes moyennes fragiles

Le débat sur les salaires n'est plus aujourd'hui dominé par la question du coût du travail. Les baisses de charges sur les bas salaires ont ramené ce coût à un niveau compatible avec la concurrence des pays du même groupe que la France, et la fin de la chute de l'emploi non qualifié a été exemplaire de l'affaiblissement de la question du coût du travail. Mais, depuis quelques années, est apparu un autre débat, fondé sur une impression d'opposition croissante entre une France du milieu et du bas de l'échelle, soumise aux rigueurs de la modération salariale, et une France de cadres dynamiques ayant retrouvé le chemin de la croissance. Cette impression est-elle fondée ? On verra que les données disponibles mettent en évidence une relative stabilité de la distribution des revenus avec toutefois une tendance à la dégradation relative de la position des couches moyennes ou intermédiaires qui ne bénéficient ni des hausses administrées du SMIC et des prestations sociales minimales, ni des hausses de salaires et de revenu dont peuvent bénéficier les classes supérieures.

## Evolution générale des salaires et des revenus<sup>1</sup>

De 1960 à 2004, le salaire net annuel moyen (exprimé en euros de 2005) est passé de 9 900 à 22 500 €, autrement dit il a été multiplié par 2,3 en 44 ans. Au cours de cette longue période, l'échelle des salaires est restée très stable puisque le salaire minimum est passé de 4 300 à 12 100 € nets (soit une multiplication par 2,8) et que le seuil du 9<sup>ème</sup> décile de la répartition des salaires nets (90 % des salariés ont un salaire inférieur à ce seuil) est passé de 16 900 à 36 100 € nets (soit une multiplication par 2,1).

Le tableau 1 retrace les évolutions décennales des salaires nets moyens, minimum (Smig puis Smic), médian (seuil qui partage en deux parts égales la population des salariés), du 1<sup>er</sup> décile (10 % des salariés ont un salaire inférieur au seuil) et du 9<sup>ème</sup> décile.

---

<sup>1</sup> Sur l'évolution des salaires sur très longue période voir : Alain Bayet et Dominique Demailly, *Salaires et coûts salariaux, 45 ans d'évolution*, INSEE Première, n°449, mai 1996.

**Tableau 1 : Salaires nets annuels moyens des salariés à temps pleins dans les entreprises (hors administrations) en euros de 2005**

	1960	1970	70/60*	1980	80/70*	1990	90/80*	2000	2000/90*	2004	2004/2000*
salaire net moyen	9 900	14 700	4.0%	19 300	2.8%	20 900	0.8%	22 100	0.6%	22 500	0.4%
salaire minimum	4 300	6 000	3.4%	9 100	4.3%	10 200	1.1%	11 100	0.8%	12 100	2.2%
1er décile	4 400	6 600	4.1%	9 500	3.7%	10 500	1.0%	11 400	0.8%	12 300	1.9%
salaire net médian	8 400	11 900	3.5%	16 100	3.1%	17 200	0.7%	18 200	0.6%	18 100	-0.1%
9ème décile	16 900	24 100	3.6%	31 000	2.5%	34 200	1.0%	35 400	0.3%	36 100	0.5%
Minimum / Décile 9	25.4%	24.9%		29.4%		29.8%		31.4%		33.5%	
Minimum / Médian	51.2%	50.4%		56.5%		59.3%		61.0%		66.9%	
Médian / Décile 9	49.7%	49.4%		51.9%		50.3%		51.4%		50.1%	
Décile 9 – Minimum	12 600	18 100		21 900		24 000		24 300		24 000	
Décile 9 – Médian	8 500	12 200		14 900		17 000		17 200		18 000	
Médian – Minimum	4 100	5 900		7 000		7 000		7 100		6 000	

\*Taux de croissance annuels moyens

Source : Insee, Dads.

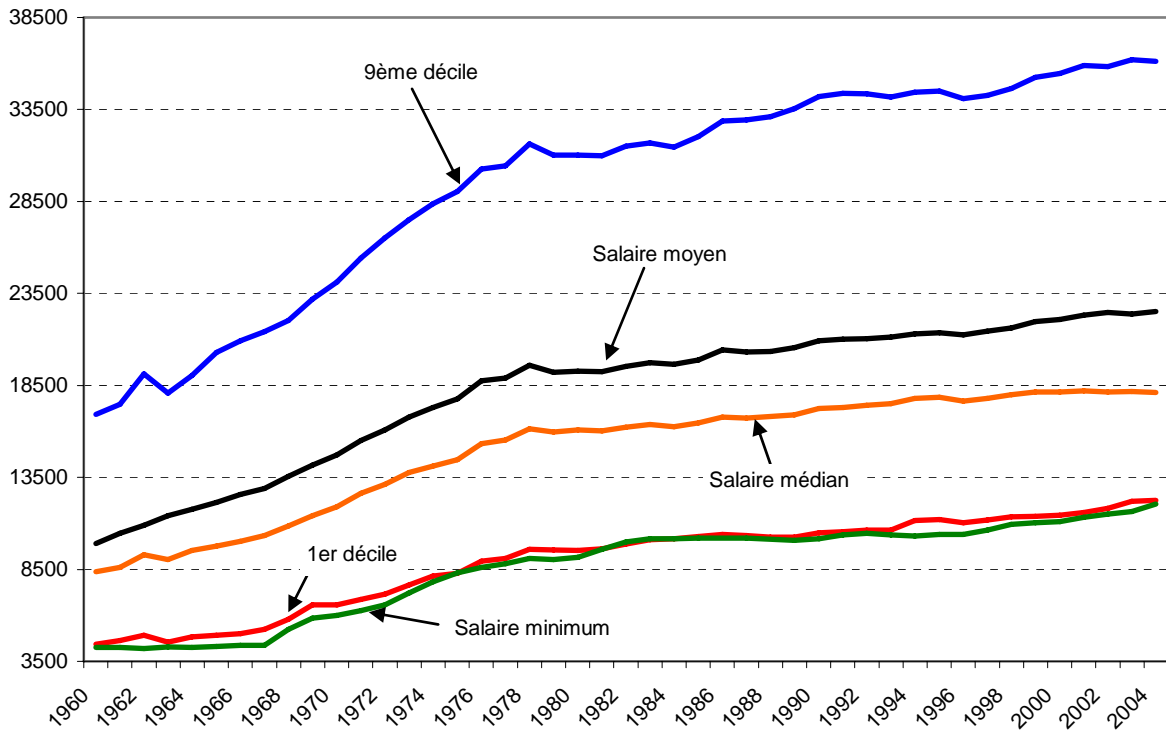
Au-delà de la grande stabilité relative de la distribution des salaires moyens deux faits peuvent être notés :

- Les bas salaires sont nettement contraints par le salaire minimum qui se confond pratiquement avec le seuil du premier décile. En conséquence, le bas de la hiérarchie salariale dépend beaucoup des décisions publiques. Au cours des années soixante (jusqu'en 1968), les faibles hausses du salaire minimum contribuaient à l'élargissement par le bas de la distribution salariale. Les années 2000 sont fortement affectées par les 35 heures et les hausses du Smic accordées dans le cadre de la réforme Fillon qui ont contribué à écraser le bas de la distribution des salaires ;
- Sous l'effet d'une croissance rapide et du maintien des niveaux relatifs de l'échelle des salaires, les écarts absolus de niveau de salaire réels ont augmenté jusqu'à la fin des années soixante-dix. Dans un contexte de forte hausse des revenus à tous les niveaux de l'échelle, cette croissance des inégalités absolue a été peu ressentie. Inversement, depuis les années quatre-vingt, le sentiment d'inégalité semble contredit par la hausse relative des bas salaires et la stabilisation des écarts de niveau de vie entre les salaires élevés, le salaire médian et les bas salaires. Cette contradiction résulte du contexte de faible croissance générale des revenus salariaux.

Les graphiques 1 à 4 permettent de visualiser ces évolutions générales ainsi que la forte rupture de pente de la hausse des salaires nets avant et après le choc pétrolier de 1974.

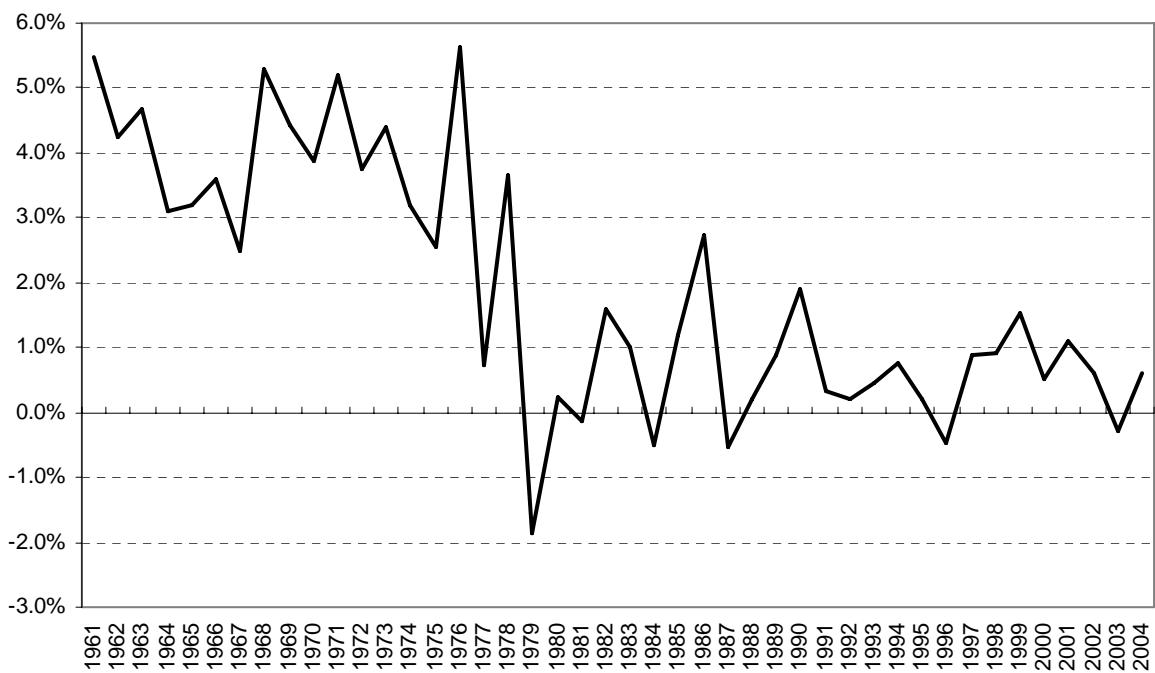


**Graphique 1 : Salaires annuels nets en € de 2005 (entreprises, salariés à temps plein)**



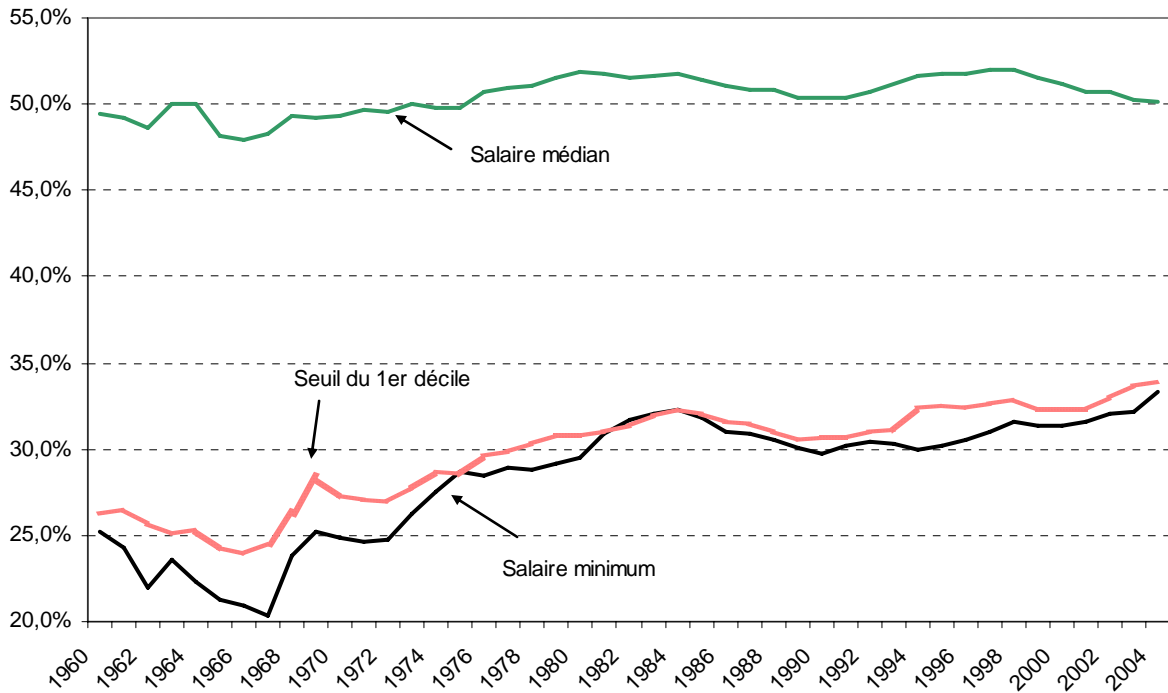
Source : Insee, Dads.

**Graphique 2 : Taux de croissance annuel du pouvoir d'achat du salaire net annuel moyen**

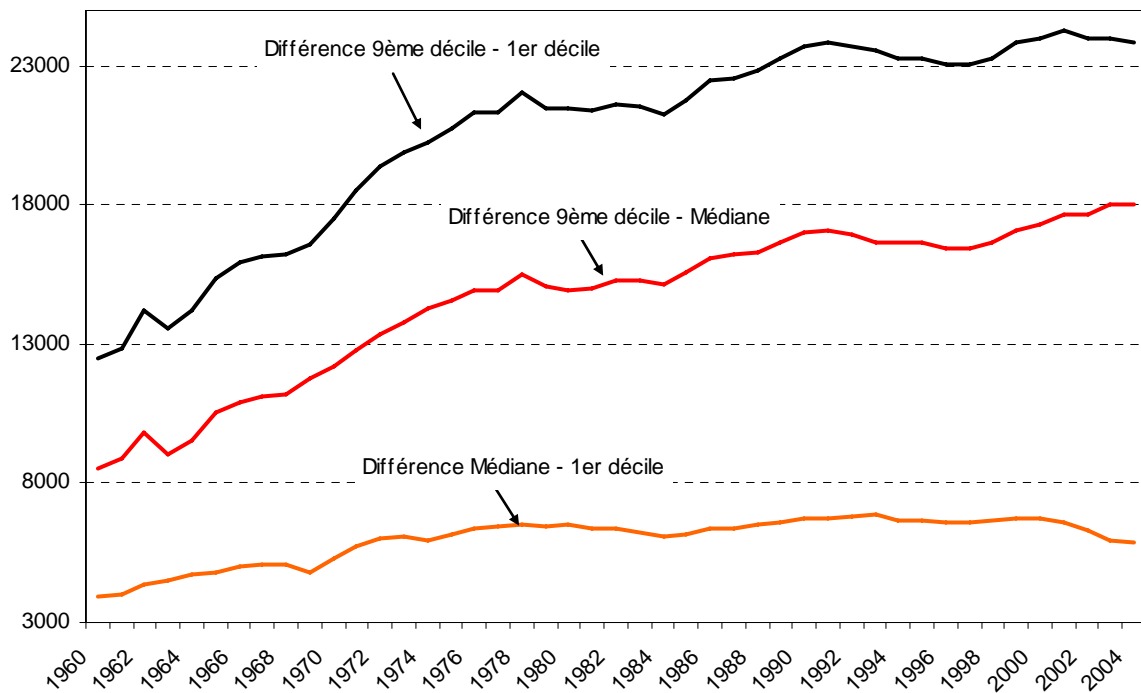


Source : Insee, Dads.

**Graphique 3 : Echelle relative des salaires (en % du seuil du 9ème décile)**



**Graphique 4 : échelle absolue des salaires ; différences absolues de salaires annuels réels (en €2005)**



Source : Insee, Dads.

## Evolutions moyennes par catégories sociales

En 2004, le salaire moyen des professions intermédiaires représentait un tout petit plus de 50 % du salaire moyen des cadres et professions intellectuelles supérieures. Celui des ouvriers et des employés un peu plus du tiers. Au cours des 20 dernières années, le pouvoir d'achat du salaire net moyen des cadres a augmenté de 0,2 % par an et celui des ouvriers de 0,4, alors que le salaire net réel moyen des professions intermédiaires et des employés diminuaient respectivement de 0,4 et 0,1 % par an.

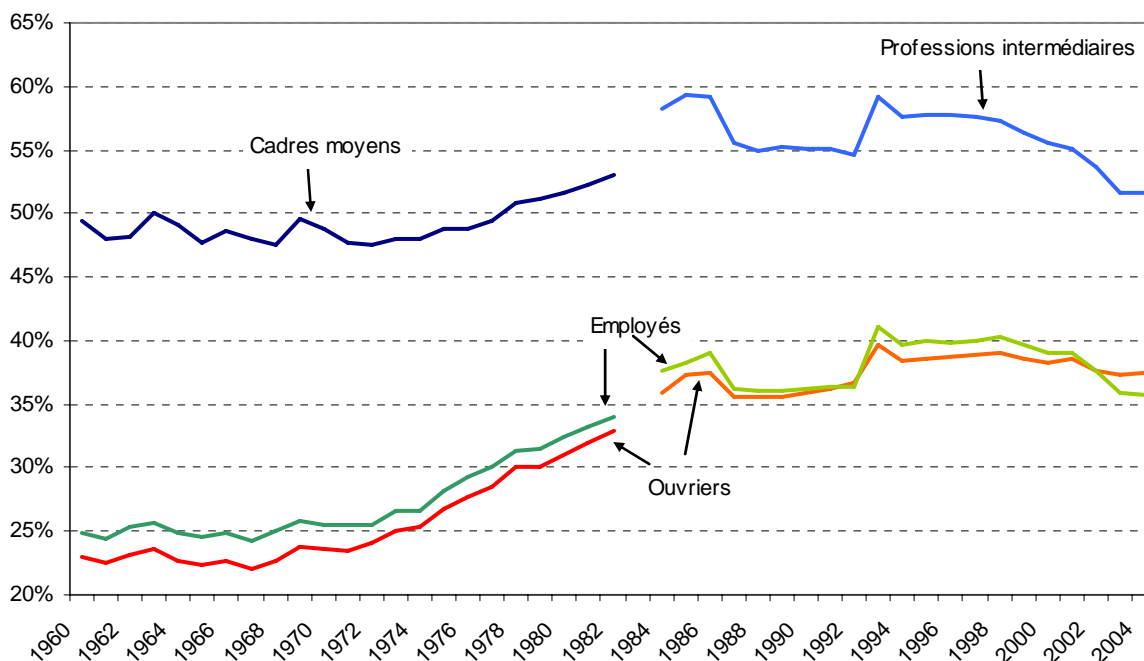
**Tableau 2 : Salaires nets annuels moyens des salariés à temps pleins dans les entreprises (hors administrations) en euros de 2005**

	Cadre et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers
1984	43 000	25 000	16 200	15 400
1994	42 000	24 200	16 700	16 100
2004	44 400	22 900	15 800	16 600
Taux de croissance annuel moyen 2004/1984	0.2%	- 0.4%	- 0.1%	0.4%

Source : Insee, *Dads*.

Sur longue période l'évolution des salaires par catégories sociales est caractérisée par une hausse des salaires relatifs des ouvriers et des employés (graphique 5).

**Graphique 5 : Les salaires par catégories sociales (en % du salaire moyen des cadres)**



Source : Insee, *Dads*.

L'augmentation relative des salaires des ouvriers et des employés s'est produite après 1968 jusqu'au début des années 1980. Depuis le milieu des années 1990, le mouvement a tendance à s'inverser avec une baisse du niveau relatif du salaire net des employés et plus encore des professions intermédiaires. Celles-ci auraient perdu presque 10 points de salaire relativement aux cadres supérieurs entre 1994 et 2004. Au cours des toutes dernières années, le salaire des employés serait aussi en forte baisse relative.

Ces évolutions suggèrent une croissance des inégalités au cours de la période la plus récente. Celle-ci est toutefois hétérogène, puisque les ouvriers seraient épargnés. Mais cette conclusion doit être tempérée par le fait que de nombreux changements structurels affectent les évolutions moyennes par catégories sociales.

Ainsi :

- La population des cadres rajeunit sous l'effet de la croissance des effectifs alors que celle des ouvriers vieillit. Il en résulte qu'à écart de salaire inchangé par âge, la moyenne relative des salaires ouvriers se rapproche de celle des cadres ;
- La réduction des postes d'ouvriers non qualifiés tend à augmenter le salaire moyen des ouvriers ;
- La répartition sectorielle et par taille d'entreprise des différentes catégories influence également les évolutions moyennes : au cours de la période la plus récente les employés, sur représentés dans le secteur tertiaire et dans les petites entreprises, ont souffert de la conjoncture de ces secteurs.

### **L'impact des carrières**

Comme on l'a vu, il est parfois difficile d'interpréter les évolutions statistiques moyennes. Ainsi, la hausse du salaire moyen ouvrier résulte pour partie de la réduction de l'emploi et de la disparition des moins qualifiés. L'augmentation plus limitée des salaires des cadres résulte quant à elle, partiellement, du rajeunissement de cette population. D'autre part, les évolutions moyennes masquent les évolutions individuelles qui résultent du jeu des carrières : un individu appartenant à un groupe dans lequel l'amplitude des carrières est faible verra son salaire dépendre principalement des évolutions générales. En sens inverse, dans les groupes à carrière ascendante forte, une faible hausse de la moyenne statistique pourra être compatible avec des augmentations individuelles plus élevées. Compte tenu des différences importantes dans les carrières il est donc indispensable pour comparer le devenir salarial des groupes sociaux de s'appuyer sur des données individuelles.

L'analyse de l'évolution des salaires par cohortes montre que le choc du milieu des années soixante dix a cassé le mouvement général de hausse des rémunérations moyennes sur l'ensemble de la vie active d'une génération à l'autre<sup>2</sup>. A partir des générations nées au début des années quarante, le salaire moyen baisse jusqu'à la génération 1956. Il se stabilise pour les générations suivantes, mais les salaires d'embauche diminuent, ce qui est compensé par des débuts de carrière plus rapides. En

---

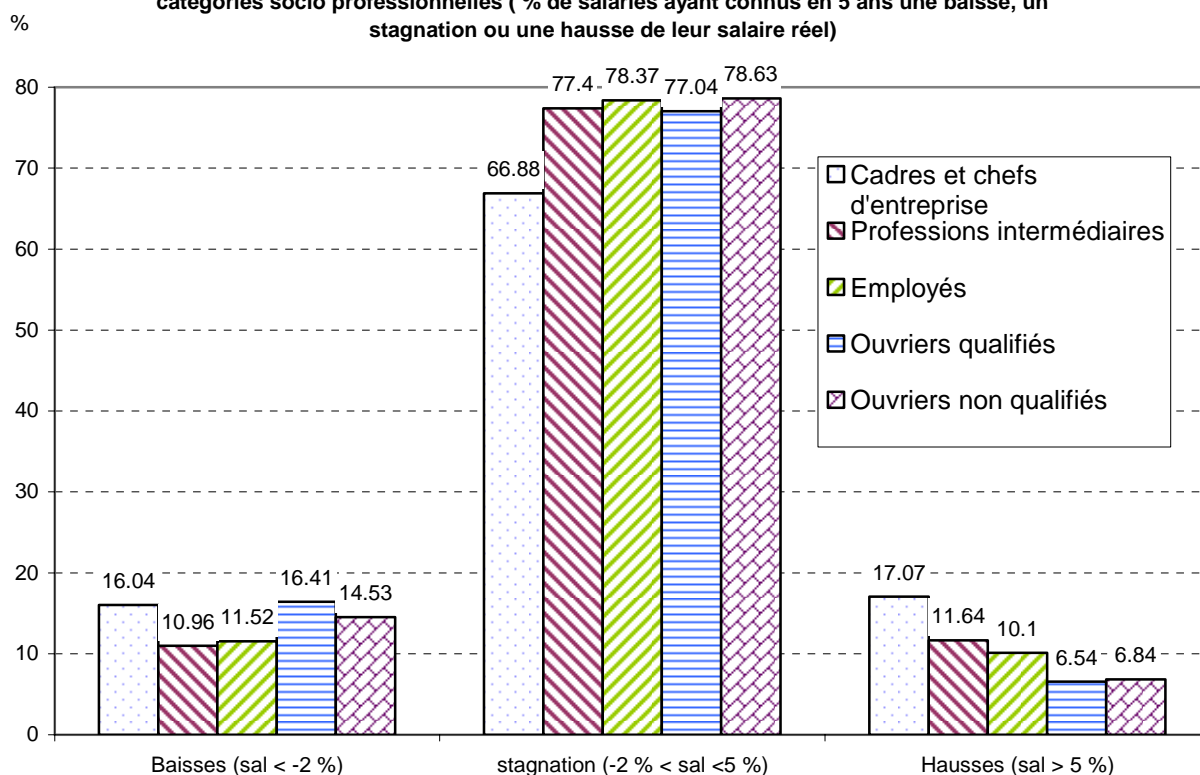
<sup>2</sup> Malik Koubi, « Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000 », *Economie et statistiques*, n°369-370, 2003.

outre la dispersion des carrières salariales augmente nettement ce qui accroît les inégalités.

En ce qui concerne les catégories sociales, l'évolution individuelle de salaires met en évidence la plus grande concentration de la variation des salaires des employés et surtout des ouvriers qui bénéficient beaucoup moins de l'effet de carrière que les cadres et les dirigeants d'entreprise. Les évolutions quinquennales de salaires individuels (graphique 8) qui incorporent les effets des ruptures de carrière (qui expliquent les baisses de rémunération) et ceux qui résultent de l'ascension sociale (passage à une catégorie supérieure), montrent ainsi qu'alors que 17 % des cadres ont obtenus une hausse de salaire réel supérieure à 5 % entre 1992 et 1997, seuls 12 % des professions intermédiaires, 10 % des employés et un peu moins de 7 % des ouvriers sont dans le même cas. Les ouvriers qualifiés apparaissent même très mal lotis puisqu'ils sont aussi nombreux que les cadres à avoir connu une baisse de salaire (16,4 % contre 16 %) alors que dans les autres catégories ceux qui connaissent des baisses de salaires sont un peu moins nombreux (11 % des professions intermédiaires et des employés, 14,5 % des ouvriers non qualifiés).

Ainsi les évolutions moyennes de salaires par catégories sociales masquent la dégradation de la situation relative des catégories moyennes et inférieures relativement aux cadres et aux dirigeants. Parce qu'ils bénéficient de moins d'opportunités de promotion que les catégories ouvrières en particulier, celles-ci voient leurs évolutions salariales dépendre de la conjoncture beaucoup plus que les cadres. Dans un contexte d'atonie générale, leurs situations individuelles sont en conséquence plus souvent stagnantes.

**Graphique 8 : Evolutions quinquennales (de 1992 à 1997) des salaires individuels par catégories socio professionnelles (% de salariés ayant connus en 5 ans une baisse, un stagnation ou une hausse de leur salaire réel)**



### Les revenus des ménages par catégories sociales

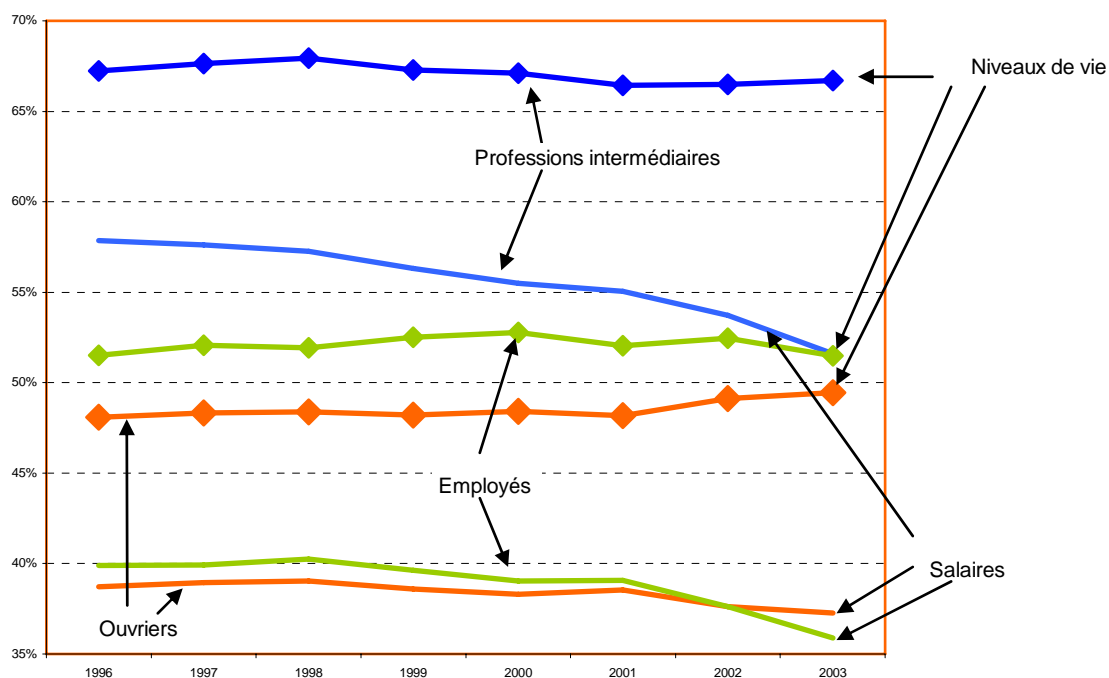
Si l'on s'intéresse au revenu réel et au niveau de vie des individus des différentes catégories sociales, il faut s'appuyer sur l'examen de l'évolution de l'ensemble des ressources des ménages net des cotisations et des impôts directs, calculée en tenant compte de la taille des familles<sup>3</sup>.

En général le calcul est réalisé en regroupant les revenus des personnes qui vivent au sein d'un même famille et en les divisant par le nombre d'unités de consommation caractéristiques du ménage<sup>4</sup>. Les écarts de niveaux de vie par catégories sociales sont plus faibles que les écarts de salaires du fait en particulier des prestations sociales sous conditions de ressources et de la progressivité du prélèvement direct (graphique 9).

<sup>3</sup> Pour une analyse complète de l'évolution des niveaux de vie, voir : Pascal Chevalier, Olivier Guillemain, Aude Lapinte, Jean-Paul Lorgnet ; *Les évolutions de niveau de vie entre 1970 et 2002*, Données sociales, la société française, édition 2006.

<sup>4</sup> L'échelle d'équivalence utilisé pour ce calcul est en général celle de l'OCDE modifiée qui attribue une unité de consommation au premier adulte du ménage, 0,5 aux autres personnes ayant plus de 14 ans et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

**Graphique 9 : Salaires et niveaux de vie par catégories sociales (en % du salaire moyen et du niveau de vie moyen des cadres)**



Ainsi, alors que le salaire moyen net des ouvriers représentait en 2003 environ 37 % de celui des cadres, le niveau de vie des familles ouvrières relativement aux familles de cadres atteignait environ 50 %.

Les sources disponibles ne permettent pas d'étudier l'évolution du niveau de vie par catégories sociales sur très longue période. On ne dispose que des 7 années de 1996 à 2003. Sur cette période néanmoins, on observe une réduction assez nette du salaire relatif des ouvriers, des employés et des professions intermédiaires. Toutefois la redistribution par les prestations sociales et les impôts a compensé l'augmentation des inégalités de revenus primaires ce qui aura permis de maintenir à peu près constante la répartition finale des niveaux de vie.



## **Synthèse**

Sur longue période, le fait principal concernant l'évolution des revenus salariaux reste la rupture du milieu des années 70 qui a suivi immédiatement les chocs pétroliers. Celle-ci a concerné l'ensemble de la hiérarchie salariale et autant les cadres que les ouvriers, les employés ou les professions intermédiaires. Cette évolution ne s'est pas accompagnée en France d'une accentuation des inégalités qui, au contraire, ont continué à régresser au cours des années 1980 et 1990. La réduction des inégalités salariales a résulté en particulier de la dynamique du salaire minimum dont la hausse volontariste a été très forte. Le système de transfert socio-fiscal a aussi joué son rôle et contribué, notamment au cours de la période la plus récente pendant laquelle une tendance à la réouverture de l'éventail des salaires est apparue, à limiter les inégalités de niveaux de vie. C'est au plan individuel et par génération que les évolutions salariales ont sans doute conduit aux résultats les moins favorables.

## La santé, entre difficultés financières et risques de dégradation qualitative

Gérard Cornilleau

La réputation du système de santé français est bonne, voire très bonne à l'extérieur comme en France. Toutefois depuis quelques années des doutes apparaissent quant à la pérennité de sa qualité, l'égalité de traitement des malades, ou la possibilité de financer une dépense dont l'augmentation excède structurellement celle du revenu national. Ce chapitre propose d'évaluer la pertinence de ces débats et des pistes de réforme envisagées.

### Une dépense importante dont la croissance est restée modérée

Parmi les pays de l'OCDE, la France se place en 2004 dans le groupe de ceux qui dépensent pour la santé de leur population environ dix points de PIB (tableau 1).

**Tableau 1 Dépenses totales de santé en % du PIB**

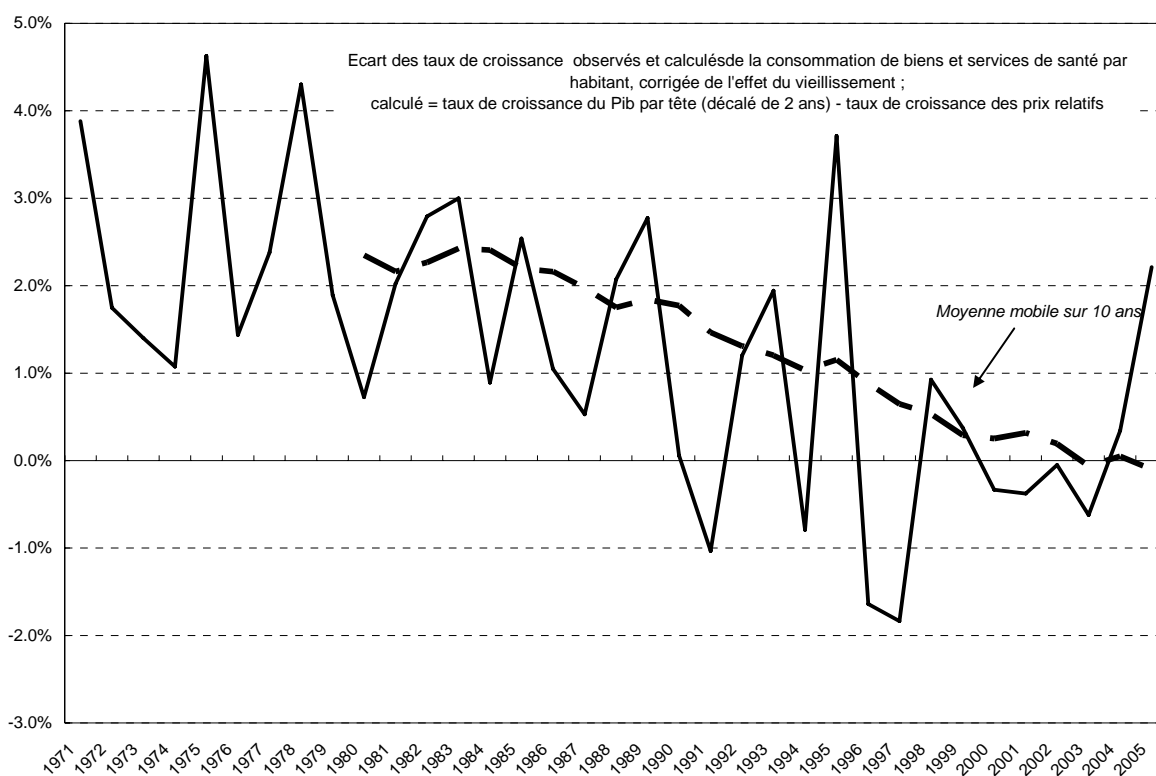
	2004	1995	Variations 2004-1995
Etats-Unis	15.30	13.30	2.00
Suisse	11.60	9.70	1.90
Allemagne	10.90	10.30	0.60
France	10.50	9.40	1.10
Belgique	10.10	8.20	1.90
Portugal	10.00	8.20	1.80
Grèce	10.00	9.60	0.40
Canada	9.90	9.20	0.70
Norvège	9.70	7.90	1.80
Autriche	9.60	9.70	-0.10
Pays-Bas	9.20	8.10	1.10
Australie	9.20	8.00	1.20
Suède	9.10	8.10	1.00
Danemark	8.90	8.10	0.80
Nlle-Zélande	8.40	7.20	1.20
Italie	8.40	7.10	1.30
RU	8.30	7.00	1.30
Hongrie	8.30	7.40	0.90
Espagne	8.10	7.40	0.70
Japon	8.00	6.80	1.20
Finlande	7.50	7.40	0.10
Rép. Tch.	7.30	7.00	0.30
Irlande	7.10	6.70	0.40
Pologne	6.50	5.60	0.90
Rép. Slov.	5.90	5.80	0.10

Source : OCDE, Eco-santé.

8 pays, dont l'Allemagne, ont une dépense de santé comprise entre 9,5 et 11 %. La France est donc loin d'être une exception. D'autre part, depuis 1995, la dépense française a augmenté de 1,1 point de PIB ce qui la place cette fois tout à fait dans la moyenne (1 point pour l'OCDE). Il n'y a donc pas trace d'une « explosion » des dépenses de santé en comparaison internationale.

Ce diagnostic est confirmé par l'analyse de l'évolution des dépenses par habitant sur longue période<sup>1</sup>. Si l'on tient compte de la contribution de la démographie (hausse de la population et vieillissement) on observe que l'écart entre le taux de croissance du PIB par tête et celui de dépense de santé par habitant, qui représente en gros la croissance autonome des dépenses (celle qui ne s'explique ni par la hausse de la richesse, ni par l'augmentation de la population et son vieillissement), est en nette diminution (graphique 1)

**Graphique 1 : croissance autonome des dépenses de santé**



Certes, on observe en 2004 et 2005 une croissance plus vive des dépenses, mais celle-ci ne fait que compenser les réductions fortes des années quatre-vingt-dix et ne modifie donc pas la tendance longue au ralentissement de la croissance des dépenses, confirmée en 2006.

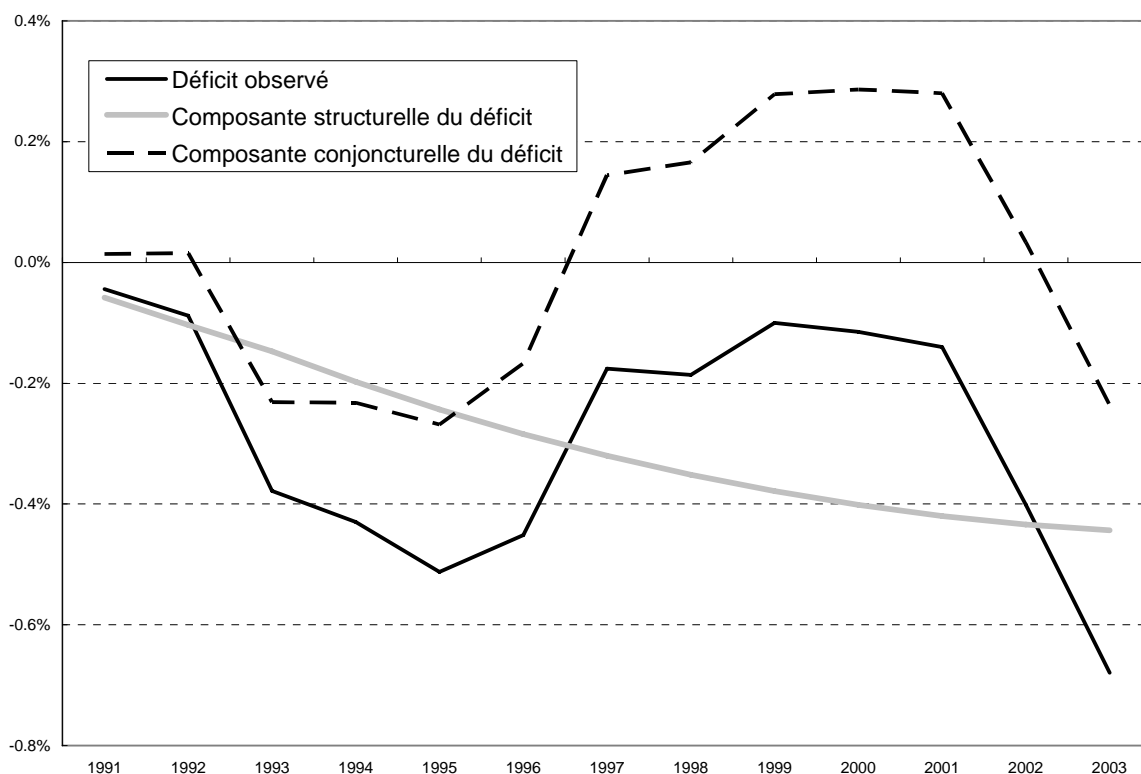
<sup>1</sup> Voir, Gérard. Cornilleau, Cyrille. Hagneré et Bruno. Ventelou, « L'Assurance maladie : soins de court terme et traitement à long terme », *Revue de l'OFCE* n°91, octobre 2004.

## Les difficultés financières de l'assurance maladie

Pourtant, la question du financement des dépenses de santé, et le « trou » récurrent de la Sécurité sociale, sont revenus sur le devant de la scène à partir de 2002 justifiant un nouveau plan de réforme en 2004.

L'analyse détaillée des causes des problèmes financiers de l'assurance maladie montre qu'ils résultent d'un défaut permanent d'ajustement des prélèvements au niveau requis par l'équilibre de long terme du régime<sup>2</sup>. Ainsi en 2003 le déficit observé d'environ 0,7 point de PIB, s'expliquait pour 0,2 point par la situation conjoncturelle (le ralentissement de la croissance économique ayant freiné les recettes) et pour 0,5 point par l'insuffisance structurelle du financement (graphique 2).

**Graphique 2 : déficit structurel et conjoncturel de l'assurance maladie**



La réforme votée en août 2004 visait d'abord le rétablissement de l'équilibre financier par la modération de l'augmentation des dépenses. Elle a apparemment produit ses effets rapidement puisque la croissance des dépenses de santé est revenue, dès 2005, à 3,9 % (2,7 % en volume) alors qu'elle avait atteint 6,4 % (3,3 en volume) en 2003 et 5,1 % (3,4 en volume) en 2004. En 2006, le ralentissement devrait se confirmer, la tendance des dépenses

<sup>2</sup> Voir Gérard. Cornilleau, Cyrille Haigneré et Bruno Ventelou, *op.cit.*

remboursées par l'assurance maladie étant inférieure à 3 %. D'autre part, le déficit de la branche maladie de la sécurité sociale qui était de 11,6 milliards d'euros en 2004 est passé à 8 milliards en 2005 et devrait être ramené à 6 milliards en 2006.

Il est tentant d'imputer aux seules mesures structurelles du plan de 2004 ces évolutions favorables. Mais l'observation de longue période des dépenses de santé et l'analyse des facteurs de réduction du déficit incitent à modérer le commentaire. Comme on l'a vu, sur longue période, les dépenses de santé augmentent plus rapidement que le PIB : de 1970 à 2000 leur part a doublé passant de 5 à 10 %. Depuis le milieu des années 1990 cette croissance a fortement ralentie, mais il subsiste une tendance à la hausse de la part des dépenses de santé dans la Pib de l'ordre de 0,1 point par an. Cette hausse résulte en partie du vieillissement de la population (environ 1 point de croissance du volume des dépenses de santé par habitant s'explique de cette manière), mais elle reflète aussi les effets du progrès des techniques médicales qui rend les soins de plus en plus coûteux. Depuis la réforme, on n'a pas observé d'inflexion significative de cette tendance. Le ralentissement de la hausse des dépenses compense l'accélération qui avait été observée à la fin des années 90 et au début des années 2000.

La réduction du déficit de l'assurance maladie observée en 2005 et 2006 résulte donc essentiellement des mesures financières de la réforme de 2004. Celles-ci consistaient en une hausse de la CSG, un transfert du budget de l'État (taxe sur le tabac), une augmentation de la contribution des entreprises et un rééchelonnement du remboursement de la dette sociale. La hausse prévue des ressources de l'assurance maladie était de 4,2 milliards d'euros, répartie en 2,3 milliards d'augmentation de la CSG<sup>3</sup>, 0,9 milliard de contribution des entreprises (C3S) et 1 milliard de transfert de droits de tabac perçus par l'État. Du côté des dépenses, 1 milliard de remboursements a été économisé essentiellement du fait du non remboursement de 1 euro par consultation. Enfin 1,1 milliard de dépenses financières a été transféré à la CADES. Les mesures financières représentaient donc au total 6,3 milliards d'euros. La baisse du déficit de l'assurance maladie entre 2004 et 2006 devrait atteindre 5,6 milliards.

---

<sup>3</sup> Inégalement répartie entre les salariés, dont le taux de CSG a été augmenté de 0,16 point (du fait de l'élargissement de l'assiette de 0,95 à 0,97 fois le salaire), les retraités (+ 0,4 point) et les revenus du capital (+ 0,7 point). Cette hausse différenciée de la CSG a défavorisé les retraités (et les titulaires de pension d'invalidité) au motif de l'harmonisation du prélèvement avec les salariés, alors que la réforme de retraites ampute déjà leur pouvoir d'achat. L'harmonisation des prélèvements des retraités et des salariés aurait dû passer par l'égalisation des taux de CSG, compensée par une augmentation des pensions.

La question de la réforme de l'assurance maladie est donc toujours d'actualité. Manifestement, la mesure phare de la réforme de 2004, l'organisation et la coordination du parcours de soins à partir de l'obligation de visite du médecin référent, peine à produire des effets sensibles. Du côté de l'hôpital, la mise en place du financement à l'activité en remplacement du budget global est trop récente (seuls 10 % du budget des hôpitaux avait été transféré sur la tarification à l'activité en 2004, 25 % en 2005 et 35 % en 2006) pour que l'on puisse en tirer des conclusions quant à l'impact de la réforme sur le niveau des dépenses et l'efficacité des soins. La seule évolution qui peut sembler structurelle, mais elle est très récente, concerne la consommation de médicaments qui commence à fléchir en même temps que les prescriptions de génériques se développent.

Faut-il dès lors attendre que la réforme produise son plein effet ? Ou faut-il envisager une nouvelle réforme ? Celle-ci est sans doute d'autant plus nécessaire que des évolutions inquiétantes ont vu le jour avec le refus de soin de bénéficiaires de la CMU de la part d'un nombre significatif de médecins particulièrement parmi les spécialistes. La croissance apparemment non contrôlée des suppléments d'honoraires réclamés par les médecins a permis une augmentation très importante de leurs rémunérations, mais constitue aussi un frein à l'accès aux soins des plus démunis qui renforce le sentiment d'une dégradation qualitative du système de santé.

### **Les réformes structurelles entre le possible et le souhaitable**

On peut classer en quatre catégories les mesures susceptibles d'être mises en œuvre : la première est relative à la définition des soins qui doivent être remboursés par l'assurance publique ; la deuxième regroupe les mesures qui peuvent influencer la demande de soins ; la troisième concerne celles qui permettraient d'améliorer l'offre et la quatrième les mesures visant à créer un système de soins intégré.

## La question du périmètre de l'assurance santé

Le critère généralement admis pour séparer les dépenses de soins ayant vocation à être remboursées par l'assurance maladie de celles qui doivent rester à la charge des patients est celui qui sépare les soins indispensables des soins de confort. Il existe déjà un « panier de soins » défini de manière implicite, qui fixe *a posteriori* le périmètre de l'assurance maladie. Mais cette frontière est floue et tracée en pointillés : certaines dépenses sont prises en charge à 100 %, d'autres à 60 %, d'autres à 35, d'autres encore moins (prothèses dentaires, optique, etc.). Est-il possible de rendre les contours plus nets ? Peut-on envisager une restriction du périmètre des soins remboursés susceptible de générer une économie de dépenses ? Dans deux rapports de 2000 et 2001, le Haut comité de la santé publique<sup>4</sup> a bien mis en évidence la difficulté de l'exercice et les risques d'accroissement des inégalités ou d'impact négatif sur la santé publique d'une définition trop restrictive du panier de soins et de services remboursables. En théorie, le panier remboursable doit couvrir toutes les dépenses dont l'efficacité médicale est reconnue, qui assurent l'égalité des citoyens dans l'accès à la santé ou qui concourent à l'amélioration de la santé publique. Le premier point ne devrait pas poser de problème, si ce n'est que l'efficacité est évidemment relative et qu'elle doit être appréciée concrètement en fonction des cas traités. Le deuxième critère implique que le panier de soins prenne en compte les dépenses qui concourent à maintenir les individus en bonne santé et pas seulement celles de traitement des maladies.

Ceci conduit à inclure dans le panier de soins remboursables les dépenses de réparation (prothèses dentaires), de prévention ou de sevrage (produits d'aide à l'arrêt du tabac). L'argument d'égal accès à la santé (et pas seulement aux soins) incite aussi à retenir des taux de remboursement élevés, qu'ils soient partagés ou pas entre l'assureur public et les assureurs complémentaires, pourvu que l'accès à l'assurance soit garanti aux plus démunis. Il est enfin renforcé par le critère d'amélioration de la santé publique. Ce dernier critère est rationnel car la santé publique garantit la minimisation des coûts des pathologies évitables, tout en améliorant le bien-être. Il justifie, comme le deuxième argument, la prise en charge des dépenses de prévention et de dépistage. Or, en France, une partie « cachée » des coûts de la prévention est incluse dans les dépenses courantes de soins. L'IRDES a ainsi montré qu'à minima 8 % des dépenses

---

<sup>4</sup> Haut Comité de la santé publique, *Le panier de biens et services de santé : première approche*, Éditions ENSP, Rennes, 2000 et *Le panier de biens et services de santé -2*, Éditions ENSP, Rennes, 2001.

courantes de médecine de ville devraient être comptabilisés en dépenses de prévention<sup>5</sup>. Dès lors, il devient très difficile d'exclure du panier de soins de base la plupart des dépenses courantes de soins.

Trois conclusions apparaissent. En premier lieu la distinction entre petit et grand risque n'est pas pertinente et il est souhaitable de prendre en charge, dès le premier euro, avec un haut niveau de remboursement l'essentiel des dépenses de soins. Une réflexion approfondie sur le panier de soins conduit à préconiser son extension (dentaire, optique) et l'augmentation des taux de remboursement du petit risque (éventuellement par l'extension gratuite des couvertures complémentaires pour ceux qui n'en disposent pas, faute de revenus suffisants).

La deuxième conclusion porte sur la nature du panier de soins, dont le contenu devrait plutôt être défini comme un ensemble de bonnes pratiques – bien remboursées – adaptée à chaque cas, plutôt que comme une collection de médicaments ou d'actes médicaux. Une évolution de ce type est difficile dans un système de médecine libérale où le libre choix du patient et du médecin implique le remboursement d'actes isolés inscrits dans une nomenclature. Pour aller dans cette direction, il faudrait une intégration de la décision de soins et de la fonction de remboursement avec par exemple la mise en place d'un système de « *fundholding* » à l'anglaise où le médecin, devenu « référent », gère une enveloppe financière dont le montant dépend de la pathologie traitée.

Enfin, la dernière conclusion est qu'il n'existe pas de critère clair permettant de distinguer ce qui devrait relever de l'assurance publique de ce qui devrait relever de l'assurance privée complémentaire. L'objectif d'un accès égal à la santé implique la prise en charge publique, ou l'accès gratuit, au système de santé pour le plus grand nombre. De ce point de vue, que l'assureur soit public et assure directement les remboursements ou que l'assureur soit privé et que les cotisations soient prises en charge par des transferts, n'a pas beaucoup d'importance. A ceci près que la seconde solution, qui multiplie les intervenants et implique des systèmes complexes, peut être plus coûteuse que la première. Il n'y a que dans le cas d'un changement profond du système, avec la mise en place d'une intégration poussée des fonctions d'assurance et de production de soins, que la multiplicité des intervenants pourrait avoir un intérêt, car on pourrait alors bénéficier des retours d'expérience de modes d'organisation et de gestion de systèmes plus ou moins concurrents.

---

<sup>5</sup> Voir Philippe Le Fur, Valérie Paris, Céline Pereira, Thomas Renaud, Catherine Sermet, « Les dépenses de prévention dans les Comptes nationaux de la santé. Une approche exploratoire », CREDES, *Questions d'économie de la santé*, n° 68, juillet 2003.



## La régulation de la demande

Pour l'essentiel, la régulation de la demande de soins repose sur le ticket modérateur. Le co-paiement des dépenses par l'assurance et le bénéficiaire des soins est censé inciter ce dernier à limiter sa consommation aux soins vraiment indispensables. Toutefois, la particularité de la consommation de soins impose des limites strictes à l'utilisation de cette modalité de régulation. En effet, si les patients consomment pour se maintenir ou recouvrer un bon état de santé, la nature de la consommation de soins et son montant sont déterminés par les médecins<sup>6</sup>. Il en résulte que les restrictions de consommation induites par le co-paiement des dépenses, peuvent ne pas être adaptées à la demande de santé des individus. En pratique, certains assurés peuvent être amenés à renoncer à des soins qui auraient été très utiles à leur santé, faute d'une information pertinente sur le lien entre la dépense qui reste à leur charge et l'avantage qu'ils pourraient retirer de cette dépense.

Il est toujours délicat de fixer un ticket modérateur élevé sous peine de décourager l'accès aux soins des plus démunis et d'aggraver encore les inégalités de santé. Pour les cas les plus graves, le système français possède une porte de sortie grâce au système d'exonération du ticket modérateur pour le traitement des maladies graves. L'extension continue du champ de cette exonération limite évidemment l'efficacité financière du ticket modérateur. Une autre solution serait d'abandonner le ticket modérateur pour un système de franchise pure (non réassurable) : au lieu de laisser à la charge du patient un pourcentage des dépenses, on impose un coût fixe d'entrée dans le système de soins ; puis l'accès au panier de soins est gratuit pour le malade. Ce système est pénalisant pour les maladies bénignes fréquentes qui peuvent donner lieu à surconsommation. Mais il peut, comme toute baisse des remboursements, décourager l'accès au système de soins et constituer une désincitation à la prévention individuellement et collectivement dommageable. Une telle mesure devrait être assortie d'un effort important de prévention et d'une exonération de la franchise pour les personnes démunies. Ceci conduirait à ajouter un étage supplémentaire à l'assurance maladie. Au total, on aurait alors trois type de transferts associés à l'assurance maladie : le transfert lié à l'assurance de base (avec des cotisations proportionnelles au revenu et des prestations égalitaires) ; le transfert lié à la CMU et éventuellement à l'aide à l'achat d'une assurance complémentaire ; le transfert lié à l'exonération de la franchise sous

---

<sup>6</sup> Cette distinction a été introduite par Grossman en 1972 : « On the concept of health capital and the demand for health », *Journal of Political Economy*, 80.

conditions de ressources. Une telle configuration induirait une opacité et des coûts de gestion dont l'utilité est certainement discutable.

D'une manière générale, la régulation de la demande de soins constitue le volet le plus délicat de toute réforme du système de santé. La responsabilisation financière des individus peut en effet, compte tenu de l'information très imparfaite dont ils disposent sur leurs besoins réels en matière de soins, les amener à réaliser des arbitrages défavorables à leur santé, de telle manière que leurs dépenses peuvent en être augmentées à terme. Pour éviter le rationnement des soins des plus démunis, il faut en outre mettre en œuvre des dispositifs de transferts complexes et coûteux qui risquent, malgré tout, d'être insuffisants pour que l'on puisse les considérer comme totalement équitables. Le scandale du refus de soins des bénéficiaires de la CMU montre bien la difficulté d'un traitement différencié des patients en fonction de leurs revenus. En conséquence l'action sur la demande de soins est certainement la voie la moins porteuse d'économies financières et d'amélioration de la qualité des soins.

### **La régulation de l'offre**

La régulation de l'offre peut d'abord reposer sur un système de paiement des services de soins favorable à l'économie de moyens et à la qualité des soins. A l'hôpital, ce rôle est joué par la « tarification à l'activité » mise en place par le plan Hôpital 2007. Ce schéma de paiement instaure un prix fixe pour la rémunération des soins dispensés dans le cadre du traitement de chaque pathologie ; il est donc strictement associé à une nomenclature des maladies, le PMSI en France<sup>7</sup>. Le principe de ce type de tarification consiste à placer les établissements dans une situation de concurrence fictive : La rémunération des soins dispensés résultant de l'application d'un tarif fixé à partir de la moyenne des coûts observés, les établissements ont intérêt à réaliser l'effort maximal de maîtrise des coûts<sup>8</sup>. Cet effort devient, en effet, indispensable au maintien de leur activité, et il leur permet d'envisager la réalisation d'un surplus et le financement d'investissements supplémentaires (en matériels ou de toute autre nature). La dynamique qui résulte de la révision des tarifs, fixés à partir de moyennes qui enregistrent progressivement les effets des efforts réalisés par chaque établissement, doit conduire à aligner, *in fine*, les coûts de

---

<sup>7</sup> Programme de médicalisation des systèmes d'information. Ce système permet l'enregistrement statistique des soins prodigués lors des séjours hospitaliers, classés selon une nomenclature de GHM (Groupes homogènes de malades) défini à partir des pathologies traitées.

<sup>8</sup> Voir : Dominique Henriët, « Tarification à la pathologie : enjeux et perspectives de l'expérimentation en France », *Dossiers solidarité et santé*, Hors série, juillet 2002 (DREES, Documentation française).

traitement de chaque pathologie sur les services les moins coûteux ; cette « concurrence fictive » entre les hôpitaux permet théoriquement d'améliorer l'efficacité de la production de soins tout en créant un lien entre le budget de chaque hôpital et son activité. Ceci permet d'éviter les inconvénients de la rémunération à l'acte qui incite à la multiplication des soins et ceux du budget global administré qui peut être rapidement inadapté à l'activité effective de l'hôpital.

Mais ce système, largement mis en œuvre à l'étranger depuis une quinzaine d'années<sup>9</sup>, n'est jamais appliqué comme modalité « pure » de financement. Des surcoûts doivent être acceptés, par exemple lorsqu'un hôpital exerce une fonction de recherche ou une fonction d'aménagement du territoire (dans les zones rurales). D'autre part, on admet souvent que le tarif affecté à chaque pathologie peut être augmenté pour le traitement de certains cas très difficiles ou pour financer l'usage de moyens de traitement particulièrement coûteux. Dès lors, un risque de dérapage du système existe et on peut revenir si l'on n'y prend pas garde à un mixte de budget global administré et de financement à l'acte. L'expérience de la réforme française est trop récente pour qu'il soit possible d'en évaluer les conséquences. Sans doute faudra-t-il quelques années pour évaluer son impact sur le coût de l'hôpital et la qualité des soins qui y sont dispensés.

En médecine de ville, comme à l'hôpital, le paiement à l'acte est contesté en ce qu'il incite les médecins à multiplier les actes rémunérateurs sans tenir compte de leur utilité réelle. Généralement la capitation semble s'imposer comme alternative. Le principe consiste à rémunérer forfaitairement les médecins au prorata du nombre de patients suivis. Pour cela les patients doivent « s'abonner » auprès d'un médecin « référent ». La réforme de 2005 a engagé le mouvement en liant le remboursement au choix par chaque patient d'un médecin coordonnateur. Mais l'absence de changement dans le mode de rémunération des praticiens limite l'intérêt de la mesure. C'est sans doute cette question du mode de rémunération des médecins qui devrait être au centre des débats à propos de la réforme du système des soins. La forte opposition de certains syndicats de médecins libéraux à toute évolution dans ce domaine est une difficulté politique majeure sur laquelle tous les gouvernements ont buté jusqu'à aujourd'hui. Cet obstacle pourra-t-il être levé ? Les hausses de tarifs et l'augmentation continue des dépassements d'honoraires ont permis aux médecins d'accroître leurs revenus de manière significative au cours des dernières années. Dès lors les conditions de la négociation entre les autorités publiques et les professions médicales

---

<sup>9</sup> Voir les actes du colloque organisé par la DREES à Paris les 7 et 8 juin 2001 : « La tarification à la pathologie. Les leçons de l'expérience étrangère », *Dossier solidarité et santé*, Hors série, juillet 2002 (DREES, Documentation française).

sont peu favorables. L'enjeu est de convaincre les médecins qu'ils n'auraient rien à perdre à des changements de leur mode de rémunération. Cela ne peut sans doute être obtenu que par l'octroi de garanties importantes de niveau et de progression des honoraires.

S'agissant des médicaments, la plupart des pays, dont la France, ont mis en place des systèmes de régulation qui visent à maîtriser les coûts. Mais l'action sur le prix moyen des traitements médicamenteux devrait buter, à terme, sur l'obstacle de la restructuration mondiale de la pharmacie. Ce marché est en effet caractérisé par l'asymétrie très forte des prix entre le marché américain, où les prix sont élevés, et les autres marchés, où les prix sont bas. La prise de conscience de cette asymétrie, qui fait implicitement supporter aux patients américains une part plus lourde de la charge de recherche développement des médicaments, a conduit les autorités américaines à faire pression pour une augmentation des prix en dehors des Etats-Unis<sup>10</sup>. Il n'est pas certain que les autorités américaines atteignent directement leur objectif, mais elles pourraient alors utiliser l'arme de la régulation de leur marché interne pour obtenir *in fine* une certaine égalisation des prix à l'échelle internationale (en autorisant, par exemple, les réimportations à partir de pays à bas prix). Il est exclu que la France puisse rester à l'écart d'un mouvement général de rééquilibrage, qui conduira vraisemblablement à une hausse des prix moyens. Dès lors, le poids de la facture du médicament ne pourra plus être contenue par la régulation des prix et le développement des génériques.

### **Intégration des fonctions d'assurance et de production de soins**

La question de l'intégration de l'offre de soins et des assureurs sur le modèle du « *managed care* » américain n'est pas posée en France. Toutefois on peut penser que si l'assurance maladie universelle continue à réduire ses remboursements pour limiter les hausses de cotisation et si les assureurs privés et les mutuelles complémentaires voient leur part du financement des soins augmenté, cette question devrait voir le jour. Dans ce contexte, les mutuelles et les assurances privées devraient en effet logiquement faire pression pour internaliser la production des soins et mieux la contrôler. Le transfert de charge de l'assureur public vers les mutuelles et les assurances privées complémentaires n'est réellement souhaitable que sous trois conditions : *i)* l'accès aux assurances complémentaires pour les plus démunis doit être amélioré ; *ii)* il faudra être très attentif au prix et aux conditions d'entrée dans les contrats d'assurance complémentaire (risque

---

<sup>10</sup> Voir : Uwe E. Reinhardt, Peter S. Hussey, and Gerard F. Anderson : « U.S. Health Care Spending In An International Context. Why is U.S. spending so high, and can we afford it ? », *Health Affairs*, Volume 23, Number 3, mai-juin 2004.

d'écroulement des hauts risques) ; *iii*) les complémentaires doivent devenir des acteurs de la production de soins, car dans le cas contraire (si les co-payeurs complémentaires restent passifs), le transfert de charge n'est qu'un habillage comptable sans grand intérêt.

Le modèle de système de soins correspondant à cette évolution est celui des HMO (*Health Maintenance Organisations*) et du *managed care* américain, qui s'est beaucoup développé depuis la fin des années 1980. Ces réseaux de soins coordonnés s'occupent de la santé de la population adhérente moyennant le paiement d'une prime annuelle. Les prestations sont généralement<sup>11</sup> prépayées aux différents soignants par la HMO, sur la base du nombre de personnes à soigner (capitation). Les HMO connaissent aux Etats-Unis un vif succès public depuis une quinzaine d'année : elles soignent à des coûts plus faibles ce qui leur a permis de proposer un prime d'adhésion inférieure aux primes d'assurance santé classiques ; elles sont prônées par les économistes pour leurs propriétés de meilleur contrôle de la dépense, avec notamment la possibilité d'une mise en concurrence *ex ante* entre les offreurs de soins. Cette formule n'est pourtant pas indemne de critique :

- on peut reprocher aux HMO leur caractère bureaucratique – la *Blue Shield Blue Cross Association* regroupe 15 millions d'adhérents, ce qui en fait un petit NHS à l'anglaise ;
- on peut évoquer un risque – non démontré à ce jour – d'ajustement par la qualité. Les soignants retrouveraient la marge perdue dans la concurrence en réduisant la qualité ;
- on peut craindre aussi un phénomène d'anti-sélection des patients présentant le plus gros risques.

D'autre part, alors que l'on pouvait penser, dans les années 1990, que le développement des HMO avait permis de maîtriser la croissance des dépenses, la reprise très forte de celles-ci, observée depuis le début des années 2000 (certainement liée à la forte croissance de l'économie américaine) semble indiquer que l'intégration des soins et de l'assurance n'est pas une panacée. Un certain nombre de travaux américains montrent ainsi aujourd'hui que le morcellement du système, qui résulte du développement des HMO, a pu

---

<sup>11</sup> Il est difficile de définir une HMO. Il en existe plusieurs types, avec des pratiques différentes. Certains, plutôt que la capitation, proposent d'autres accords : salariat pur et simple du médecin, ou au contraire, paiement à l'acte, mais soumis à un conventionnement préalable du médecin libéral par l'organisation. Dans ce dernier cas, on qualifie le système des initiales PPO (*Preferred Provider Organisations*) : l'assurance propose un réseau de soigneurs privilégiés -payés à l'acte-, le patient étant libre d'accepter ce réseau ou d'en sortir (ponctuellement) avec un surcoût à sa charge.

renforcer le pouvoir de marché des offreurs de soins tout en renchérissant les coûts de gestion du système<sup>12</sup>. L'intégration des fonctions d'assurance et de production des soins, qui représenterait une rupture de système très forte en France, n'apporte donc pas la garantie d'économies financières très importantes.

### **Renoncer aux réformes ?**

Faut-il dès lors renoncer aux réformes ? Celles-ci sont sans conteste nécessaires pour corriger les insuffisances du système existant (mauvaises incitations, protocoles de soins inadaptés voire dangereux, absence de prise en compte des coûts, mauvaise répartition spatiale des ressources,...). Mais leur assigner un objectif d'économie rigoureux, comme la stabilisation de la part des dépenses de santé dans la richesse nationale, pourrait s'avérer illusoire et aller contre la volonté des citoyens, s'ils souhaitent dépenser plus pour leur santé quand leur revenu s'élève. Ceci pourrait aussi conduire à une dégradation de la qualité et au développement des inégalités. Une planification raisonnable du financement, qui passe par l'acceptation d'une hausse modérée, à moyen terme, de la part des dépenses de santé dans la consommation, fournirait sans doute un cadre plus propice à la mise en œuvre de réformes améliorant l'efficacité du système.

A cet égard, il est peu vraisemblable que la réforme de 2004 conduise à une inflexion durable de la tendance de la dépense de soins. La coordination du parcours de soins par un médecin généraliste référent reste très fruste : le maintien du paiement des médecins de ville à l'acte continue à inciter à l'inflation des soins. Seul un changement du mode de rémunération des médecins, sur le principe de la capitation, pourrait, éventuellement modifier plus sensiblement les comportements. S'agissant de l'hôpital, la nouvelle tarification, en supprimant la contrainte résultant de l'affectation budgétaire a priori, peut entraîner une hausse plutôt qu'une baisse des dépenses, notamment parce que la tarification à la pathologie peut dégénérer en tarification à l'acte. Pour le médicament, les politiques qui visent la maîtrise des prescriptions et la généralisation des génériques peuvent buter à terme sur le transfert de la consommation vers les spécialités les plus coûteuses et la hausse des prix des nouveaux médicaments.

---

<sup>12</sup> Voir notamment Uwe E. Reinhardt, Peter S. Hussey, and Gerard F. Anderson (*op. cit.*).

Ces limites à l'efficacité des réformes du système de santé ne signifient pas qu'il faille renoncer à sa modernisation pour en améliorer l'efficacité. On sait que celle-ci passe par une modification importante de l'exercice libéral, l'incitation au travail coordonné entre praticiens libéraux généralistes et spécialistes et praticiens hospitaliers. La conséquence de cette évolution devrait être l'introduction d'une part relativement importante de rémunération des professionnels de santé libéraux sur une base forfaitaire (capitation). Cette réforme est sans doute la plus difficile mais aussi la plus importante à mettre en œuvre.

## **Retraites : un chantier inachevé et trois scénarios**

Gérard Cornilleau, Mathieu Plane et Henri Sterdyniak

Depuis la réforme Fillon décidée en 2003, divers éléments sont venus infléchir le dossier des retraites. Ce chapitre vise à les prendre en compte pour imaginer quelle pourrait être l'avenir des retraites françaises.

D'abord, l'Insee a revu ses projections démographiques à 2050 en augmentant ses prévisions de solde migratoire (de 50 000 à 100 000 par an) et de taux de fécondité (de 1,8 à 1,9 enfant par femmes) et en diminuant celles d'allongement de la durée de vie, en particulier chez les femmes. Aussi, prévoit-il maintenant une population de 70 millions d'habitants en 2050 (contre une prévision de 64 millions faite en 2001); le ratio démographique – nombre des plus de 60 ans/nombre des 20-59 ans – qui devait passer de 39% en 2005 à 78% en 2050 ne serait que de 69% en 2050. Le vieillissement de la population française serait donc quelque peu atténué.

Les retraites ont continué à être gérées avec une extrême rigueur. En 5 ans, de 2002 à 2007, le pouvoir d'achat du salaire moyen a augmenté de 4,4%, mais ceux du minimum vieillesse et de la pension du régime général n'ont pas augmenté ; les pensions complémentaires (ARRCO, AGIRC) ont perdu 0,5% en pouvoir d'achat ; les pensions de la fonction publique 0,8%. S'y ajoute une baisse de 0,5% du pouvoir d'achat pour les retraités imposables, en raison de l'augmentation de la CSG sur les retraites. Seul le minimum contributif majoré (MCM) a été revalorisé plus que les prix. En 2003, il avait été prévu que la MCM soit revalorisé de 9 % jusqu'en 2008 ; 6 points de hausse ont été accordés, mais l'impact est faible car la mesure ne s'applique pas aux retraites déjà liquidées.

En ce qui concerne les régimes complémentaires, l'accord de 2003 prévoit une baisse du taux de rendement jusqu'en 2008, puisque le prix d'achat du point augmente comme les salaires et la valeur du point n'est indexée que sur les prix. Le patronat veut prolonger cette baisse indéfiniment alors que les syndicats souhaitent un retour à la stabilité du taux de rendement, quitte à prévoir à terme une augmentation des cotisations salariés. Les négociations de 2008 seront donc cruciales.

Le taux de remplacement net était de 85% pour un salarié non cadre partant à la retraite en 1990, après 40 années de cotisations ; il est de 76 % en 2006 ; il baisserait à 65% en 2050 (après 42 années de cotisations) si le rendement des régimes complémentaires était maintenu après 2008, mais à 57% s'il continuait à diminuer.

En 2008 est aussi prévue une Conférence où le gouvernement et les partenaires sociaux devront décider s'ils maintiennent cette stricte indexation des retraites sur les prix, ce qui signifie un appauvrissement relatif des retraités, en particulier des bénéficiaires du minimum vieillesse qui se rapprochent dangereusement du seuil de pauvreté. Néanmoins, la



dégradation de la situation des ménages retraités est globalement atténuée par le fait que de plus en plus de femmes bénéficient d'une retraite propre. Le plan Fillon prévoyait d'assurer l'équilibre des régimes de retraite par l'allongement de la durée moyenne d'activité permis par le retour au plein-emploi et surtout par une forte hausse des taux d'activité des 55-65 ans. Certes, le taux de chômage a commencé à diminuer, de 9,8% en 2003 autour de 8,6% fin 2006, mais le taux d'emploi des 55-65 ans n'a pratiquement pas augmenté. La diminution des possibilités de préretraites a été compensée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires du dispositif de *dispense de recherche d'emploi* et surtout par le dispositif de retraité anticipé ouverts par la loi de 2003 pour les salariés ayant commencé à travailler avant 16 ans. Selon la CNAV, entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2006, près de 290 000 personnes appartenant aux générations 1944 à 1950 ont pu liquider leur pension grâce aux mesures de retraite anticipée. On peut dès lors imaginer trois scénarios.

### **Le scénario rose**

Dans un *scénario rose*, proche de celui que retient le COR actuellement, le taux de chômage baisse à 4,5% avant 2020 ; le plein-emploi et la mobilisation sociale permet une nette hausse des taux d'activité des femmes (de 81% pour les 25-55 ans à 85% en 2050) et surtout des seniors (de 61 % à 72 % pour les 55-60 ans ; de 18% à 50% pour les 60-65 ans), soit pratiquement les taux américains actuels. Par ailleurs, un accord est obtenu dans les régimes complémentaires pour stabiliser le taux de remplacement.

Dans ces conditions, la population active augmenterait de 0,6% par an d'ici à 2020, puis de 0,2% ensuite ; le rapport entre la retraite moyenne et la pension moyenne passerait de 71% actuellement à 58% en 2050. Il ne serait alors pas nécessaire d'augmenter les cotisations sociales en 2020 : la hausse de la part des prestations retraites dans le PIB (0,6 point) serait inférieure à la baisse des prestations chômage (1 point de PIB) ; ni même pratiquement en 2050, où la hausse des prestations retraites ne serait que 1,5 point de PIB. Mais ce scénario suppose une forte mobilisation des entreprises et des syndicats pour prolonger l'emploi au-delà de 60 ans. Il comporte aussi une nette paupérisation relative des retraités du secteur privé et un creusement de la disparité entre les retraites du public et du privé.

## Le scénario rouge

Dans un *scénario rouge*, l'évolution de l'emploi est la même, mais le ratio retraite moyenne/salaire moyen est maintenu, ceci grâce à des revalorisations périodiques des retraites. La hausse des prestations retraites dans le PIB serait alors de l'ordre de 3,6 points. Compte tenu de la baisse des prestations chômage, il faudrait augmenter les cotisations de 3,5 points à l'horizon 2050.

## Le scénario gris

Enfin, dans un *scénario gris*, le taux de chômage reste à 8,5 % ; l'emploi des seniors n'augmente guère ; de sorte que l'emploi n'augmente pas en France sur la période 2006-2050 ; les rendements des régimes complémentaires continuent à diminuer ; le ratio retraite/salaire baisse jusqu'à 52%. La hausse des prestations retraites dans le PIB serait de 2,3 points de PIB, mais les prestations chômage ne baisseraient guère, de sorte que les cotisations devraient augmenter de 3 points. Ce scénario gris correspond à un PIB par tête plus bas de 11% que les deux scénarios précédents.

Le tableau 1 récapitule les principaux enseignements de cette rapide simulation pour l'avenir des retraites françaises et synthétise l'évaluation du pouvoir d'achat des actifs et des retraités.

**Tableau 1. Pouvoir d'achat selon les 3 scénarios**

	Rose	Rouge	Gris
Pouvoir d'achat Actifs	100	94	89
Pouvoir d'achat Retraités	58	67	47
Taux de remplacement	58	71	52
Retraites* 2005 : 13,1	14,6	16,7	15,4
Chômage* 2005 : 1,8	0,8	0,8	1,4

\* Part dans le PIB

Source : calculs des auteurs.

Que faire aujourd'hui, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur ces évolutions pour le moins contrastées ? Certains préconisent de se lancer immédiatement dans une politique vigoureuse de réduction du déficit public en vue d'accumuler des avoirs pour financer les retraites demain. Mais, dans un pays qui ne contrôle ni son taux d'intérêt, ni son taux de change, une telle stratégie risque plutôt de freiner l'activité et l'investissement qu'impulser l'accumulation du capital.

On pourrait plutôt imaginer de mettre en place un système par point qui éviterait tout déséquilibre du système des retraites. Chacun choisirait librement son moment de départ à la retraite ; le niveau de la retraite serait d'autant plus fort que la retraite est tardive (en respectant la neutralité actuarielle) ; la valeur du point baisserait automatiquement avec l'allongement de la durée de vie. Ce système séduisant, inspiré de celui mis en place en Suède, suppose cependant que chacun puisse effectivement choisir la date de sa retraite, ce n'est pas le cas actuellement surtout pour les travailleurs manuels ; de nombreux travailleurs, contraints à partir relativement tôt à la retraite, se retrouveraient avec une pension misérable.

En sens inverse, peut-on revenir sur les réformes Balladur et Fillon pour redonner le droit à une retraite à taux plein à 60 ans et 37,5 années de cotisations ? Ceci supposerait un choix collectif pour une société de loisir, pour une longue période de retraite en bonne santé, mais ceci supposerait aussi un choix collectif pour un niveau élevé de cotisations retraites, choix qui semble problématique aujourd'hui.

Une triple priorité paraît s'imposer aujourd'hui. La première est de lancer une vaste mobilisation sociale pour l'emploi des 55-60 ans aujourd'hui ; des 60-62 ans dans 10 ans ; des 62-65 ans dans 20 ans. Les limites d'âge dans les offres d'emplois doivent devenir illégales ; toutes les professions doivent être repensées pour permettre des carrières jusqu'à 62 ou 65 ans, en ménageant les reconversions nécessaires. Par ailleurs, il faudrait garantir la situation relative des titulaires de minimum vieillesse et fournir certains gains de pouvoir d'achat aux retraites les plus faibles. Enfin, il faudrait parvenir à un compromis social fructueux entre les régimes du privé et ceux du public. Le creusement de la disparité entre les deux régimes n'est pas acceptable ; mais elle peut difficilement être comblée en essayant de contraindre le public à s'aligner sur un système privé sans garantie ni quant au niveau futur des retraites, ni quant aux conditions de départ. Le compromis pourrait plutôt comporter un niveau cible de taux de remplacement différencié selon le niveau de revenu et devrait différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail et lier l'allongement de la durée de cotisations à la situation du marché du travail des 55/65 ans.

## **Emploi : le marché du travail est-il trop rigide ?**

Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau

Depuis près d'un quart de siècle, la France connaît un chômage de masse qui la singularise en Europe. Deux grandes catégories d'explications sont avancées pour expliquer la persistance de ce phénomène :

- La première réside dans le manque de dynamisme de la croissance économique au cours de ces vingt dernières années. Celui-ci expliquerait le faible nombre de créations nettes d'emplois en France et un taux de chômage toujours proche de 10 % et qui n'est pas passé en dessous de 8 % depuis le début des années 1980 (cf. graphiques 1 et 2) ;

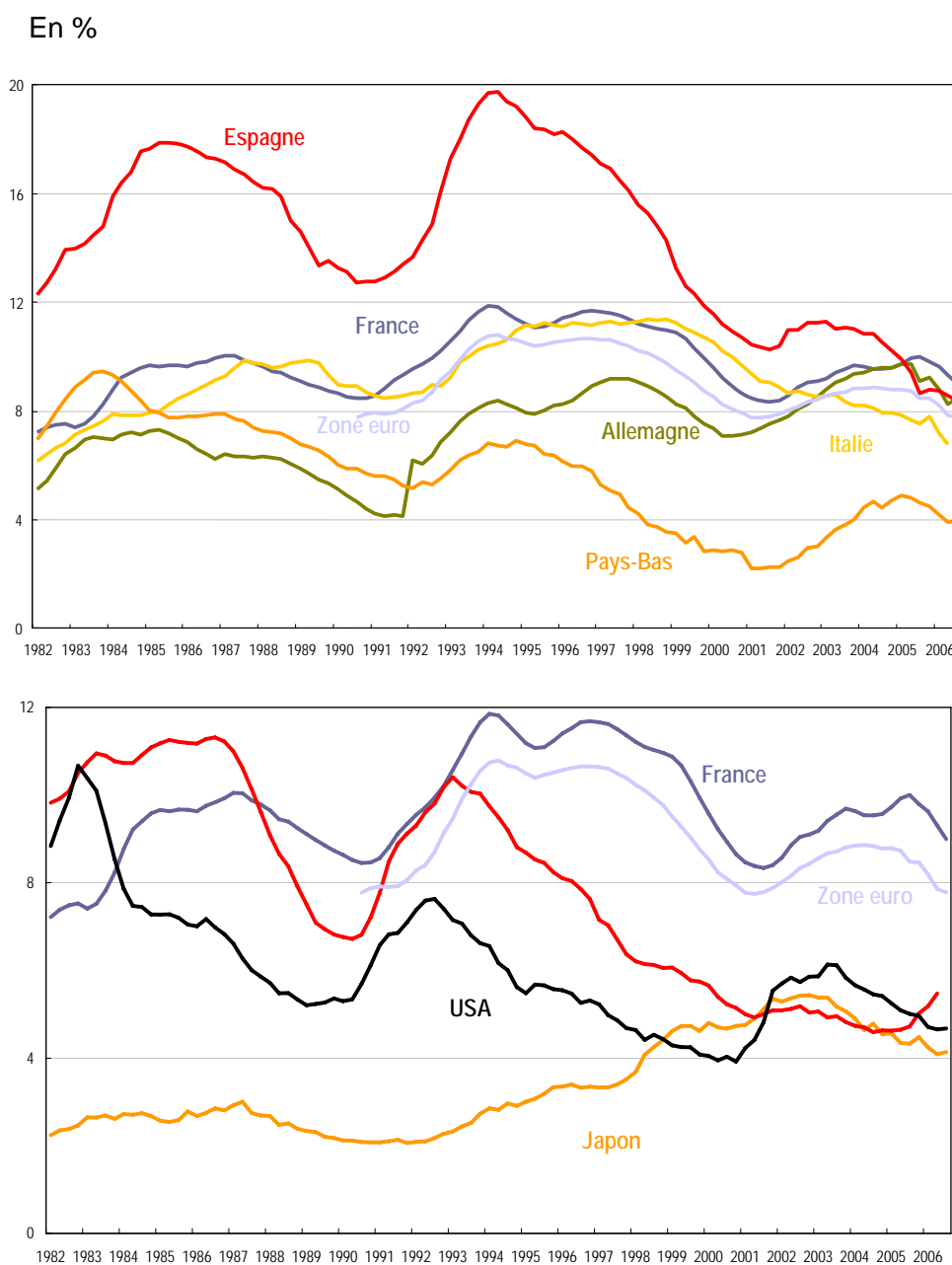
- La seconde recense un certain nombre de déterminants du chômage liés davantage à un dysfonctionnement du marché du travail, au cadre institutionnel et aux politiques sociales mises en œuvre. Une littérature bien connue et trop abondante pour être citée ici liste ces déterminants<sup>1</sup>. Parmi eux, les plus souvent avancés sont : l'indemnisation du chômage, la législation sur la protection de l'emploi, la réglementation des marchés de produits à caractère anticoncurrentiel, la fiscalité, les salaires minimums ou encore le taux de syndicalisation. Selon les derniers travaux de l'OCDE, certains effets de complémentarité existeraient également entre ces déterminants : l'effet négatif sur le chômage d'un important coin fiscal-social est amplifié par un haut niveau de salaire minimum ; l'effet négatif d'un fort degré d'indemnisation pourrait être compensé par des politiques actives de l'emploi.

On passera en revue dans ce chapitre ces différents déterminants pour évaluer le degré réel de rigidité du marché du travail français.

---

<sup>1</sup> On en trouvera un florilège notamment dans les travaux de l'OCDE.

## Graphiques 1-2 : Une comparaison des taux de chômage harmonisés



Source : OCDE.

## L'indemnisation du chômage

L'impact de l'indemnisation chômage sur l'emploi est ambigu : d'un côté, l'octroi d'indemnisation importante pendant une longue période n'incite pas le chômeur à reprendre rapidement un emploi et perturbe alors le fonctionnement du marché du travail. De l'autre, en permettant aux demandeurs d'emploi de disposer de plus de temps et de moyen, elle favorise la stabilité de l'activité -en lissant la consommation après licenciement (Gruber, 1997<sup>2</sup>)-, de l'emploi et de la productivité (Acemoglu et Shimer, 1999 et 2000)<sup>3</sup>, Polachek et Xiang (2005)<sup>4</sup>. Elle permet aussi un meilleur appariement entre travail et emploi.

*L'assurance chômage est-elle trop généreuse en France ?*

D'après deux études récentes, l'une de l'Unédic portant sur dix États européens dont la France et l'autre de l'OCDE, le système français serait l'un des plus généreux en Europe, en offrant à la fois une filière d'indemnisation pour une durée d'activité particulièrement limitée (six mois) et une durée d'indemnisation particulièrement longue dans la filière principale (vingt-trois mois), cf. tableau 1. Le système français serait toutefois moins bien classé pour le montant de l'indemnisation.

---

<sup>2</sup> Gruber, J. (1997), « The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance », *American Economic Review*, vol. 87, n° 1, pp. 192-205.

<sup>3</sup> Acemoglu, D. et R. Shimer (1999), « Efficient Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 107, pp. 893-928. Acemoglu, D. et R. Shimer (2000), « Productivity Gains from Unemployment Insurance », *European Economic Review*, vol. 44, pp. 1195-1224.

<sup>4</sup> Polachek, S. et J. Xiang (2005), « The Effects of Incomplete Employee Wage Information: a cross-country analysis », *IZA Discussion Paper*, n° 1735, Bonn.

**Tableau 1. Taux net de remplacement et durée de versement des prestations d'assurance chômage en 2004**

	<b>Durée de versement des prestations d'assurance chômage</b>	<b>Taux de remplacement net moyen sur 60 mois de chômage</b> (en % des gains nets en situation d'emploi)
<b>France</b>	23 mois (2 <sup>e</sup> )	57 % (3 <sup>e</sup> )
<b>Allemagne</b>	12 mois (4 <sup>e</sup> )	66 % (2 <sup>e</sup> )
<b>Italie</b>	6 mois (7 <sup>e</sup> )	22 % (7 <sup>e</sup> )
<b>Espagne</b>	21 mois (3 <sup>e</sup> )	49 % (5 <sup>e</sup> )
<b>Pays-Bas</b>	24 mois (1 <sup>er</sup> )	66 % (1 <sup>er</sup> )
<b>R-U</b>	6 mois (7 <sup>e</sup> )	53 % (4 <sup>e</sup> )
<b>Etats-Unis</b>	6 mois (6 <sup>e</sup> )	36 % (7 <sup>e</sup> )
<b>Japon</b>	8 mois (5 <sup>e</sup> )	48 % (6 <sup>e</sup> )

Source : OCDE.

Cette approche multicritère (condition d'affiliation, durée d'indemnisation, montant d'indemnisation) présente l'inconvénient de considérer des filières différentes selon le critère retenu. Il vaut mieux comparer les efforts d'indemnisation qui donnent un ordre de grandeur global de la part des richesses nationales affectée par point de chômage. Le tableau 2 montre que l'effort d'indemnisation en France (0,15) apparaît alors proche de la moyenne de la zone euro (0,13).

**Tableau 2. Une indemnisation record pour les chômeurs français ?**

En 2003	<b>Dépenses d'indemnisation</b> (en pt de PIB)	<b>Taux de chômage</b> (en %)	<b>Effort d'indemnisation</b>
<b>France</b>	1,5 (3 <sup>e</sup> )	9,8 (2 <sup>e</sup> )	0,15 (4 <sup>e</sup> )
<b>Allemagne</b>	2,2 (1 <sup>er</sup> )	9,1 (3 <sup>e</sup> )	0,24 (2 <sup>e</sup> )
<b>Italie</b>	0,4 (6 <sup>e</sup> )	8,8 (4 <sup>e</sup> )	0,05 (6 <sup>e</sup> )
<b>Espagne</b>	1,0 (5 <sup>e</sup> )	11,3 (1 <sup>er</sup> )	0,09 (5 <sup>e</sup> )
<b>Pays-Bas</b>	1,3 (4 <sup>e</sup> )	4,1 (6 <sup>e</sup> )	0,32 (1 <sup>er</sup> )
<b>Belgique</b>	1,8 (2 <sup>e</sup> )	7,9 (5 <sup>e</sup> )	0,23 (3 <sup>e</sup> )
<b>Zone euro</b>	1,13	8,9	0,13

Sources : OCDE, calculs Lemoine (2005)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Lemoine, M. (2005), « Politique de l'emploi : mieux vaut tard que jamais », *Lettre de l'OFCE*, n° 270.

### *Impact de l'assurance chômage sur la reprise d'emploi en France*

La probabilité instantanée de sortie du chômage au voisinage de la fin des droits d'indemnisation a fait l'objet de nombreuses études. Les principaux résultats pour la France sont :

- Une grande majorité (70 à 80 %) des individus indemnisés sur les périodes inférieures à dix-huit mois sortent du chômage avant, ou juste après, le terme des droits d'indemnisation (Florens, Fougère et Werquin, 1990<sup>6</sup>) ;
- Les individus dont les chances de trouver un emploi augmentent à l'approche d'un changement de régime sont par ailleurs les plus « employables », c'est-à-dire ceux dont les probabilités de retour à l'emploi demeurent plus élevées dans les autres sous-périodes de l'épisode de chômage (Joutard et Ruggiero, 1994<sup>7</sup>) ;
- Par ailleurs, selon Prieto (2000)<sup>8</sup>, dans le système à allocation dégressive en vigueur entre 1992 et 2001, chaque chute du niveau d'indemnisation était certes précédée d'un accroissement du taux de reprise d'emploi, mais celui-ci était de bien plus faible ampleur que dans la réglementation sans dégressivité en vigueur avant 1992.

En outre, de nombreuses études indiquent un lien positif entre une indemnisation du chômage généreuse et la durée au chômage (cf. Krueger et Meyer (2002)<sup>9</sup> pour une revue de la littérature). Or, si l'on compare les chômeurs français à la moyenne des chômeurs européens, on constate que si les Français sont plus souvent indemnisés qu'en moyenne dans la zone euro (53,0 % contre 51,1 %), les chômeurs de longue durée sont proportionnellement moins nombreux en France qu'en Europe (41,3 % contre 45,5 %), cf. tableau 3.

---

<sup>6</sup> Florens J-P., D. Fougère et P. Werquin (1990) : « Durées de chômage et transitions sur le marché du travail », *Sociologie du Travail*, n° 4.

<sup>7</sup> Joutard X. et M. Ruggiero (1994) : « Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation : une étude de périodes atypiques durant l'épisode du chômage », *Économie et Prévision*, n° 2-3, pp. 189-206.

<sup>8</sup> Prieto A. (2000), « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi », *Revue Économique*, volume 51, n°3, mai.

<sup>9</sup> Krueger, A. et B. Meyer (2002), « Labor Supply Effects of Social Insurance », in A. Auerbach et M. Feldstein (dir. pub.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier, Amsterdam.



**Tableau 3. Principales caractéristiques du chômage en 2005**

En moyenne annuelle	France	Allemagne	Italie	R-U	UE 25
<b>Chômage (en millions)</b>	<b>2,5</b>	<b>4,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>19,5</b>
dont part du chômage (en %)					
— <i>indemnisé</i>	53,0	81,6	—	30,0	51,1
— <i>de longue durée</i>	41,3	53,1	49,9	21,1	45,5

*Légende* : Les taux de chômage sont les taux harmonisés de l'OCDE pour les personnes ayant de 15 à 64 ans et non ceux du BIT couramment utilisés. Le chômage de longue durée concerne les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an. Les jeunes ont entre 15 et 24 ans. Les peu diplômés ont un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire au plus le BEPC dans le cas français.

*Sources* : Eurostat, enquête sur les forces de travail, calculs Lemoine (2006).

### La protection de l'emploi

La législation sur la protection de l'emploi a également des effets ambigus sur les performances du marché du travail : en étant trop restrictive, elle augmenterait les coûts d'ajustements des effectifs et les rendrait plus imprévisibles et donc elle s'avérerait être un obstacle à l'embauche. Mais par ailleurs, une législation plus protectrice aurait également des effets bénéfiques sur l'emploi en jouant un rôle de stabilisateur de l'activité.

Cette ambiguïté se retrouve dans les résultats empiriques qui ont tenté d'évaluer l'incidence de la législation sur la protection de l'emploi sur le chômage. Après un survol de la littérature, l'OCDE (2006) en conclut qu'il est difficile de mettre en évidence un tel impact, qu'il soit positif ou négatif.

*Une forte protection de l'emploi : pas si sûr !*

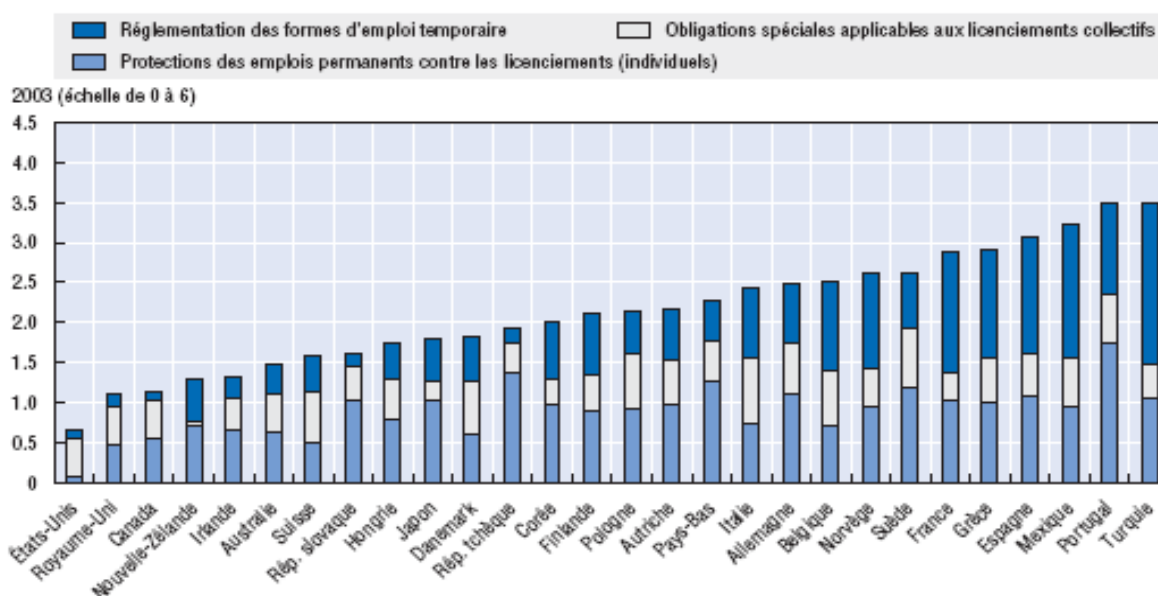
Si l'on se réfère à l'indicateur synthétique calculé par l'OCDE, la France aurait une réglementation de l'emploi plus stricte que le Japon, les Etats-Unis et l'ensemble des pays européens à l'exception de l'Espagne et de la Grèce.

Cet indicateur est la synthèse de trois composantes principales :

- La protection des emplois permanents contre les licenciements individuels ;
- Les obligations spéciales applicables aux licenciements collectifs ;
- La réglementation des formes d'emploi temporaire.

Or, si l'on entre dans le détail, la forte réglementation relative de la France observée à travers l'indicateur synthétique de l'OCDE est entièrement due à celles relative aux formes d'emploi temporaire. En effet, si l'on se réfère aux deux premières composantes reflétant la protection des emplois permanents contre les licenciements individuels et collectifs, le constat est beaucoup plus nuancé. Selon ces critères, seuls les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont une réglementation plus souple que la France. Le Japon connaît une réglementation identique à l'hexagone. Les autres pays européens connaissent, quant à eux, une réglementation plus stricte que la France (cf. graphique 3).

**Graphique 3. Indice synthétique global de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi et ses trois composantes en 2003 selon l'OCDE**



Source : Perspectives de l'emploi, OCDE, 2006, pp. 100

En conséquence, seule la réglementation sur le recours au travail temporaire pourrait être réformée en France. Or, comme le signale l'OCDE (2006), « une réforme partielle de la législation sur la protection de l'emploi qui chercherait uniquement à assouplir le recours au travail temporaire pourrait, même si elle facilite la création d'emplois, avoir des effets secondaires néfastes à long terme, qui contrecarreraient de bons résultats sur le marché du travail ».

### *Un taux de rotation élevé ...*

Une des conséquences négatives d'une législation trop rigoureuse serait de décourager les salariés de quitter leur poste. Cela se traduirait par un faible taux de rotation. A cet égard, il est à noter que la France a un taux de rotation très élevé, supérieur même à celui observé aux Etats-Unis, reflétant un bon fonctionnement du marché du travail (tableau 4).

**Tableau 4. Taux de rotation de la main-d'œuvre**

Pays	Gains bruts d'emplois	Pertes brutes d'emplois	Variations nettes	Taux de rotation
<b>France</b>	12,7	11,8	0,9	24,5
<b>Allemagne</b>	9,0	7,5	1,5	16,5
<b>Pays-Bas</b>	8,2	7,2	1,0	15,4
<b>Royaume-Uni</b>	8,7	6,6	2,1	15,3
<b>Etats-Unis</b>	13,0	10,4	2,6	23,4

*Légende* : Taux annuel moyen en pourcentage de l'emploi

*Source* : OCDE

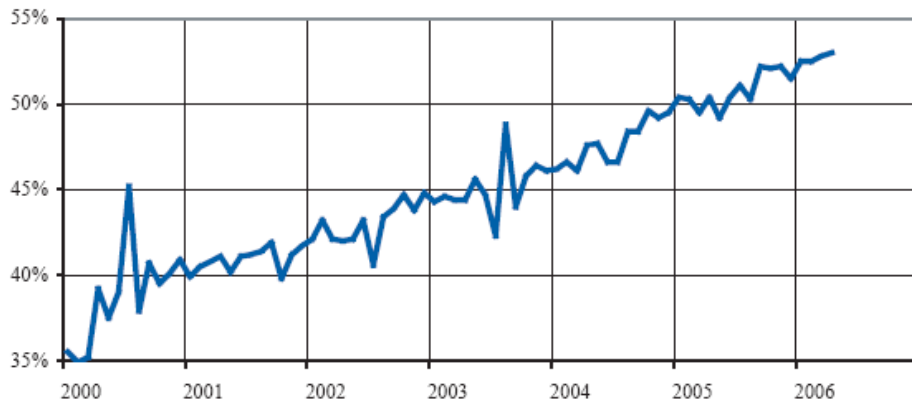
### *... des contrats de plus en plus courts...*

Cette faible rigidité du marché du travail français se retrouve dans les résultats de l'ACOSS. Selon l'agence, en 2005, malgré une croissance de l'économie française atone (1,2 %), 16 millions<sup>10</sup> de déclarations ont été envoyées aux Urssaf en 2005 (hors intérim) sur un champ recouvrant l'ensemble du secteur privé, soit 17,3 millions de salariés. L'Agence souligne également que les contrats courts sont de plus en plus nombreux : ils représentent 52 % des intentions d'embauche en janvier 2006, contre 35 % en janvier 2000 (graphique 4). Cet essor provient essentiellement du tertiaire et rend compte d'une flexibilité accrue du marché du travail.

---

<sup>10</sup> Selon l'agence 90 % des intentions d'embauche se concrétisent.

**Graphique 4. Part des CDD courts (< 1 mois)  
dans les embauches CVS en 2005 selon l'ACOSS**

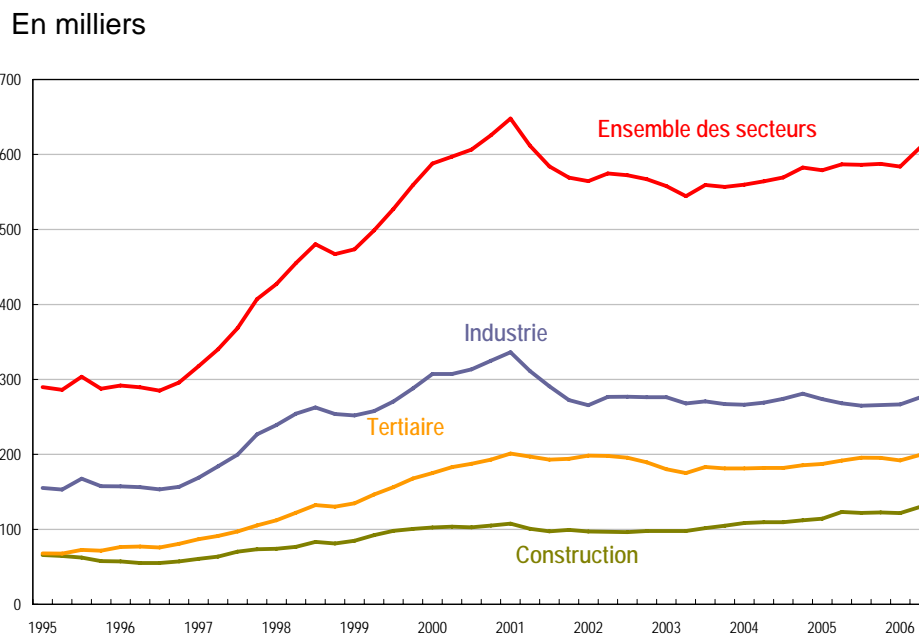


Source : Acooss-Urssaf

... et une augmentation de l'emploi intérimaire

La réglementation apparemment stricte de l'emploi temporaire dans l'hexagone n'a cependant pas empêché l'emploi intérimaire de se développer au cours des quinze dernières années et ce notamment dans le secteur industriel (graphique 5).

**Graphique 5. Evolution de l'emploi intérimaire en France**



Source : DARES

## Le salaire minimum

Dans l'Union européenne, seuls 18 membres sur 25 disposent d'une législation nationale établissant un salaire minimum légal. Parmi ces Etats, le niveau du salaire minimum varie fortement : de 129 euros par mois en Lettonie à 1 503 euros par mois au Luxembourg, soit 12 fois plus. Il faut noter que la proportion de salariés percevant le salaire minimum est également très différente d'un Etat membre à l'autre : moins de 1% en Espagne à 18% au Luxembourg. Trois groupes se distinguent (cf. tableau 5):

- les salaires variant de 82 à 331 euros (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Estonie, Pologne, Hongrie et République tchèque) ;
- les salaires minimums entre 437 et 668 euros (Portugal, Slovénie, Malte, Espagne et Grèce). Il correspond plus ou moins au salaire minimum aux Etats-Unis, qui s'élève à 753 euros ;
- les plus hauts salaires, entre 1218 et 1503 euros (Belgique, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Les sept autres Etats membres (Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie, Suède) ont fixé un salaire minimum par branches. En Italie, par exemple, le salaire brut minimal dans le textile s'élève à un peu moins de 800 euros mensuels.

**Tableau 5. Le salaire minimum**

Pays	En euros	En SPA	Pays	En euros	En SPA
<b>Luxembourg</b>	1503	1417	<b>Grèce</b>	668	785
<b>Irlande</b>	1293	1050	<b>Espagne</b>	631	722
<b>Pays-Bas</b>	1273	1210	<b>Malte</b>	580	776
<b>Royaume-Uni</b>	1269	1202	<b>Slovénie</b>	512	676
<b>Belgique</b>	1234	1184	<b>Portugal</b>	437	510
<b>France</b>	1218	1128	<b>Rép. tchèque</b>	261	431

*Légende* : Le SPA (Standard de Pouvoir d'Achat) est une unité monétaire artificielle commune qui sert de référence et permet d'éliminer les différences de niveau de prix entre les pays. Un SPA permet donc d'acheter le même volume de biens ou de services dans tous les pays.

*Source* : Eurostat.

Un salaire minimum trop élevé est souvent avancé comme frein à l'embauche, notamment pour les travailleurs peu qualifiés. Là aussi, les résultats des études économétriques tentant de mesurer l'incidence du salaire minimum sur l'emploi ne sont pas tranchés. Beaucoup d'entre elles ne permettent pas de conclure à un impact significatif (voir par exemple Bassanini et Duval, 2006<sup>11</sup>). Seul un impact sur le taux d'emploi des jeunes ressort dans certaines études (Neumark et Washcer, 1999<sup>12</sup>).

Par ailleurs, les non-qualifiés sont particulièrement touchés par le chômage. En 2002, ils représentaient 35 % des chômeurs et connaissaient un taux de chômage de 14,7 %. Pour lutter contre ce type de chômage, les gouvernements successifs mènent depuis 1993 une politique d'exonérations de charges sociales, à laquelle est consacrée, dans le budget 2004, 17,1 milliards d'euros soit 1,1 % du PIB. Cette politique repose sur la thèse selon laquelle le coût du travail, déterminé par le niveau du SMIC et des cotisations sociales, pèserait sur la demande de travail des entreprises. Le SMIC ayant pour vocation de protéger les salaires des non-qualifiés, le coût du travail a été abaissé par des franchises de cotisations en bas de l'échelle des salaires. Les cotisations sociales à la charge des employeurs représentent aujourd'hui 13,6 % au niveau du SMIC et 39,6 % à partir de 1,7 SMIC.

De ce fait, le coût du travail au niveau des bas salaires représente 43 % du coût du travail au niveau du salaire moyen ; ce ratio a ainsi été ramené à celui observé aux États-Unis (tableau 6) ; et la part de l'emploi non qualifié qui était en chute au cours des années 1980, s'est redressée depuis. Selon la DARES, cette politique aurait créé environ 170 000 emplois entre 1994 et 1999. De 1997 à 2002, l'effet des allègements généraux serait de 170 000 emplois (tandis que les 35 heures auraient contribué à la création de 300 000 emplois). Mais la dégressivité des allègements engendrerait aussi des effets pervers en terme de trappe à bas salaire, c'est-à-dire de désincitation à augmenter les salaires des personnes employées au SMIC ou légèrement au-dessus.

---

<sup>11</sup> Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: re-assessing the role of policies and institutions », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486, Paris.

<sup>12</sup> Neumark, D. et W. Wascher (1999), « A Cross-National Analysis of the Effects of Minimum Wages on Youth Employment », NBER Working Paper, n° 7299, Cambridge, Mass., août.

**Tableau 6. Effet des allègements de charges sur les coûts du travail relatifs**

	<b>Pays</b>	<b>S1</b>	<b>S2</b>	<b>Ratio</b>
<b>Salaires bruts</b> <i>(en euros courants)</i>	FR	15 298	29 279	52
	US	13 217	30 334	44
<b>Cotisations employeurs</b> <i>(en % du salaire brut)</i>	FR	15	39.6	38
	US	7.65	7.65	100
<b>Coût du travail</b> <i>(en euros courants)</i>	FR	17 592	40 873	43
	US	14 228	32 654	44

*Légende* : Le salarié S1 touche un salaire annuel brut égal au premier décile. S2 touche le salaire brut moyen. Les ratios donnent des indications sur la situation de S1, relativement à celle de S2. S1 et S2 sont à temps complet dans le secteur privé. En France, S1 touche 52 % du salaire de S2 et coûte 43 % du coût de S2.

*Sources* : INSEE, BLS.

# Pauvreté et minima sociaux : les limites de la France solidaire

Hélène Périvier

La France compte 3,6 millions de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté défini à 50% du niveau de vie médian (soit 650 euros par mois pour une personne seule), et 6,9 millions si l'on compte celles dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian (soit le seuil habituellement retenu dans les comparaisons européennes)<sup>1</sup>. Elle fait partie des pays européens dans lesquels la pauvreté est la moins répandue. En effet, elle offre un ensemble de minima sociaux qui garantissent un niveau de vie minimum aux personnes les plus démunies. Pour autant, la pauvreté persiste et ceci est lié au niveau de chômage élevé que connaît le pays depuis plus de 25 ans. Le nombre d'enfants pauvres en France a dépassé la barre de 1 million, et ceci malgré une politique familiale généreuse. Comment mesurer la pauvreté ? Que dire du dispositif social français, de ses inefficacités et de ses forces ? Comment font nos voisins les plus performants et enfin quelles pistes pour améliorer l'efficacité du dispositif d'aide en dernier ressort ?

## Comment mesurer la pauvreté ?

Il existe de multiples façons de mesurer la pauvreté, et selon la méthode choisie le nombre de pauvres peut aller du simple au double. Les États-Unis préfèrent une mesure absolue de la pauvreté : ils calculent la valeur d'un panier de bien et estiment que toute personne ne pouvant y accéder est pauvre. Le *Census Bureau* fonde les statistiques de la pauvreté sur un seuil déterminé dans les années 1960 et qui est réajusté de l'inflation chaque année : les individus pauvres sont ceux dont le revenu avant impôt est inférieur à la ligne de pauvreté ainsi déterminée<sup>2</sup>. La difficulté de cette mesure réside dans le choix du panier de biens, les biens de bases sans lesquels un individu est démunie ont certainement évolué en 40 ans. En outre, elle ignore la pauvreté relative des individus et n'inclut aucune mesure des inégalités

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une définition statistique de la pauvreté, les ménages dont les revenus se situent juste au dessus de ces seuils, définis arbitrairement, ne sont pas riches pour autant, cf. Périvier Hélène, 2006 : « Quel sort pour les allocataires des minima sociaux ? », *Lettre de l'OFCE*, n°273.

<sup>2</sup> Le revenu ne prend pas en compte l'aide publique non monétaire (*Food Stamps, Medicaid, Public Housing...*), ni le crédit d'impôt remboursable, l'*Earned Income Tax Credit* ; il fait l'objet de nombreuses critiques de ce point de vue. Néanmoins, els mesures alternatives proposées Outre Atlantique dans des taux de pauvreté assez proches de ceux obtenue avec le seuil traditionnellement utilisé. Notons que ces méthodes alternatives ne remettent pas en cause l'idée d'une mesure absolue de la pauvreté mais appréhende différemment le revenu des individus (Census Bureau).



(pour plus de détails sur la mesure de la pauvreté voir par exemple Verger, 2005 et Cohen-Solal et Loisy, 2001)<sup>3</sup>.

Les pays européens optent pour une toute autre mesure ; elle se fonde sur une notion relative de la pauvreté. Les seuils de revenu en dessous desquels un individu est compté comme pauvre, reposent sur une fraction du revenu médian, notion faisant référence aux inégalités de revenus. Mais cette mesure fait également l'objet de nombreuses critiques. Tout d'abord elle exige que l'on définisse un niveau de vie standard en dessous duquel les individus seront considérés comme pauvres : le choix peut porter sur la moitié ou 60% de ce revenu, et, selon, les chiffres changent sensiblement (tableau 1).

**Tableau 1. Différentes mesures de la pauvreté selon les pays, en 2004**

	Absolu	Relatif à 50% du RM	Relatif à 60% du RM
France	Nd	7	14
RU	-	12,1*	18 (20,9*)
Irlande	-	11	21
Allemagne	-	10	16
Espagne	-	13	20
Italie	-	12	19
Belgique	-	9	15
Finlande	-	5	11
Suède	-	6	11
Danemark	-	6	11
EU 15	-	10	17
Etats-Unis	12,6**	17***	23,8***

\*1999

\*\*2005

\*\*\*2000

Sources : Eurostat ; Census Bureau ; Luxembourg Income Studies.

<sup>3</sup> Cohen-Solal Marc et Chirstian Loisy, 2001 : « Pauvreté et Transferts sociaux en Europe », *Document de travail, DREES*, n°18 ; Verger Daniel, 2005 : « bas revenu, Consommation restreinte ou faible et bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », *Economie et Statistique*, n° 383-384-385.

Quelle soit relative ou absolue, la mesure de la pauvreté monétaire exige que l'on compare le niveau de vie de ménages de tailles différentes. Des personnes vivant dans un même ménage font des économies d'échelle (comme par exemple le logement, l'électricité...), ainsi le 2<sup>ème</sup> individu engendre une moindre dépense que le 1<sup>er</sup>. De même, selon l'âge des personnes qui composent le ménage, le poids de chacune d'entre elles changent (par exemple au-delà de 14 ans, la dépense est plus grande que pour un enfant plus jeune). Pour prendre en compte ces différences, on utilise une échelle d'équivalence qui donne un poids à chaque individu vivant dans un même ménage et qui donne le nombre d'unité de consommation contenu dans le ménage. On peut ainsi calculer le revenu par unité de consommation que l'on compare au seuil de pauvreté. Mais les échelles d'équivalence ont un caractère arbitraire qui affecte la mesure de la pauvreté.

Il existe d'autres manières, non monétaires celles-ci, d'appréhender la pauvreté. Par exemple, l'approche par les conditions de vie des personnes consiste à calculer un indicateur synthétique de « difficultés rencontrées par la personne » en cumulant pour chaque ménage, le nombre de problèmes qu'il rencontre parmi les vingt-sept retenus (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement, etc..). La proportion de ménages subissant huit difficultés ou plus est du même ordre de grandeur que le taux de pauvreté monétaire dans ces enquêtes PCV : on peut la considérer comme un « taux de pauvreté de conditions de vie ». Enfin, la pauvreté peut être abordée sous un angle subjectif, en interrogeant les individus sur la façon dont ils perçoivent leur niveau de vie.

Au total, le taux de pauvreté en France double lorsque l'on considère non plus la moitié du revenu médian mais 60% (tableau 1). La pauvreté y est moins répandue que dans l'Europe de 15, mais elle est supérieure à celle des pays nordiques qui affichent les meilleures performances en la matière.

### **Les minima sociaux : un ensemble complexe**

Pour limiter la pauvreté, les Etats-Providence ont cherché à assurer aux individus des ressources minimales. Les dispositifs sociaux datent de l'après guerre, ils ont pris des formes différentes selon les pays, et ont évolué sensiblement au cours du temps.

Le système de protection sociale français est fondé sur les solidarités professionnelles. Ce dernier laisse de côté les individus inactifs, qui ne sont pas à la charge d'un travailleur (personnes âgées, victimes du chômage de masse), il a dû évoluer pour aider ces groupes

de personnes touchées par la pauvreté et ceci en créant des dispositifs sociaux particuliers ciblés.

Ainsi la création du minimum vieillesse en 1955 a permis de limiter la pauvreté des personnes âgées n'ayant pas cotisé pour leur retraite, le système des retraites par répartition ayant été créé après leur parcours professionnel. En 1976, l'allocation parent isolé a marqué la reconnaissance de la mono-parentalité en accordant un minimum social spécifique aux parents qui élèvent seuls un jeune enfant. En réponse au chômage de masse, d'autres dispositifs ont été introduit dans les années 1980, comme l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs en fin de droit, qui victime d'un chômage devenu de longue durée ont épuisé leur droits aux allocations assurantielles, ainsi une allocation de solidarité, versée par les Assedic, a dû être créée pour soutenir le revenu de ces personnes sans emploi. L'ensemble qui existe actuellement est donc le résultat d'une superposition de dispositifs sociaux visant à compenser des situations particulières et ceci jusqu'à la création du dernier filet de sécurité, le RMI, introduit en 1988. La juxtaposition des différents minima sociaux témoignent de l'évolution de la pauvreté à laquelle de système social a tenté de s'adapter au mieux ; Au final, la France s'est dotée de 9 minima sociaux dont les caractéristiques sont résumées dans le tableau 2.

**Tableau 2 : Les minima sociaux en France**

Minimum social	Date	Personnes ciblées	Nbre en 2005	Mont. max ***	Dpse****
Allocation d'insertion (AI)*			35,4		
	1984	chômeurs anciens détenus ou réfugiés		300	158
Allocation veuvage	1980	conjoints survivants d'assurés sociaux	7	540	nd
Allocation supplémentaire d'invalidité	1957	personnes de - de 60 ans titulaires d'une pension d'invalidité permanente	112,6	360	nd
Allocation de parent isolé (API)	1976	parents élevant seuls 1 enfant de moins de 3 ans	206,1	735	899,7
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1975	personnes handicapées	801	610	4811,7
Allocation supplémentaire vieillesse	1956	personnes de + de 65 ans	610	360	nd
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1988	plus de 25 ans	1289,5	433	5572,4
Allocation de solidarité spécifique (ASS)*	1984	chômeurs en fin de droit	400,4	570	1989
Allocation équivalent retraite (AER)*	2002	chômeurs ayant 160 trim de cotisations vieillesse	42,6	936	442
Revenu de solidarité (RSO)	2001	personnes de + de 50 ans titulaires du RMI depuis + de 2 ans et vivant dans les DOM	9,1	433	nd
<b>Ensemble des minima sociaux en métropole**</b>			<b>3514,6</b>		13872,8
<b>dont DOM</b>			<b>316,2</b>		

AI : 10,4 euros par jour, elle n'est versée que durant un an maximum

\* ces allocations sont versées par l'Assedic en 2005

\*\* total des dépenses hors non disponible

\*\*\* en euros par mois en 2005 pour une personne seule

\*\*\*\* Dépenses totale en 2004, en millions d'euros

Sources : Drees; Cnaf; Assedic.

## Les minima sociaux en Europe

Si tous les pays de l'Europe des 15 offrent désormais des filets de sécurité permettant de compenser les lacunes des systèmes de protection sociale, la façon dont ils assurent l'aide à la pauvreté diffèrent d'un pays à l'autre. Les Etats-Providences sociaux démocrates au sens d'Esping Andersen sont traditionnellement universalistes et offrent généralement une seule et unique allocation (comme par exemple la Finlande), alors que les Etats de tradition bismarkienne, comme la France, repose sur une vision assurantielle de la redistribution, ils ont donc dû créer des allocations au fur et à mesure des besoins.

L'espace européen est donc marqué par une grande hétérogénéité dans les dispositifs sociaux d'aide à la pauvreté. Une étude de la DREES (Horusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006)<sup>4</sup> recense les différences entre pays. Les minima sociaux sont généralement calculés de façon différentielle et intègre la taille de la famille. En revanche l'organisation de cette prise en charge varie sensiblement d'un pays à l'autre. Si un minimum vieillesse et une allocation aux personnes handicapées existent dans les 15 pays, seule l'Italie n'offre pas de revenu minimum garanti généralisé. Notons qu'en France (comme en Espagne ou au Luxembourg) le RMI n'est pas ouvert à tous dans la mesure où seuls les plus de 25 ans y ont droit ce qui laisse de jeunes adultes sans emplois, n'ayant pas cotisé et ne bénéficiant pas de soutien familial suffisant, dans la pauvreté. Alors qu'au Royaume-Uni le revenu minimum est ouvert dès 16 ans, et que dans les pays nordiques le critère d'âge est absent.

En Europe, les revalorisations des montants des minima sociaux se font de différentes manières (tableau 3). Certains pays revalorisent les allocations en référence au salaire minimum, d'autres les indexent sur les prix. C'est le cas de la France, ce mode d'indexation a renforcé l'écart entre les revenus d'activité et les minima sociaux, et ceci implique mécaniquement une dégradation relativement au SMIC, régulièrement sujet aux coups de pouce (graphique 1). Ce décrochage, qui n'est certes pas nouveau, s'est accentué à la fin des années 1990 alors que la question des trappes à inactivité prenait de l'importance dans le débat sur les politiques sociales.

---

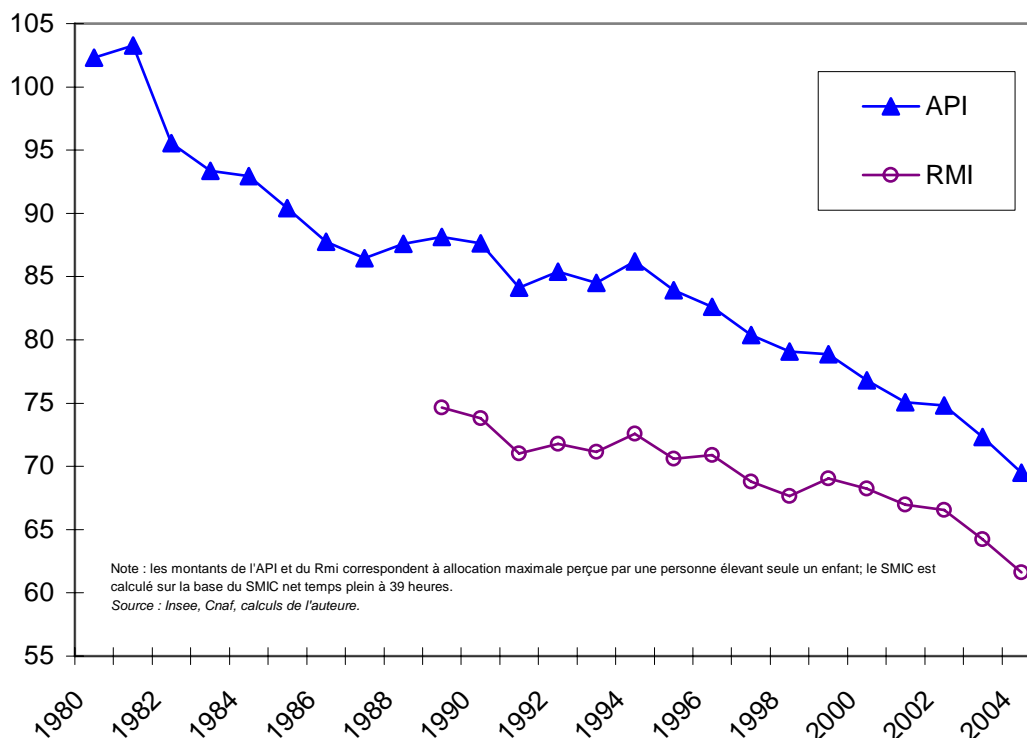
<sup>4</sup> Horusitzky Patrick, Katia Julienne et Michèle Lelièvre, 2006 : « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et Résultats*, DREES, n°464.

**Tableau 3 : Les minima sociaux en Europe destinés aux personnes d'âge actif**

	Minimum social	Date	Age	Calcul	Indexation	Bénéficiaires en % de la pop	En % de la pop active
Belgique	Minimex	1974	18	Montant minimal	Indice Santé	0,8	1,1
Danemark	Kontanthjoelp	1974	-	Montant minimal	Taux de bien-être	3	4,6
Allemagne	Sozialhilfe	1961	-	Panier de biens	Taux de bien-être	3,4	4,8
France	RMI	1988	25	Montant minimal	Indice des prix	2	2,9
Finlande	Toimeentulotuki	1957	-	Panier de biens	Sur les pensions	6	8,6
Italie	Reddito Minimo di Insertimento	1998-2002	-	nd	Indice des prix	0,2	0,2
Suède	Ekonomiskt bistand	1957	-	Panier de biens	Enquête consommateur	3,2	4,6
Royaume-Uni	Income Support	1948	16	Montant minimal	Index rossi	3,7	5,6

Source : Hrusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006.

**Graphique 1. Evolution des montants de l'Allocation parent isolé (API) et du RMI (exprimés en % du SMIC)**



### Le dilemme protection/incitation

Comment garantir un revenu minimum à tous sans pour autant décourager les individus de devenir autonome par l'emploi ? Telle est le dilemme auquel sont confrontés la plupart des pays, les réponses apportées varient sensiblement d'un pays à l'autre ; l'état du marché du travail est déterminant. En proposant des aides sociales, les Etats-Providence encourageraient la dépendance des personnes aidées ; celles-ci ne seraient pas incitées financièrement à prendre un emploi : les revenus issus de l'activité, diminués des coûts qu'elle engendre (transport, habillement, frais de garde des enfants...) seraient insuffisants pour rendre l'emploi attractif au regard du niveau des transferts sociaux (financiers et en nature) dont disposent les individus lorsqu'ils ne travaillent pas. Stimuler l'offre de travail en rendant l'emploi plus rémunérateur relativement au non-emploi devrait alors permettre d'augmenter l'emploi des personnes pauvres.

La question des trappes à inactivité est apparue en France vers la fin des années 1990, mais ce débat est depuis longtemps ouvert outre-Atlantique, où l'aide sociale a été profondément modifiée depuis le milieu des années 1980 pour lutter contre la dépendance au *Welfare*. Les réformes ont consisté à exiger des individus aidés un minimum d'activité. Le vote du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PROWA) en 1996 a entériné l'obligation de travailler pour les personnes bénéficiaires des aides publiques et a instauré une limite temporelle au droit à l'aide, réduit à 5 ans par individu.

Ces orientations de l'aide publique engendrent une politique sociale procyclique, plutôt généreuse en période de prospérité économique, et restrictive en cas de récession. La fin des années 1990 se caractérise par une période de dynamisme économique et un marché du travail tendu. Dans ce contexte favorable, beaucoup de bénéficiaires du *Welfare* ont pu trouver un emploi et percevoir les aides sociales pour compenser leur revenus trop faibles (les salaires sont faibles) pour sortir de la pauvreté malgré leur emploi. La pauvreté a sensiblement baissé ; même si une partie des individus pauvres ont vu leur situation se dégrader parce qu'étant inemployables et ceci indépendamment de l'état du marché du travail. Mais le début des années 2000 a été marqué par un ralentissement économique et une augmentation du chômage. Dans ce contexte moins favorable la pauvreté est repartie à la hausse (pour plus de détails voir Périvier, 2007)<sup>5</sup>. Le *Workfare* s'est généralisé aux Etats-Unis, pays dans lequel l'aide sociale n'est pas perçue comme un droit.

L'Europe ne s'engage pas dans une voie aussi radicale, mais la tendance est clairement à « l'activation » des dépenses sociales : de nombreux pays associent désormais le droit au minimum social au devoir de se présenter sur le marché du travail. Les bénéficiaires doivent faire la preuve de leur bonne volonté à travailler : par exemple au Danemark depuis 2003, les allocataires ont l'obligation de suivre une formation ou de participer à un travail d'intérêt collectif. En cas de refus, certains pays imposent des sanctions comme c'est le cas en Finlande ou en Allemagne depuis les réformes Hartz IV (Horusitzky, et ali, 2006). En France, le RMI contient déjà un volet contrat d'insertion, mais dans les faits ce dernier est peu appliqué. Les rapports se multiplient pour dénoncer le caractère désincitatif à la reprise d'un emploi du RMI. L'opinion publique ne remet pas en cause l'existence des minima sociaux, mais l'exigence d'une contrepartie se renforce (DREES, 2004) ; la nature de cette contrepartie est majoritairement vue comme la recherche active d'un emploi ou d'une formation, plutôt que comme l'obligation d'accepter un emploi.

---

<sup>5</sup> Périvier Hélène, 2007 : « Dix ans après la réforme du Welfare américain, quel bilan ? », *Lettre de l'OFCE*, n°279, 10 janvier 2007.



Jusqu'à la fin des années 1990, l'écart entre les revenus d'activité et ceux de l'inactivité était faible, voire négatif dans certains cas, c'est-à-dire que certains allocataires de minima sociaux voyaient leur revenu se réduire en reprenant un emploi. Une série de mesures visant à garantir que cet écart reste positif ont été instaurées<sup>6</sup>. Depuis, « prendre un emploi » est toujours plus avantageux financièrement que de « rester allocataire du RMI »; mais ceci de façon plus ou moins marquée selon le temps de travail et la configuration familiale du ménage auquel appartient l'individu (tableau 2)<sup>7</sup>.

Parallèlement à l'augmentation des revenus d'activité, les minima sociaux n'ont pas été revalorisés depuis leur création, leur mode d'indexation (sur les prix) implique mécaniquement une dégradation relativement au SMIC, régulièrement sujet aux coups de pouce (graphique 1). Ce décrochage s'est accentué à la fin des années 1990 alors que la question des trappes à inactivité prenait de l'importance dans le débat sur les politiques sociales. Cela s'inscrit dans une démarche de lutte contre la pauvreté par l'emploi dont l'efficacité dépend d'une part de l'état du marché du travail et d'autre part des caractéristiques de la population concernée : étant donné la persistance du chômage de masse, cette orientation doit s'accompagner d'une politique de l'emploi volontariste pour permettre aux allocataires de minima sociaux d'accéder au marché du travail et donc de bénéficier des aides associées aux revenus du travail et de sortir des revenus de solidarité dépréciés.

---

<sup>6</sup> Réformes du système d'allocation logement, de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, du mécanisme d'intéressement au RMI et introduction de la prime pour l'emploi (pour plus de détails voir Hagnere Cyril et Alain Trannoy, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et statistique*, n°346-347.

<sup>7</sup> 18% des bénéficiaires (allocataires ou conjoints d'allocataires) cumulent activité et RMI. Le montant moyen perçu par ces personnes est de 680€ (cf. Lorgnet Jean-Paul, Ronan Mathieu, Mathieu Nicolas et Florence Thibaut, 2004 : « RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », CNAF, *l'essentiel*, n° 21, janvier.

## Discriminations et ségrégation : le visible et l'invisible

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Étienne Wasmer

Les discriminations envers les minorités visibles et la ségrégation urbaine se sont durablement incrustées dans le modèle français qui a longtemps différé la reconnaissance de leur existence et, par conséquent, la mise en œuvre des moyens nécessaires pour les combattre. Alors qu'aujourd'hui une prise de conscience s'est cristallisée sur ces questions, il faut revenir à leur complexité à l'aide de l'approche économique.

### Le réseau entremêlé des discriminations dites « ethniques » en France

L'édition du journal *Le Parisien* du 31 janvier 2007 rendait compte du résultat d'un sondage Sofres commandé par le Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN) indiquant que 56% des personnes «noires» se disaient, en France, victimes de discriminations. Au-delà du sensationnalisme d'une telle annonce, cet abord de la question des discriminations envers les minorités visibles révèle au moins trois problèmes.

La quantification objective des phénomènes de discrimination dites « ethniques » est d'abord malaisée : on ne peut s'empêcher de ressentir un malaise face à la catégorisation univoque d'une partie de la population qui se voit ici « assignée à identité ». Et pourtant il apparaît encore plus difficile de refuser toute quantification au motif qu'introduire des catégories identificatoires amplifierait les problèmes de leurs membres. Ensuite, il faut distinguer le phénomène des *discriminations*, qui relève en partie de la perception subjective qu'en ont les individus, et le phénomène objectif des *inégalités* : deux salariés peuvent être rémunérés inégalement sans qu'il y ait pour autant discrimination. Il faudra pour cela définir les différents types de discrimination. Enfin et surtout, le caractère spectaculaire de cette annonce ne doit pas masquer le fait que les discriminations sont en général cachées – si on parle souvent des « minorités visibles », les discriminations qu'elles subissent sont le plus souvent invisibles ou indirectes.

Dans son premier rapport d'activité, la Halde (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, 2005)<sup>1</sup> reconnaît d'ailleurs la complexité inhérente à sa mission et la nécessaire complémentarité entre les diverses approches: « *Les données statistiques peuvent souvent fournir des preuves indirectes de discrimination. Des preuves directes peuvent être tirées des incidents signalés et des procès, ainsi que des études. Le présent rapport annuel examine ci-après des exemples de ce type de preuve ayant émergé en 2005.* »

Parce qu'elle a développé de longue date une réflexion théorique sur les différents types de discrimination et des outils statistiques qui visent à détecter ce qui est caché, l'approche économique peut contribuer à la fois à éclairer la réalité et l'ampleur du problème des discriminations et à identifier les outils efficaces pour les combattre (et ceux qui ne le sont pas).

De même qu'une hausse simultanée du chômage et des offres d'emplois vacants révèle à l'économiste du travail un problème d'appariement sur le marché de l'emploi, l'observation d'un loyer plus élevé « toutes choses égales par ailleurs » pour un ménage appartenant à

---

<sup>1</sup> HALDE, Rapport annuel 2005, <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2005/>

une minorité visible reflètera un déficit d'offre de logement locatifs envers cette minorité et pourra révéler l'ampleur des discriminations. Ce type de quantification indirecte des phénomènes de discrimination permettra alors au législateur de développer des mesures adéquates et ciblées. Encore faut-il commencer par distinguer les différents types de discriminations.

### **L'approche économique des discriminations**

Pour des raisons qui tiennent aux avancées du droit et au progrès des consciences, la forme prise par les discriminations a beaucoup évolué en France, ne serait-ce que par rapport à la situation des années 1960 ou 1970 : les discriminations dont sont victimes les minorités visibles sont souvent devenues... invisibles.

Dès lors, leur détection suppose une analyse fine de leurs conséquences plutôt que la révélation au grand jour de leur cause. Divers exemples permettent de préciser ce point. Considérons une action économique telle que i) vendre une entrée de boîte de nuit, ii) embaucher un salarié, iii) louer un appartement, iv) accorder un crédit. Dans ces quatre exemples, l'action n'est pas motivée par l'altruisme, mais par le désir de générer un profit ou un rendement pour celui qui s'engage dans cette transaction économique. La discrimination, si elle existe, va avoir pour effet de modifier les termes de la transaction (prix, quantité) voire de la rendre impossible (annulation pure et simple).

L'important pour l'approché économique est de comprendre que le refus de vente ou d'embauche ou la modification des termes de la transaction économique ne sont pas motivés par un facteur directement économique – pour reprendre la liste précédente, et dans l'ordre, i) le pouvoir d'achat de la personne qui souhaite entrer dans la boîte de nuit, ii) la compétence du travailleur, iii) la capacité à payer un loyer ou iv) rembourser un crédit. Dans cette perspective, la discrimination est un acte irrationnel dont il faut éclairer la motivation.

### **Discrimination « pure » et discrimination « statistique »**

La discrimination fondée sur la préférence (*taste discrimination*) introduite par Becker<sup>2</sup> consiste pour une entreprise à diminuer son profit, en embauchant par exemple un salarié (disons B) qui revient plus cher qu'un autre (disons N) car l'employeur a une aversion pour les personnes du groupe N. On appelle cette discrimination « la discrimination pure ». Elle repose sur une dissociation entre les objectifs individuels et les objectifs purement économiques. En supposant par exemple que nos deux salariés B et N soient identiquement compétents et donc parfaitement substituables, le patron d'une petite entreprise dédaignera le salarié d'une minorité quand bien même celui-ci serait employé pour 20% moins cher, mais l'embaucherait peut-être si l'écart était de 30%. L'intensité de la discrimination pourra se mesurer par un « taux marginal de substitution » qui est le profit qu'est prêt à sacrifier cet employeur pour satisfaire ses « préférences ».

Une prédiction-clé de Becker, sans doute exagérément optimiste, est que le libre jeu du marché devrait éliminer cette forme de discrimination : en effet, s'il est vrai que les femmes et les hommes sont parfaitement substituables et identiquement productifs, alors, compte tenu du fait que les salaires des femmes sont 20% inférieurs à ceux des hommes, une ou un chef d'entreprise qui emploierait uniquement des femmes parviendrait à réduire ses coûts de production de façon significative et sortirait alors ses concurrents du marché. Le

---

<sup>2</sup> Becker, Gary (1957). *The Economics of Discrimination*. Chicago University Press.

fonctionnement de l'économie vient ici contrecarrer ce que l'on peut interpréter comme du racisme.

Mais comme le note Arrow<sup>3</sup>, cet argument de Becker peine à convaincre, compte tenu de la persistance des discriminations. La réponse classique d'Arrow, ainsi que celle de Phelps<sup>4</sup>, est qu'il existe une autre forme de discrimination, plus insidieuse, dite « statistique » : dans un monde d'incertitude (on parle d'asymétries d'information), le propriétaire ou l'employeur va tenter d'utiliser ce qu'il croit savoir des individus dont il ne connaît qu'imparfaitement la qualité professionnelle ou la capacité à payer un loyer. Ici, c'est le fonctionnement même du système économique (le besoin de conclure des transactions dans un monde incertain) qui nourrit les discriminations, ce qui les rend bien plus difficiles à mesurer et à combattre.

Par exemple, dans le cas d'un refus de bail, seule une petite minorité de propriétaire refusera un logement à un locataire sous le prétexte explicite de la nationalité ou de l'appartenance à une minorité visible et jamais de manière écrite ou formelle. Il est en revanche vraisemblable qu'un plus grand nombre prétextera de manière mensongère que l'appartement a déjà été visité le matin même et que la signature du bail est imminente, ce qui rendra difficile et parfois impossible la détection et la preuve de la discrimination.

Une distinction parallèle, relevant du domaine juridique, permet de comprendre comment le droit entend lutter contre les discriminations cachées. On parle ainsi de « discrimination directe » si une embauche, par exemple, est refusée sous le prétexte de la couleur de peau. On parle de « discrimination indirecte » si un critère en apparence neutre se traduit concrètement par l'exclusion d'un groupe. Ainsi, « *au Danemark, le comité des plaintes pour inégalité de traitement d'origine ethnique a pu prouver que les autorités municipales avaient enfreint l'interdiction de discrimination directe en plaçant un étudiant dans une classe spéciale pour «étudiants souvent absents». Cette classe n'accueillait que des étudiants d'origine ethnique rom.»* (Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, 2006)<sup>5</sup>.

Une complication supplémentaire de la notion de « discrimination statistique » est que les stéréotypes ont un caractère *auto-réalisateur*. Il convient alors de distinguer la discrimination par le marché, c'est-à-dire le fait que le marché sanctionne injustement un individu en lui infligeant une pénalité fondée sur une « discrimination pure » ou « statistique », et la discrimination antérieure au marché (« pré-marché »), qui affecte le comportement d'un individu avant même qu'il ne se confronte aux discriminations du marché : les choix individuels (d'éducation, de formation, de résidence, ...) des personnes discriminées par le marché se trouveront modifiés avant même que celles-ci n'entrent dans l'espace social des transactions économiques.

Certains travaux théoriques ont ainsi montré que le fait d'anticiper qu'on sera discriminé dans un certain type d'emploi nécessitant des études poussées va conduire, rationnellement, les membres de la minorité discriminée à ne pas entreprendre ces études. Les discriminations seront d'autant plus difficiles à détecter du fait de cette auto-censure. Il y a en quelque sorte auto-discrimination.

---

<sup>3</sup> Voir notamment Arrow, Kenneth. (1985). The Theory of Discrimination, in Collected Papers of Kenneth J. Arrow, volume 6. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, Belknap Press, 1973 et Arrow, Kenneth. (1985). Models of Job Discrimination, in Collected Papers of Kenneth J. Arrow, volume 6. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press, Belknap Press, 1973.

<sup>4</sup> Phelps, Edmund S. (1972). The Statistical Theory of Racism and Sexism, American Economic Review (72), 659-661.

<sup>5</sup> Rapport annuel sur la situation concernant le Racisme et la Xénophobie dans les États membres de l'UE, Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, 2006, <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar06/AR06-P2-FR.pdf>

## Mesurer les discriminations

Le problème central de la mesure des discriminations tient à son effet sur les perceptions qui, nous l'avons vu, jouent un rôle décisif dans le développement de la discrimination statistique et de ses effets sur l'intégration sociale des individus. En demandant aux individus de s'identifier à un groupe ou en diffusant dans l'espace public des résultats d'études réalisées selon telle ou telle catégorisation, on ne peut empêcher que se renforce, selon le principe d'incertitude d'Heisenberg, l'importance de celles-ci dans la carte mentale des individus qui participent à l'espace social<sup>6</sup>.

Qui plus est, la question de la nature et de la finalité des catégorisations statistiques apparaît décisive. Une étude de Simon et Clément (2006)<sup>7</sup> explore ainsi la réponse des individus résidant en France à diverses façons d'appréhender leur origine. Certaines catégorisations provoquent des réticences, d'autres non. Le type de base de données pour laquelle ces informations seraient collectées joue également un rôle important : s'agissant des enquêtes à vocation scientifique, la mention des origines ne semble pas poser de problèmes majeurs aux individus, alors que dans les bases de données touchant par exemple à la gestion du personnel d'une entreprise, l'opposition est forte.

Au plan juridique, la situation est bien résumée par l'Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes (2006). Celui-ci note que « *alors que la loi française relative à la protection des données à caractère personnel interdit, en son article 8, la collecte de données et la dissémination d'informations révélant, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, une recommandation adoptée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés («CNIL») le 9 juillet 2005 établit que la législation française relative à la protection des données n'empêche pas la collecte «temporaire» de certaines informations portant sur l'origine ethnique des personnes individuelles si elle a pour objet la prise d'une action contre la discrimination. Certaines conditions doivent néanmoins être remplies (la liste n'est pas exhaustive): les données recueillies et utilisées doivent avoir un lien direct avec l'objectif ; les individus concernés et les représentants du personnel doivent être informés (avant le démarrage du traitement des données) ; le traitement des données doit se faire dans un cadre confidentiel; les statistiques doivent porter sur un groupe de plus de dix personnes ; à l'issue de la production des résultats statistiques, les fichiers de données individuelles doivent être détruits sans délai* ». Le même rapport indique plus loin que la France n'est pas le seul pays à avoir ce type d'interrogation sur la pertinence de la mesure des groupes en fonction du caractère ethnique.

### Quels groupes considérer ?

La première méthode, très répandue dans le monde anglo-saxon, consiste à interroger la personne sur le groupe « ethnique » duquel elle se sent le plus proche. Dans le *Current Population Survey* américain, les individus sont ainsi invités à « s'auto-identifier » selon leur groupe « d'origine ethnique » et leur « race », le croisement de ces deux catégories permettant de localiser l'individu dans l'espace ethno-racial<sup>8</sup>. Le concept ethno-racial et cette

---

<sup>6</sup> Une discussion sur ce thème peut être trouvée dans l'introduction du premier numéro spécial d'Annales d'Economie et Statistiques sur les discriminations (voir notamment Etienne Wasmer et Yves Zenou. Introduction du numéro spécial, 71 – 72, « Discrimination and Unequal Outcome », Juillet - Décembre 2003).

<sup>7</sup> Simon, Patrick et Clément, Martin (2006) "Comment décrire la diversité des origines en France? Une enquête exploratoire sur les perceptions des salariés et des étudiants", Population et Sociétés, juillet-août 2006, numéro 425.

<sup>8</sup> <http://www.census.gov/population/www/cps/cpsdef.html>

notion d'appartenance sont évidemment complexes, et de nombreuses discussions ont eu lieu sur l'approche statistique elle-même aux Etats-Unis, indiquant que la façon de poser la question ou les réponses proposées importaient.

Une autre approche, fondée sur la nationalité de l'individu, peut sembler plus objective. Elle rencontre cependant rapidement ses limites lorsqu'on s'interroge sur le degré d'insertion des jeunes français issus de l'immigration. Dans ce cas, un critère plus pertinent est le lieu de naissance des parents, critère retenu par l'INSEE pour la première fois dans ses enquêtes emploi et logement 2005. Mais le critère de nationalité des parents serait sans doute préférable car un enfant dont les parents sont nés Français à l'étranger, comme les « pieds-noirs », ne semble pas relever a priori du même groupe que le fils d'un algérien émigré en France.

Une troisième approche, bien plus délicate, consiste à utiliser l'information apportée par le nom, et surtout le prénom, renseigné dans certaines enquêtes de l'INSEE. Cette approche comporte un biais subjectif, puisqu'il est difficile de classer tous les prénoms sans ambiguïté : si « François » et « Kader » ne posent pas de problèmes, il existe des choix plus difficiles. Malgré ces difficultés, des recherches récentes ont montré l'importance du critère du prénom<sup>9</sup>. Qui plus est, dans bien des cas, comme celui du marché immobilier locatif, le propriétaire qui examine une candidature peut lui-même se fonder sur le nom ou le prénom de son interlocuteur et pas sur sa fiche d'état-civil, et ce d'autant qu'il est illégal de demander la carte d'identité.

Wasmer (2006)<sup>10</sup> a par exemple tenté d'identifier, sur un échantillon de personnes de nationalité française, l'impact d'un prénom à consonance nord-africaine, africaine ou turque sur, d'une part les probabilités de défaut de paiement du loyer – il n'y a pas d'effet – et d'autre part, sur le degré d'insatisfaction dans le logement ou le ratio loyer/revenu – la corrélation est forte et positive. Une interprétation de ces résultats est qu'il s'agit d'une discrimination liée à l'origine des individus qui voient l'offre de logement réduite et doivent donc payer un loyer plus élevé, toutes choses égales par ailleurs.

Un dernier critère, déterminant dans le cas de la France, est celui du lieu de résidence, qui renvoie au problème de la ségrégation urbaine, c'est-à-dire de la concentration spatiale de populations en difficulté sociale, ce qui conduit à la fois à l'aggravation objective de ces difficultés et à la dégradation des perceptions dans l'espace social.

### **La ségrégation urbaine comme facteur aggravant des discriminations**

Les discriminations envers les minorités visibles sont à la fois cristallisées et entretenues par la ségrégation urbaine. Fitoussi, Laurent et Maurice (2004)<sup>11</sup> montrent ainsi que les inégalités sociales se sont durablement inscrites dans l'espace urbain, cette inscription ayant trouvé une traduction particulièrement brutale avec la formation des zones urbaines sensibles (ZUS) qui sont aujourd'hui au nombre de 718, soit cinq fois plus qu'il y a 20 ans et regroupent 4,5 millions d'habitants (soit 8% de la population).

---

<sup>9</sup> On se référera notamment à Bertrand M. and S. Mullainathan. "Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination", *The American Economic Review*, September 2004.

<sup>10</sup> Wasmer (2006), « Pour une réforme radicale du droit du logement: une analyse économique », Cahier numéro 27, En temps réel. <http://en.temps.reel.free.fr/cahiers/cahier27.pdf>

<sup>11</sup> Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique n°45, 2004, La Documentation française.



Cette polarisation socio-spatiale procède selon les auteurs avant tout d'un chômage de masse persistant qui atteste de la disparition d'une garantie collective d'activité, fige les positions et enferme les populations des zones défavorisées dans une situation où l'absence de perspectives de mobilité obstrue le devenir social. La concentration du chômage de masse dans les ZUS (21% dans les ZUS, 35% chez les jeunes de ZUS) a ainsi engendré, par sa concrétisation, une dynamique de divergence urbaine qui se perpétue à travers les inégalités d'accès à l'éducation et à la formation, au logement et aux équipements collectifs qui, en faisant système, menacent les quartiers défavorisés de désintégration sociale.

Or, dans les ZUS, les immigrés ou supposés tels sont surreprésentés (il y a 16% d'étrangers dans les ZUS contre 5% pour la France entière) et cette situation introduit une complexité supplémentaire dans la question urbaine que l'on ne peut feindre d'ignorer. Il se produit un brouillage des causalités : si les immigrés sont proportionnellement plus nombreux dans les ZUS que dans les autres quartiers, c'est qu'ils sont proportionnellement plus nombreux dans les groupes sociaux les moins intégrés, notamment sur le marché du travail qui peuplent ces zones (il y a 50% d'ouvriers et d'employés dans les ZUS contre 33% pour la France entière).

Une partie de l'opinion impute cependant leur situation, non pas à leur position sociale, mais à leur origine réelle ou supposée. Les discriminations qui en résultent exacerbent leurs difficultés sociales (le revenu annuel moyen en ZUS est de 64% du revenu annuel moyen français, 26% des ménages sont pauvres contre 10% en France). Le critère territorial est donc dans le cas français à la fois un révélateur et un indicateur avancé des discriminations.

## **Les discriminations dans les faits en France**

### *Les discriminations « pré-marché » : le diplôme et la spécialisation*

- Selon le critère de l'origine des parents :

Les études menées sur la question, comme celle de Laîné et Okba (2005)<sup>12</sup>, indiquent que l'origine des parents, en particulier l'origine du père, joue un rôle déterminant dans le type de diplôme obtenu. C'est l'origine maghrébine du père qui en l'occurrence semble avoir l'impact le plus fort. Si 7,5 % des participants de l'enquête dont le père est Français de naissance sont sortis sans qualifications, ce nombre est de 23,7% pour les participants dont le père est d'origine maghrébine. Pour les participants dont le père est d'Europe du Sud, la proportion est proche de la moyenne, soit 8,1%.

On peut s'interroger sur le fait que la variable « origine du père » reflète des variables familiales cachées du type éducation ou revenu, qui expliqueraient les fortes disparités sur le parcours scolaire des enfants. C'est sans doute vrai, mais en partie seulement. Laîné et Okba (2005) mette en effet en lumière le déterminisme social du parcours des parents sur le parcours des enfants : « *après contrôle des caractéristiques sociales des parents, de leur situation professionnelle et de la région d'études, il reste cependant des spécificités de scolarité associées aux origines géographiques des jeunes* ». La variable « origine du père » conserve un impact fort quant à la probabilité d'accéder à un emploi non-qualifié une fois introduits la CSP et le statut d'emploi et d'activité du père.

---

<sup>12</sup> Frédéric Laîné et Mahrez Okba, « L'insertion des jeunes issus de l'immigration : de l'école au métier », Net.Doc.15, CEREQ <http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-151.pdf>

- Selon le critère de la résidence (appartenance à une ZUS) :

Si on considère les écarts de formation et d'éducation entre les ZUS et la France entière, on constate sur le strict plan statistique de fortes disparités. Le Rapport 2006 de l'Observatoire des Zones Urbaines Sensibles<sup>13</sup> indique ainsi que la proportion d'élèves en retard de deux ans ou plus est de l'ordre de 1/16 dans les ZUS et de 1/32 en France hors ZUS, soit un rapport de 1 à 2. Au niveau de la troisième, le rapport indique un taux d'élèves avec deux ans ou plus de retard de 9% pour les ZUS, et de 5% hors ZUS : l'écart géographique ne se comble pas avec l'âge.

Les différences de niveau d'éducation sont aussi qualitatives. Si on considère les élèves de troisième orientés en seconde générale ou technologique, la fraction s'orientant vers la première S (considérée comme une voie d'accès privilégiée vers les classes préparatoires aux écoles d'ingénieurs) est de 29,5% dans toute la France hors ZUS, mais de 22% dans les ZUS en 2003-2004, et cet écart s'est accentué plutôt que de se résorber l'année suivante (21,4% soit une baisse dans les ZUS, 30,2 soit une hausse hors ZUS). Les ZUS orientent plus vers les STT et comportent également au stade de la 3<sup>ème</sup> davantage de redoublants.

On pourrait multiplier les exemples quantitatifs démontrant l'importance des écarts d'éducation : taux de réussite plus faible au brevet (68,3% en ZUS, 80,9% hors ZUS) ainsi qu'au baccalauréat (76,8% en ZUS, 81,2% pour toute la France). On pourrait penser qu'une partie de ces écarts tient à l'origine socio-économique des parents. On peut cependant contrôler indirectement ces facteurs en utilisant la catégorie sociale et l'âge des élèves pour calculer un taux de réussite « attendu », par exemple au baccalauréat, et le comparer au taux de réussite effectif. L'écart entre les deux chiffres mesure la « valeur ajoutée ». Pour toutes les séries de baccalauréat, la valeur ajoutée est négative pour le lycée médian en ZUS. Le rapport ne donne cependant pas d'éléments de comparaison avec la France hors ZUS.

#### *Les discriminations par le marché : inactivité et chômage*

- Selon le critère de l'origine des parents :

On retrouve dans l'enquête Laîné et Okba (2005) le phénomène de déqualification des enfants de parents d'origine maghrébine, en particulier chez les garçons. Les auteurs montrent ainsi qu'en 2001, 41% de ces jeunes étaient dans des emplois considérés comme non qualifiés, contre 25% pour les enfants de Français.

- Selon le critère de la résidence (appartenance à une ZUS)<sup>14</sup> :

Le taux des actifs occupés dans la population des 15-59 ans en ZUS est de 15 points inférieur à la moyenne française (51% contre 66%), et de 14 points inférieur à la moyenne des zones hors ZUS comportant une ZUS – en clair, les centres-villes et les quartiers résidentiels, c'est-à-dire 51% contre 65%. Par la suite et par abus de langage, on qualifiera ces zones de centre-ville. On retrouve des écarts importants en terme de ratio chômage / population.

---

<sup>13</sup> Rapport 2006 de l'Observatoire des Zones Urbaines Sensibles, Les indicateurs commentés <http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/observatoire-ZUS-rapport-2006-synthese.pdf>

<sup>14</sup> Les données sont issues du Rapport 2006 de l'Observatoire des Zones Urbaines Sensibles.



Ces chiffres ne sont guère surprenants, sauf peut-être par leur ampleur. Le taux de chômage selon la définition du BIT est également très différent entre ZUS et zones hors ZUS, pour toutes les catégories d'âge. A noter notamment un taux de 44.9% pour les jeunes hommes en ZUS contre 22,2% dans les « centres-villes ». Le ratio des taux de chômage semble par ailleurs avoir augmenté entre 2003 et 2005 en particulier pour les jeunes hommes, encore qu'il faille relativiser la portée des indicateurs de ratio de taux de chômage pourtant souvent utilisés. L'écart de taux de chômage est préférable, et il s'avère que cet écart s'est également creusé entre 2003 et 2005, notamment pour les jeunes hommes.

On peut à nouveau tenter de distinguer « l'effet ZUS » de « l'effet de l'origine ». Les deux ont un impact, puisque le taux de chômage augmente dans la direction verticale (dimension de la nationalité) ou horizontale (dimension de la zone de résidence). Un modèle multivarié indique que le contrôle pour de nombreuses caractéristiques ne supprime pas l'effet ZUS. Or, compte tenu du fait que les contrôles n'incluent pas l'origine des parents, l'effet du lieu de résidence « net de l'effet des autres caractéristiques » capture en partie cet effet d'origine des parents.

Enfin, qualitativement, on note un taux d'accès au CDI plus faible dans les ZUS conditionnellement au fait de détenir un emploi : 77% des emplois des personnes résident en ZUS ont un CDI, contre 83 à 84% dans le reste de la France. De plus, les diplômés du supérieur sont très peu représentés dans les catégories de cadre lorsqu'ils vivent en ZUP, en particulier s'ils sont étrangers hors UE. La proportion des diplômés qui sont cadres parmi les Français est de 51% en ZUS, 67% en « centre-ville ». Pour les étrangers non communautaires, la fraction de cadre parmi les diplômés est de 19%, contre 54% en « centre-ville ».

La conclusion de ce tour d'horizon conduit à penser que les discriminations, renforcée par la ségrégation urbaine, se sont durablement incrustées dans le modèle social français de manière à la fois visible, concrète, et invisible et insidieuse. C'est sur ces deux plans qu'il faut aujourd'hui combattre ces phénomènes.

# Femmes et précarité(s)<sup>1</sup>

Françoise Milewski

Les femmes ont investi le marché du travail. Leur volonté d'indépendance financière, d'indépendance tout court, les a conduites, à partir des années 1960, à s'insérer dans les études et dans l'emploi, bien plus massivement qu'elles ne l'avaient fait auparavant. La croissance économique des Trente Glorieuses a facilité cette insertion, en même temps qu'elle en a résulté. De force d'appoint, les femmes sont devenues partie prenante de la population active. L'évolution des marchés du travail depuis les années 1980 et surtout 1990, marquée par la croissance molle qu'ont connue la plupart des économies européennes et par les changements dans la régulation mondiale, a modifié les modes d'insertion individuelle dans l'activité, et en tout premier lieu ceux des femmes. La montée du chômage a distendu les liens à l'emploi, rendu plus floues les frontières entre l'activité et l'inactivité, changé les caractéristiques des emplois. Le développement structurel de certaines activités, notamment tertiaires, a renforcé cette évolution de la nature des emplois.

Parallèlement, et conjointement, les structures familiales ont évolué. Les séparations ne sont plus l'exception, les familles recomposées sont plus fréquentes, les familles monoparentales – terme neutre pour désigner, dans neuf cas sur dix, des femmes seules avec enfants – sont plus nombreuses, et les formes juridiques des unions ont changé.

La précarité, vécue ou potentielle, peut être définie comme des situations d'instabilité et de discontinuité, imposées ou « choisies » sous contrainte. Ce sont les ruptures de parcours, professionnels et personnels, qui créent la précarité ou son risque. Quand les caractéristiques des emplois occupés témoignent d'une relation instable au marché du travail (contrats à durée déterminée, dispositifs de la politique de l'emploi, etc.) ou stable dans le sous-emploi (temps partiels imposés), les femmes peuvent basculer vers la précarité, tout particulièrement après une rupture conjugale, car se cumulent plusieurs facteurs défavorables. Elles peuvent même tomber dans la pauvreté, quand, sans emploi stable ou parce qu'elles occupent des emplois mal rémunérés, elles ont des charges de famille. Mais la précarité ne se réduit pas à la pauvreté. Ce sont les notions d'instabilité, de trajectoires professionnelles, de ruptures de parcours, de fragilité de l'insertion et de difficultés de réinsertion qui sont essentielles.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre, qui reprend partiellement le texte de la *Lettre de l'OFCE* n°263 « La précarité des femmes sur le marché du travail » (30 juin 2005), s'inspire du rapport de mission remis à Nicole Ameline, Ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle, le 3 mars 2005, par Françoise Milewski, Sandrine Dauphin, Nadia Kesteman, Marie-Thérèse Letablier, Dominique Méda, Françoise Nallet, Sophie Ponthieux et Françoise Vouillot, Documentation française, collection des Rapports officiels, juillet 2005.

C'est donc bien du côté des inégalités entre les hommes et les femmes qu'il faut rechercher l'origine de la précarité des femmes. Certes, la précarité ne leur est pas spécifique. Certains emplois occupés par des hommes sont également précaires. Mais les inégalités en accroissent à la fois l'occurrence et le risque pour les femmes.

### **L'emploi des femmes**

Le pourcentage de femmes actives n'a cessé de progresser en France, en particulier si l'on exclut l'effet de l'allongement de la durée des études chez les jeunes : le taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans atteint ainsi 80 % en 2003. Mais d'une part les écarts avec les hommes persistent, même s'ils se sont réduits : l'écart atteint encore, en 2003, 11,8 points pour le taux d'activité et 12,1 points pour le taux d'emploi des 15-64 ans, et respectivement 14,1 points et 15,1 points pour les 25-54 ans<sup>2</sup>. D'autre part, depuis le milieu des années 1990, on peut noter une tendance au ralentissement de la résorption des écarts de taux d'activité et de taux d'emploi. De plus, le temps partiel est devenu pour les femmes un mode d'entrée privilégié sur le marché du travail dans les années 1990 ; la progression des taux d'emploi est relativisée, voire annulée, si l'on raisonne en équivalent temps plein.

L'emploi est-il un rempart pour éviter la précarité ? Il est toujours une condition nécessaire, mais il n'est pas une condition suffisante. Les caractéristiques des emplois et les trajectoires jouent un rôle majeur dans la précarité. Ces caractéristiques sont essentielles en termes de continuité de l'insertion. Or les frontières de l'emploi et du sous-emploi, de l'activité et de l'inactivité sont fluctuantes pour nombre de femmes, en particulier pour les plus jeunes et les moins qualifiées d'entre elles. Les contrats à durée déterminée (CDD), les temps partiels contraints et les dispositifs de la politique de l'emploi concernent le plus souvent les femmes, et sont moins pour les femmes que pour les hommes un mode d'insertion vers l'emploi durable. Les situations intermédiaires sont nombreuses. Les femmes qui sont en CDD y restent davantage que les hommes et obtiennent moins souvent un emploi à durée indéterminée (CDI) ; elles basculent aussi plus souvent vers l'inactivité.

Si les chômeuses sont proportionnellement moins nombreuses que les chômeurs à rester en demande d'emploi, c'est parce qu'elles en « sortent » davantage par l'inactivité ; parmi celles qui retrouvent un emploi, elles sont bien plus nombreuses que les hommes à n'obtenir qu'un CDD. On peut multiplier les exemples de ce type, à la sortie d'une formation, d'un dispositif de la politique de l'emploi, etc. De plus, les faibles qualifications et l'emploi discontinu vont de pair avec les interruptions d'activité plus fréquentes lors de la naissance des enfants ; en général, les femmes bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation ne souhaitent pas tant rester au foyer que fuir un emploi aux conditions de travail difficiles. Or le recours au congé parental accentue leurs difficultés de réinsertion. On est là au cœur de la précarité, c'est-à-dire d'emplois instables et mal rémunérés, et d'une relation lâche et discontinue au marché du travail, qui se reflète dans les salaires et, au bout du compte, dans le niveau futur des pensions de retraite.

---

<sup>2</sup> *Revue de l'OFCE*, n°90, Travail des femmes et inégalités, juillet 2004.

## **Le temps partiel et les emplois peu qualifiés**

En 2003, parmi les 4 millions d'actifs à temps partiel, 82 % sont des femmes. Le temps partiel représente 29,8 % des emplois occupés par des femmes, contre 5,4 % pour les hommes. Si l'on se limite au seul secteur privé, la tendance est encore plus marquée : 32,1 % des femmes salariées de ce secteur travaillent à temps partiel. C'est le cas de 40,6 % des femmes en CDD et de 31,1 % des femmes en CDI.

Le taux d'activité des femmes a progressé de 10 points environ du milieu des années 1980 au début des années 2000. Mais l'essentiel de la hausse de l'emploi des femmes durant la période 1983-2002 est due à celle de l'emploi à temps partiel. L'extension du secteur tertiaire – qui emploie proportionnellement plus de femmes –, la politique économique visant à lutter contre le chômage – qui avait favorisé le temps partiel jusqu'au début des années 2000 par des mesures de réduction de cotisations patronales – ont concouru à développer les offres d'emploi à temps partiel. Ce sont les femmes qui ont été le plus concernées, surtout durant les années 1990, période d'accélération de la croissance du temps partiel.

Les femmes à temps partiel constituent un groupe hétérogène. Lorsqu'il est imposé par les employeurs, le temps partiel est le plus souvent associé à un travail non qualifié, fréquemment instable parce qu'à durée déterminée, et à horaires atypiques. Il conduit alors à une précarité de l'insertion sur le marché du travail (insertion discontinue) et une dégradation des conditions de vie (les difficultés de l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale sont accrues par les horaires atypiques). En revanche, lorsqu'il est « choisi » par les femmes, le temps partiel est souvent de longue durée hebdomadaire, transitoire dans le cycle de vie professionnelle puisque pris durant la période d'éducation des enfants, et il concerne le plus souvent des femmes qualifiées. Il n'est pas, alors, un facteur de précarité, même s'il est toujours un facteur de moindre développement de carrière, voire d'une plus grande dépendance financière du conjoint, source possible de difficultés lors d'une séparation. Il n'y a donc pas *un* temps partiel, mais *des* temps partiels.

Les femmes sont aussi surreprésentées dans les emplois peu qualifiés. Parmi les 5 millions de salariés peu qualifiés, 61 % sont des femmes. 30 % des emplois occupés par les femmes sont peu qualifiés, contre 19 % pour les hommes. Parmi les employés non qualifiés, 78 % sont des femmes ; les salaires et les conditions de travail associées à ces emplois sont particulièrement difficiles. La disponibilité temporelle constitue le principal clivage entre les postes d'ouvriers non qualifiés (plutôt masculins) et les postes d'employés non qualifiés (plutôt féminins) : le travail du dimanche concerne près du tiers des employés non qualifiés (contre 15 % chez les ouvriers non qualifiés). La variabilité des horaires y est également plus forte que dans les emplois d'ouvriers : 56 % des employés non qualifiés déclarent travailler certains jours ou certaines semaines plus longtemps que l'horaire habituel. 40 % des employés non qualifiés n'ont pas deux jours de repos consécutifs. Cette disponibilité temporelle, qui peut prendre diverses formes (coupures, travail morcelé, imprévisibilité...), est particulièrement défavorable à l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale.

Tout le monde s'accorde actuellement pour anticiper un fort potentiel de développement des emplois de services, en particulier des services à la personne, même si les évaluations diffèrent. En tout cas, il s'agira à coup sûr d'emplois essentiellement occupés par des femmes, à temps partiel et souvent à horaires atypiques. Certes le développement de ces emplois permet à des personnes peu diplômées de trouver un emploi. Mais pour éviter l'éclatement et la multiplicité des employeurs, la professionnalisation du secteur est indispensable (constitution de trajectoires vers des emplois plus stables, organisation des emplois du temps, filières de formation, validation des acquis de l'expérience, rémunérations prenant en compte les compétences et les qualifications, etc.). Sinon, à coup sûr dans dix ans, l'on constatera que les inégalités entre les hommes et les femmes se sont accrues et que la précarité des femmes s'est intensifiée.

### **Les catégories les plus fragiles**

Toutes les contraintes qui pèsent sur les femmes en général, pèsent tout particulièrement sur certaines catégories. Les familles monoparentales sont constituées pour l'essentiel de femmes seules avec enfants pour lesquelles les contraintes liées à l'articulation vie professionnelle/vie familiale sont plus lourdes en termes financiers et en temps que pour les femmes en couple ; la protection sociale leur permet souvent d'échapper à la pauvreté monétaire, mais dans la dynamique de précarisation, les dimensions non monétaires s'ajoutent à la précarité liée à l'emploi ; celle-ci est même accentuée, car ces femmes sont souvent conduites à accepter des emplois peu attrayants. Les femmes immigrées sont plus éloignées que les autres du marché du travail, ce qui est un facteur supplémentaire de précarisation sociale et économique en cas de séparation, où elles perdent de fait tous leurs droits ; cependant, même si elles demeurent majoritaires dans le cadre du regroupement familial, la part des femmes parmi les immigrés pour raisons économiques ne cesse d'augmenter ; elles sont majoritairement présentes dans les services personnels et domestiques. Les femmes allocataires des minima sociaux sont les plus éloignées de l'emploi ; la précarité, pour elles, résulte le plus souvent du cumul de difficultés, professionnelles et personnelles ; les prestations ne compensent qu'en partie la précarité financière qui en découle.

### **Les salaires et les retraites**

Les inégalités en termes d'emplois occupés se répercutent sur les salaires et les retraites. Actuellement en France, le ratio du salaire moyen des femmes comparé au salaire moyen des hommes se situe dans une fourchette allant de 80 à 85 % pour les salaires horaires, et de 75 à 80 % pour les salaires mensuels. Le resserrement de l'écart est en panne : ces fourchettes étaient du même ordre au milieu des années 1990. L'analyse de l'écart des salaires mensuels entre les femmes et les hommes met en évidence l'effet crucial du moindre nombre moyen d'heures de travail des femmes. C'est d'abord du côté des facteurs qui mettent les femmes et les hommes en position inégale sur le marché du travail qu'il faut chercher les raisons de l'écart des salaires et de sa persistance. L'écart des salaires entre femmes et hommes va croissant à mesure que l'on s'élève dans la distribution des salaires. Mais en même temps, les femmes sont sous-représentées dans le haut de la hiérarchie des salaires, et massivement surreprésentées dans le bas. Il faut donc relativiser le constat du

moindre écart de salaires entre les femmes et les hommes dans le bas de la distribution, car la probabilité pour les femmes de se trouver dans le bas de cette distribution est plus élevée que celle des hommes.

La part des bas salaires dans l'emploi des femmes et des hommes est disproportionnée, touchant plus d'une femme salariée sur quatre, contre à peine un homme sur dix. Actuellement, près de 80 % des salariés à bas salaire sont des femmes, et 74 % d'entre elles occupent des emplois à temps partiel. Cette proportion est d'environ 10 points supérieure à son niveau du début des années 1990. Les femmes subissent un risque de bas salaire plus élevé en moyenne que les hommes, car elles occupent relativement plus souvent des emplois non qualifiés, dont les taux de rémunération horaire sont faibles, et qui sont en outre plus souvent offerts à temps partiel. Les bas salaires correspondent aussi plus souvent pour les femmes que pour les hommes à des situations durables. La concentration des femmes dans les « mauvais » emplois, et le fait qu'elles y restent plus longtemps en moyenne que les hommes peut résulter, en partie, de ce qu'elles acceptent, pour des raisons familiales, plus souvent des emplois peu attrayants ; ces mêmes raisons peuvent aussi les rendre moins mobiles que les hommes. Près de 60 % des femmes à bas salaire sont des mères de famille.

Les inégalités sur le marché du travail se répercutent aussi, au bout du compte, en inégalités dans les pensions de retraites, du fait de carrières plus courtes et de rémunérations moins importantes au cours de l'activité. C'est le propre d'un système de retraite à fondement professionnel. Des mesures visent à compenser certaines inégalités sur le marché du travail, par les avantages familiaux et conjugaux, par des mécanismes généraux de redistribution qui bénéficient principalement aux femmes, ou du fait de l'existence de minima de pensions. Le système mêle ainsi des principes de contributivité (reflétant le lien travail-retraite) et de solidarité, ce qui conduit à une moindre dispersion des pensions. Malgré ces mesures de compensation, les retraites des femmes demeurent inférieures à celles des hommes. Ainsi en 2001, les retraitées percevaient une pension moyenne de 606 euros au titre des droits acquis en contrepartie d'une activité professionnelle, contre 1 372 euros pour les hommes ; les femmes ne sont en effet que 4 sur 10 à avoir liquidé leur retraite avec une carrière complète, c'est-à-dire en ayant la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein, alors que c'est le cas de 8 hommes sur 10. Lorsqu'on ajoute aux droits directs les autres composantes de la retraite, l'écart des pensions se réduit mais atteint encore 44 % pour les retraites moyennes totales. De plus, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à percevoir les minima de pensions.

### **Des différenciations entre les femmes elles-mêmes**

Toutes les femmes ne sont pas en situation de précarité. Des différences significatives, parfois croissantes, apparaissent entre les femmes elles-mêmes. C'est le cas dans l'emploi (certaines d'entre elles sont bien insérées, ont des emplois stables qu'elles peuvent choisir et faire évoluer, même si elles sont toujours discriminées en termes de salaires, de progression de carrières, etc.) ; au sein même des temps partiels (entre les femmes qui sont à temps partiel contraint et horaires atypiques non maîtrisés, et celles qui choisissent un temps partiel pour une période transitoire) ; parmi les femmes immigrées (selon leurs



origines et leur génération) ; parmi les familles monoparentales (qui ne sont pas toutes précaires, même si leur niveau de vie est en moyenne moindre) ; pour l'accès aux modes de garde des enfants (le dispositif actuel a un effet de polarisation entre les femmes elles-mêmes, compte tenu de la disponibilité et des coûts des structures d'accueil) ; parmi les retraitées (qui ne sont pas toutes pauvres). Mais ce sont les inégalités entre les femmes et les hommes, dans la sphère professionnelle comme dans la sphère familiale, qui génèrent ces différenciations et la précarité pour certaines d'entre elles : les femmes sont reléguées à certaines tâches, à certains secteurs, à certaines formations, à certaines formes d'emplois.

### **Inégalités de genre et marché du travail**

La dimension féminine est le plus souvent marginalisée – voire absente – de la plupart des réflexions sur la précarité : les femmes sont un exemple parmi d'autres (les femmes, les jeunes ou les vieux). Ce qui fait la particularité de la situation des femmes n'est pas l'objet de réflexions particulières ou est à peine évoqué : on laisse ce terrain aux recherches sur le genre... Or la précarité des femmes et plus largement les inégalités entre les femmes et les hommes ont ceci de spécifique qu'elles intègrent de nombreuses dimensions, professionnelles et familiales, collectives et individuelles. En particulier, le lien des femmes à l'emploi est déterminé par le fait qu'elles assument toujours en grande partie la responsabilité d'articuler tâches professionnelles et familiales. La relation au marché du travail et la relation à la famille sont intimement reliées.

L'analyse des inégalités et celle du fonctionnement même de nos sociétés ne peuvent être menées sans la prise en compte des mécanismes de la discrimination entre les femmes et les hommes, et de la façon dont ils déterminent les formes de la précarité pour les femmes et les différenciations entre les femmes elles-mêmes. Il s'agit de composantes essentielles de la régulation sociale, d'un double point de vue : les évolutions économiques influent sur les inégalités de genre et, en retour, celles-ci déterminent de nouvelles formes d'inégalités, pour les hommes comme pour les femmes.

L'emploi des femmes est le produit de plusieurs tendances cumulées dans le temps – parfois linéaires mais parfois aussi contradictoires – et, au final, imbriquées. La volonté des femmes d'acquérir leur indépendance dans les années 1960 s'est produite dans un contexte économique qui leur a permis de s'insérer massivement dans l'emploi. Mais le ralentissement de la croissance et la montée du chômage ont distendu les liens à l'emploi par l'extension de diverses formes de sous-emploi ; la politique économique, pour combattre le chômage, a renforcé cette tendance en développant le temps partiel pour enrichir la croissance en emplois. Parallèlement, le secteur tertiaire s'est durablement développé, au détriment de l'industrie davantage confrontée à la concurrence mondiale ; des changements massifs de la structure des emplois en ont résulté, en particulier entre ouvriers et employés. L'évolution récente des structures familiales est venue renforcer, par la force des choses, la volonté d'indépendance financière des femmes, l'emploi devenant crucial en cas de rupture conjugale ; mais le contexte économique n'est plus le même que dans les années 1960.

L'emploi des femmes est ainsi la résultante de facteurs imbriqués, que l'on ne peut réduire au risque d'une simplification erronée. En particulier, il ne suffit pas de constater que les femmes sont majoritaires dans les temps partiels, les CDD, les emplois non qualifiés, les bas salaires, etc. ; dans les années 1990, elles ont « bénéficié » des créations d'emplois sous cette forme, tandis que les plus fortes destructions d'emplois se produisaient dans l'industrie, dont les emplois sont majoritairement occupés par des hommes. Mais elles ont été les premières atteintes par la déstructuration du marché du travail et la mise en cause de la norme d'emploi parce que l'évolution de la structure des emplois et les inégalités hors du marché du travail sont allées de pair.

En retour, l'analyse serait incomplète sans la prise en compte de ces formes spécifiques d'inégalités, parce qu'elles rétroagissent sur l'ensemble du marché du travail. Les femmes constituent actuellement 46 % de la population active en France. Ce qui détermine leur mode d'insertion dans l'emploi a donc un impact d'ensemble. Les voies du sous-emploi et de la précarité ne peuvent rester limitées à une partie significative de la population active sans s'étendre aux autres. Dans nombre de débats, pourtant, cette dimension spécifique est oubliée. Par exemple, le développement des emplois de services à la personne sera en partie modelé par le fait qu'ils sont principalement occupés par des femmes ; les projections ne peuvent être « neutres », sous peine de confronter des demandes et des offres d'emplois abstraites, et de formuler des recommandations sans lien avec la réalité. De même, la réforme en cours du contrat de travail (« contrat de travail nouvelle embauche ») dans les très petites entreprises (TPE) ignore à tort le fait que les femmes occupent près de la moitié du total des emplois de ce secteur, et plus de la moitié si l'on exclue les cadres ; elles représentent aussi la majorité des temps partiels, des CDD et des emplois aidés dans ce secteur. L'analyse des discriminations dont les femmes font l'objet n'est donc pas un domaine à part du champ social, mais une composante qui le détermine en grande partie.



# L'avenir incertain des nouvelles générations

Louis Chauvel

Il existe deux façons de voir le problème des jeunes générations. La première, historiquement, est de filiation libérale et consiste à s'inquiéter de la dette qui, échappant à tout contrôle, pourrait nuire aux générations futures, victimes ainsi de notre impéritie ; « si nous, génération présente, avons, du moins par notre silence, consenti à grever les revenus de nos neveux, nos neveux ne jugeront-ils pas convenable de secouer ce fardeau, s'ils viennent à s'apercevoir qu'il n'a servi en rien à leur bonheur ? » (Jean-Baptiste Say, 1832, *Economie politique*). La seconde tradition, dont les origines se situent dans la pensée solidariste, préfère interroger la durabilité des acquis sociaux dans une longue chaîne du développement humain, et prend en compte le long terme dans l'ensemble de ses réflexions, en posant la question de solidarité que nous devons à ceux qui viennent après nous : un progrès immédiat et non durable qui serait obtenu en dépit des capacités futures de développement des générations à venir heurte à l'évidence le « principe responsabilité » de Hans Jonas<sup>1</sup>. Dans cette deuxième tradition, le statut de la dette est très différent : une dépense présente dont on sait qu'elle est un investissement productif pour l'avenir est une bonne dette, ce qui ne saurait être le cas si elle ne sert qu'à couvrir une pure consommation sans lendemain.

Dans cette seconde tradition, il existe une forme de solidarité indirecte selon laquelle nous devons à la génération qui suit un progrès économique, social, culturel, à la mesure de ce que la génération précédente nous a légué, de façon à assurer la pérennité d'une longue chaîne du développement humain ; si le legs d'un tel progrès devait être impossible - faute de croissance suffisante -, au moins devrions-nous partager avec ceux qui suivent un peu du fardeau qui est le leur. Dès lors, le diagnostic portant sur les évolutions vécues par les jeunes générations par rapport aux anciennes est stratégique : si leur jeunesse et leurs perspectives sont moins favorables que celles dont nous avons bénéficié, quelque chose est à repenser dans la dynamique d'ensemble.

---

<sup>1</sup> Jonas H., 1990 (1979), *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation*, Paris, Cerf.

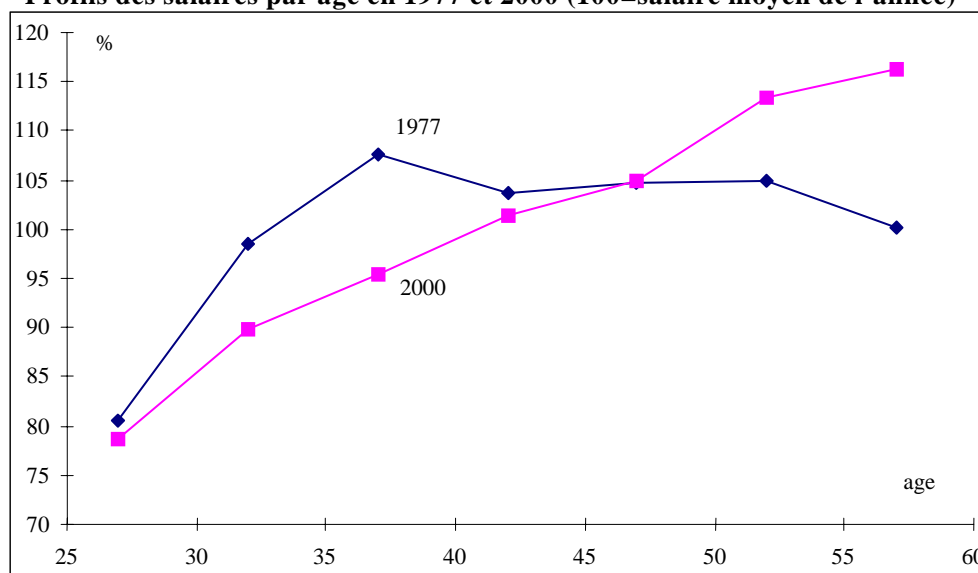
## Déshérence sociale

Les difficultés des nouvelles générations ne datent pas d'hier : depuis plus de vingt ans, en France, le fléau du chômage des jeunes demeure sans solution. En 1984, avec le tournant de la rigueur et l'expansion du chômage de masse, le taux de chômage dans les 24 mois qui suivent la sortie des études culmine à 33 %, contre 6 % en 1973 et 25 % en 2004. Les premiers nés du baby-boom, même s'ils font face à des fins de carrière problématiques, sont en même temps les dernières générations entrées précocement dans le monde du travail dans un contexte de plein emploi, susceptibles de bénéficier de l'espoir d'une retraite complète à 60 ans. Si naguère il était possible de choisir son employeur, depuis vingt ans, une concurrence radicale autour de places raréfiées attend les jeunes à l'entrée dans la vie adulte : ce mode de socialisation a marqué l'ensemble des générations de moins de 45 ans aujourd'hui.

Devant le chômage de masse et la concurrence, les nouvelles générations ont dû réduire leurs prétentions salariales : en moyenne, en 1977, les salariés de cinquante ans gagnaient 15 % de plus que les salariés de trente ans, et aujourd'hui, l'écart est de 37 % (cf. graphique 1). Si naguère les classes d'âge adultes vivaient sur un pied d'égalité, les fruits de la croissance économique, ralentie depuis 1975, ont été réservés aux plus de 45 ans. En même temps, l'évolution des prix de l'immobilier complique la comparaison des niveaux de vie : comparés à ceux qui ont acheté leur logement voilà vingt ans, les jeunes font face aussi à des conditions de logement problématiques. Ils doivent travailler deux fois plus longtemps qu'en 1986 pour louer ou acheter la même surface dans le même quartier.

**Graphique 1.**

**Profils des salaires par âge en 1977 et 2000 (100=salaire moyen de l'année)**



Source : Enquêtes Emploi 2000 et Formation-qualification-professionnelle 1977, INSEE ; archives LASMAS-Quételet

Note : salaire moyen dont primes des classes d'âge (tranches de 5 ans) rapporté à la moyenne annuelle ; champ : population en emploi recevant plus de 150 €2000. En 1977, les salariés de 30 à 34 ans gagnaient 1,5 % de moins que la moyenne des salariés et 10 % de moins en 2000. Femmes et hommes ont connu parallèlement les mêmes évolutions.

Ces difficultés ne se résorbent pas avec l'entrée dans la vie active. C'est ce que les Anglo-saxons appellent un « *scarring effect* », un effet de cicatrice ou de scarification : le fait que les générations mal parties arrivent généralement mal. Contrairement à de nombreuses promesses répétées, les premières victimes du ralentissement, âgées de 45 ans maintenant, n'ont jamais rattrapé leurs difficultés à l'entrée dans la vie. Pire encore, dans le monde du travail, considérés comme « jeunes » de plus en plus tard, les nouveaux venus sont en même temps vieux de plus en plus tôt : de nombreux DRH qualifient de « seniors » les personnes de plus de 45 ans, voire plus tôt encore. L'âge idéal pourrait ne plus exister, et demain, beaucoup de « vieux » n'auront jamais connu le statut d'adulte autonome reconnu comme tel. La solidarité familiale a certes permis à ceux qui en bénéficient d'amortir ces chocs dont la violence aurait été sinon d'une autre visibilité, mais avec quelles conséquences ? D'une part, les entreprises ont fini par s'habituer à faire travailler les jeunes *pour presque rien*, grâce aux généreuses subventions des familles. D'autre part, en agissant comme un puissant analgésique, cette solution a fait oublier le mal qui empire, d'où le besoin de doses croissantes.

### **Un ascenseur social problématique**

La génération née vers 1945 avait en quelque sorte bénéficié de la déveine historique de ses parents qui, pour avoir eu vingt ans autour de 1940, avaient vécu les plus dures années du XXe siècle. Les premiers baby-boomers, adultes à la fin des années 1960, ont ainsi bénéficié d'une mobilité ascendante exceptionnelle : à 25 ans, leur pouvoir d'achat était trois fois plus élevé que celui de leurs parents au même âge. L'automobile, conquête d'une vie de labueur pour les parents, leur était acquise d'emblée, et de ce point de départ les carrières progressaient encore avec certitude. Pour leurs propres enfants, nés vers 1975, ces conditions d'ascension sociale sont nettement compromises, simplement parce que la structure sociale au moment du recrutement est marquée par une dynamique nouvelle.

Lorsque l'on établit les moyennes sur l'ensemble de la population, les inégalités économiques telles que l'INSEE les mesure sont stables - même si ce constat résulte en partie d'une mauvaise couverture des revenus de la propriété et notamment des plus values de long terme. Le problème central est que ce résultat moyen dissimule des résultats contradictoires selon les classes d'âge. Naguère, avec l'expansion de la société salariale et la montée en puissance des « nouvelles classes moyennes »<sup>2</sup> dans un contexte de plein emploi dès l'entrée dans la vie, toute nouvelle génération entrait avec un niveau d'inégalité intracohorte inférieur à celui des précédentes.

---

<sup>2</sup> Alain Touraine, 1968 [1965], « Anciennes et nouvelles classes sociales », dans G. Balandier, *Perspectives de la sociologie contemporaine*, Paris, PUF

Ce n'est dorénavant plus le cas : entre les classes moyennes supérieures, et plus particulièrement celles fondées sur un patrimoine économique important, d'une part, et d'autre part les classes moyennes intermédiaires et les classes populaires, l'écart s'accroît de nouveau (cf. tableau 1).

**Tableau 1. Inégalités de niveau de vie de différentes classes d'âge (1979-1999)  
(rapport interdécile)**

	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
1979	2,7	2,8	3,2	3,6	4,2	4,9	5,7	5,1
1999	3,1	3,5	3,3	3,3	3,8	4,0	4,7	4,1
<b>Diff.</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,0</b>

Sources : Luxembourg income study data ([www.lisproject.org](http://www.lisproject.org)) et Budget des ménages 1999-2000 INSEE.

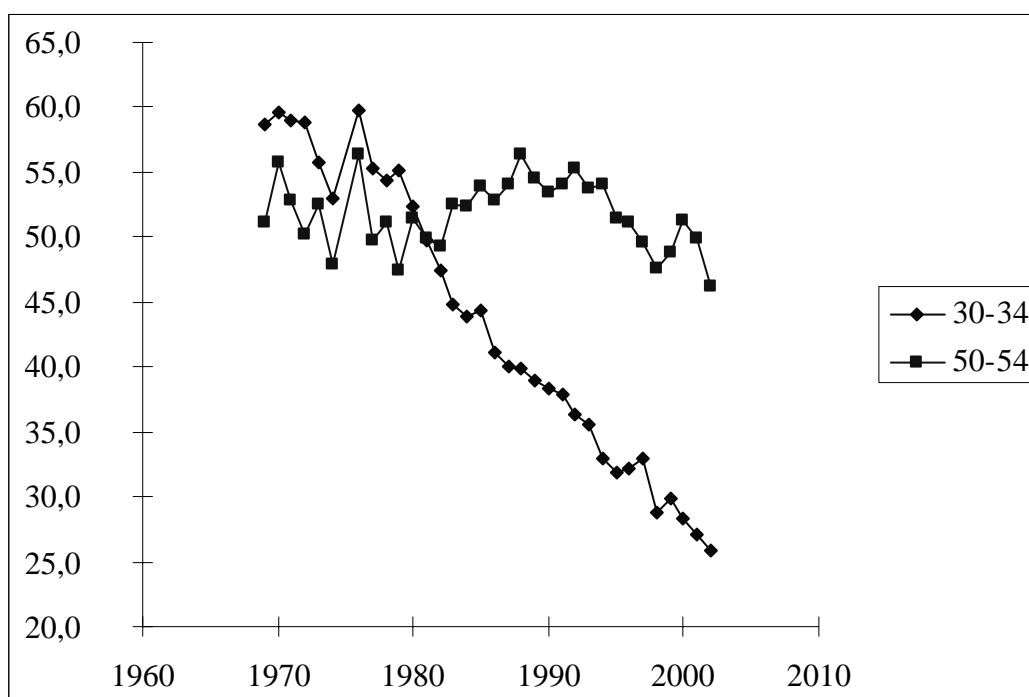
Note : Le rapport interdécile est la division du neuvième décile (le revenu qui sépare les 10 % les plus riches des 90 % situés en dessous) par le premier décile (le revenu qui sépare les 10 % les plus pauvres des 90 % situés en dessus).

Phénomène invisible à ceux qui établissent abusivement des moyennes sur une population maintenant plus hétérogène, comme à ceux qui réfléchissent avant tout sur des cas types, cette désagrégation des classes moyennes avec le remplacement générationnel est maintenant bien visible. Chez les jeunes actifs, la dynamique porteuse est maintenant au sommet du salariat privé, à l'étage des avocats d'affaire, de l'expertise comptable internationale, de la consultance, de la finance, du management et de l'Etat-major des grandes entreprises, autant de groupes sociaux où confort matériel et faible visibilité de long terme vont ensemble ; à l'autre extrémité de la pyramide sociale, la précarité va de pair cette fois-ci avec la modestie du niveau de vie. C'est ainsi que s'élargit le cercle de la précarité qui s'était rétréci pour les générations qui avaient connu l'extension maximale de l'Etat-providence.

Au-delà de cet aspect socioprofessionnel du blocage de l'ascenseur social, la dimension éducative met en évidence des phénomènes inattendus voilà seulement vingt ans. Aujourd'hui, avec trois années d'études en plus, les jeunes font face à un taux de chômage quatre fois plus élevé que celui de leurs parents trente ans plus tôt. Alors qu'un baccalauréat obtenu en 1970 était un ticket d'entrée dans les catégories intermédiaires, il fallait valider deux années de plus en 2000 pour parvenir au même point sur la pyramide sociale (cf. graphique 2).

Evidemment, ceux qui n'ont pas même le baccalauréat ont connu un sort moins enviable encore, mais le déclassement structurel lié au doublement du nombre des titulaires du baccalauréat sans que les places correspondantes dans la société aient connu la même dynamique implique au sein de la nouvelle génération des frustrations profondes, d'autant plus intenses que les promesses d'un avenir meilleur ont été formulées naguère par les tenants de la croissance des taux de diplômés dans la population.

**Graphique 2. Probabilités d'accès à la catégorie cadres et professions intermédiaires pour les titulaires d'un baccalauréat dans deux classes d'âge (1969-2002)**



Source : Enquêtes *Emploi* 1969-2002, INSEE ; archives LASMAS-Quételet.

Note : Alors que les quinquagénaires bacheliers n'ont pas vu varier sensiblement leurs probabilités d'accès à la catégorie cadre et professions intermédiaires, les bacheliers trentenaires ont fait face à une très forte dévalorisation de leur titre. Une analyse approfondie montre que les générations qui effectuent un mauvais départ en matière de valorisation de leurs titres ne rattrapent pas ce retard initial.

Ainsi, les jeunes ne sont pas seulement bardés de diplôme dévalués (si le baccalauréat de 1965 permettait d'être instituteur, la licence de 2000 n'y suffit plus), mais aussi, de plus en plus souvent, les enfants ratés de parents prodiges : si le père a pu naître dans la classe populaire et accéder aux classes moyennes, le fils et la fille risquent plus souvent de suivre le mouvement inverse. Le déclassement n'est plus simplement scolaire, mais aussi social, car pour la première fois en période de paix, la situation globale de la jeune génération est moins favorable que pour celle de ses parents. Faute d'accompagnement collectif de ces trajectoires, naguère exceptionnelles, l'intériorisation d'un échec en apparence personnel, mais qui n'est

autre qu'un ratage collectif, peut avoir des effets psychologiques délétères, mais aussi des conséquences politiques dangereuses.

### **Déstabilisation politique**

Ce déclin social de la jeunesse s'accompagne de son renoncement au moins apparent à la mobilisation. Les jeunes ont cessé d'être les acteurs politiques déterminants qu'ils avaient été voilà trente ans. La participation aux formes les plus institutionnelles du politique s'effondre chez les jeunes : en 1982, l'âge moyen du représentant syndical ou politique était de 45 ans ; il est de 59 ans en 2000. Les députés de moins de 45 ans représentaient 38 % de l'Assemblée en 1981, et seulement 15 % en 2002 ; l'âge médian des députés était de 52 ans en 1997 et de 57 ans en 2002. En même temps, le vieillissement et l'extinction du lectorat de la presse (plus de 50 % de lecteurs quotidiens pour les générations nées en 1930, 15 % pour celles nées en 1970, sans réel retour à la lecture avec l'âge) va dans le même sens d'un retrait général. S'il est faux de dire que les jeunes ne sont plus informés et ne s'intéressent plus à la politique, leur participation au débat est toutefois réduite, tout comme leur capacité à infléchir les décisions. En dehors des syndicats d'étudiants et de ce qui reste des jeunes des grands partis politiques, les jeunes de moins de 45 ans sont à peu près absents des débats institutionnels qui portent sur les orientations de long terme, alors même qu'ils en assumeront les entières conséquences.

En même temps, le comportement politique des jeunes pose de vrais problèmes. Sans compter leur basculement inattendu dans le « non », entre le référendum de Maastricht et celui du 29 mai 2005, la comparaison des premiers tours des présidentielles de 1988 et de 2002 montre comment la désertion des jeunes, en particulier ceux des classes populaires et intermédiaires, a lourdement contribué à la relégation de Lionel Jospin au troisième rang. Il est à craindre que nous n'ayons pas encore mesuré toutes les conséquences de la *dyssocialisation* politique des nouvelles générations.

### **Guerre des générations ou absence de projet**

L'éventualité de l'émergence d'une guerre des générations fait partie des thèmes les plus médiatisés du moment. Un tel augure est pourtant improbable : dans l'histoire, les soulèvements ont rarement été le fait des plus opprimés. Une question plus intéressante est bien celle du pronostic : les nouvelles générations préfigurent le monde de demain qui émerge avec elles. Les jeunes impécunieux d'aujourd'hui seront les vieux pauvres de 2040 puisque, par effet de scarification, les générations mal parties arrivent généralement mal.

Les nouvelles générations nous permettent de lire par anticipation l'avenir que la société française se prépare. Paupérisées, préfigurant des inégalités croissantes, promises au déclassement, elles sont aussi marquées par un développement humain problématique : en France, le taux de mortalité des trentenaires, 50 % supérieur à ce qu'il est en Suède, est semblable aujourd'hui à celui des Hongrois. Sensibles au nouvel éloge de la fuite, les plus

doués renoncent à essayer d'exercer ici une inventivité qui trouvera dans d'autres pays une place où s'épanouir. Ces nouvelles générations nous confrontent à nos impasses, à une voie vers le sous-développement. Ce pronostic risque bien de se réaliser si nous ne faisons rien, si nous nous contentons des petites mesures qu'à court terme nous affectionnons tant. Est-il caricatural de dire que les nouvelles générations sont à la fois les victimes d'un libéralisme qui protège les libertés de ceux qui en ont les moyens, et d'un faux socialisme qui a oublié ses enfants ?

En même temps, pouvons-nous dire que nous avons tout fait au cours des vingt dernières années pour améliorer le sort des jeunes ? Ce serait faux, tout autant que d'affirmer que l'on ne peut rien à leur sort. En réalité, seuls les pays du sud de l'Europe ont fait aussi mal que nous. Avec une démographie semblable et une contrainte macroéconomique similaire, l'exemple des pays nordiques en matière d'intégration de la jeunesse montre que des politiques mettant la priorité, et les moyens, sur l'intégration précoce des jeunes dans de vrais emplois valorisés, au même titre que n'importe quel autre adulte, permettent une réelle transmission d'un pacte social intergénérationnel renouvelé. En cotisant tôt, en s'intégrant précocement, en étant rapidement autonome par le travail, les jeunes pourront retourner ensuite à l'université où ils sauront tirer bénéfice des enseignements qui leur sont proposés. Nous ne serons certes pas Suédois en 24 heures, et, dans les relations entre partenaires sociaux, il nous manque avant tout cette culture de responsabilité sans laquelle rien ne se fera. Nous avons ainsi perdu vingt ans à nous rassurer en attendant le retour de la croissance rapide, vainement. Maintenant, l'urgence est réelle. Quel projet d'avenir la société française offre-t-elle à ses nouvelles générations ? Là est bien la question : est-il seulement possible de parler de projet ? Nous sommes aujourd'hui les orphelins de l'idée de long terme.

## Les classes moyennes sous tension

Louis Chauvel

Pendant des décennies, la question sociale a été avant tout celle des exclus et des classes populaires confrontées au chômage de masse. Les problèmes des classes moyennes étaient vus avant tout comme des difficultés très relatives de gens vivant dans le confort. Ce point de vue a longtemps occulté la prise de conscience de phénomènes nouveaux, centraux pour la stabilité de la structure sociale française. Pourtant, du Référendum constitutionnel du 29 mai 2005 à la mobilisation des jeunes contre le CPE au printemps 2006, de nombreux phénomènes ont montré que, aujourd'hui, la question sociale ne se situe plus simplement à la périphérie, dans la marginalisation d'une sous-classe désaffiliée, ni uniquement dans les banlieues de relégation, ni non plus à l'opposé, dans la sécession des élites, mais au coeur même de la société française, en son noyau central.

Il a fallu plus de dix ans pour mettre clairement en évidence cette nouvelle dynamique, installée dans les réalités objectives depuis bien plus longtemps, mais que notre capacité de déni nous empêchait de voir clairement. Ce retournement dynamique apparaît dans un contexte où, pendant des décennies, les classes moyennes ont fait figure de maillon le plus solide de la société française. Elles étaient considérées comme une classe de confort, protégée et choyée, stable, située fort loin au-dessus de l'écume des difficultés des classes populaires.

En novembre 1994, dans un entretien au journal *Le Monde*, Jacques Delors, encore candidat à la candidature à l'élection présidentielle de 1995, s'alarmait d'une France où « deux tiers vivraient plus ou moins bien, mais sans s'occuper de ceux qu'ils laisseraient au bord de la route : le troisième tiers, au sein duquel se trouveraient les exclus, les marginaux, les sans-espoir ». L'hypothèse dominante d'une « moyennisation », chère au sociologue Henri Mendras (1927-2003), était que seule une minorité d'exclus d'une part et une fraction dirigeante de l'autre échappaient à une société fondée sur deux tiers de bénéficiaires avec, en son centre, une classe moyenne dominatrice et contente d'elle-même, maîtrisant son destin social et partageant une culture de sécurité et de confiance dans l'avenir.

Ce portrait social d'une classe moyenne heureuse correspond-il aujourd'hui à 70 % de la population, ou plutôt à 10 % ? Tout semble indiquer que ce noyau central, idéalement situé aux environs de 1 800 euros de salaire mensuel net, doit faire face à un vrai malaise et connaît, comme par capillarité, la remontée de difficultés qui, jusqu'à présent, ne concernaient que les sans-diplôme, les non-qualifiés, les classes populaires, à la manière d'un sucre dressé au fond d'une tasse, la partie supérieure semble toujours indemne, mais l'érosion continue de la partie immergée la promet à une déliquescence prochaine.

Est-ce inéluctable ? Ce diagnostic d'involution est-il fondé, ou n'est-il qu'une angoisse sans cause réelle ? Des données diversifiées montreraient en France la stabilité remarquable des inégalités depuis vingt-cinq ans, et la relative homogénéité des classes moyennes, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des autres pays développés, où les dynamiques sont claires et univoques. Ainsi, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, mais aussi la Suède et d'autres encore ont fait face à un renforcement indéniable de leurs inégalités économiques, qui s'accompagne d'un phénomène de rétrécissement de leur classe moyenne (*shrinking middle class*). Bien au contraire, en France, globalement, rien ne bougerait.

Sous cette surface lisse et plane, il en est pourtant des inégalités comme de la pauvreté : si, en vingt ans, les pauvres sont restés aussi nombreux, ce ne sont plus les mêmes. Naguère, il s'agissait de vieux qui devaient bientôt disparaître. Aujourd'hui, les pauvres sont avant tout



des jeunes, pleins d'avenir dans la pauvreté. La dynamique des inégalités en France est assez semblable : si les générations nées avant 1920, trop tôt pour bénéficier vraiment de l'Etat-providence et d'une société plus égalitaire, ont été polarisées à l'extrême entre un prolétariat exploité et une bourgeoisie d'héritiers, celles qui sont nées entre 1925 et 1950 ont connu l'expansion massive du salariat intermédiaire, des perspectives de mobilité ascendante historiquement exceptionnelles, tant du point de vue social qu'économique, les échelons les plus modestes ayant bénéficié des augmentations salariales les plus substantielles, comme l'a montré Thomas Piketty<sup>1</sup>.

L'émergence de la société salariale, le plein-emploi, la fin des paysans et des rentiers, l'allongement de la vie, la généralisation d'assurances sociales plus généreuses et, bien évidemment, l'impôt progressif ont ensemble contribué à l'élévation du plancher social et à l'abaissement du plafond, entre lesquels une grande classe moyenne, comprimée entre ces extrêmes, a gagné en homogénéité. En revanche, les générations nées ultérieurement sont confrontées à un retournement historique. Elles ne se contentent pas de faire face à des salaires qui ont cessé de progresser depuis maintenant une génération entière (alors que leurs aînées continuaient de progresser) : elles connaissent en outre un degré d'inégalité supérieur à celui de leurs aînés au même âge. Ainsi, la partie inférieure des nouvelles générations décroche et la partie supérieure tend à stabiliser sa situation, mais la tranche intermédiaire est écartelée entre ces deux pôles.

Simultanément, le déclin de la société salariale se mesure aux coûts de la vie spécifiques selon l'âge : dans Paris intra-muros, un salaire annuel net gagné entre 30 et 35 ans permettait d'acheter 9 m<sup>2</sup> en 1986, et seulement 4 aujourd'hui. A la location, le temps de travail qui permettait de jouir de 1 mètre carré n'offre maintenant qu'une bande de 50 centimètres sur 1 mètre. Au contraire de ceux qui se sont endettés à temps pour bénéficier de l'inflation, les jeunes aux revenus stagnants mettront au mieux deux fois plus de temps à acquérir le même bien.

En réalité, le signe le plus inquiétant est ailleurs, mais il exige une caractérisation plus fine des classes moyennes : il ne suffit pas de les définir comme trop pauvres pour être riches ni comme trop riches pour être pauvres. En forgeant la notion de « nouvelle classe moyenne », Gustav Schmoller, l'économiste du régime bismarckien, fut, en 1897, le premier à comprendre la bidimensionnalité de cette catégorie. Celle-ci n'est pas simplement divisée hiérarchiquement entre fractions supérieures et inférieures (ou intermédiaires, par euphémisme), elle l'est aussi, de façon complémentaire, entre d'« anciennes classes moyennes », issues de l'économie traditionnelle (la boutique et le savoir-faire artisanal, l'accumulation patrimoniale, la soumission immédiate au marché), et les nouvelles, fondées alors sur le développement d'un Etat fort, de la grande industrie, où le diplôme, les qualifications, les carrières, sont encadrés par des règles bureaucratiques strictes.

Ces axes complémentaires induisent une quadripartition des classes moyennes, marquées certes par une continuité, mais dont les frontières demeurent peu poreuses. Avec cette grille de lecture, Schmoller remettait en question l'oracle marxiste de la paupérisation absolue des classes moyennes : loin de disparaître, les nouvelles classes moyennes ont connu une expansion inédite entre 1860 et 1900. Avec les grandes bureaucraties et l'augmentation de l'expertise industrielle et étatique se sont développées de larges couches moyennes de divers calibres. Pour l'Etat-providence, ces groupes sociaux sont d'une importance centrale car ils lui fournissent sa main-d'oeuvre en même temps que, le plus souvent, les meilleurs soutiens du régime.

---

<sup>1</sup> *Les Hauts Revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Grasset, 2001

On sait aussi comment 1914 a sonné le glas de cette même classe, dans un désastre suicidaire de trente ans. Ce fut au tour de la France des années 1960, très tardivement, de connaître vraiment cette expansion des « nouvelles classes moyennes salariées » (selon l'expression d'Alain Touraine en 1968). Ce mouvement a marqué les couches sociales correspondant aux catégories B de la fonction publique, aux instituteurs, aux infirmières et aux travailleurs sociaux, aux techniciens, bénéficiant de salaires situés aujourd'hui un peu au-dessus de 1 500 euros mensuels, typiquement employés dans le public, les grandes entreprises ou les collectivités locales.

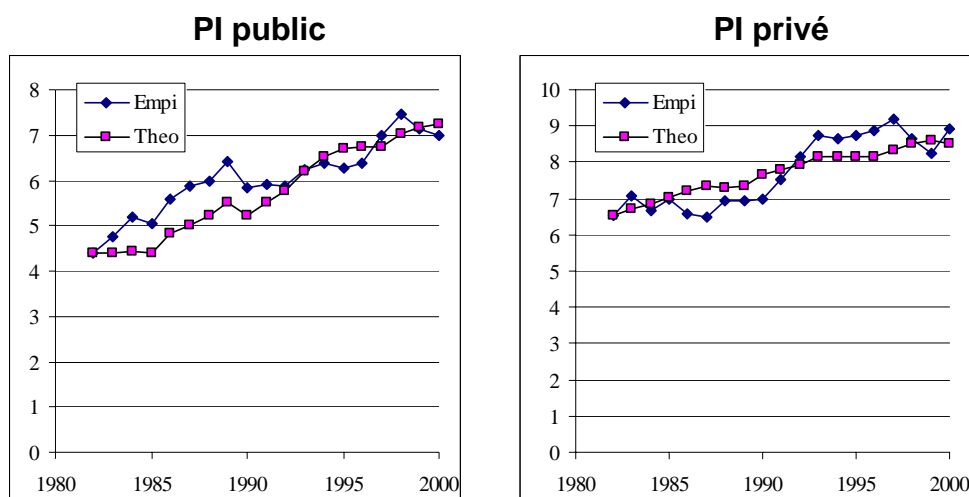
Que se passe-t-il en France depuis vingt ans ? Entre les nouveaux postes disponibles et les jeunes candidats potentiels susceptibles d'y prétendre - au vu de leur diplôme, de leur origine sociale et de leur genre -, un rift béant s'est formé.

Pour les générations qui ont aujourd'hui autour de 55 ans, à tous les niveaux des classes moyennes du public ou du privé, l'ouverture rapide de nouveaux postes a permis d'absorber le surcroît de candidats potentiels, d'où une concurrence modérée et une meilleure valorisation des diplômes. Pour les générations âgées de 30 à 34 ans, tandis que le niveau de diplôme croît et que les origines sociales s'élèvent, et donc que les candidats potentiels à l'entrée dans les classes moyennes abondent, la moitié des postes au sein des catégories intermédiaires de statut public ont simplement disparu, et leurs équivalents du privé ont connu une croissance trop lente pour absorber l'expansion des candidatures. Ce décalage n'est nulle part aussi profond que pour ces catégories intermédiaires : il s'agit d'un déficit d'emplois de 6 points, soit plus de la moitié du taux de chômage à cet âge. Evidemment, la fonction publique n'est pas indéfiniment extensible, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, mais, pour les jeunes, le privé n'a pas pris le relais (cf. graphiques 1-4).

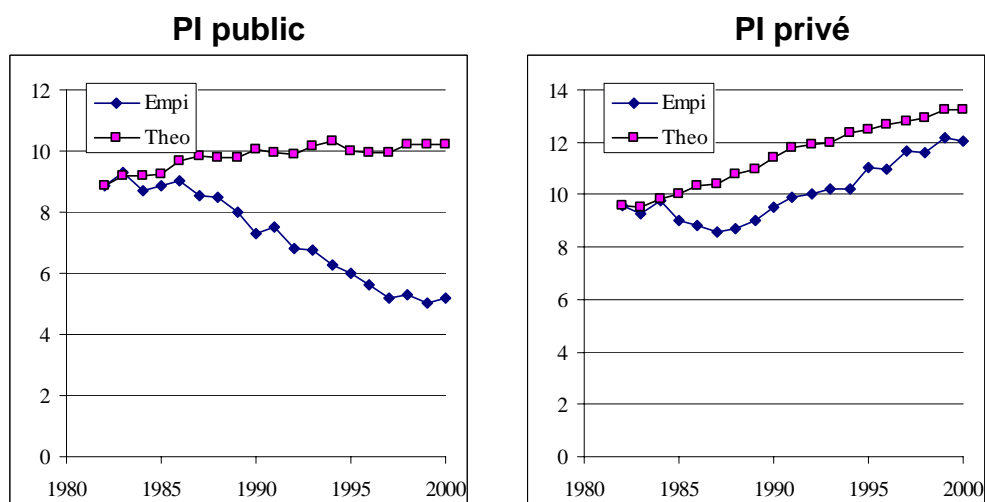
## Graphiques 1-4. Evolution empirique des professions intermédiaires salariées de statut public et privé dans deux groupes d'âge et évolution théorique

(sous hypothèse de stabilité de la valeur des titres, des avantages comparatifs des origines sociales et du genre) %

Parmi les 50-55 ans



Parmi les 30-35 ans



Source : Enquêtes emploi 1982-2000 – calculs de l'auteur.

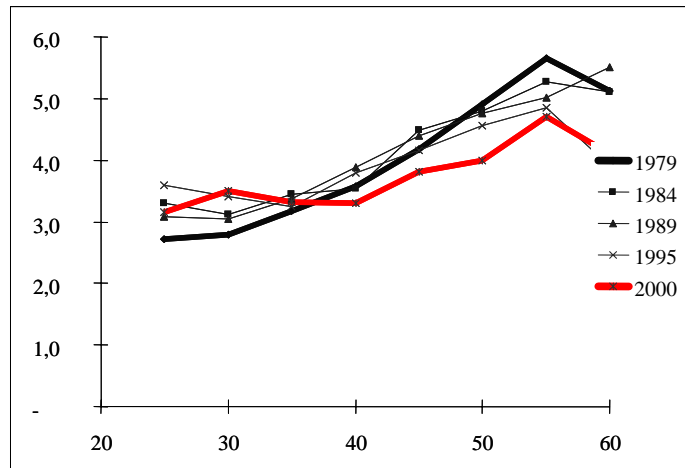
Il existe ainsi un profond paradoxe selon les âges : les quinquagénaires ont connu une expansion continue, depuis vingt ans, prolongeant une carrière qu'ils avaient commencée parfois plus de trente ans auparavant, lorsque le baccalauréat ouvrait des portes qui se sont fermées depuis aux titulaires d'une licence. Ils n'ont guère subi la concurrence des plus jeunes qu'eux, pourtant surabondants et surdiplômés, à qui l'on avait promis de meilleurs emplois au bout d'années supplémentaires dans l'enseignement supérieur. Pour respecter cet engagement, le nombre des postes correspondants aurait dû croître, ou bien aurait-il fallu que des jeunes diplômés puissent se comparer à ceux de naguère.

Dans une société française en stagnation, taillant dans les dépenses d'investissement, dans un contexte d'organisation du travail où les frontières entre classes d'âge restent imperméables à la concurrence, une génération de jeunes diplômés a perdu la perspective de trouver en France sa place, au moins avant les départs à la retraite de la décennie à venir. Ce compromis présente l'intérêt d'une protection relative des seniors - qui, en France, sont plutôt riches et égaux, si l'on en croit les comparaisons internationales -, mais l'inconvénient d'une dynamique plutôt pessimiste. Une division par deux, en vingt ans, de la taille de la catégorie moyenne dans le secteur public n'est pas très loin du rythme d'involution de l'agriculture dans les années 1960.

Le phénomène étant clairement générationnel, il prend l'allure d'une crise de civilisation. Dans le secteur public en particulier, le mieux-être avéré des seniors s'accompagne de la multiplication des échecs durables chez les jeunes. L'expérience familiale du déclassement et les cas de collègues et de voisins confrontés aux mêmes maux diffusent l'idée que les progrès passés ne seront pas transmis à la génération à venir. La sidérurgie des années 1980 a connu un tel retournement, mais il était moins attendu dans les services publics.

Sans nier l'importance des difficultés des classes populaires et de ceux qui font face à la marginalisation sociale, c'est au tour des catégories centrales de la société d'expérimenter une forme de précarité civilisationnelle. Les « nouvelles classes moyennes salariées » vieillissantes ont le sentiment de laisser la proie pour l'ombre. Ce phénomène est une des explications des soubresauts politiques depuis près de cinq ans : les comportements politiques d'une classe moyenne sans perspectives sont par nature instables, comme l'avait montré Theodor Geiger en 1932 dans le cas de l'Allemagne.

**Graphique 5. Rapport interdécile du niveau de vie  
(revenu après transferts et impôts par unité de consommation) par groupe d'âge**



*Note* : Le rapport interdécile est le rapport entre le niveau de vie du bas du dixième de plus riche, rapporté à celui du haut du dixième le plus pauvre.

*Source* : The Luxembourg Income Study database : <http://www.lisproject.org>  
and French Family expenditure surveys-INSEE 2000 for France 1999-2000  
(data archives : Maurice Halbwachs Center).

## La fiscalité : des choix sous contrainte européenne

Jacques Le Cacheux

Longtemps absente des grands débats politiques français, ou volontiers reléguée au second plan parce que considérée comme relevant de l'intendance et cantonnée aux discussions d'experts parce que trop technique et rébarbative, la fiscalité s'est peu à peu ancrée dans les débats politiques français, jusqu'à s'imposer comme un thème central de la campagne pour les élections présidentielles 2007. Lors de la précédente campagne présidentielle, déjà, la question des baisses d'impôts sur le revenu avait occupé une place de choix. Mais entre-temps, précisément, de nombreuses modifications, parfois substantielles, du système français de prélèvements obligatoires ont eu lieu, que chacun évalue à sa manière ; et le contexte des choix fiscaux français a sensiblement évolué, avec la montée de l'endettement public, d'une part, et les évolutions de la construction européenne de l'autre.

Les questions fiscales sont également au cœur des controverses sur le chiffrage des programmes, dans la mesure où c'est précisément le coût budgétaire estimé de chacune des mesures annoncées et, en regard, le surcroît de recettes fiscales attendu que l'on retient généralement dans ces exercices<sup>1</sup>. Or, les mécanismes économiques par lesquels la fiscalité agit sur l'économie et, en retour, sur les finances publiques, sont de nature telle que l'on ne peut en aucun cas les réduire à la seule comptabilité des impacts immédiats des différentes mesures annoncées sur les comptes publics, en recettes ou en dépenses. Le parallèle souvent fait entre la gestion des comptes publics et celle des comptes d'un ménage – selon l'idée que l'Etat devrait gérer « en bon père de famille » – est, en ce sens, trompeur ; dans une perspective d'évaluation économique, c'est davantage à celui d'un entrepreneur qu'il conviendrait de comparer le rôle de l'Etat : de même que les dépenses d'une entreprise, qu'il s'agisse d'investissement ou de dépenses courantes – de personnel, d'entretien, etc. – et son endettement, ne constituent pas, isolément, des indicateurs pertinents, de la « bonne santé », ou de la « bonne gestion » de l'entreprise, tant qu'ils ne sont pas mis en regard des bénéfices escomptés, de même, pour l'Etat, les dépenses décidées, les réductions de recettes, tout comme l'endettement contracté, tout cela ne peut être apprécié en soi, et doit être évalué à l'aune des effets attendus sur l'économie et, en retour, sur les recettes ou les dépenses publiques, donc sur les équilibres comptables et sur la dette.

Or précisément, les objectifs que l'on assigne à la fiscalité – que l'on prendra ici dans son acception la plus large, au sens de « prélèvements obligatoires » (impôts plus cotisations sociales)<sup>2</sup> – sont multiples et les effets induits de modifications des modalités de prélèvement sur l'économie sont également complexes. Si l'on se réfère à la distinction commode entre les différentes fonctions de l'Etat proposée par l'économiste américain Richard Musgrave<sup>3</sup>, la fiscalité agit d'abord sur l'affectation (souvent appelée, à tort, allocation) des ressources, directement en transférant des ressources des agents privés vers le secteur public, et indirectement en modifiant les prix ou les revenus relatifs, donc les incitations auxquelles sont soumis les agents économiques privés dans leurs différents choix

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet sur notre site le Manifeste « Pourquoi nous ne chiffrerons pas les programmes présidentiels » <http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net-4.htm>

<sup>2</sup> Cette définition large de la fiscalité, bien qu'usuelle et, à ce titre, aisément utilisable, notamment dans les comparaisons internationales, est, en réalité, souvent trompeuse, car elle regroupe dans une même catégorie des éléments qui ont vraiment la nature d'un impôt, sans contrepartie individuelle, et d'autres qui relèvent davantage de la logique de l'assurance collective du revenu individuel ou de celle du « revenu différé », ce qui, du point de vue des incitations individuelles, ne saurait être identique.

<sup>3</sup> Disparu en janvier 2007 à l'âge de 96 ans, Richard Musgrave aura été l'un des analystes économistes les plus influents des finances publiques et de leurs effets sur l'économie. On peut, en particulier, se reporter à son manuel « classique », *Théorie des finances publiques* (1959).

d'usage de leurs ressources – choix d'activité, d'épargne, de consommation, d'investissement, etc. – ; elle agit aussi sur la répartition des revenus et des richesses entre les personnes ; enfin, elle est susceptible d'avoir des effets macroéconomiques de stabilisation de la conjoncture, soit automatiquement, par ses seuls effets sur les revenus disponibles, soit grâce à un maniement discrétionnaire de certaines de ses composantes.

Les critères que l'on peut retenir pour évaluer les différentes propositions de modification de la fiscalité – personne n'ayant, semble-t-il, l'ambition d'une grande « réforme fiscale », qui pourtant serait sans doute salutaire<sup>4</sup> – sont ainsi de plusieurs ordres. Le plus élémentaire concerne l'effet direct et « comptable » des mesures proposées sur le montant total des recettes, qui conditionne les moyens dont disposent les administrations publiques pour financer les biens et services publics, et l'ensemble des consommations collectives et politiques de transfert. En outre, dans la mesure où la fiscalité agit sur les différents choix économiques des agents privés et modifie la répartition interpersonnelle des revenus et des richesses, il convient d'évaluer, autant que possible, les conséquences induites en termes d'arbitrage efficacité-équité ; et, parce que, au-delà de la dimension purement quantitative, la nature et le contenu de la croissance économique importent, il faut également tenter d'apprécier de tels effets. Enfin, la fiscalité agissant directement sur le revenu disponible ou son pouvoir d'achat, il importe aussi d'évaluer les conséquences conjoncturelles des modifications fiscales.

Ce chapitre propose quelques éléments de réflexion sur les marges de manœuvre dont dispose aujourd'hui le gouvernement d'un pays tel que la France dans le contexte actuel de mondialisation et d'intégration européenne. Il s'efforce ensuite d'explicitier les conséquences que l'on peut attendre de divers types de choix fiscaux et de montrer ainsi que ces contraintes, même si elles obligent sans doute à reconsidérer certaines orientations passées, permettent néanmoins l'émergence de modèles fiscaux distincts.

## **Les contraintes européennes**

On le sait, la fiscalité est l'un des domaines dans lesquels l'intégration européenne a le moins empiété sur les prérogatives nationales : c'est, depuis les débuts, en 1957, une compétence nationale, protégée par la règle de l'unanimité qui limite sévèrement, au nom du principe de subsidiarité, les incursions de l'Union dans les orientations nationales. Le processus d'intégration européenne exerce cependant une influence non négligeable sur ces choix nationaux par deux canaux principaux : les règles budgétaires contenues dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 avec le traité d'Amsterdam, d'une part, les directives fiscales et les aspects multiformes de la concurrence fiscale au sein de l'UE, d'autre part.

### *L'endettement public et la contrainte du Pacte de stabilité*

Si l'on en juge par les priorités affichées, la contrainte d'endettement public apparaît aujourd'hui comme la principale limite aux choix fiscaux d'un gouvernement, quel qu'il soit. Indéniablement importante, la dette publique française est-elle excessive ? Dans l'absolu, assurément pas, même si l'on doit admettre que la charge d'intérêt sur la dette constitue un poste de dépense lourd (le deuxième budget de l'Etat, derrière l'éducation), à ce titre, une

---

<sup>4</sup> Pour des arguments en faveur d'une telle réforme et une proposition de réforme cohérente dont les objectifs obéissent à la logique développée ici, voir Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du CAE, n°56, La Documentation française, octobre 2005, [www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr).



limite sur les marges de redéploiement de cette dépense (voir le chapitre suivant sur les dépenses publiques).

Mais surtout le Pacte de stabilité, qui enjoint aux gouvernements des Etats membres de mener des politiques budgétaires « soutenables » de manière à ne pas menacer l'objectif prioritaire de stabilité monétaire que poursuit la Banque centrale européenne (BCE), est aujourd'hui perçu comme une contrainte pesant sur les choix nationaux. Tel n'était pourtant pas son propos initial, puisqu'il s'agissait avant tout d'éviter les excès d'endettement. Mais les conditions dans lesquelles les principaux pays, dont la France, mais aussi l'Allemagne, sont entrés dans l'union monétaire, avec des ratios d'endettement public proches, voire supérieurs, à la valeur de 60% du PIB retenue comme celle qu'ils ne devraient pas dépasser, et des déficits publics aux alentours de la limite de 3% du PIB, ont durci la discipline financière qu'impose le Pacte. Pourtant, comme le montrent tant la réduction massive de la dette publique américaine dans les années 1990 que les évolutions récemment constatées dans l'UE, ces limites ne sont véritablement contraignantes qu'en période de faible croissance : dès que la conjoncture s'améliore, comme ce fut le cas en 2006 en Europe, les soldes publics et les ratios d'endettement tendent à se réduire sans que l'on ait à durcir les politiques budgétaires. Tant l'Allemagne que la France ont ainsi vu leurs déficits publics repasser, en 2006, sous la barre de 3% du PIB.

Et, sans contester le bien-fondé de choix budgétaires et fiscaux cherchant à ne pas aggraver le déficit budgétaire et à stabiliser le ratio d'endettement public, il convient de rappeler que certaines dépenses – notamment d'investissement public, d'éducation, de recherche et développement – et certaines modifications de la fiscalité – dans la mesure où elles stimulent l'offre ou la demande – sont favorables à la croissance de l'économie : même si elles ont un coût budgétaire à court terme, de telles mesures sont donc porteuses de « dividendes futurs », non seulement pour l'économie tout entière, mais également pour les recettes fiscales et donc pour l'équilibre budgétaire futur ; et à l'inverse les politiques qui chercheraient, au nom d'une orthodoxie financière à courte vue, à réduire le déficit et la dette en augmentant les prélèvements obligatoires ou en sacrifiant les dépenses citées plus haut aboutiront assurément à un resserrement de ces contraintes.

#### *Les règles du Marché unique et la concurrence fiscale*

Bien que respectueuse de l'autonomie fiscale des Etats membres, qui constitue l'un des fondements de la démocratie représentative depuis ses origines modernes – avec le principe du « consentement à l'impôt » exprimé par les représentants du peuple –, l'Union a néanmoins édicté quelques règles qui en encadrent l'exercice, principalement dans le but de limiter les comportements nationaux opportunistes. Les directives fiscales sont, cependant, peu nombreuses et relativement peu contraignantes : elles concernent essentiellement la TVA et la fiscalité des revenus de placement des ménages et visent plutôt à imposer des taux de prélèvement minimums. La première, en particulier, qui oblige à rechercher le consentement de tous les partenaires en cas de modification du classement des produits imposés au taux normal ou au taux réduit – comme l'a illustré le refus opposé à la France par certains partenaires au projet de baisse du taux de TVA sur la restauration traditionnelle –, n'empêche nullement les hausses de taux, ce que l'Allemagne a choisi de faire au 1<sup>er</sup> janvier 2007 en passant son taux normal de 16% à 19%.

Si, donc, les directives européennes et les règles du Marché unique ne sont, en réalité, qu'assez peu contraignantes en matière de choix fiscaux nationaux, il est, en revanche, indéniable que la concurrence fiscale qui règne en Europe plus encore qu'à l'échelle mondiale, en raison de la forte mobilité des assiettes imposables et d'une certaine surenchère au moins-disant fiscal entre pays membres, exerce une contrainte forte sur ces choix : tant la mobilité des entreprises, des capitaux et des personnes à hauts revenus, que les effets de la « concurrence par comparaison » incitent les gouvernements nationaux à



alléger la pression fiscale sur ces catégories de contribuables, contraignant ainsi les choix de financement des dépenses publiques et, plus encore, de redistribution des revenus.

### **Le niveau des prélèvements obligatoires : réduire ou pas ?**

Pour autant, d'importantes différences subsistent entre les systèmes fiscaux nationaux des Etats membres, et un grand pays comme la France dispose, à l'évidence, de marges substantielles de manœuvre, qui autorisent ses gouvernants à opérer des choix. Concernant le taux de prélèvements obligatoires (total des recettes rapportées au PIB), la France se situe aujourd'hui parmi les pays européens où il est le plus élevé : après avoir beaucoup augmenté dans les années 1970, le taux de prélèvements obligatoires est demeuré quasi stable 1982 à 1994, oscillant autour de 42% ; puis, après une hausse de 2 points en 1996, il a été à nouveau stabilisé autour de ce palier depuis lors, situant la France au sixième rang des pays de l'OCDE et au cinquième rang des pays européens, sensiblement au-dessus de la moyenne de l'UE cependant.

Personne ne songe, dès lors, à proposer d'accroître la pression fiscale globale ; mais peut-on imaginer la réduire beaucoup ? Alors que le maintien d'un haut niveau de protection sociale – notamment en matière de dépenses de santé – et de services publics exige qu'elle soit stabilisée, peu ou prou, dans les années qui viennent, à son niveau actuel, l'abaisser sensiblement – par exemple vers la moyenne de l'UE – n'est possible qu'à la condition de réduire très durablement et sévèrement les dépenses publiques ou d'en attendre un effet important et rapide sur la croissance. Il est certain que des économies sont envisageables, et que les améliorations d'efficacité des administrations sont souhaitables ; mais on ne peut attendre de tels progrès que des réductions mineures des dépenses totales, sans doute compensées par la hausse d'autres postes, telles que les dépenses de santé.

### **La fiscalité directe sur les revenus et les patrimoines : alléger ou répartir autrement ?**

#### *La fiscalité sur les entreprises*

Au sein de l'ensemble des prélèvements directs, pesant sur les revenus et les patrimoines des personnes et des entreprises, il apparaît clairement que la tendance à la baisse des impôts prélevés sur les entreprises est une résultante de la concurrence fiscale qui règne en Europe<sup>5</sup> et qu'une inversion de tendance ne pourrait être obtenue qu'au prix d'un progrès – peu probable aujourd'hui – en matière de coordination fiscale européenne. Faut-il aller au-delà ? Certains le préconisent, notamment au vu des bénéfices élevés qu'enregistrent la plupart des grandes entreprises françaises.

Avec un taux statutaire d'imposition des bénéfices des sociétés de 33,3% (15% pour les PME), auquel s'ajoutent, pour les grandes entreprises, la contribution sociale de solidarité (portant le taux à 34,33%) et, pour la plupart, l'imposition locale des entreprises (la taxe professionnelle), la France est l'un des pays de l'UE qui impose le plus lourdement les entreprises – en tout, 3,8 points de PIB en 2004. Et la plupart des pays européens se sont engagés, depuis le milieu des années 1990, dans des stratégies de réduction, parfois massive, des taux de prélèvements sur les bénéfices des sociétés. Cette concurrence fiscale très vive, longtemps cantonnée aux plus petits pays périphériques de l'UE – l'Irlande, dès les années 1980, plus récemment les Etats baltes, Chypre, etc. –, est désormais également le

---

<sup>5</sup> Sur les dangers de la concurrence fiscale en Europe, voir : Jacques Le Cacheux, « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », in *Questions européennes, Rapports du CAE*, n°27, octobre 2000. Sur les symptômes récents de cette concurrence, voir Eloi Laurent "[From Competition to Constitution: Races to Bottoms and the Rise of 'Shadow' Social Europe](#)", *Working Paper Series* n°137, Center for European Studies, Harvard University.

fait de nos plus grands partenaires, notamment l'Allemagne, aujourd'hui en tête des pays européens pour l'imposition des entreprises, dont le gouvernement fédéral a annoncé fin 2006 le projet d'abaisser à 25% le taux de l'IS en 2008.

Il est probable que le poids relativement élevé de la fiscalité pesant directement sur elles incite certaines entreprises à se délocaliser, et les études empiriques les plus récentes semblent déceler une influence non négligeable des différences d'imposition sur les choix de localisation des investissements directs étrangers (IDE), bien que ces indications soient fragiles en raison des problèmes de données. En revanche, il apparaît clairement que ces disparités fiscales permettent aux plus grandes entreprises de se livrer à des pratiques « d'optimisation fiscale », en délocalisant les bénéficiaires vers des structures au statut fiscal avantageux dans des pays à faible fiscalité, ce qui leur permet d'échapper largement aux prélèvements.

La France est-elle condamnée à aligner ses taux d'IS sur les plus bas européens et à alléger indéfiniment l'imposition locale des entreprises, au risque, sinon, de perdre progressivement toute sa substance économique ou, à tout le moins, ses bases fiscales ? Probablement pas. En effet, grâce à sa position géographique – située au cœur de l'UE et bénéficiant d'un marché de grande taille –, la France offre aux entreprises résidentes une « rente de localisation ». En outre, la qualité de ses infrastructures publiques, notamment de transport et communications, mais aussi d'éducation, de recherche, etc., fait que ces mêmes entreprises bénéficient, dans leur production, de l'usage « gratuit » d'un « facteur public », également générateur de rente. La résultante économique de ces rentes est de permettre à la France de pratiquer un taux d'imposition des entreprises plus élevé que celui des petits pays périphériques de l'UE, et de n'être donc pas obligée de s'aligner sur le « moins-disant fiscal ». Mais quel est l'ordre de grandeur de cette marge de manœuvre ? Selon des estimations récentes<sup>6</sup>, elle serait de 6 à 8 points. Si donc la moyenne des taux d'imposition des sociétés dans l'UE devait, comme cela semble être le cas, converger vers 12% à 15%, le taux français pourrait être maintenu aux alentours de 20%, ce qui implique cependant une baisse significative, réduisant les recettes fiscales à ce titre d'environ 1 point de PIB.

Qu'il n'y ait, à court terme, pas d'autre choix que le jeu dangereux de la concurrence fiscale avec nos partenaires européens ne signifie nullement qu'il faille abandonner toute volonté d'y mettre un jour un terme, et d'harmoniser, dès que possible, ce qui peut l'être. Ainsi, la Commission européenne propose-t-elle de réduire les distorsions engendrées par certains aspects des différences de traitement fiscal des bénéficiaires des sociétés en harmonisant et en consolidant l'assiette de l'IS<sup>7</sup> : dans la situation actuelle d'imposition à l'origine, avec des assiettes définies nationalement selon des critères hétéroclites, les entreprises multinationales sont souvent incitées, pour jouer des différences dans les règles d'imposition, non pas à délocaliser leurs activités productives, mais à pratiquer « l'optimisation fiscale », en délocalisant, de manière purement comptable, les bénéficiaires imposables ; de telles pratiques, qui engendrent des coûts inutiles pour les entreprises confrontées à une multitude de codes fiscaux disparates, entraînent également des pertes de recettes pour les Etats.

Harmoniser et consolider l'assiette de l'IS, au moins pour les entreprises implantées dans plusieurs pays de l'UE, tout en recourant à une clé de répartition pour la part de l'assiette consolidée qui doit être soumise à l'impôt dans chacun des pays d'implantation – selon un mécanisme en vigueur depuis longtemps entre états fédérés américains – permettrait d'améliorer sensiblement la situation en matière d'imposition de sociétés, tout en préservant l'autonomie des Etats membres dans la fixation des taux d'imposition. Il est vrai que la tâche est ardue, dans la mesure où plusieurs gouvernements européens, dont le britannique, sont

---

<sup>6</sup> Voir Croissance équitable et concurrence fiscale, op. cit.

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur la proposition, voir, <http://europa.eu/>

actuellement farouchement opposés à toute tentative en ce sens ; mais l'exemple de la directive sur l'imposition minimum des revenus des placements financiers des personnes (*cf. infra*) montre que de tels obstacles ne sont pas insurmontables. En outre, il est sans doute envisageable de faire de cette harmonisation l'objet d'une « coopération renforcée », entre les seuls membres de la zone euro par exemple, puisque c'est dans ce cadre que la concurrence fiscale apparaît la plus vive et la plus dommageable. Si les conditions politiques s'en révélaient favorables, la coordination pourrait même, à partir de l'adoption de l'assiette commune consolidée, franchir un pas supplémentaire en faisant de l'IS – ou d'une fraction de ce prélèvement – un impôt européen, dont le taux serait voté par le Parlement européen et qui financerait, au moins en partie, le budget européen<sup>8</sup>.

### *Les impôts sur le revenu et le patrimoine des personnes*

La concurrence fiscale oblige aussi sans doute à revoir le profil de l'impôt sur les revenus des personnes et les modalités d'imposition de leur patrimoine. La France se distingue, en effet, sensiblement de ses partenaires dans la structure de l'imposition directe des personnes physiques : l'impôt sur le revenu (IR) y est, en moyenne, plutôt léger – il n'a rapporté, en 2004, que 48 milliards €, soit un peu moins de 3 points de PIB, bien en deçà du rendement de ses homologues étrangers, notamment européens –, mais très progressif et concentré sur une fraction étroite de contribuables – les 20% de contribuables disposant des revenus les plus élevés acquittent plus de 80% de l'IR. Il est vrai que la Contribution sociale généralisée (CSG), qui, avec la Cotisation pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), frappe pratiquement tous les revenus et a rapporté 75 milliards € en 2004 (4,5 points de PIB, soit plus que l'IR) devrait, en toute rigueur, être ajoutée à l'IR ; mais même ce total est inférieur à ce que prélèvent, en moyenne, nos voisins européens sur les revenus de leurs résidents. Les impôts sur les patrimoines sont, au contraire, relativement plus lourds en France qu'ailleurs – l'impôt annuel (impôt de solidarité sur la fortune, ISF) rapporte peu (un peu moins de 4 milliards €), mais n'a pas vraiment d'équivalent en Europe, tandis que les droits de succession sont, en moyenne, plus lourds que chez nos voisins (un peu plus de ½ point de PIB, contre 0,2 dans l'UE15), mais très progressifs.

Alors que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été peu à peu concentré pour ne plus toucher que les patrimoines immobiliers et quelques autres éléments de richesse personnelle, de sorte que la mobilité des assiettes est moins prégnante<sup>9</sup>, la question du « bouclier fiscal », qui plafonne le prélèvement sur les contribuables les plus fortunés, est un sujet de divergence. Introduit en 2005 et entré en vigueur en 2007, ce « bouclier » fixe un plafond – actuellement à 60% du revenu imposable – à l'imposition directe totale – IR + ISF + taxes locales – d'une personne. Un tel dispositif de plafonnement bénéficie, à l'évidence, aux seuls détenteurs de très gros patrimoines ; en abaisser le taux et/ou en élargir le champ (à la CSG, par exemple) reviendrait à réduire encore l'impôt acquitté par ces contribuables, rendant le système plus inique, mais sans doute guère moins incitatif à la délocalisation des fortunes. Mieux vaudrait, dès lors, abolir purement et simplement l'ISF<sup>10</sup>, quitte à lui substituer une tranche supérieure d'imposition du revenu (*cf. infra*).

---

<sup>8</sup> Une analyse plus détaillée des avantages et inconvénients d'introduire un impôt européen, et notamment celui évoqué ici, est disponible dans : J. Le Cacheux, « Funding the European Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax », *Etudes de Notre Europe*, <http://www.notre-europe.eu/> à paraître.

<sup>9</sup> Argument applicable aussi à l'impôt foncier local – la taxe sur le foncier bâti des ménages – dont les recettes représentent environ 0,6 point de PIB.

<sup>10</sup> Rappelons que le patrimoine foncier est déjà imposé au niveau des collectivités locales. Rappelons également qu'une part considérable de l'épargne financière des ménages – livrets défiscalisés, bien sûr, mais aussi produits d'assurance-vie et divers produits bénéficiant d'incitations spécifiques – échappe au contraire à tout prélèvement, ou est très faiblement imposée. Introduire sur les rendements de ces produits une imposition, même faible, en s'alignant sur le minimum que la directive

En revanche, maintenir une imposition progressive des patrimoines au moment de leur transmission entre générations est, à l'évidence, un choix important qui traduit une philosophie méritocratique d'égalité des chances. Bien que relativement plus lourd que chez nos voisins, l'impôt sur les successions et donations ne frappe, en réalité, que les successions mal préparées – les possibilités de donations sans droits et de placements dans des produits exonérés ayant été considérablement élargies ces dernières années –, les héritiers qui n'ont pas de liens matrimoniaux, de fratrie ou de filiation avec le légataire, et les gros patrimoines – l'abattement étant actuellement de près de 230 000 € pour une succession bénéficiant à trois héritiers directs et le barème étant très progressif. Il est sans doute souhaitable de moderniser cet impôt, notamment en ne pénalisant plus les héritiers de ceux qui, pour diverses raisons, n'ont pas préparé leur succession, et peut-être également ceux qui ne sont pas héritiers en ligne directe et sont, dans le système actuel, beaucoup plus lourdement imposés que les proches. Sans doute peut-on aussi envisager de relever les montants des abattements, pour tenir compte, notamment, de la hausse des prix de l'immobilier, puisque la résidence principale constitue l'élément essentiel des successions petites et moyennes. Mais supprimer l'impôt sur les successions, ou l'alléger sur les plus gros patrimoines aurait l'inconvénient de favoriser le creusement, dans le temps, des inégalités héritées<sup>11</sup>.

Quant à l'ensemble des prélèvements sur les revenus des personnes – IR, CSG + CRDS, auquel il conviendrait d'ajouter l'impôt local (taxe d'habitation actuellement) –, il est possible soit de le réduire, comme cela a été fait ces dernières années, notamment pour « rendre le travail plus payant » ; mais il est déjà, comme on l'a souligné, en moyenne moins élevé que chez nos voisins. Alléger davantage les prélèvements directs sur les revenus obligerait à alourdir d'autres impôts, notamment indirects, ce qui semble peu souhaitable au regard des niveaux déjà élevés de ces impôts et des conséquences d'un tel choix sur le pouvoir d'achat. En revanche, il apparaît indispensable de rendre ces prélèvements directs plus compatibles avec l'ouverture européenne et la mobilité des plus aisés qu'elle engendre, tout en maintenant leur rendement total.

Si l'on considère que les choix fiscaux dans ce domaine répondent à une logique d'arbitrage entre efficacité – puisque les prélèvements sur les revenus, d'activité notamment, réduisent les incitations au travail, à l'effort et, en dynamique, à l'accumulation de capital humain, bien que l'ampleur de tels effets soit, empiriquement, mal connue – et équité verticale – c'est-à-dire progressivité du prélèvement –, alors l'intégration européenne et les progrès observés, ces dernières années, dans les transports, les communications, etc., en rendant plus mobiles les capitaux et les personnes à revenus élevés, ont modifié les conditions de cet arbitrage. Dès lors, même si l'on suppose que les préférences pour la redistribution demeurent inchangées, il faut réviser le barème pour tenir compte de la mobilité accrue de ces assiettes. Il est toutefois possible de maintenir, voire d'améliorer – pour les plus bas revenus – la progressivité des prélèvements directs. Une solution possible<sup>12</sup> consisterait à simplifier encore davantage le barème de l'IR, pour n'en conserver que trois tranches, de réduire les taux marginaux, notamment sur les plus hauts revenus, qui sont aussi les plus mobiles, tout en élargissant l'assiette grâce à la suppression de la plupart des niches, qui ont proliféré ces dernières années, de transformer la CSG en un prélèvement familialisé et progressif, par exemple en instituant une franchise, et de rendre cet ensemble plus cohérent,

---

européenne sur l'épargne impose pour les non-résidents (15%, actuellement), ou en s'inspirant de la pratique néerlandaise d'imposition sur la base d'un rendement « notionnel », serait envisageable et semblerait équitable. Cela procurerait quelques milliards d'euros de recettes bienvenues.

<sup>11</sup> Sur ce sujet, voir G. Allègre, « La transmission du capital en débat », *Lettre de l'OFCE*, à paraître.

<sup>12</sup> Cette proposition est directement reprise du Rapport de Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux (*Croissance équitable et concurrence fiscale*, op. cit.).

en fusionnant l'IR, la CSG et la PPE (Prime pour l'emploi, qui a la nature d'un impôt négatif)<sup>13</sup>.

### **Le financement de la protection sociale : changer l'assiette ?**

Le financement de la protection sociale par des cotisations sociales – pour un montant total d'environ 250 milliards € en 2004, prélevé sur les salaires et autres revenus du travail – se heurte à deux types d'objections, selon que l'incidence en est principalement sur les salaires nets ou sur les coûts de la main-d'œuvre : dans le premier cas, il risque de rendre le travail moins attractif, en pesant sur le revenu disponible net ; dans le second, il décourage la demande de travail de la part des entreprises. Dans les deux cas, ce mode de financement serait donc source de chômage ; mais, selon la nature du chômage effectivement observé – qu'il provienne d'une insuffisance des offres d'emploi des entreprises ou, au contraire, d'une offre de travail insuffisante des salariés, la réduction des prélèvements sur les revenus du travail aura des effets plus ou moins marqués. Parce que beaucoup s'accordent à penser qu'avec un revenu minimum relativement plus élevé que chez nos voisins, le coût du travail non ou peu qualifié est pénalisé, les gouvernements successifs ont, depuis une quinzaine d'années, allégé les charges sur les bas salaires – entre 1 et 1,6 SMIC –, au point que ne demeurent plus, au niveau du SMIC, pratiquement que les cotisations finançant les prestations contributives. Parce que l'on considère, depuis quelques années, que l'on ne peut accroître ce coût du travail pour les basses qualifications, mais que le travail offert à ce niveau reste trop peu rémunérateur, on a institué, en 2001, la Prime pour l'emploi (PPE), impôt négatif qui abonde le revenu disponible des salariés ayant un emploi faiblement rémunéré. Il semble difficile d'aller bien au-delà de ces dispositifs d'allègement pour les bas salaires.

Mais certains considèrent qu'il convient de délester les revenus du travail de tout ou partie du fardeau du financement de la protection sociale, dont la charge est tendanciellement croissante, ne serait-ce qu'en raison des dépenses de santé et de celles liées au vieillissement de la population. Peut-on recourir à d'autres assiettes, ne serait-ce que pour une part de ce financement ? Bien sûr, la CSG a été créée précisément pour offrir une telle alternative ; en augmenter le taux apparaît possible, mais cela amputerait encore un peu plus le revenu disponible des salariés. On peut alors songer, à l'instar de l'Allemagne, à substituer, au moins en partie, de la TVA à des cotisations sociales, ce qui présente l'avantage de faire supporter une fraction de la charge fiscale par les importations, donc, en partie, par les facteurs de production des pays d'origine. Mais d'une part le taux de TVA français est déjà proche de la moyenne européenne, ce qui ne laisse, en tout état de cause, qu'une petite marge de manœuvre ; et d'autre part l'imposition de la consommation ampute le pouvoir d'achat des salaires et des prestations sociales – notamment des pensions de retraite, dont certaines sont déjà fort peu généreuses et, indexées sur les prix, subissent un lent déclin relatif de leur pouvoir d'achat. Une telle substitution pourrait, si son incidence était principalement sur les prix à la consommation des ménages, peser sur le dynamisme de la demande intérieure.

Au lieu de recourir à la TVA, on peut imaginer d'instituer une « contribution sur la valeur ajoutée » (CVA), prélevée au niveau de l'entreprise : on ferait alors contribuer, de manière rigoureuse égale, les revenus bruts des deux grands facteurs de production, le travail et le capital, ce qui permettrait d'alléger ou – en cas de recours progressif futur – de ne pas alourdir davantage le coût de la main-d'œuvre. Une telle réforme favoriserait relativement les

---

<sup>13</sup> Sur les modalités envisageables pour une telle fusion, voir G. Allègre, G. Cornilleau et H. Sterdyniak, 2007 : "Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ?", *Document de travail OFCE*, n°2007-10, et *Revue de l'OFCE*, n°101, à paraître.



activités intensives en travail, et nuirait, au contraire, aux industries les plus capitalistiques, ce que certains déplorent, craignant que l'on incite à certaines délocalisations et que l'on décourage l'investissement dans certains secteurs de haute technologie. Mais à l'inverse, il apparaît que, parmi les secteurs utilisateurs de main-d'œuvre figurent aussi des activités telles que la recherche, la finance, etc., qui recourent massivement à une main-d'œuvre très qualifiée<sup>14</sup>.

### **La fiscalité écologique**

Il est également possible – certains diront souhaitable – de basculer une partie du financement de la protection sociale sur des « taxes écologiques », en faisant monter en puissance les prélèvements indirects ayant pour but premier de dissuader les agents économiques de certains choix – notamment toute la fiscalité écologique « pigouvienne » –, ce qui procurerait un « double dividende » : une réduction des activités nocives, et une hausse des recettes permettant d'alléger d'autres prélèvements, notamment ceux qui pèsent sur le coût de la main-d'œuvre.

Dans ce domaine, pourtant objet de tant de déclarations d'intention, la France présente un certain retard par rapport à la plupart de ses partenaires européens, et les évolutions sont rapides chez certains de nos voisins. Il est vrai que la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est parmi les plus élevées du monde et qu'elle constitue déjà une taxe sur l'utilisation de certaines sources d'émission de gaz à effet de serre (GES). Mais l'ambitieuse Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), introduite en 2001, a été, en pratique, vidée de sa substance par le lobbying efficace des principaux secteurs visés – industries polluantes, agriculture, notamment – et ne rapporte même pas un ½ milliard €. Et les autres prélèvements à vocation « écologique » – taxes de recyclage, taxe sur certains effluents, etc. – demeurent à des niveaux très modestes.

Augmenter sensiblement les « éco-taxes » apparaît souhaitable si l'on veut vraiment infléchir les comportements et procurer à la recherche de solutions durables des financements adéquats. Là encore, les dangers de la concurrence fiscale – européenne et, dans une certaine mesure, mondiale – sont réels, de même que les résistances sectorielles. L'adoption d'une telle orientation à l'échelle de l'UE tout entière serait, bien sûr, préférable à des initiatives nationales en ordre dispersé. Mais l'absence de consensus européen ne saurait bloquer indéfiniment de tels choix, car, même s'ils sont le fait d'un seul pays, ils peuvent avoir des conséquences bénéfiques, en termes de spécialisation notamment. Quant à la charge financière que de tels prélèvements fait supporter aux personnes titulaires des revenus les plus faibles, elle pourrait être compensée par le reversement forfaitaire d'une partie du produit de ces taxes, puisque l'objectif n'est pas uniquement de procurer de nouvelles ressources, mais aussi – et surtout – d'inciter à faire des choix, ce qui ne dépend que du coût marginal.

### **La fiscalité locale**

Alors que les différents épisodes de la décentralisation ont, depuis 1982, progressivement transféré aux collectivités locales – communes et communautés de communes et d'agglomération, départements, régions – une part croissante des dépenses publiques, dont certains figurent parmi les plus dynamiques, bien peu a été fait, et quasiment rien n'est proposé, pour en moderniser le financement. Les dépenses publiques locales dépassent

---

<sup>14</sup> Pour une évaluation des différents effets, notamment sectoriels, à attendre d'une telle réforme, voir E. Heyer, M. Plane et X. Timbeau, *Revue de l'OFCE*, n°100, janvier 2007.

pourtant désormais 10% du PIB, et les impôts locaux en financent un peu plus de 50% – le reste provenant principalement de transferts de l'Etat. Or l'imposition locale repose essentiellement sur les « quatre vieilles », impôts créés par les assemblées révolutionnaires à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et à peine amendées depuis : la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB), la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) – désormais très marginale sauf dans les plus petites communes rurales – et la taxe professionnelle (TP), avatar, créé en 1976, de la « patente ». Seul le transfert récent d'une partie de la TIPP aux régions est venu abonder ces ressources fiscales traditionnelles.

Si le principe d'imposition locale du foncier n'est guère discutable, notamment du fait de l'immobilité des assiettes, celui de l'imposition locale des entreprises l'est bien davantage, pour des raisons similaires notamment. La taxe professionnelle est en effet aujourd'hui pratiquement sans équivalent en Europe, de sorte que de nombreux chefs d'entreprise en contestent le principe même et qu'elle fait l'objet de propositions de réforme très diverses. Après la suppression de la part salariale de l'assiette, achevée en 2004, la TP repose désormais sur la seule valeur des immobilisations des entreprises. Une telle modalité d'imposition locale apparaît souvent inéquitable, notamment parce qu'elle taxe relativement peu les entreprises de services, et au contraire lourdement certains établissements très capitalistique et à valeur ajoutée relativement faible. Ceci peut être justifié par le fait que ces derniers sont, bien souvent, générateurs de nuisances locales qu'il paraît souhaitable de compenser – que l'on songe, par exemple aux centrales nucléaires ou aux incinérateurs. Deux modalités alternatives d'imposition locale des entreprises ont été proposées : soit une taxation assise sur la valeur ajoutée – la situation effective s'en rapprochant beaucoup pour nombre d'entreprises depuis 2006, du fait du plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée ; soit une imposition nationale des entreprises, dont le produit serait, ensuite, redistribué entre collectivités selon une clé de répartition. Mais l'une et l'autre de ces solutions présentent des inconvénients, notamment celui de ne pas inciter les collectivités à accepter l'implantation chez elles des activités les plus génératrices de nuisances.

Quant à l'imposition locale des ménages, qui repose aujourd'hui principalement sur la TFB et sur la taxe d'habitation, elle fait également l'objet de critiques, notamment en termes d'équité. En dépit de nombreux dispositifs de plafonnement et dégrèvements, qui la rendent proportionnelle au revenu pour les catégories les plus modestes, la taxe d'habitation est souvent considérée comme inique, du fait, notamment, des différences entre communes. Ce point n'est guère recevable, puisque c'est précisément dans la nature de l'imposition locale que de permettre de telles différences. En revanche, pour rendre cette imposition plus juste, et lui assurer une meilleure équité verticale, on pourrait remplacer la TH par un impôt local sur le revenu des personnes, sous forme, par exemple, de centimes additionnels à l'impôt national. Une proposition de loi instituant un tel impôt, au profit des départements, avait d'ailleurs été votée par l'Assemblée nationale en 1990, mais jamais appliquée...

## **Des marges de choix**

S'il est indéniable que les réalités de la concurrence fiscale, mondiale et, surtout, européenne, induisent des contraintes sur les choix fiscaux des gouvernements nationaux, les obligeant à repenser les modalités de prélèvement sur les différentes assiettes et à reconsidérer les arbitrages précédents, notamment entre efficacité et équité, elles n'engendrent nullement la disparition de toute marge de manœuvre. D'abord, parce que la solution la meilleure dans de nombreux cas – celle d'une harmonisation ou d'une coordination fiscale à l'échelle de la zone euro ou de l'UE – nécessite une grande volonté politique et des choix clairement assumés. Ensuite parce que, comme le démontre abondamment la grande diversité des systèmes fiscaux nationaux et des réformes qui leurs ont été appliquées ces dernières années, des choix restent possibles à l'intérieur de contraintes nouvelles.

## **Faut-il réduire la dette publique ?**

### **Faut-il réduire les dépenses publiques ?**

Jérôme Creel, Mathieu Plane et Henri Sterdyniak

La question des finances publiques et, singulièrement, celle du poids de la dette publique sont revenues au centre du débat public, à la suite notamment de la publication du rapport Pébereau le 14 décembre 2005. La charge de la dette (2,5 % du PIB en 2005) serait le deuxième poste de dépenses de l'Etat et absorberait la quasi-totalité des recettes de l'impôt sur le revenu. La France vivrait à crédit depuis 30 ans : les générations actuelles reporteraient la charge des dépenses publiques sur les générations futures. Chaque nouveau-né en France hériterait d'une dette de l'ordre de 17 500 euros.

Mais l'augmentation, incontestable, de la dette publique doit être expliquée pour être comprise. La structure des finances publiques françaises doit être débattue sereinement, au moyen de concepts et de chiffres indiscutables, en en rappelant brièvement l'historique. La thèse selon laquelle les programmes électoraux ne devraient désormais prévoir aucune hausse des dépenses publiques, voire au contraire de fortes baisses, au nom de la quasi-banqueroute publique apparaît en effet pour le moins contestable.

La dette publique est ainsi parfois caricaturée en moyen pour les générations actuellement au pouvoir de faire financer leurs dépenses par les jeunes générations, celles-ci ne recevant rien en contrepartie compte tenu de la crise de l'Etat-providence et se trouvant donc enjoins de ne pas honorer le contrat intergénérationnel. On peut noter que ce raisonnement est auto-validant : si les jeunes générations sont convaincues et refusent de payer, l'Etat-providence s'effondrera inmanquablement. Ainsi, plus cette thèse se répand, plus la pérennité de l'Etat-providence est menacée car plus les jeunes peuvent être tentés de faire défaut. Au contraire, s'ils jouent le jeu social des générations, l'Etat-providence ne s'effondrera pas et les jeunes en auront les avantages, comme les générations précédentes.

L'Etat-providence renvoie à la notion de dépenses publiques, en particulier au système de protection sociale. Une rapide comparaison avec les partenaires, notamment européens, de la France est particulièrement instructive. En France, la part des dépenses publiques dans le PIB s'élevait à 54 % en 2005, soit 6 points au-dessus de la moyenne de la zone euro (graphique 1). Parmi les pays de l'OCDE, seule la Suède a des dépenses publiques plus élevées en pourcentage du PIB (57 % en 2005). La France se distingue cependant des autres pays européens, non pas par l'importance des dépenses de l'Etat ou des collectivités locales, mais par celles de son système de protection sociale. Cette spécificité explique aussi la structure des prélèvements où les cotisations sociales sont particulièrement élevées<sup>1</sup>, en dépit des mesures d'allègement du coût du travail non-qualifié mises en place progressivement depuis 1993.

Le niveau élevé des prélèvements obligatoires, les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance en matière de déficit public et les risques de concurrence fiscale incitent cependant les gouvernements à tenter de stabiliser le poids des dépenses publiques. Compte tenu du vieillissement de la population, la maîtrise des dépenses sociales, et spécifiquement celles de retraites et de santé, deviennent logiquement les principaux enjeux des finances publiques.

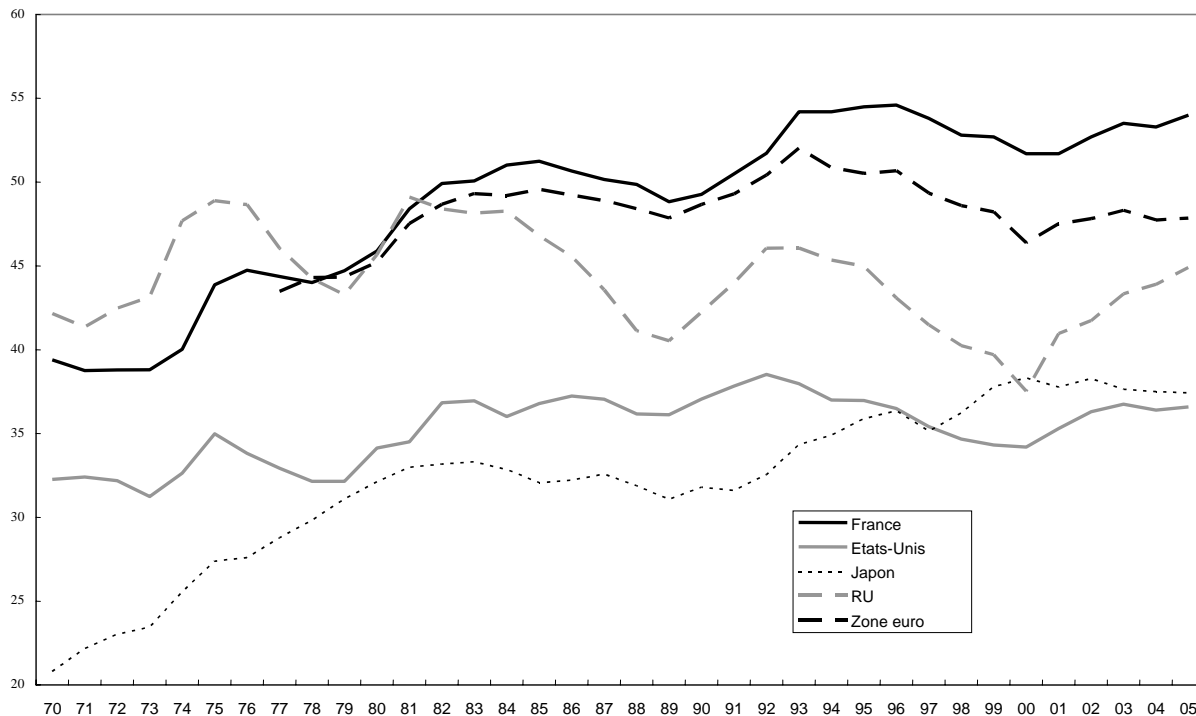
---

<sup>1</sup> Voir M. Plane, « La place de l'Etat dans l'économie », dans *L'économie française 2007*, Paris : La Découverte, 2006.



## Graphique 1. Les dépenses publiques en comparaison internationale

En % du PIB



Source : OCDE.

La part des emplois publics dans l'emploi total en France semble nettement plus élevée que dans les autres pays de l'OCDE, hormis certains pays scandinaves (22,8 % en 2005 contre 15,2 % dans la zone euro et 31,6 % en Suède). Toutefois, les écarts s'expliquent essentiellement par le caractère public ou non de l'emploi dans les secteurs de l'éducation et des hôpitaux : l'Etat-providence porte bien son nom.

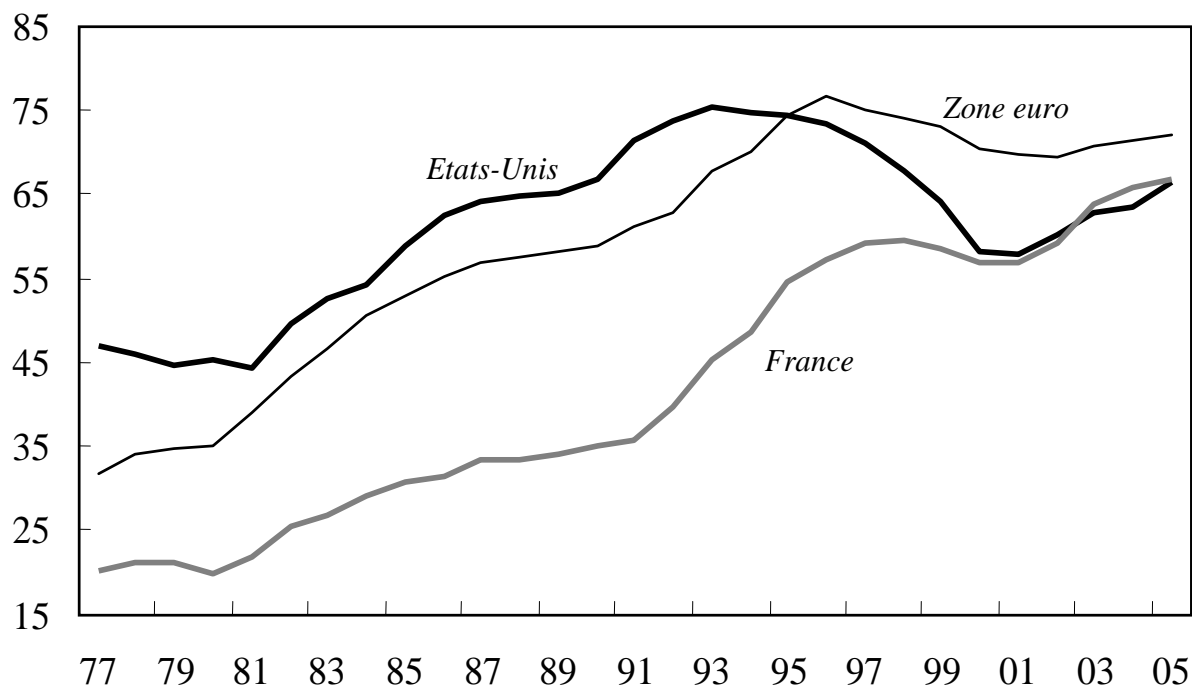
### Mesurer la dette

Le principal indicateur du poids de l'endettement public est la dette publique au sens de Maastricht : il s'agit de la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques (Etat, collectivités locales, sécurité sociale), qui ne tient pas compte des avoirs des administrations. La dette française était relativement faible jusqu'en 1980 (graphique 2), elle augmenta régulièrement au cours des années 1980, puis elle subit deux accélérations, l'une dans la première moitié des années 1990 et l'autre dans la première moitié des années 2000 la portant à 67 % du PIB fin 2005. La France reste en dessous du niveau de la zone euro (71 %), approximativement au niveau de l'UE15 (65 %) ou des Etats-Unis (65 %), nettement en dessous du Japon (159 %).

En terme de dette nette, *i.e.* la dette brute moins les actifs financiers détenus par les administrations (les actions de certaines entreprises), la France est à 47 % du PIB, nettement en dessous de la zone euro (57%), un peu en dessous de l'ensemble de l'OCDE (48 %) et des Etats-Unis (47 %). Il n'y a donc pas de singularité française. La hausse de

longue période se retrouve dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, bien qu'un peu plus accentuée dans le cas de la France, qui part de plus bas.

**Graphique 2. Les dettes publiques en % du PIB**



Source : OCDE.

### **Dettes et actifs publics**

Les administrations publiques possèdent des actifs financiers mais surtout des actifs physiques (infrastructures). Globalement, la richesse nette des administrations publiques représentait 31,5 % du PIB fin 2005 (tableau 1). Certes, le nouveau-né français hérite d'une dette publique, mais il hérite aussi d'actifs publics : routes, écoles, maternité, équipements sportifs... Evoquer l'une sans évoquer les autres n'a guère de sens économique.

Le jeune français qui entre dans la vie active à 20 ou 25 ans a donc généralement bénéficié d'une éducation de haut niveau, et d'un service de santé particulièrement performant. Il peut certes refuser de rembourser la dette publique, mais il serait juste qu'en contrepartie il rembourse à la génération précédente son éducation, ses dépenses de santé, les équipements collectifs.

**Tableau 1. Comptes de patrimoine des administrations**

en % du PIB

	1994	2005
Actifs non financiers	57,0	75,2
Actifs financiers	30,5	39,3
Passifs financiers	62,9	83,0
Valeur nette	24,6	31,5

Source : INSEE (2005).

Si l'on considère l'ensemble des agents, publics et privés, la richesse nationale se compose du stock de capital physique et des avoirs nets accumulés sur l'étranger. Les actifs physiques représentaient 4 fois le PIB de la France en 1994, 6,2 fois en 2005. La France n'est pas endettée vis-à-vis de l'étranger : les avoirs nets de la France sur l'étranger sont faiblement positifs, de l'ordre de 10,5 % du PIB en 2005. Le nouveau-né français est donc riche en moyenne, à sa naissance, de 172 000 euros (la somme des patrimoines publics et privés divisé par le nombre d'habitants). La France a certes un déficit public, mais c'est l'épargne nationale qui détermine la croissance de la richesse nationale. Celle-ci était en France de l'ordre de 20 % du PIB en 2004, un peu moins que la moyenne de la zone euro (21 %), mais au même niveau que l'UE-15 et nettement au-dessus du Royaume-Uni (15 %) ou des Etats-Unis (14 %). Nette de la dépréciation du capital, l'épargne est de 7 % du PIB. Globalement, la France consomme nettement moins qu'elle ne produit et ne vit pas « à crédit » : 13 % du PIB sert à compenser la dépréciation du capital ; 7 % à augmenter son niveau.

Enfin, la dette brute des ménages représente 80 % de leur revenu en France contre 140 % au Royaume-Uni, 120 % aux Etats-Unis ; la richesse nette des ménages qui était égale à 3 fois le PIB en 1993 est égale à 4 fois le PIB en 2004. On ne peut évaluer l'héritage que les ménages français laisseront à leurs enfants par la seule dette publique brute. C'est toute la richesse nationale qu'il faut considérer. Enfin, la France a conservé un taux de fécondité relativement élevé. Les générations futures seront donc relativement nombreuses, ce qui allégera le problème du financement des retraites.

### **La dynamique de la dette**

La dynamique de la dette dépend crucialement de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance. Si cet écart est positif, ce qui était par exemple le cas en Europe de 1991 à 1996, la dette publique fait « boule de neige » ; il faut un excédent primaire pour stabiliser le poids de la dette dans le PIB. S'il est négatif, la dette publique tend à se réduire automatiquement. En principe, si la politique budgétaire et la politique monétaire sont utilisées dans le même sens, il n'y a guère de problème de soutenabilité des finances publiques : dans les phases de récession, donc de déficit public, le taux d'intérêt doit être bas par rapport au taux de croissance, ce qui tend à réduire la croissance de l'endettement. Ce fut le cas en France de 1974 à 1979. La croissance de la dette publique de 1992 à 1997 ne s'explique pas tant par des déficits structurels que par la mauvaise situation conjoncturelle et surtout le niveau des taux d'intérêt (après la réunification allemande) dans des périodes où la politique monétaire et la politique budgétaire n'étaient pas utilisées de façon coordonnée (tableau 2). Le retour à une croissance plus forte permet une baisse des

déficits conjoncturels et structurels qui compensent l'impact de taux d'intérêt réels plus élevés, comme le montre la période 1998-2002.

**Tableau 2. Les facteurs de hausse de la dette en France**

En % du PIB

	1981/87	1988/91	1992/97	98/02	03/05
Croissance de la dette	12,8	2,9	22,4	- 0,4	7,7
Dont : 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

*Note* : La croissance de la dette s'explique par le niveau du solde public (décomposé ici en solde structurel et solde conjoncture, 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* : calculs des auteurs.

Creel et Sterdyniak (2006)<sup>2</sup> ont montré que le vrai coût de la dette, c'est-à-dire l'excédent primaire nécessaire pour stabiliser la dette, est actuellement de 0,15 % du PIB. Toutes choses égales par ailleurs, si la France avait une dette nulle qu'elle souhaitait maintenir, le gain en terme de marge de manœuvre budgétaire serait quasiment nul par rapport à la situation actuelle.

Le niveau adéquat du déficit public peut aussi être envisagé dans une optique de maintien de l'égalité entre la dette publique et le capital public. Dans ce cas, le déficit structurel doit être égal à l'investissement public net, plus la dépréciation de l'endettement due à l'inflation, soit, en France en 2005, de l'ordre de 2 % du PIB (3,3 % d'investissement public - 2,5 % d'amortissement + 1,2 % de dépréciation de la dette). On pourrait même aller au-delà en tenant compte des dépenses publiques de recherche (2 % du PIB) qui, elles aussi, préparent l'avenir. En 2006, le déficit public structurel français aurait été de l'ordre de 1,7 % (soit un déficit de 2,9 % dont il faut enlever 1,2 % de déficit conjoncturel). Il est donc de l'ordre du soutenable. D'ailleurs, la dette publique française décroît légèrement en pourcentage du PIB.

Selon ces deux raisonnements, il est inutile de se donner un objectif d'annulation du déficit public. Un pays qui maintiendrait un déficit nul verrait sa dette tendre lentement vers zéro. Ceci requiert un effort prolongé alors que l'objectif de déficit nul n'a pas de fondement économique. L'Etat n'est pas un ménage. Immortel, il peut avoir une dette en permanence ; il n'a pas à la rembourser, mais seulement à garantir qu'il pourra en servir les intérêts.

En fait, les agents privés désirent détenir de la dette publique pour des raisons de liquidité et de sécurité. Les titres de dette publique permettent de se constituer un capital en vue de la retraite, par exemple. Les obligations à très long terme doivent être peu risquées

<sup>2</sup> Creel J. et H. Sterdyniak, « Faut-il réduire la dette publique ? », *Lettre de l'OFCE*, n°271, 13 janvier 2006.

pour trouver preneurs ; c'est le cas quand elles sont émises par les Etats 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 leur dépenses ; les autres, parce qu'ils ont effectué un placement de « père de famille ». La dette publique française est demandée et es marchés font confiance à la signature de l'Etat français, ce dont témoignent de bas taux d'intérêt longs.

Se pose certes le problème de la détermination du niveau adéquat de la dette. Celui-ci n'a aucune raison d'être stable en pourcentage du PIB. Par exemple, une population qui vieillit peut avoir besoin d'une dette publique plus importante, d'autant plus que la pérennité des retraites assurée par le système public par répartition est mise en cause. Tant que la dette apparaît désirée, qu'il est possible de l'émettre à de bas taux d'intérêt, qu'elle ne provoque ni tensions inflationnistes, ni déficit extérieur, il n'y a pas de preuve qu'elle est excessive.

### **Pourquoi la dette a-t-elle augmenté ?**

Il existe deux grandes familles d'explications du niveau des dettes publiques en France ou en Europe. Selon la première, dans laquelle s'inscrit le rapport Pébereau, la croissance de la dette publique serait la conséquence d'un biais dépensier et démagogique des gouvernements. Ceux-ci auraient tendance à faire trop de dépenses pour satisfaire certaines fractions de leur électorat, sans augmenter les impôts en contrepartie. Ils utiliseraient la politique budgétaire à mauvais escient, à des fins électoralistes et non à des fins de régulation. Ils ne feraient pas les efforts nécessaires en période de bonne conjoncture. Chaque administration se donnerait comme objectif d'augmenter ses effectifs et ses moyens, sans souci d'efficacité et de productivité. Aussi, le déficit public serait-il en permanence trop élevé, conduisant à une trop forte accumulation de dette.

Le déficit public serait donc une cause autonome de déséquilibre macroéconomique. Il ponctionnerait l'épargne, qui ne serait plus disponible pour l'investissement. Le déficit nuirait à l'accumulation du capital, donc à la croissance future. Ce mécanisme n'est guère observé : de 2002 à 2005, au contraire, les taux d'intérêt de court et de long terme ont été au plus bas, malgré le gonflement des déficits publics, en Europe comme aux Etats-Unis et au Japon. Le Japon ou les Etats-Unis ont à la fois un fort déficit, une forte dette publique et de bas taux d'intérêt. L'augmentation des dettes française et allemande n'a pas eu d'effet sur les taux d'intérêt ou sur les taux d'inflation. Dans la zone euro, le taux d'intérêt de long terme était de 4 % à la mi-2006, soit approximativement le niveau attendu pour le taux de croissance du PIB en valeur. Il est difficile de prétendre que ce niveau nuise à l'investissement.

Certains dénoncent les charges d'intérêt comme une dépense particulièrement anti-redistributive puisque les intérêts sont versés aux plus riches. Comme noté plus haut, leur poids effectif est faible, sauf si on se donne comme objectif de réduire le niveau de la dette. De plus, cet objectif peut être atteint de deux façons. Soit les arbitrages budgétaires sont défavorables aux dépenses sociales, qui sont réduites pour diminuer le déficit public ; soit l'effort porte sur les ménages disposant des revenus et des patrimoines les plus élevés, qui détiennent la dette, qui reçoivent les intérêts, et à qui l'Etat peut demander collectivement de rembourser la dette, en particulier par l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune. L'effet anti-redistributif disparaît alors. Le pouvoir d'influence des différents groupes sociaux est donc au cœur de l'arbitrage politique et social qui apparaît si l'Etat se donne comme objectif d'aboutir à une dette nulle.

Le second type d'explications conçoit les déficits et les dettes publics comme des conséquences de la situation macroéconomique, et non plus comme la cause de celle-ci. En période d'incertitude ou de pessimisme des entrepreneurs, la demande privée peut être

insuffisante pour maintenir le plein emploi. La politique optimale consiste à faire baisser le taux d'intérêt jusqu'à ce que la demande soit suffisamment relancée ; cette politique a l'avantage de ne pas augmenter la dette publique, de favoriser l'accumulation du capital et de réduire le taux de profit exigé par les entreprises pour investir. Toutefois, elle peut entraîner une accumulation excessive de dettes de la part des entreprises et des ménages. En sens inverse, la baisse des taux peut être inefficace, en période de forte dépression, où les agents privés sont réticents à s'endetter. Elle peut se révéler insuffisante, en particulier parce qu'il y a un plancher à la baisse des taux d'intérêt nominaux, donc réels : à la fin des années 1990, au Japon, le taux d'intérêt au jour le jour fut fixé à 0, ce qui aboutit à un taux de base des banques commerciales de l'ordre de 3 % et à un taux réel du crédit de 4,5 % (compte tenu d'une baisse des prix de 1,5 % l'an). Elle peut se révéler impraticable dans la zone euro où le taux d'intérêt commun ne peut ajuster les conjonctures différentes des douze Etats membres. Pour obtenir un niveau de demande satisfaisant, le gouvernement doit alors accepter un certain déficit budgétaire.

Un tel déficit nécessaire pour soutenir l'activité n'a aucun effet d'éviction des dépenses privées : il ne provoque pas de hausse du taux d'intérêt, puisque par définition le taux d'intérêt est à son plus bas niveau possible. Il ne pose pas *a priori* de problème de soutenabilité : si l'accumulation de dette publique amène les agents à augmenter leurs dépenses, l'Etat pourra réduire son déficit du montant nécessaire.

Dans cette optique, la croissance des dettes publiques est un phénomène macroéconomique qui a deux causes : une demande privée insuffisante et des taux d'intérêt trop élevés par rapport à la croissance économique. Si le rapport Pébereau préconise une action énergique de réduction du déficit jusqu'au retour à l'équilibre, conformément aux engagements européens de la France, nous soutenons, au contraire, que la baisse des dépenses publiques se traduirait inéluctablement par un effet dépressif sur la croissance, qui tendrait paradoxalement à creuser le déficit (conjoncturel). L'objectif de la politique économique doit être avant tout de combler le déficit de production par rapport à un niveau permettant de résorber le chômage (nous estimons ce déficit de production à 2,5%).

Imaginons que les pouvoirs publics, grâce à une poussée de croissance ou en renonçant à certaines baisses d'impôt, disposent d'une marge de manœuvre de deux points de PIB. Quelle serait la meilleure stratégie ? Consacrer ces deux points de PIB au désendettement ou au contraire à la recherche, l'enseignement et la formation. Présentée autrement : est-ce le moment d'affaiblir encore les espoirs de reprise ou faut-il tout mettre en œuvre pour la pérenniser ? Préconiser que l'Etat réduise ses dépenses, comme le ferait une entreprise privée, voire un ménage, c'est oublier que l'Etat n'est pas une entreprise privée, qu'il ne dispose pas des mêmes contraintes, du même horizon et, surtout, que son rôle dans la société est d'y pratiquer une politique de *régulation*, consistant précisément à soutenir l'activité des entreprises privées quand celles-ci sont affaiblies.

## Faut-il réduire les dépenses publiques ?

Selon la première famille d'explications du niveau élevé de la dette française, les déficits ne proviendraient pas des nécessités de la régulation macroéconomique, ni des nécessités du financement du modèle social français, mais d'une mauvaise gestion des finances publiques, de pratiques politiques et collectives qui tendent à faire augmenter sans limites les dépenses publiques. Cette tendance n'est cependant pas apparente depuis 1984 (tableau 3) où les dépenses publiques ne progressent guère plus vite que le PIB<sup>3</sup>.

**Tableau 3. Evolution des dépenses publiques**

En %

Taux de croissance annuel moyen	1974-1984	1984-94		1994-2004
PIB	2,2	2,2		2,3
Dépenses publiques primaires	5,1	2,5		2,3
Dont dépenses de personnel	4,7	2,1		2,3
dépenses sociales	5,6	2,8		2,4
	1974	1984	1994	2004
Part des DPP dans le PIB/PIB potentiel	37,7/38,9	50,0/49,0	51,6/50,6	51,2/50,4

Source : INSEE, calcul des auteurs

Bien sûr, une gestion rigoureuse des finances publiques et certains redéploiements de dépenses sont nécessaires. Mais, comme dans le cas de la dette, les dépenses publiques sont demandées par les Français, qui souhaitent une école, une justice, une police, des infrastructures de qualité, des dépenses de santé gratuites, une retraite publique d'un niveau satisfaisant. Il faut aider les chômeurs, les exclus, les quartiers en difficultés, les entreprises innovantes et celles en difficultés.

## Dépenses publiques et socialisation

Le système de dépenses publiques français est caractérisé par l'existence de retraites publiques par répartition, de prestations familiales, de prestations publiques de santé, d'allocation chômage, de prestations d'assistance (RMI, minimum vieillesse, allocation logement), par l'éducation gratuite et par de fortes subventions à la culture. La France n'a pas effectué, jusqu'à présent, de choix entre les prestations de solidarité, les prestations d'assurance et les prestations universelles : elle fournit les trois. Cette caractéristique, que l'on retrouve peu ou prou dans les pays d'Europe continentale, diffère du modèle anglo-

<sup>3</sup> En fait, la hausse de la part des dépenses publiques date des années 1974-1984 quand, face à la crise, certaines dépenses sociales ont explosé (chômage, retraite), tandis que d'autres ont continué sur leur lancée alors que la croissance ralentissait.



saxon. Aussi, toute baisse importante du taux de prélèvement obligatoire, qui suppose une baisse équivalente des dépenses publiques, passe par une privatisation, sous une forme ou une autre, de dépenses profitant directement aux ménages. Soit, celles-ci sont totalement privatisées, au détriment des plus pauvres. Soit, elles sont réservées aux plus pauvres, les autres devant s'adresser au marché ; dans ce cas, les perdants sont les classes moyennes, qui doivent contribuer au financement des plus pauvres, tout en payant leurs propres dépenses.

En moyenne, un pays continental européen se caractérise par des dépenses publiques primaires représentant environ 45 % du PIB, réparties entre 11 points pour les retraites ; 8 pour la santé ; 3 pour le chômage ; 3 pour l'ensemble famille-logement-pauvreté ; 6 pour le poste éducation-culture ; 3 pour les subventions économiques ; 8 pour les dépenses collectives ; 3 pour les dépenses en capital (tableau 4).

**Tableau 4. Les dépenses publiques par fonction en 2004**

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Zone Euro</b>	<b>Suède</b>	<b>RU</b>
Total	53.6	46.9	47.6	56.7	43.9
S. généraux	4,6	3,2	3,8	5,7	2,7
Défense	2.2	1.1	1.4	1,9	2.6
Police	1.1	1.6	1.6	1.4	2.6
Af. économiques	3,1	3.6	4.0	4,8	2.9
Environnement	0.8	0.5	0.7	0.3	0.7
Logement	1.9	1.1	1.1	0.8	0.7
Santé	7.3	6.1	6.3	7.0	7.0
Loisir, culture, culte	1.5	0.7	1.1	1.0	0.5
Enseignement.	6.4	4.0	5.0	7.4	5.8
Protection sociale	21.9	22.1	19.4	24.3	16.2

Source : Eurostat

Les pays de l'Union européenne se caractérisent aussi par un niveau élevé de fiscalité. Le taux de prélèvement obligatoire en Europe est de l'ordre de 40% du PIB contre 25% au Japon ou aux Etats-Unis. Celui-ci permet de financer le modèle social européen, caractérisé par un montant important de dépenses publiques et de transferts. Il est donc difficile de résister à la hausse des dépenses publiques. Par ailleurs, les pays européens continuent de faire financer les dépenses publiques par les citoyens selon leur capacité contributive. Au nom de la justice sociale, ceux qui perçoivent les plus hauts revenus ou détiennent du patrimoine – ils bénéficient le plus de l'organisation sociale –, paient plus pour les dépenses collectives. Les impôts servent donc à réduire les inégalités sociales. La préservation de la



capacité de chaque pays à collecter des ressources fiscales, selon des règles démocratiquement décidées, est donc cruciale pour les pays européens.

## **Collectivités locales et protection sociale**

La forte hausse des dépenses publiques de 1980 à 2004 (8 points de PIB) est attribuable aux dépenses de Sécurité sociale (4,4 points) et à celles des administrations publiques locales (3,4 points). Les dépenses de l'État sont en 2004 au même niveau qu'en 1980 à 16,8 % du PIB<sup>4</sup>.

La forte croissance des dépenses des collectivités locales (10,6 % du PIB en 2004) est en partie due à la décentralisation et aux transferts de compétence des années 1980. L'investissement des collectivités locales, qui atteint près de 70 % de l'investissement public, représente plus de 21 % de leurs dépenses. Les collectivités locales ont la charge d'une partie du réseau routier, des bâtiments scolaires, des infrastructures locales, des logements sociaux, des services publics locaux (collecte des déchets, éclairage, eau). L'État pilote néanmoins une partie de l'investissement local *via* ses subventions : un tiers des dépenses des collectivités locales sont en effet financées par des dotations de l'État.

Le gouvernement Raffarin a fait voter en août 2004 une loi de décentralisation qui transfère aux départements et aux régions un certain nombre de compétences (gestion du RMI et de l'Aide personnalisée d'autonomie, aides au logement, formation des travailleurs sociaux...). En contrepartie, l'État leur a transféré une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ; les départements et les régions seront autorisés à fixer, dans certaines limites, le taux de cette taxe. Reste que les transferts ne couvrent pas toujours le montant croissant des dépenses et que des inégalités entre les collectivités riches et pauvres apparaissent. En matière sociale, le partage des rôles entre les départements et les CNAF reste encore problématique.

La hausse des prestations et dépenses sociales de 1980 à 2005 constitue 70 % de l'augmentation de l'ensemble des dépenses publiques, l'autre principal poste d'augmentation étant les charges d'intérêts payés sur la dette publique. La rémunération des fonctionnaires n'a contribué qu'à une augmentation de 0,7 point de PIB de la dépense publique en l'espace de 25 ans, représentant 13,3 points de PIB en 2005 ; l'investissement public est au même niveau qu'en 1980 (3,3 points de PIB).

Les dépenses sociales sont élevées en France car de nombreux risques sont couverts collectivement dans une logique d'assurance sociale. Le système de protection sociale assure des pensions de retraite quasi proportionnelles aux salaires perçus durant la carrière<sup>5</sup>, fournit une assurance maladie à l'ensemble des résidents, et verse des prestations familiales dont la moitié sont sous conditions de ressources. Il assure aussi des prestations d'assistance : RMI, CMU, allocation logement, etc. (tableau 5).

---

<sup>4</sup> En fait, la hausse des dépenses publiques s'explique pour 1,5 point de PIB par celle des charges d'intérêt, pour 1 point par des raisons conjoncturelles. Les dépenses primaires structurelles ont augmenté de 3,4 points de PIB de 1980 à 1984 et de 1 point de 1984 à 2004.

<sup>5</sup> La pension nette moyenne représente presque 80 % du salaire net moyen en France contre environ 60 % en Italie et en Allemagne et 40 % au Royaume-Uni, où une partie importante des pensions est versée par des régimes privés (financés par capitalisation).

**Tableau 5. Prestations sociales en France en 2004**

En % du PIB

	Assurances sociales	Intervention sociale PP	Autres	Total
Santé	8,3	0,6	1,2	10,1
Vieillesse	11,8	0,6	0,3	12,7
Maternité famille	1,8	0,5	0,4	2,7
Chômage	1,7	0,3	0,3	2,3
Logement	0,2	0,6	0,0	0,8
Pauvreté exclusion	0,0	0,3	0,1	0,5
<b>Total</b>	<b>22,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>29,1</b>

*Note* : PP : pouvoirs publics ; Autres : régimes d'employeurs, mutuelles, institutions de prévoyance, associations caritatives... Les dépenses publiques correspondent au total des assurances sociales et des interventions sociales des pouvoirs publics.

*Sources* : Comptes de la protection sociale, Drees.

La majeure partie des prestations a été très peu revalorisée depuis quinze ans. De juillet 1992 à juillet 2005, le montant du RMI n'a augmenté que de 4,5 % en pouvoir d'achat, soit nettement moins que le SMIC ou le salaire moyen (cf. tableau 6). Les familles au RMI sont en dessous du niveau de pauvreté (évaluée à 50 % du revenu médian). La promotion du RMI n'est plus un objectif de la politique sociale, qui se concentre plutôt sur les incitations au travail par la revalorisation de la PPE. De même, de 1992 à 2005, le pouvoir d'achat des allocations familiales a diminué de 3 % (tableau 6) Ceci marque un net recul de la redistribution en faveur des familles.

Le système d'assurance chômage prélève une cotisation de 6,4 % du salaire (jusqu'à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale) pour distribuer une allocation qui va d'un minimum de 25 euros par jour à un maximum de 57,4 % du salaire de référence. D'un côté, le système est redistributif : le taux de remplacement net va de 97 % (pour les travailleurs au SMIC) à 65 % (pour quatre fois le plafond) ; de l'autre, le montant du minimum n'a pas été revalorisé en termes réels depuis juillet 1992, alors que durant la période le plafond a augmenté de 10,4 %.

**Tableau 6. Evolution en termes réels de juillet 1992 à juillet 2005**

Allocations familiales	- 3,0
Minimum vieillesse	3,3
RMI	4,5
SMIC net 39h/net 35h	27,4 /14,3
Salaire mensuel moyen net	6,8

Source : INSEE, calcul des auteurs.

### **Quelles marges de manœuvre ?**

En décembre 2006, le gouvernement français a fourni à Bruxelles un plan de programmation des finances publiques portant sur 4 années (2008-2010). Cette programmation pluriannuelle comporte deux scénarios d'évolution des finances publiques, qui se distinguent par le rythme de croissance de l'économie. Dans les deux scénarios, les taux de prélèvements obligatoires diminuent légèrement entre 2007 et 2010 (-0,2 point de PIB) et la dépense publique en volume croît en moyenne de 0,5%-0,6% par an. Le premier scénario, dit « bas » fait l'hypothèse d'une croissance de 2,25% dans les années à venir. Le déficit structurel se réduit de 2,5 points de PIB en trois ans. Le scénario projette un retour à l'équilibre des finances publiques en 2010 et une dette publique à 58% du PIB à l'horizon de la projection.

Dans le second scénario, dit « haut », la croissance est de 3% l'an. Le solde public atteint l'équilibre en 2009 et présente un excédent en 2010. La dette publique atteint 55% du PIB en 2010. La réduction du déficit structurel serait de 3,3 points de PIB en trois ans. Le rapport remis à la Commission préconise donc de revenir à l'équilibre des finances publiques préalablement à toute relance budgétaire. Pourquoi faudrait-il cependant atteindre *préalablement* l'équilibre budgétaire, qui est un objectif coûteux et sans réelle signification économique ? Compte tenu du coût économique actuel de la dette publique accumulée en France depuis trente années (*cf. supra*), un tel sacrifice est inutile. Pire, il serait préjudiciable à l'économie française.

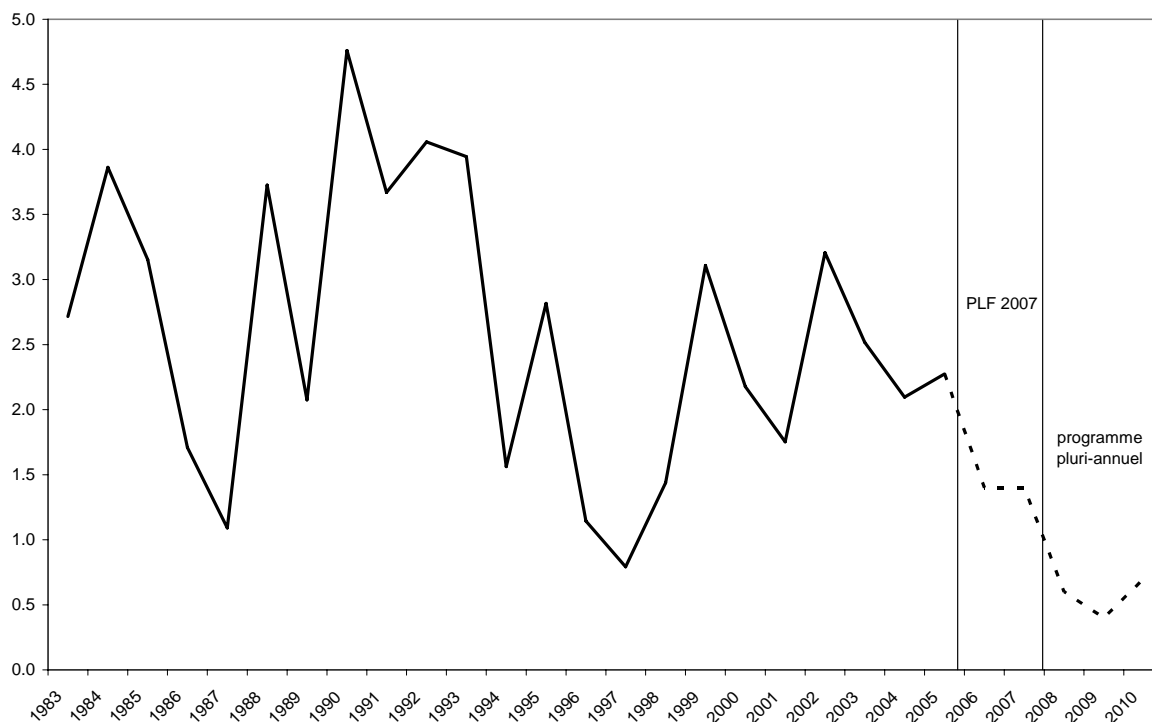
**Tableau 7. Les scénarios de finances publiques**

		2006	2007	2008	2009	2010
<b>Scénario BAS</b>	Déficit public ( <i>points de PIB</i> )	-2,7	-2,5	-1,8	-0,9	0,0
	Dette publique ( <i>points de PIB</i> )	64,6	63,6	62,6	60,7	58,0
	Dépense publique ( <i>points de PIB</i> )	53,3	52,9	52,0	51,1	50,4
	<i>Progression en volume</i>	1,4 %	1,4 %	0,6 %	0,4 %	0,7 %
	Prélèvements obligatoires ( <i>points en PIB</i> )	44,0	43,7	43,5	43,5	43,5
<b>Scénario HAUT</b>	Déficit public ( <i>points de PIB</i> )	-2,7	-2,5	-1,5	-0,2	0,8
	Dette publique ( <i>points de PIB</i> )	64,6	63,6	61,9	58,9	55,1
	Dépense publique ( <i>points de PIB</i> )	53,3	52,9	51,6	50,3	49,7
	<i>Progression en volume</i>	1,4 %	1,4 %	0,5 %	0,4 %	0,7 %
	Prélèvements obligatoires ( <i>points en PIB</i> )	44,0	43,7	43,5	43,5	43,4

Source : Rapport économique, social et financier (RESF) – PLF 2007, MINEFI

Au regard des tendances du passé, l'objectif que s'est fixé le gouvernement en terme de dépenses publiques serait particulièrement difficile à atteindre. Le rythme de croissance moyen des dépenses publiques en volume entre 2002 et 2005 a été de 2,5%, soit un point de plus que la croissance du PIB. Sur plus longue période, c'est-à-dire depuis 1983, date à laquelle la France a mis en place une politique de rigueur, la croissance annuelle moyenne des dépenses publiques se situe à 2,6%. L'infléchissement nécessaire pour atteindre l'objectif du programme pluriannuel est donc important (graphique 3).

**Graphique 3. Dépenses publiques (en volume, déflatées par le prix du PIB)**



Sources : INSEE, calculs OFCE.

La réduction du déficit structurel opérée depuis 2002 s'est faite grâce à la hausse des prélèvements obligatoires (0,9 point de PIB de 2002 à 2005) et non par une réduction de la dépense publique. Pour atteindre l'objectif affiché dans le programme pluriannuel, le gouvernement table sur une stabilisation progressive des dépenses de l'Etat, en euros courants, sur une modération du rythme de croissance des dépenses des collectivités locales (2% en volume en moyenne annuelle) et sur un net ralentissement des dépenses sociales (1,0 % en volume en moyenne annuel) grâce à l'infléchissement des dépenses de l'ONDAM (0,4% en volume) et la baisse des prestations chômage (-5,2% en volume) avec le retour au plein emploi. Si l'objectif annoncé en matière de santé est atteint, ce serait la première fois depuis 1999 que les dépenses maladie afficheraient un rythme de croissance inférieur à celui du PIB. De 2001 à 2005, les dépenses de santé ont en effet crû en moyenne de 2,4 points de plus que le PIB.

L'objectif que s'est fixé le gouvernement en matière de santé est donc ambitieux au regard du passé récent. De plus, à partir de 2006, date à laquelle les premières générations nombreuses du *baby-boom* atteignent l'âge de 60 ans, la part des personnes de plus de 60 ans dans la population totale devrait s'accroître sensiblement : la part des plus de 60 ans qui était pratiquement stable (20,6% en 2000, 20,8% en 2005) passerait à 22,7% en 2010. Sous l'effet de la déformation de la pyramide des âges, les effets du vieillissement se feront progressivement sentir, entraînant des dépenses supplémentaires pour les branches «vieillesse » et « maladie ». Enfin, comme le montre la Cour des comptes, les précédents programmes pluriannuels ont systématiquement surestimé la capacité de maîtrise de la dépense : les dépassements ont représenté en moyenne 0,9% par an.

En outre, le scénario de croissance retenu est complètement indépendant de la politique budgétaire pratiquée. Or, les impulsions budgétaires négatives annoncées (entre 0,8 et 1,1 point de PIB par an selon le scénario) auraient des effets restrictifs sur la croissance de

l'économie. Compte tenu de la politique budgétaire annoncée, il faudrait que les rythmes de croissance spontanée de l'économie soient de l'ordre de 3% dans le cas du scénario « bas », de 4%, dans le cas du scénario « haut ». Durant les 25 dernières années, la croissance française a été 5 fois supérieure à 3% et seulement 2 fois à 4%. La probabilité d'un scénario de croissance de 3%, voire de 4%, durant 3 années de suite est donc très faible.

Les hypothèses macroéconomiques retenues dans le programme pluriannuel des finances publiques semblent donc difficilement tenables au regard des tendances passées. Outre le fait qu'elles représentent une rupture forte avec le passé, l'information contenue dans cet exercice prospectif est limitée car les scénarios retenus ne reposent pas sur un bouclage macroéconomique cohérent, la projection volontariste des finances publiques étant traitée comme un élément indépendant et sans conséquences sur le reste de l'économie.

# Le service public de la caution ou la politique monétaire nationale

Jean-Paul Fitoussi

Les services publics de l'avenir devraient obéir à des règles générales, pour satisfaire au principe d'égalité, mais d'application particulière, de façon à mieux aider les gens dans leur vie quotidienne et satisfaire au principe d'équité. Un précepte général doit présider à leur organisation : l'introduction d'une dose d'égalité dans des rapports autrement trop inégaux, entre salariés et entrepreneurs, entre système financier et individus, entre propriétaires et locataires etc. Autrement, les inégalités deviendraient trop vite cumulatives. Ces services publics du second type, qui complèteraient utilement ceux de l'Etat-protecteur, ne sont nullement incompatibles avec l'économie de marché. Au contraire, en remédiant au déséquilibre des rapports de force entre acteurs, ils en accroissent l'efficacité.

Déterminer les règles du jeu et veiller à leur application a toujours été une mission essentielle de l'Etat, de toutes les formes d'Etats. La vie en société exige en effet que les rapports du fort au faible soient médiatisés par des règles telles que les premiers ne peuvent tirer profit du handicap des seconds. C'est la condition même pour que la violence cède la place à la civilité. Mais ces règles peuvent être plus ou moins équitables. « La régulation » est donc consubstantielle de la vie en société, mais son évocation ne nous dit rien quant au type de société que l'on veut construire.

Jamais les individus n'ont eu autant besoin du social, du collectif, comme points de repères, d'ancrages. La montée de l'individualisme les a libérés, mais elle a accru la fragilité de leur destin. Il incombe donc à l'Etat d'inventer le contrat social et les services publics de l'avenir, propres à apaiser leurs inquiétudes. Car être responsable de soi en un temps où les jeux semblent déjà faits apparaît comme une double injustice. Il convient donc de susciter une autre dialectique entre l'individuel et le collectif au moyen de l'invention de nouvelles formes de solidarité, de nouvelles incitations à l'efficacité.

Pour des raisons qui tiennent à l'importance accordée aux conditions initiales, généralement très inégalitaires des individus – l'accès au crédit est rendu particulièrement difficile pour des catégories de plus en plus nombreuses de la population. Les conséquences en sont considérables : seuls ceux qui ont la chance d'avoir un « passé », c'est à dire ceux qui peuvent mobiliser les garanties et cautions nécessaires, ont accès, et à la possibilité de réaliser un investissement personnel, et à celle d'affronter les incidents de parcours dont la probabilité ne cesse d'augmenter avec la modernité. Pour les autres, ces incidents auront des conséquences irréversibles.

On peut dès lors souhaiter que soit institué un « service public de la caution »<sup>1</sup> qui, sous certaines conditions, apporterait des garanties à ceux qui en sont démunis, mais dont le projet est solvable. Parce que la capacité d'innover n'a aucune raison d'être proportionnelle au patrimoine, une telle politique aurait pour effet d'accroître le dynamisme entrepreneurial de l'économie, notamment en incitant les jeunes à rechercher les bonnes idées leur permettant de fonder leur propre entreprise.

---

<sup>1</sup> Cette idée trouva sa première formulation dans Jean-Paul Fitoussi, « Le bel avenir du service public », *Le Monde*, 28 octobre 1999.

L'obstacle des conditions initiales étant levé, chacun sera libre de concourir pour un destin dont il se percevait *a priori* exclu. On conviendra aisément que la multiplication des idées contribuera à l'accroissement de la qualité de celles qui seront sélectionnées, et qu'à son tour, cette dynamique permettra une meilleure expression de toutes les formes d'intelligence. En ce domaine, égalité des chances et dynamisme économique vont de pair.

Un autre domaine privilégié d'application de ce nouveau service public serait celui du logement. Il n'est aucune raison, en effet que deux jeunes ménages, ayant les mêmes revenus et les mêmes perspectives de carrière n'aient pas les mêmes facilités de logement, celui ne disposant pas de cautions étant contraint d'élire domicile en un lieu plus éloigné de son travail. Il est encore moins admissible que, pour les mêmes raisons, la mobilité sociale dans l'espace urbain soit empêchée<sup>2</sup>.

L'une des critiques fréquemment invoquée des politiques macroéconomiques européennes est que la politique monétaire étant commune, il conviendrait que les pays membres de la zone euro puissent utiliser un autre instrument pour mieux adapter leur économie aux conditions spécifiques qu'elle traverse. Mais leur souveraineté budgétaire étant limitée par le pacte de stabilité, un tel instrument leur fait défaut. Ce n'est en réalité que partiellement vrai : si la détermination du taux d'intérêt est en effet de compétence fédérale dans la zone euro, il n'en demeure pas moins que les Etats-membres peuvent moduler leur politique de crédit pour mieux l'adapter aux circonstances.

Or, comme le montant du crédit est l'une des contreparties de la masse monétaire, son expansion à l'échelle d'une nation, lorsque nécessaire, revient à mieux adapter la quantité d'euros en circulation dans l'économie à ses besoins. L'Etat a donc les moyens de mener une politique monétaire nationale s'il se donne les moyens de mener une politique publique du crédit. De surcroît, une part plus importante des prêts aux particuliers étant garantis par l'Etat, le taux d'intérêt moyen effectivement payé par le secteur privé serait plus faible, en raison de la réduction des primes de risque. Equité, dynamisme et surcroît d'autonomie seraient ainsi les conséquences vertueuses du fonctionnement du service public de la caution.

---

<sup>2</sup> Voir le chapitre « Pour la diversité : contrecarrer les discriminations et la ségrégation urbaine ».



# La gouvernance mondiale est-elle au service de l'intérêt général global ?<sup>1</sup>

Joseph Stiglitz<sup>2</sup>

## L'économie mondiale comme bien public global

La réflexion sur la gouvernance mondiale doit partir de la notion de bien public mondial. Les biens publics ont, en théorie économique, deux caractéristiques fondamentales : la non-rivalité dans leur consommation et la non-excluabilité de leurs consommateurs. Ils peuvent être purs ou impurs et l'échelle de leur mise œuvre peut varier. Les exemples de biens publics mondiaux et d'externalités mondiales sont nombreux : la sécurité internationale (la stabilité politique globale), la stabilité économique, l'environnement, l'assistance humanitaire ou encore l'avancement des connaissances. Une des raisons d'être des institutions du système des Nations Unies fut précisément la nécessité de pouvoir disposer d'un moyen, à l'échelle mondiale, de réguler la sécurité internationale et ses externalités.

Il y a bien longtemps déjà que l'on a reconnu à la stabilité économique mondiale la caractéristique d'externalité internationale : un ralentissement économique dans un pays peut avoir des effets sur l'économie des pays voisins. A l'inverse, de nombreux pays profiteront d'une économie mondiale dynamique. Les institutions créées dans l'après-coup de la seconde guerre mondiale visaient justement à accroître la stabilité de l'économie mondiale, et donc à hâter la prise de conscience que celle-ci est un bien public mondial. Les normes internationales sont également des biens publics mondiaux. L'institution d'une palette de normes internationales judicieuses peut contribuer à améliorer l'efficacité des marchés de biens, de services et de capitaux (ici, la notion de normes est large et se réfère à l'ensemble des pratiques homogènes sur un marché donné). Il est évident que le développement de ces pratiques implique des gains d'efficacité considérables.

## La mondialisation et l'action collective

C'est également un lieu commun d'observer que la mondialisation se développe et qu'il en résulte une intégration plus grande des pays du monde qui, du coup, se rapprochent les uns des autres. Ce rapprochement, rendu possible par l'abaissement des coûts de transport, de communication et de nombreux obstacles institutionnels, rend la problématique des biens publics mondiaux et des externalités qui y sont attachées de plus en plus centrale. A mesure que cette économie mondiale se renforce, la nécessité de l'action collective se fait de plus en plus pressante. Il faut comprendre à ce sujet qu'une action collective globale qui serait portée par une communauté globale devient potentiellement de plus en plus efficace à mesure que les biens publics mondiaux et les externalités, positives et négatives, montent en puissance.

Le problème est que cette action collective exige des mécanismes de prises de décision, que nous pouvons nommer « gouvernance », pour exister. Mais le système international qui s'est développé depuis des décennies de manière *ad hoc* est un système de gouvernance globale sans gouvernement global. Ainsi, alors que nous manquons à l'évidence d'un

---

<sup>1</sup> Ce chapitre est une traduction partielle de Joseph Stiglitz, "Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?" in *Advancing Public Goods*, Jean-Philippe Touffut, ed., Edward Elgar Publishing, 2006.

<sup>2</sup> Traduction : Éloi Laurent.

système complet de gouvernement global, semblable à celui que l'on peut observer au plan national ou local dans un pays, il existe cependant un réseau complexe d'arrangements internationaux, qui, pris ensemble, forment la gouvernance mondiale. Ce réseau comprend de nombreux traités internationaux (par exemple ceux de Montréal et de Kyoto) et un ensemble de lois internationales, plusieurs traités comprenant en outre des mécanismes de prise de décision. Qui plus est, de nombreuses décisions touchant à l'économie mondiale sont prises dans le cadre des institutions internationales du système des Nations Unies, notamment le Fond Monétaire International (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le problème vient de ce que, faute d'un véritable gouvernement mondial, ces institutions sont gravement défailtantes.

### **Le défaut de démocratie et de transparence**

Pour commencer, les institutions internationales sont non-démocratiques. Bien entendu, la plupart d'entre elles réfuteraient cette accusation en invoquant l'existence de mécanismes de vote contrôlés par des règles rigoureuses. Certes, mais au FMI, dont les décisions affectent des millions de personnes de par le monde, un seul pays possède le droit de veto : les Etats-Unis. Les droits de vote sont déterminés par l'étendue du pouvoir économique, telle que fixée à la fin de la Seconde guerre mondiale, à quelques ajustements près faits depuis. Ceci explique pourquoi les pays qui font aujourd'hui, et plus encore demain, la croissance mondiale, y sont sous-représentés.

Ces institutions sont ensuite opaques (ou, si l'on préfère, non-transparentes) et le perfectionnement de leurs sites Internet, qui ne permet que l'observation a posteriori des actions entreprises, n'y change rien. L'idée que les citoyens pourraient avoir une vision prospective de leurs agendas paraît tout bonnement incompréhensible à ces institutions internationales. Le contraste entre celles-ci et les institutions nationales est à cet égard frappant. Aux Etats-Unis, le « Freedom of Information Act » symbolise la préoccupation fondamentale d'un gouvernement travaillant pour le peuple et donc sous son regard. Un citoyen américain peut ainsi s'enquérir de ce que font les différentes agences gouvernementales, l'accès à l'information étant large, ce dont dépend d'ailleurs la presse pour faire son travail. Cette caractéristique essentielle de la démocratie est absente des grandes institutions internationales : un citoyen américain ou français ne peut pas savoir ce que font ses représentants au FMI ou comment ils votent sur tel ou tel sujet car cette information est tenue secrète.

### **La structure de décision pyramidale**

Un problème supplémentaire auquel sont confrontées les institutions internationales est leur structure de décision pyramidale. En effet, autour de la table de l'OMC et du FMI, se trouvent des ministres du commerce extérieur, des ministres des finances et des banquiers centraux, mais les décideurs dont les champs de compétence seraient également pertinents dans les discussions ou les négociations sont exclus de celles-ci, qu'il s'agisse des spécialistes de protection sociale, de recherche, ou encore de justice. Seuls les banquiers centraux et les ministres des finances participent aux décisions qui touchent au système financier international au sein du FMI, et seuls les ministres du commerce extérieur sont admis à la table de l'OMC. Ceci implique par exemple que si l'on débat à l'OMC de décisions qui peuvent affecter l'environnement, les conséquences environnementales qui en résulteraient n'auront que peu de poids dans la discussion et donc dans la décision.

L'exemple de l'Uruguay Round est à cet égard éclairant. Les discussions qui ont porté sur les enjeux commerciaux des droits de propriété intellectuelle (plus connues sous le nom d'accord TRIPS) impliquaient de nombreuses conséquences pour la recherche, la santé et le développement des pays les moins avancés. Or, le représentant américain à l'OMC a choisi d'ignorer les mises en garde nombreuses et répétées que lui ont adressées le Council of Economic Advisers et l'Office of Science and Technology Policy de la Maison Blanche sur ces questions au nom de l'indépendance dont ce représentant jouissait dans l'exercice de son mandat. Le résultat de cet autisme fut un accord mauvais pour la recherche, encore plus mauvais pour les pays en développement et catastrophique pour la santé des citoyens. Ce système pyramidal de décision implique en outre que des intérêts privés peuvent plus facilement s'insinuer dans les négociations, rendant le processus de décision encore plus défaillant.

### **Le trop peu et le trop plein d'action internationale**

En somme, deux problèmes résultent des faiblesses des institutions économiques internationales. Le premier problème est que des défaillances décisives de marché ne sont pas réglées : certains biens publics mondiaux devraient être produits et fournis aux populations et ils ne le sont pas, certaines externalités globales devraient être prises en compte et elles ne le sont pas.

Le second problème tient au fait que la scène internationale est souvent utilisée, en revanche, pour trouver des solutions à des problèmes qui n'ont rien à y faire et que les acteurs de ces institutions tentent de régler à l'abri de l'opacité et du secret, ce qu'ils ne pourraient justement pas faire dans le cadre démocratique national. Et pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi.

### **Les origines du système financier international**

A la fin de la seconde guerre mondiale, le problème international auquel on accordait le plus d'importance était le fait qu'un ralentissement dans un pays était susceptible de nuire à un autre pays. Pour comprendre la raison de la création du FMI, il faut ainsi se replacer dans le contexte de la crise de 29 et de la première moitié des années 1930.

Constatant que l'économie mondiale n'était sortie de la crise de 29 que pour rentrer dans la Seconde guerre mondiale, de nombreux observateurs craignaient en 1945 qu'elle ne retombe dans la récession et le sous-emploi. Les institutions économiques internationales furent créées pour empêcher que cela ne se produise, au nom du fait que ce risque n'était ni local, ni national mais bien global. Mais comment permettre à des pays dont l'instrument monétaire pouvait ne pas être disponible ou ne pas bien fonctionner d'utiliser l'outil budgétaire pour sortir de la récession ? Il fallait leur permettre d'emprunter au plan international.

Le FMI fut ainsi initialement créé pour prêter des fonds à des pays en difficulté économique afin qu'ils puissent stimuler leur activité à l'aide de leurs finances publiques. La « pression des pairs » d'alors visait à s'assurer que chaque pays se tienne le plus près possible du plein emploi, dès lors que cette situation individuelle profitait en fait à tous.

## **Le retournement de la doctrine internationale**

Le changement de doctrine internationale a été spectaculaire dans la période récente : à l'inverse de son mandat initial, le FMI ne prête aujourd'hui aux pays en difficulté que s'ils acceptent de suivre une politique économique restrictive, ce qui revient à conseiller à un pays qui traverse une récession d'aggraver encore cette mauvaise passe.

Les politiques qui causaient tant d'inquiétude dans l'entre deux guerre étaient les politiques commerciales non-coopératives (« beggar-thy-neighbour ») : les pays qui connaissaient des difficultés économiques importantes imposaient des tarifs douaniers prohibitifs à leurs voisins dans le but de réduire les importations et d'augmenter la demande pour les produits domestiques. Bien entendu, le pays qui agissait ainsi améliorait sa situation au détriment de celle de ses partenaires commerciaux, dont la demande extérieure chutait brutalement.

Le FMI a depuis inventé un autre type de politique non-coopérative : la politique économique contre soi-même (« beggar-thy-self »). Non seulement les pays voisins pâtissent des effets des politiques restrictives, mais le pays qui les met en œuvre n'en profite même pas : ces politiques dépriment la demande intérieure et réduisent les importations dans le même mouvement. C'est ce genre de stratégie économique, au terme de laquelle tout le monde y perd, qui a été mise en œuvre au cours de la crise asiatique de 1998, avec les résultats que l'on connaît.

Or, comme on l'a vu, le mandat originel du FMI n'était pas de pousser les pays à accentuer leur récession en y entraînant leurs partenaires commerciaux. L'objectif initial de ses concepteurs était d'améliorer la stabilité du système économique mondial. L'action du FMI en de nombreuses occasions a hélas abouti au résultat exactement inverse, c'est-à-dire à un monde plus instable et la promotion de la libéralisation des marchés de capitaux a joué un rôle clé dans l'avènement de cette nouvelle instabilité globale.

## **La libéralisation des marchés de capitaux**

En 1997, lors d'une réunion à Hong Kong, le FMI avança l'idée que les pays membres devaient ouvrir complètement leurs marchés de capitaux aux investissements spéculatifs de très court terme (« hot money »). Cette décision n'aurait pas pu intervenir à un plus mauvais moment : les observateurs du système financier international craignaient que l'Asie du Sud-Est ne plonge dans une lourde crise financière du fait précisément de ces mouvements de capitaux. Il était frappant de constater alors qu'aucune étude ne permettait de défendre les bienfaits de la libéralisation financière : rien ne prouvait que cette ouverture brutale pouvait avoir des effets bénéfiques pour la croissance et l'emploi des pays en voie de développement. Les études disponibles pointaient même dans la direction opposée : les rapides mouvements de capitaux spéculatifs ont tendance à déstabiliser des économies fragiles. La recherche a d'ailleurs progressé depuis et les propres données du FMI sur 100 pays du monde au cours des trente dernières années montrent que la libéralisation financière est étroitement associée à l'instabilité économique.

Pourquoi le FMI a-t-il alors tenté, et en partie hélas réussi à imposer cette libéralisation à travers le monde en outrepassant son mandat ? Comme dans le cas des politiques économiques restrictives, les externalités négatives engendrées par l'instabilité liée à la libéralisation financière sont considérables. Le FMI a certes révisé sa position depuis en reconnaissant le lien entre libéralisation et instabilité et il s'est fait bien plus prudent sur les bienfaits de l'ouverture financière. Pour autant, cet agenda n'a pas disparu de la scène internationale : il s'est déplacé sous l'influence européenne et américaine du FMI vers l'OMC.

Les nouveaux enjeux des négociations commerciales au sein de l'OMC, les « questions de Singapour » (« Singapore issues »), se sont ainsi imposées aux enjeux plus anciens tels que les questions agricoles ou le marché des services et la question de la libéralisation financière dans les pays en voie de développement est revenue sur le devant de la scène. Cette fois, cependant, les pays en voie de développement ont pu prendre appui sur le résultat de la recherche académique et cette tentative de libéralisation est apparue pour ce qu'elle était : une requête fondée sur des intérêts privés plutôt que sur l'intérêt général global.

Mais de nombreuses questions touchant à la gouvernance mondiale ne trouvent aujourd'hui pas de réponse compte tenu du caractère défaillant du système économique international actuel. Le traitement des risques par les marchés internationaux est ainsi particulièrement inquiétant. Dans la réalité, nous sommes loin d'assister au transfert supposé des risques, via les marchés de capitaux, de ceux qui ne peuvent pas les assumer vers ceux qui le peuvent. Les pays en voie de développement sont ainsi amenés à assumer des risques importants en termes de volatilité des taux de change et des taux d'intérêt dont les conséquences sont potentiellement dramatiques. La « décennie perdue » des années 1980 en Amérique Latine demeure le modèle de ces mécanismes dévastateurs, qui continuent de jouer aujourd'hui, par exemple en Moldavie. Le fait que le FMI se concentre à présent sur la question des « déséquilibres mondiaux » est un pas dans la bonne direction, qui le ramène en fait vers son mandat initial qui était de garantir la stabilité de l'économie mondiale, mais cette réorientation est davantage théorique que pratique.

### **Comment sauver la mondialisation d'elle-même ?**

C'est une réalité de notre temps : la mondialisation implique l'émergence et le développement des biens publics mondiaux. Le problème dans le système économique international actuel de gouvernance sans gouvernement est qu'il n'existe pas de moyens efficaces pour collecter les ressources nécessaires au financement de ces biens publics mondiaux. Le besoin des institutions internationales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC n'a jamais été aussi grand, mais la confiance qui leur est accordée n'a jamais été aussi faible. Comment mettre la mondialisation politique au niveau de la mondialisation économique ?

La réponse peut venir de John Maynard Keynes, qui avait identifié le problème structurel des déséquilibres financiers internationaux associés au système de réserve global voici soixante ans. Keynes avait en effet compris dès les années 1940 que la création d'un nouveau système de réserve global à l'aide d'une monnaie internationale était la réponse fondamentale à l'instabilité financière mondiale. La leçon keynésienne vaut d'ailleurs plus généralement : Keynes n'est-il pas celui qui a permis de sauver le capitalisme de lui-même à la suite de la crise de 29 ? De la même manière, la création d'un nouveau système de réserves mondiales permettrait peut-être aujourd'hui de sauver la mondialisation d'elle-même<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour le détail de cette proposition, voir Stiglitz, *Un Autre Monde*, Fayard, 2006.

# Pour une politique commerciale sociale-démocrate<sup>1</sup>

Jean-Paul Fitoussi

L'intégration économique suppose l'ouverture. L'ouverture induit la volatilité. La volatilité nourrit l'insécurité. L'insécurité appelle la protection. La question qui se trouve au cœur de la mondialisation, aujourd'hui comme hier, est celle de savoir comment répondre à la demande de protection des citoyens confrontés à l'insécurité économique et sociale née de l'intégration économique. La mission première d'un Etat-nation est, de fait, de protéger sa population.

La conséquence principale du phénomène de mondialisation peut ainsi être comprise comme l'obligation faite aux Etats-nations de définir le degré politiquement optimal, c'est-à-dire acceptable pour leur population, de protection. A cet équilibre, les bénéfices de l'ouverture outrepassent les pertes qui en résultent, de sorte qu'il devient possible à l'intérieur du pays considéré que les gagnants de la mondialisation compensent les perdants. Si tel n'était pas le cas, l'effet net de la mondialisation deviendrait négatif et, en l'absence de mesures correctrices à visée redistributive, le pays ferait vite face à une instabilité politique insoutenable.

Or, il y a essentiellement deux moyens pour les gouvernements d'atteindre ce degré optimal de protection : soit l'institution d'un Etat providence (c'est-à-dire de protections sociales) ; soit le protectionnisme. Ces deux voies ont été empruntées au cours du 20<sup>ème</sup> siècle avec des fortunes contrastées. La montée du protectionnisme déclenchée par la première guerre mondiale a conduit à la fin de la « première mondialisation » et aux désastres de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. A l'inverse, l'expansion des Etats providence est allée de pair avec l'internationalisation des économies et le démantèlement progressif des barrières douanières dans la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle.

La contradiction de notre mondialisation tient à ce que, sous l'influence d'une doctrine aussi naïve qu'anti-démocratique, les responsables politiques se convainquent progressivement que le reflux de l'Etat providence (éducation publique, protection sociale, logement) et l'adoption de politiques macroéconomiques gouvernées par des règles et donc peu réactives, constituent une réponse adaptée à l'intégration économique.

Pourtant, il paraît raisonnable de penser que la fin de la première mondialisation a résulté du choix fait, parmi les puissances industrielles de l'époque, du protectionnisme et non de l'Etat providence comme réponse à l'insécurité économique et sociale résultant de l'ouverture aux échanges internationaux. L'effet désastreux de ce choix non-coopératif ne se dissipa finalement que par le développement financier (le développement institutionnel date de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle) de l'Etat providence après 1945, qui rendit en retour possible la ré-émergence de la mondialisation à partir des années 1970. C'est précisément à la fin de ce cycle que nous semblons être parvenus.

La protection sociale est désormais perçue comme un frein à la compétitivité, et, par conséquent, comme un handicap dans une économie mondialisée. Ceci explique largement la résurgence des tentations protectionnistes dans les pays développés, même si celles-ci se font également sentir ailleurs.

---

<sup>1</sup> Ce texte est la traduction de la communication « Globalization and the twin protections » faite par Jean-Paul Fitoussi au Shadow G8 (New York) en février 2007.



Cette réaction est rien moins que logique : si c'est la satisfaction de la demande de protection qui a rendu possible le redéploiement des processus de mondialisation, que peut-il se passer si le sens commun supposé tente de persuader les populations que la protection sociale doit refluer...du fait de la mondialisation ? Si on s'efforce de convaincre les habitants des pays riches qu'ils sont handicapés dans le jeu mondial par leur richesse, il est en effet tout à fait probable que ceux-ci veuillent progressivement se retirer du jeu...

Mais nous savons heureusement que le reflux de l'Etat providence et le développement du protectionnisme dans les pays riches sont des politiques non-coopératives qui ne peuvent de ce fait être poursuivies bien longtemps. La raison pour laquelle la reconstruction de l'Etat providence doit être choisie contre la voie protectionniste est également de nature économique et tient à la modernité de notre régime de croissance.

La protection sociale n'a en effet rien à voir avec la charité, mais s'apparente à une fonction assurantielle, c'est-à-dire à une garantie apportée contre le risque et à la stimulation de l'innovation qui en résulte. Combinée à une politique macroéconomique réactive, l'Etat providence protège les individus et les entreprises en maintenant dans le pays qui a fait ces choix un degré élevé d'activité économique. Dans un environnement mondial, il existe une relation inverse entre aversion au risque et protection : moins les individus sont protégés, plus ils sont adverses au risque, puisque, à l'extrême de la « non-protection », la prise de risque met en jeu la survie des individus ou des entreprises. A l'échelle d'une nation, on peut songer au rapport qui existe pour les petites économies ouvertes entre mondialisation, Etat providence et innovation.

Les bénéfices tirés de l'ouverture internationale sont précisément liés à la capacité des individus de prendre des risques pour se construire un avenir plus stable. L'investissement et l'innovation sont fondamentalement des prises de risque. En d'autres termes, plus la propension à innover (donc à prendre des risques) est forte, plus les gains tirés de la mondialisation seront élevés. La mondialisation n'est donc un jeu profitable que pour les pays capables de mettre en œuvre une stratégie de prise de risque efficace. Celle-ci doit avoir deux composantes fondamentales : la première vise à protéger les travailleurs, la seconde à protéger les entreprises.

Cette dernière comprend trois volets :

- Le premier est assez général et on peut y faire référence sous le nom d'assurance collective d'activité économique. Il implique que le gouvernement ne laissera pas le taux de croissance de l'économie baisser de manière durable, limitant les creux économiques à des périodes courtes en faisant un usage actif de la politique macroéconomique. Cet engagement de réactivité a pour effet d'encourager l'investissement en réduisant l'incertitude qui est y attachée et d'accroître le dynamisme du marché du travail ;
- Le deuxième volet consiste dans la mise en œuvre d'une politique de concurrence non dogmatique qui a pour conséquence de lever les blocages de l'investissement et de l'innovation liés à l'application trop étroite du droit de la concurrence ;
- Enfin, le troisième volet tient au développement d'institutions favorables aux entrepreneurs, et en particulier au développement de marchés financiers intégrés et régulés.

La protection des travailleurs consiste pour sa part principalement dans leur protection sociale. Sans elle, il est vraisemblable que les travailleurs s'opposeraient en toute rationalité aux réformes et aux changements structurels. Ils ne prendront en effet pas le risque du changement sans la garantie d'une deuxième chance en cas d'échec.

Ces deux protections sont complémentaires : sans la protection accordée aux entreprises, la protection donnée aux travailleurs devient bien trop coûteuse, car la dépense sociale augmenterait alors plus que proportionnellement au PIB si celui-ci est inférieur à son potentiel. Pour autant, dans une telle situation, la décade de la protection sociale aurait un effet négatif sur la croissance économique, celle-ci étant déjà faible par définition.

La reconstruction de l'Etat providence est également la réponse la plus efficace -du point de vue de la cohésion sociale- au développement des inégalités induit par la mondialisation. Le défi majeur des pays émergents est en effet l'explosion des inégalités de revenu et des inégalités sociales qui résultent de leur accès récent aux échanges internationaux. Il paraît tout à fait plausible que dans des pays comme la Chine, la Russie ou le Brésil, le développement de ces inégalités conduise à une instabilité politique si forte que leur développement économique en soit brutalement stoppé, et avec lui leur ouverture internationale.

Au surplus, si le protectionnisme pur et dur doit être banni de l'arsenal économique des pays développés, il pourrait se révéler très utile pour des pays émergents et potentiellement émergents. Il a en effet été démontré il y a déjà un certain temps déjà que le protectionnisme commercial avait pour effet de protéger les industries naissantes (ou « dans l'enfance »), ce qui pouvait augmenter le taux de croissance de long terme des pays en développement (les exemples chinois et indiens nous le rappellent à propos). L'intégration de ces pays au commerce international requiert en effet une structure industrielle plus développée. Le protectionnisme financier est également un moyen de se prémunir des effets catastrophiques que la libéralisation financière aveugle a eu, continue d'avoir et pourrait avoir demain sur les pays en développement.

Autant il y a un arbitrage pour les pays développés entre protection sociale et protectionnisme, autant cet arbitrage n'existe pas pour les pays en développement, dans lesquels les recettes fiscales et sociales sont trop faibles et l'Etat providence embryonnaire. Le protectionnisme peut alors avoir deux avantages : permettre d'enrichir la structure industrielle ; fournir au moyen des tarifs douaniers les fonds publics nécessaires à la construction d'un système social.

Notons à cet égard que le mélange, à l'échelle de la planète, de stratégies protectionnistes et de quasi libre-échange qui caractériserait alors les marchés serait à même d'engendrer des stratégies coopératives très éloignées du protectionnisme stratégique de l'entre-deux-guerres. En effet, cette configuration des échanges internationaux a pour objet l'inclusion sociale à grande échelle, à la fois à l'intérieur des pays au moyen des systèmes de protection sociale, et entre les pays à travers le rattrapage progressif permis aux pays en développement par un protectionnisme tempéré.

En somme, les principes fondamentaux d'une politique commerciale sociale-démocrate devrait être les suivants : protection sociale et ouverture (en particulier aux produits des pays émergents) pour les pays développés ; protection commerciale (pour des motifs industriels) et intégration économique pour les pays en développement.



# **Existe-t-il un avenir industriel pour la France et l'Europe dans la mondialisation ?**

Jean-Luc Gaffard

Les tissus industriels français et ouest-européen sont singulièrement marqués par un double mouvement : des délocalisations qui affectent des secteurs entiers ou des segments de production du fait de la concurrence des pays émergents ; des restructurations qui tiennent aux libéralisations voulues par les autorités, mais aussi aux transformations des marchés et des technologies.

Ces changements dans l'organisation industrielle ont, inévitablement, des conséquences en termes d'emploi et de chômage. Ils sont le ferment de formes renouvelées de patriotisme économique, qui s'exerce à l'échelle des nations voire des régions, mais pas à l'échelle européenne, faute sans doute, dans ce dernier cas, d'un réel pouvoir politique identifiable par les groupes de pression. Ils posent la question, certes, du devenir de l'activité industrielle en France et en Europe, mais surtout des objectifs et moyens des politiques économiques à mettre en œuvre pour pallier les conséquences négatives de cette évolution et favoriser les ajustements nécessaires. Comme souvent, les contempteurs du patriotisme économique argueront des défaillances internes des marchés et plaideront pour la dérégulation, en premier lieu celle des marchés de travail. L'ambition de ce chapitre n'est certes pas de défendre le protectionnisme, mais il est d'identifier, derrière le mythe, la réalité des forces du marché créatrices de richesses et la nécessité de l'intervention publique<sup>1</sup>.

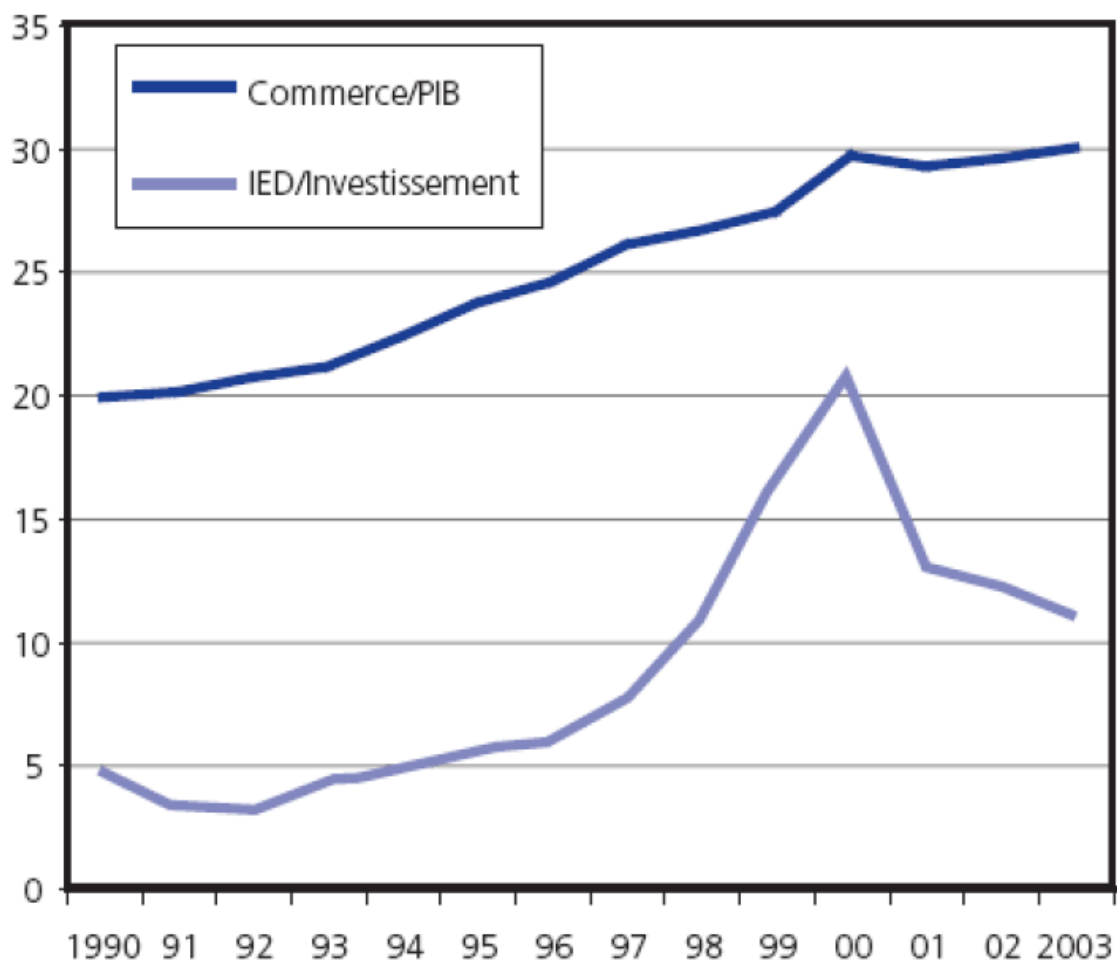
## **La mondialisation n'est pas coupable ...**

Le commerce international prend de plus en plus d'importance au regard du produit intérieur brut. Les flux d'investissements directs à l'étranger sont de plus en plus élevés si l'on isole la fluctuation correspondant à l'éclatement de la bulle des valeurs technologiques (voir graphiques 1 à 3).

---

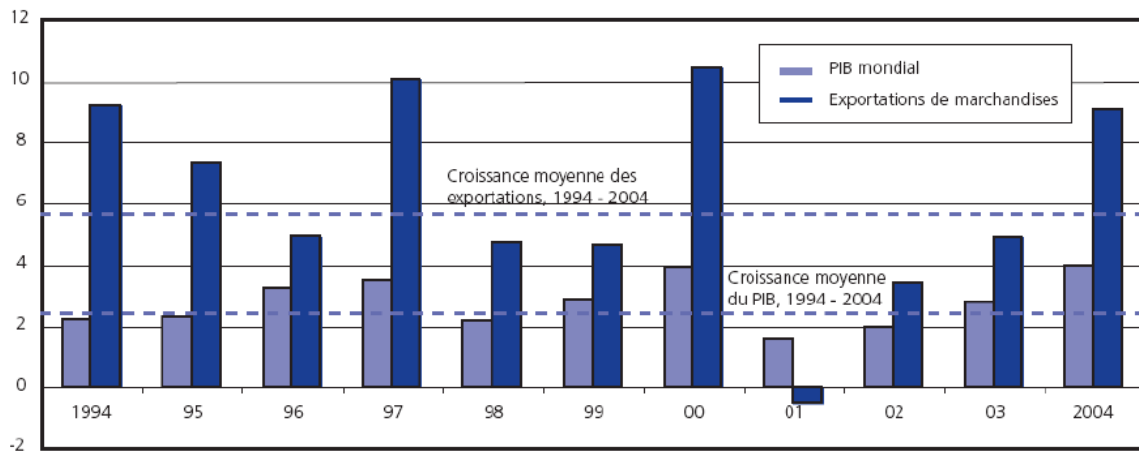
<sup>1</sup> Voir sur ce point Amendola M. and J-L Gaffard (2006), *The Market Way to Riches: Behind the Myth*, Cheltenham: Edward Elgar.

**Graphique 1. Ratio du commerce au PIB mondial et ratio des flux d'IED à l'investissement en capital fixe mondial 1990-2003 (pourcentage)**



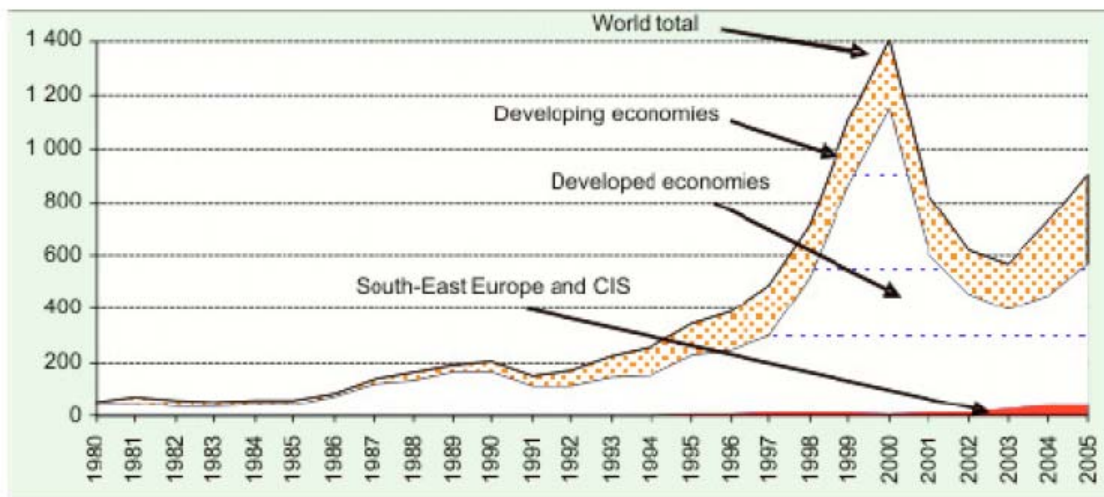
Source : OMC, Rapport sur le commerce international, 2004.

**Graphique 2. Croissance en volume du commerce mondial des marchandises et du PIB, 1994-2004 (variation annuelle en pourcentage)**



Source : OMC, rapport sur le Commerce international 2005.

**Graphique 3. Flux entrants des IDE, total et par groupes d'économies, 1980-2005 (milliards de dollars)**



Source: World Investment Report, UNCTAD, 2006.

Les écarts de gains de productivité et les écarts de salaires entre pays sont manifestes. Les entreprises ont des stratégies mondiales d'organisation et de segmentation de leur production qui sont conçues pour tirer parti de ces écarts. Les pays émergents sont souvent les bénéficiaires immédiats de ces changements. Faut-il pour autant en déduire qu'il y a ou qu'il y aura inévitablement des perdants, des pays entiers ou, à tout le moins des pans entiers de la population de ces pays, notamment les moins qualifiés et les moins mobiles ?

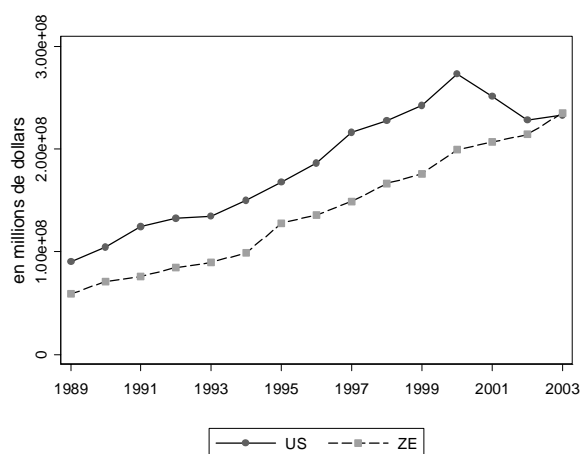
La question ainsi posée a longtemps appelé une réponse négative en théorie économique. Krugman, se référant à Ricardo, n'indiquait-il pas le caractère inexorable des forces « qui tendent à rétablir l'équilibre et qui assurent que tout pays continue d'être capable de vendre toute une gamme de produits sur les marchés mondiaux et d'équilibrer à long terme sa balance des paiements »<sup>2</sup>. Dans ces conditions, le niveau de vie d'un pays dépend avant tout de la progression de sa productivité interne et assez peu de ce qu'il est convenu d'appeler sa compétitivité externe. La répartition des revenus est davantage tributaire des caractéristiques du progrès technique et des normes sociales en vigueur que du commerce international. Le recul d'un pays ou groupe de pays dans la production de certains biens n'est pas nécessairement corrélé avec un recul de ses exportations de ces mêmes biens et ne traduirait pas une diminution de sa compétitivité. Ainsi, le retard de la zone euro vis-à-vis des États-Unis dans la production des industries de hautes technologies n'a pas empêché que ses performances à l'exportation dans ces industries se soient, dans le même temps, améliorées. Le coupable de ce retard n'est pas la mondialisation, mais la faiblesse de la demande intérieure qui oblige à trouver des débouchés en dehors de la zone euro<sup>3</sup> (graphiques 4 et 5).

---

2 Krugman P. R. (1998) : *La Mondialisation n'est pas coupable*, Paris : La Découverte, p. 101.

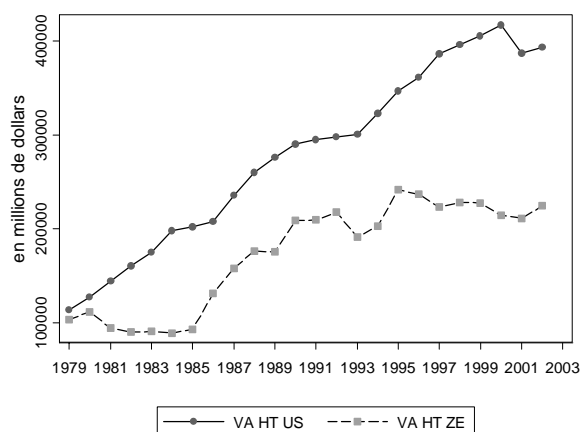
3 Guillou S. (2006), « Les industries de haute technologie de la zone euro et des États-Unis : une étude comparée de la compétitivité et des parts de marché », *Revue de l'OFCE*, n°98.

**Graphique 4. Exportations des industries High tech de la zone euro et des Etats-Unis, 1989-2003**



Source : OCDE, Trade database, calculs du DRIC-OFCE.

**Graphique 5. Valeur ajoutée des industries high tech de la zone euro et des Etats-Unis, 1979-2003**



Source: GGDC, 60-Industry database, calculs du DRIC-OFCE.

Mais si un pays trouve toujours quelque chose à exporter, qu'exportera-t-il ? La réponse traditionnelle évoque, naturellement, le jeu des avantages comparatifs. La réponse moderne retient le développement des échanges intra-branches dans un contexte de rendements croissants. Il devrait, en effet, en être demain des relations avec les pays émergents comme il en a été hier entre les pays développés, européens, américains ou japonais : elles seront dominées par des échanges basés sur la différenciation entre partenaires de niveau technologique équivalent. En d'autres termes, rien ne serait plus faux que d'imaginer que la France ou l'Europe se spécialiserait dans les produits haut de gamme pour laisser définitivement les autres aux pays émergents. Une telle spécialisation, quoique manifeste aujourd'hui, est forcément transitoire. Qui peut croire, une seconde, que la Chine ou l'Inde, pour ne citer que les majors, ne pénétreront pas les activités hautement qualifiées ? Cette observation de simple bon sens peut légitimement inquiéter, mais elle ne conduit pas à écarter, bien au contraire, l'idée qu'un équilibre existe entre partenaires relativement égaux dans l'échange international. L'Allemagne et la Chine ne tirent-ils pas actuellement les exportations mondiales ? La vraie question est celle de la nature des difficultés d'adaptation rencontrées du fait des changements de conditions du commerce mondial et des moyens d'y pallier.

**... mais elle est porteuse de déséquilibres à la fois inévitables et éventuellement cumulatifs**

C'est une évidence que la libéralisation des marchés porte atteinte au bien-être de nombre de pays en développement. S'il n'est nullement question de nier ici les bénéfices de l'ouverture, il ne faut pas non plus en négliger les coûts<sup>4</sup>. La libéralisation est immédiatement dommageable pour les concurrents locaux des industries d'importation, alors que les exportateurs n'ont pas nécessairement la capacité d'augmenter leur offre aussi rapidement. Elle se traduit donc, au moins temporairement, non pas par un déplacement des travailleurs des emplois à faible productivité vers des emplois à plus forte productivité, mais par la mise au chômage des travailleurs occupant les emplois à faible productivité. Ce phénomène, particulièrement dommageable dans les pays en développement en raison notamment de l'absence de protection sociale, ne l'est pas moins dans les pays développés heurtés par la concurrence des pays à bas salaires. Les travailleurs licenciés ne trouvent pas immédiatement un emploi de substitution dès lors que les incitations ou les moyens

---

<sup>4</sup> Stiglitz J.E. (2006) : *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, Paris : Fayard.

financiers n'existent pas ou pas suffisamment pour permettre la création de nouvelles activités.

Ce serait un faible palliatif que de considérer pour ces travailleurs la possibilité d'occuper des emplois moins qualifiés et moins rémunérés dans des activités de service dont la nature ferait qu'elles ne peuvent pas être délocalisées. On voit mal, en effet, ce que la croissance et le bien-être auraient à gagner à un tel compromis. Plus grave, le choix du laisser-faire incarné dans la simple acceptation de la nouvelle division du travail fait courir le risque d'une croissance durablement affaiblie et d'un chômage persistant qui touche tout autant les secteurs exportateurs ou protégés que les secteurs nouvellement concurrencés du fait de l'affaiblissement de la demande intérieure. Le risque d'enchaînements cumulatifs est bien présent.

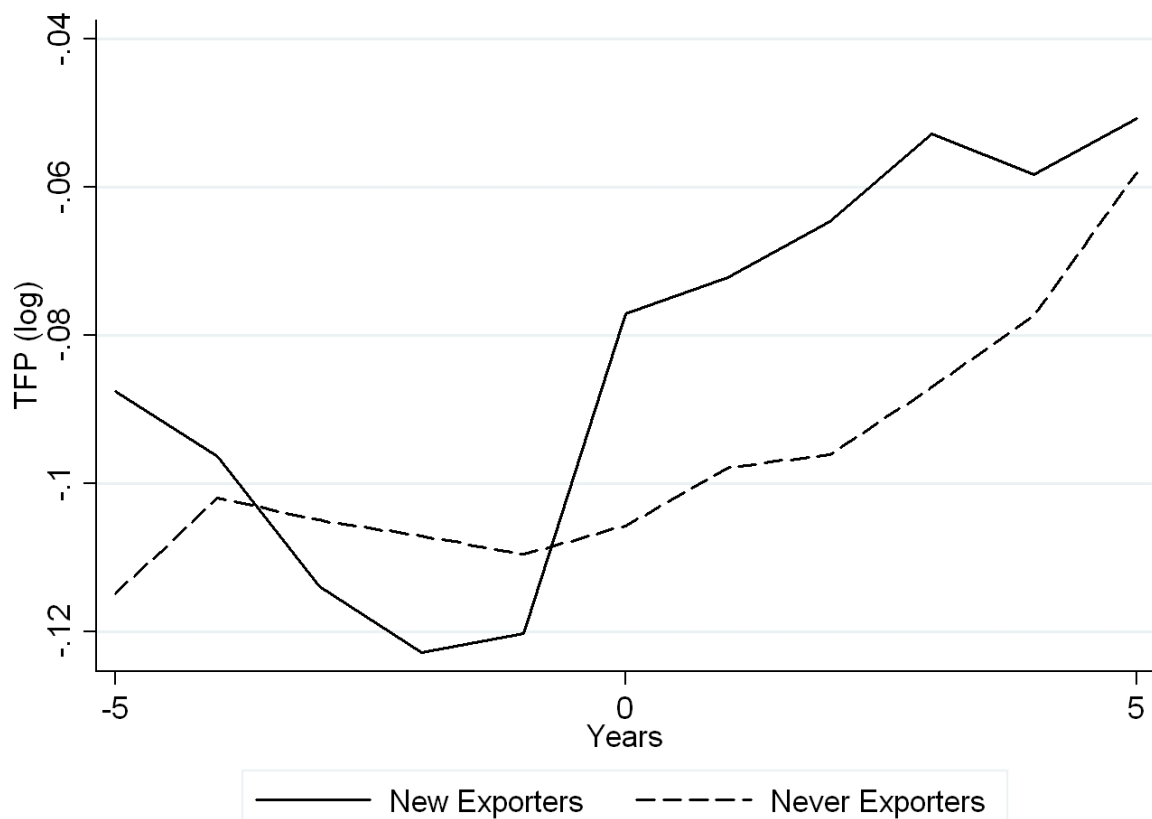
Les déséquilibres globaux sont enracinés dans la difficulté d'innover des entreprises. Cette difficulté est, en particulier, celle qu'affrontent les entreprises qui entrent sur un marché d'exportation. Les études empiriques attestent, certes, que ces entreprises sont plus performantes que celles qui n'exportent pas, avant comme après l'entrée. Mais une étude minutieuse de leur parcours révèle qu'elles doivent surmonter les difficultés liées à l'affaiblissement, normalement temporaire, de leurs performances qui précède l'entrée et qui peut être attribué aux coûts non immédiatement récupérables que la pénétration des marchés mondiaux requiert<sup>5</sup> (encadré 1).

---

5 Bellone F., Musso P., Nesta L., Quéré M. (2007) : 'The U-shaped Productivity Dynamics of French Exporters', *Document de Travail OFCE* n° 2007-01.

### Encadré 1. Profil des firmes exportatrices françaises

Une étude de cas sur données de firmes françaises montre que les firmes qui exportent sont plus productives que celles qui n'exportent pas cinq ans avant leurs premières exportations. Toutefois, la préparation aux exportations futures pèse sur l'efficacité de ces firmes, si bien que la dynamique de la productivité totale des facteurs suit une courbe en U, allant jusqu'à les rendre, pendant un temps, moins productives que celles qui n'exportent jamais. Ces firmes redeviennent compétitives du fait de leur présence sur les marchés d'exportation. Par ailleurs, la croissance de la productivité reste comparable pour les deux catégories de firmes, ce qui laisse à penser que les conditions internes dominent les conditions externes.



Source : Bellone et alii 2007.

Cette étude révèle que les conditions de transition importent tout autant sinon davantage que la performance moyenne des entreprises qui ont réussi. Il est question ici de gérer un processus de destruction créatrice nullement réductible à un ajustement salarial.



## **La nécessaire destruction créatrice ...**

Il serait vain de croire que la création de richesses, qu'elle vienne de l'innovation ou du commerce, en fait des deux à la fois, puisse se faire sans profondes restructurations industrielles ni délocalisations touchant aussi bien les frontières des firmes que la distribution géographique des activités. C'est bien le message que nous délivrait, il y a déjà longtemps, Schumpeter<sup>6</sup> (1942). Les perturbations – la destruction – sont nécessaires à la création de richesses. Encore faut-il qu'elles soient contenues dans certaines limites.

Concrètement, la libéralisation des activités de réseaux a certes été motivée par le souci de faire profiter les clients de baisses de prix. Mais elle a fondamentalement été mise en œuvre pour favoriser une restructuration profonde de ces industries, seule à même de créer les incitations et la capacité à innover, et par suite de faire naître de nouveaux produits ou services fournis à des prix sans cesse plus bas. La transition vers l'économie de marché des pays de l'ancien bloc communiste a certes signifié la victoire de modèles de développement essentiellement capitalistes. Mais elle ne pouvait que provoquer une vaste redistribution des activités à l'échelle mondiale tant les écarts de productivité et de salaires étaient importants et parce que la nouvelle donne ne pouvait qu'engendrer des phénomènes de rattrapage en termes de maîtrise des connaissances technologiques et par suite de gains de productivité et de variété.

Les restructurations requises, loin de déboucher sur l'institution des marchés pleinement concurrentiels, ont pour enjeu, au terme de rachats, de fusions, d'acquisitions, d'entrées et de sorties, la formation de nouveaux oligopoles. Les exemples abondent en la matière. Ainsi, la libéralisation du secteur du transport aérien a, certes, été l'occasion de l'entrée de nouveaux acteurs, mais elle s'est surtout traduite par la formation de nouveaux grands groupes à l'issue de phases de re-concentration. En Europe, la fusion entre Air France et KLM en porte témoignage. On peut présumer qu'à la turbulence succède la stabilisation de structures efficaces. Ainsi l'ouverture autant que les innovations technologiques a-t-elle modifié profondément le marché de l'acier, au point de favoriser la naissance et le développement d'une entreprise comme Mittal-Steel, puis sa fusion avec Arcelor. L'idée qu'il fallait se replier sur le haut de gamme a fait long feu face aux besoins et opportunités issus de la croissance des pays émergents. Mais, simultanément, la constitution d'un groupe présent sur toute la gamme de produits et sur tous les continents devenait crédible. Finalement la question était de savoir qui prendrait l'initiative et qui l'emporterait, de Mittal ou d'Arcelor, mais sûrement pas quel était l'objectif (encadré 2).

---

<sup>6</sup> Schumpeter J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London : Allen and Unwin.

## Encadré 2. La bataille de l'acier

Un fleuron de l'industrie européenne, que ses dirigeants qualifiaient d'Airbus de l'acier, Arcelor, est passé sous le contrôle d'une société internationale, Mittal Steel, principalement positionnée hors de l'Europe occidentale s'agissant de ses établissements et de ses marchés. Ainsi se trouve mise à mal la volonté plus ou moins affichée de constituer des champions européens dans les différents secteurs manufacturiers et de développer ce que d'aucuns dénomment le patriotisme économique. Ainsi a changé de mains et intégré un groupe aux ramifications mondiales une entreprise dont la santé et la valeur financière sont le fruit d'une stratégie de restructuration conduite sur le moyen terme qui a bénéficié d'un montant considérable de fonds publics.

Arcelor était le résultat des restructurations effectuées en Europe qui ont consisté à faire le choix de l'innovation en se concentrant sur les aciers spéciaux et en se dégageant des aciers de commodité. Ainsi la valeur ajoutée par tonne était deux fois plus élevée que celle de Mittal Steel. Pour atteindre ses objectifs industriels l'entreprise s'était dotée d'équipes de recherche performantes et avait développé un partenariat permanent avec ses clients à la recherche de produits hauts de gamme. L'une des conséquences de cette stratégie a été de limiter les gains immédiats quand les prix au comptant augmentaient fortement (comme ce fut le cas en 2004). La création de valeur à moyen et long terme s'est faite au détriment de gains immédiats. Le corollaire de ce choix de gamme a été pour l'entreprise d'être principalement implantée sur les marchés européens où elle réalise près de 80% de son chiffre d'affaires (77% en 2004).

Mittal Steel s'est au contraire constitué grâce à des acquisitions successives d'actifs disparates, notamment en Europe de l'Est et dans les pays de l'ex Union Soviétique, en privilégiant la production d'aciers de commodité en particulier pour les marchés émergents, parmi lesquels le marché chinois. Cette stratégie, que d'aucuns qualifiaient de court terme, se focalisait sur la modernisation d'appareils de production devenus vétustes et le redressement de la gestion des entreprises concernées plutôt que sur l'innovation de produits. Ainsi quand Arcelor investissait 32 € par tonne, Mittal Steel n'investissait que 17 €. L'acquisition de mines permettait à l'entreprise de couvrir 45% de ses besoins et d'avoir un avantage de coût quand les prix du minerai flambaient.

En aucun cas l'OPA ne pouvait apparaître comme la sanction d'un management failli. La proie était une entreprise en bonne santé économique et financière. La question de fond était de savoir si l'OPA est une manière pour Mittal d'échapper à une situation périlleuse, avec comme conséquence de conduire à une structuration du secteur inappropriée du point de vue strictement industriel, ou si elle s'inscrivait dans un mouvement de concentration et de diversification que l'on pourrait qualifier de naturel. L'argumentation en faveur de la première hypothèse repose sur un doute fondamental quant à la viabilité à moyen ou long terme d'une stratégie de croissance extensive quand la surproduction d'aciers de commodité menace et devrait entraîner une baisse des prix. Mittal aurait eu besoin d'Arcelor et non l'inverse.

Suivant la deuxième hypothèse, en dépit des performances économiques réalisées par Arcelor, une stratégie entièrement tournée vers la R&D et la production d'aciers haut de gamme aurait été en porte-à-faux au regard des contraintes nées de l'évolution des technologies et des marchés. Celle-ci aurait deux effets. Des produits qui semblaient condamnés il y a une ou deux décennies seraient redevenus des produits rentables pour la simple raison qu'ils font l'objet d'une demande forte des pays émergents ; il serait hasardeux de penser que cette situation est temporaire en tablant sur le fait que le taux de croissance de la demande de la Chine ne resterait pas aussi élevé dans le proche avenir. L'opportunité serait apparue de constituer un groupe associant les différentes gammes de produits et présent sur les différents marchés géographiques. Cette opportunité tiendrait sans doute à la pérennité des marchés en termes de produits et de localisation géographique.

Dès lors la seule question qui se pose était bien de savoir laquelle des deux entreprises en position de saisir cette opportunité prendrait le pas sur l'autre. Les données fondamentales ne seraient pas que l'une des entreprises est meilleure que l'autre parce que positionnée sur le haut de gamme. Elles seraient que le temps est à la concentration de firmes produisant des biens différenciés pour des marchés dispersés. Arcelor ne mentionnait-il pas dans le rapport d'activité de 2004 que la fusion entre Mittal Steel et ISG et le renforcement des positions d'Arcelor au Brésil confirmaient la justesse des stratégies de concentration. Les analystes (Exane) n'avaient-ils pas recommandé dans une étude de 2005 à Arcelor d'acheter Mittal Steel, jugeant ce dernier sous-évalué.

Ainsi, les grandes manœuvres dans le secteur de l'énergie (gaz et électricité) révèlent-elles la recherche d'une nouvelle organisation industrielle au niveau européen, mêlant fragmentation horizontale et intégration verticale. Il n'est pas certain pour autant que les règles et les conditions de l'ouverture des marchés permettent d'aller dans le bon sens, c'est-à-dire, favorisent l'émergence et la stabilisation de la structure la plus efficace en termes de capacité à investir et à sécuriser les approvisionnements. Les incertitudes des opérations en cours en témoignent (encadré 3).

### Encadré 3. La bataille de l'énergie

Les restructurations en cours dans le secteur de l'électricité et du gaz s'opèrent sur fond de libéralisation des marchés. Elles prennent la forme de fragmentations horizontales et d'intégrations verticales partielles. Elles sont, en outre, guidées par le choix de proposer une offre conjointe de deux sources d'énergie, le gaz et l'électricité. Il s'agit tout à la fois jouer le jeu de la concurrence, de se garantir contre les manipulations de prix qui pourraient constituer un effet pervers de la dé-intégration verticale entre production et commercialisation, de jouer sur des économies d'envergure et de répondre à la demande de flexibilité des clients en réduisant les coûts de changement<sup>7</sup>. Ces restructurations devraient conduire à la constitution d'une nouvelle structure de marché. Cette structure n'a évidemment rien à voir avec un état proche de la concurrence parfaite. Elle prendrait la forme d'un oligopole composé de firmes présentes sur les différents marchés nationaux, flanqué, sans doute, d'une frange concurrentielle. Les contraintes issues du passé – l'existence de monopoles nationaux intégrés – ont naturellement un impact sur les conditions de constitution de cet oligopole, voire sur sa configuration elle-même. Le scénario le plus souhaitable sinon le plus probable est celui qui verrait, dans chaque pays, le marché partagé entre un acteur principal – le monopole historique – détenant la plus grande part de ce marché, et des acteurs secondaires, dominants sur d'autres marchés nationaux.

La question reste, cependant, de savoir, si le marché européen restera segmenté au bénéfice de monopoles ou de duopoles nationaux ou si les opérations en cours, la façon dont elles sont conduites, la surveillance dont elles font l'objet par les autorités vont concourir à la formation de ce véritable oligopole européen, chaque groupe étant présent dans les différentes zones géographiques.

C'est à l'aune de cette question qu'il est convenit d'apprécier les restructurations en cours ou projetées. Il en est ainsi du projet de fusion Endesa – Gas Natural. Cette opération semble privilégier la première option dont on peut douter qu'elle corresponde à une structure naturelle ou efficace au niveau européen. Ce type de fusion correspond certes à une stratégie crédible d'offre bi – énergie, mais dans un cadre national, avec pour conséquence d'élever les barrières à l'entrée pour des opérateurs étrangers et de renforcer localement le pouvoir de marché y compris, d'ailleurs, si des cessions d'actifs sont exigées par les autorités de la concurrence (tout dépend des équipements concernés). Ce type d'opération risque de ralentir la construction d'un marché interne européen et de réduire la coopération régionale en Europe. Le projet de fusion Suez – Gaz de France peut donner lieu au même type d'observations. La question se pose de savoir si le plus opportun est la constitution d'un second groupe au niveau français face à EDF, comme il existe deux groupes en Allemagne (EON et RWE), ou bien s'il est préférable que les parts du marché français d'autres groupes européens augmentent.

---

<sup>7</sup> Salies E. (2007) : 'Réintégration dans le secteur de l'énergie électrique : l'expérience britannique', Lettre de l'OFCE 280.

C'est dire si la relation est complexe entre organisation industrielle et capacité de croissance. Elle n'est évidemment pas réductible à quelque forme de désindustrialisation que ce soit. Fondamentalement, les restructurations sont le reflet de cette destruction créatrice qui est à la source de la création de richesses. Les empêcher serait se priver de croissance et pénaliser l'emploi à long terme.

Les restructurations ont une dimension géographique en entraînant des changements de localisation qui répondent à deux critères : un critère de coût et un critère de demande. De nombreuses délocalisations en direction des pays émergents – les pays de l'Est - européen et la Chine notamment – sont surtout commandées par le choix de servir des marchés locaux en pleine expansion. Elles peuvent, alors, avoir pour corollaire, en raison des différences de coût de production, un accroissement des importations depuis ces pays. Ce surcroît d'importations pose problème quand il traduit une inversion de flux commerciaux, quand les pays avancés, en l'occurrence, sont concurrencés dans des domaines où ils avaient préalablement un avantage comparatif. Dans cette hypothèse, les gains de pouvoir d'achat des consommateurs domestiques ne compensent pas les pertes qui résultent de l'abandon de secteurs de moyenne technologie et qui se traduisent par la baisse du salaire relatif de ces mêmes consommateurs<sup>8</sup>.

Il n'en demeure pas moins que la demande intérieure des pays avancés constitue un facteur important de localisation. Les coûts incluent en effet, outre les coûts de production proprement dits, des coûts de marketing, de vente, de logistique, de transport qui sont fortement dépendants de la géographie de la demande et participent de celle de la production. Dès lors, les délocalisations vont correspondre à une nouvelle segmentation internationale de la production, qui prend place au sein même des firmes, autrement dit à une nouvelle division internationale du travail. Cette segmentation est susceptible de favoriser l'innovation et la différenciation des produits. Elle reflète les différences de coûts, mais aussi les différences de potentiel de croissance de la demande. Elles ne sont donc pas, en elles-mêmes, défavorables à l'emploi (encadré 4).

---

8 Krugman P.R. (1985) : 'A Technology Gap Model of International Trade', dans *Structural Adjustment in Advanced Economies*, edited by K. Jungenfelt et D. Hague, London Macmillan.

#### Encadré 4. Lutter contre les délocalisations ou soutenir les exportations ?

Depuis 1990, les délocalisations *stricto sensu* ont représenté en France 12% de la baisse de l'emploi industriel contre 40% en Finlande, 30% en Autriche, aux Pays-Bas ou au Japon. Les investissements directs à l'étranger, qui sont créateurs d'emplois domestiques grâce aux exportations induites, ne représentent en France que 4% de l'investissement total, soit moitié moins que la moyenne européenne ou américaine. On pourrait en déduire que la France est moins sensible au phénomène de globalisation.

En fait, ces chiffres, si on les rapporte à la situation globale des pays concernés, tendent à accréditer l'idée que plus les délocalisations et les IDE sont importants, plus la situation domestique en matière d'emploi (et de croissance) devrait être favorable. Ils témoigneraient de la capacité de conduire efficacement le processus de destruction créatrice qui est au cœur de la croissance.

Dans ces conditions, les problèmes posés apparaissent comme essentiellement domestiques. Ils concernent le montant des investissements, la destination des exportations, la configuration des emplois. Dans le cas français, les investissements et la R&D sont insuffisants dans le domaine des TIC comme dans celui des biotechnologies et de manière générale l'investissement global dans le savoir. Les exportations se sont effectivement déplacées vers les produits fortement demandés à l'échelle mondiale, mais restent principalement à destination des pays à croissance relativement faible.

La part des emplois non qualifiés reste comparativement trop importante C'est dire que la difficulté principale réside dans la faiblesse du taux de croissance de la zone Euro forcément associée à la relative faiblesse du processus de destruction créatrice, dont témoignent tous ces indicateurs.

Dans le cas français, la faiblesse du taux de croissance global se reflète dans la faible capacité de croissance des nouvelles firmes, en même temps que dans leur difficulté à exporter. Leur taux de survie après 4 ans – mesuré à partir des données disponibles sur les années 80 et 90 - est relativement faible : 51% contre 61% aux Etats-Unis.

Mais surtout leur taille après 4 ou 7 ans relativement à leur taille de départ est respectivement de 115 et de 107 contre 215 et 226 aux Etats-Unis (Bartelsman et al. 2005<sup>9</sup>). Par ailleurs, si le taux de participation aux exportations des PME (20-249 employés) est de 0.70, c'est-à-dire, relativement élevé, l'intensité d'exportation, mesurée par le ratio des exportations aux ventes, est particulièrement faible, soit 0.18 (Bellone et alii 2007).

---

9 Bartelsman E., Scarpetta S., and F. Schivardi (2005) : 'Comparative Analysis of Firm Demographics and Survival : evidence from micro-level sources in OECD countries', *Industrial and Corporate Change* 14 (3).

La capacité à exporter est, en l'occurrence, tout à fait cruciale. Les études sur données américaines montrent, en effet, que les firmes exportatrices n'ont pas un avantage très fort en termes de productivité relativement aux firmes non exportatrices, mais qu'elles croissent plus vite en termes de produit et d'emploi. Aussi la vraie question est moins de lutter contre les délocalisations que de concevoir un soutien approprié à l'exportation, en fait aux activités pour lesquelles un avantage comparatif existe. La concurrence des pays à bas salaires est forcément dommageable pour les activités à forte intensité de capital et à faible niveau de qualification des emplois. Mais elle requiert avant tout un déplacement de la gamme des biens vers des biens dont la production exige plus de capital et d'emplois qualifiés, c'est-à-dire, de quelque manière, la constitution de nouvelles firmes capable de croître et d'exporter.

L'intervention publique requise doit surtout se focaliser sur la nécessité d'inscrire les entreprises dans la durée : l'entrée de nouvelles firmes est nécessaire, mais leur croissance l'est encore plus. Les programmes d'aide et les conditions de financement doivent être définis en conséquence.

En bref, rien par principe ne menace, sur le long terme, l'activité et l'emploi en Europe. Il n'y a pas de fatalité des délocalisations ou de la désindustrialisation généralisées, même si l'avenir industriel passe par une montée en gamme dans la qualité des produits et services liée à l'évolution globale de la demande, impliquant des efforts substantiels de R&D et de qualification des emplois. Le problème vient de ce que les forces à l'œuvre ne sont pas nécessairement des forces tendant au rééquilibrage des marchés. Le positionnement de marché des firmes, incluant les dimensions de qualité et de localisation géographique, dépend de la nature de ces forces et de la capacité de les infléchir. Ce sont, sans doute, des forces de marché, mais aussi des forces encadrées par une intervention publique dont on aurait peine à démontrer la neutralité. Les distorsions internes, les variations de revenus et d'emploi sont susceptibles de créer des déficits de demande sur les marchés locaux et induire, de ce fait, une redistribution internationale des activités des entreprises sans rapport avec des écarts de coût. La divergence des performances économiques est, alors, au rendez-vous plutôt que leur convergence.

### **... requiert des interventions à caractère structurel et discrétionnaire**

L'enseignement des années de reconstruction en Europe après la deuxième guerre mondiale, tout comme celui du rattrapage opéré par les pays du Sud-est asiatique ne doit pas être perdu car il s'applique parfaitement aux pays développés aujourd'hui soumis au choc de la mondialisation. Il tient en deux propositions générales. Suivant la première de ces propositions, il n'y a pas de reconstruction, d'innovation ou d'ouverture commerciale réussie sans une intervention publique discrétionnaire forte. L'Europe semble l'avoir oublié, pas les Etats-Unis, ni évidemment les nouveaux pays émergents au premier rang desquels la Chine.



Les pays de l'Union Européenne ont désormais le choix entre opter collectivement pour une position à l'américaine, ou essayer, chacun pour lui-même, de jouer son propre jeu, en passager clandestin à l'égard de ses voisins. Une position relativement plus facile à tenir pour les petits pays que pour les grands, mais globalement sans avenir pour l'Europe dans son ensemble.

Suivant la seconde de ces propositions, la croissance procède, certes, de l'innovation et donc des incitations à innover, mais aussi et surtout des effets de report technologique et de la distribution des gains de productivité aux salariés. C'est ce que nous enseigne l'histoire de cette machine à innover qu'est l'économie de marché (Baumol 2002). Il n'y a pas à craindre la dissémination des technologies, bien au contraire. Elle est, d'ailleurs, tout autant le fruit des forces du marché que de la volonté publique. Dans ces conditions, l'intervention publique requise est, sans doute moins simple que celle qui tenterait de rapprocher les marchés réels d'un marché de concurrence parfaite. Elle a plutôt pour vocation d'aider à la constitution de structures de marché efficaces, qui peuvent relever de l'oligopole ou de la concurrence monopolistique. Il n'y a pas davantage à craindre de la distribution des gains de productivité aux catégories de travailleurs qui ne sont pas directement engagés dans le choix d'innover. Tout est ici question de norme sociale, mais aussi de viabilité d'une économie et d'une société. S'il y a toujours un avenir industriel fondé sur l'innovation, il y a toujours un avenir pour des sociétés relativement égalitaires.

Qu'est ce qui est en jeu ? Favoriser les restructurations rendues nécessaires par l'innovation et l'ouverture. Le moyen le plus immédiatement perceptible réside dans les politiques de l'offre ou politiques structurelles. Le consensus du moment en Europe veut que ces politiques prennent la forme d'une dérégulation des marchés de produits et des marchés de travail, en bref des politiques réduites à l'état d'une règle unique qui est l'absence de règles. C'est oublier que des marchés débarrassés de toute règle entre des agents qui ne se connaissent qu'à travers les prix courants et les déséquilibres entre offre et demande, lesquels existent bel et bien, sont essentiellement instables et peu propices à des calculs économiques fiables. Toutes les réglementations ou connexions entre firmes ne sont, certes, pas bonnes à prendre, mais certaines d'entre elles, à certains moments, font figure de nécessité pour que ces mêmes firmes s'engagent. La simple information communiquée par le marché ne suffit pas, en effet, à l'entreprise innovante pour décider d'investissements porteurs de coûts irrévocables et soumis à un long temps de gestation<sup>10</sup>. Cette entreprise doit pouvoir s'appuyer sur une information concernant le comportement de ses concurrents qui est le fruit de structures et de comportements monopolistiques. Ces structures procèdent

---

<sup>10</sup> Richardson G.B. (1998), *The Economics of Imperfect Knowledge*, Cheltenham: Edward Elgar.



de fusions et acquisitions, et de coopération entre firmes concurrentes ou entre firmes de petite et grande taille. Ces comportements se traduisent, entre autres, par des viscosités et des discriminations de prix qui sont autant de conditions de viabilité, au point de s'imposer aux firmes plus qu'elles ne les imposent<sup>11</sup>. Il appartient, alors, à la politique de la concurrence de faire le partage entre les stratégies qui sont favorables à une concurrence dont le véritable enjeu est de favoriser l'adaptation des structures industrielles aux nouvelles opportunités, et celles qui lui sont dommageables. Autrement dit, elle doit avoir un caractère discrétionnaire, plutôt que de s'appuyer sur l'application de règles strictes définies en relation avec un présumé pouvoir de marché, ce qui bien davantage le cas aux Etats-Unis aujourd'hui qu'en Europe. Son objectif devrait être de favoriser l'émergence de structures industrielles stables plutôt que celle de structures arbitrairement définies comme concurrentielles, en s'opposant notamment à la constitution de grands groupes européens.

Il appartient, par ailleurs, à des politiques de développement local ou de soutien des technologies de contribuer à la formation de ces structures. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, pour l'intervention publique de se substituer à l'action privée, mais d'aider à ce que celle-ci soit efficace. Loin de se réduire au démantèlement plus ou moins judicieux des réglementations, les politiques structurelles, comme leur nom l'indique, contribuent à façonner des structures 'naturelles' dont le périmètre dépend des conditions technologiques et de demande et de leur ancrage territorial. L'avenir industriel de la France et de l'Europe est à ce prix.

### **L'Europe peut-elle être un lieu de régulation ?**

Au motif que les grandes entreprises européennes ont désormais des stratégies mondiales, Gordon Brown, le ministre des finances britannique et probable futur Premier Ministre, soutenait récemment que l'Europe ne serait plus le cadre approprié pour une régulation publique efficace. Que les entreprises, du moins nombre d'entre elles, petites ou grandes, aient une stratégie mondiale, n'empêche pas qu'une régulation soit nécessaire au niveau des territoires où elles sont présentes. Et surtout qu'une telle régulation puisse être mise en œuvre dans un cadre comme le cadre européen qui reste suffisamment vaste pour qu'aucune entreprise ne puisse simplement décider de l'ignorer.

Le problème de l'Europe n'est pas qu'elle ne constituerait pas ce niveau approprié d'intervention ; il est que les conditions historiques de sa formation comme entité politique l'empêchent pour le moment de le devenir. Si patriotisme économique il doit y avoir, il ne

---

11 Baumol W.J. (2002), *The Free Market Innovation Machine*, Princeton, Princeton University Press.

peut être qu'europpéen. Encore faudrait-il s'en donner les moyens. La stratégie de Lisbonne fait à cet égard doublement fausse route. Elle n'initie pas de véritables politiques structurelles, faute de rompre avec ce consensus qui les réduit au démantèlement de toutes les règles et à la condamnation implicite de toutes les formes de collusion, assorties d'un plaidoyer commode pour le développement des hautes technologies et des infrastructures. Elle se refuse à envisager la possibilité de politiques macroéconomiques actives, prenant en compte les déséquilibres globaux qu'engendre inévitablement, dans un premier temps, un regain des dépenses pour l'innovation.

En somme, il n'y a pas d'avenir industriel pour la France et l'Europe sans une croissance durable, et il n'y a pas de croissance sans innovation, et surtout sans innovation dont les déséquilibres seraient maîtrisés tant au niveau global qu'au niveau des industries. Cet avenir dépend certes d'une réussite sur les marchés mondiaux, mais aussi des politiques mises en œuvre pour résorber les déséquilibres internes nés de la mondialisation des échanges et des ruptures technologiques que cette mondialisation engendre.

# Le problème institutionnel de l'Europe continentale<sup>1</sup>

Edmund Phelps<sup>2</sup>

Dans le modèle standard, néo-classique, l'économie de marché est fondamentalement présentée comme monolithique : elle n'est différenciée que sur des aspects secondaires. Dans cette perspective, du point de vue historique, la chute du communisme n'a laissé debout qu'un seul système économique idéal. Dans les pays qui n'ont pas (encore) développé une véritable économie de marché, le néo-libéralisme préconise ainsi logiquement des réformes visant à établir les droits économiques fondamentaux et les moyens de les faire respecter : le droit pour les ménages d'accumuler librement et sûrement des capitaux et de pouvoir bénéficier des instruments de crédit sans craindre le risque d'expropriation ou de spoliation, le droit pour les entrepreneurs de fixer les salaires et les prix de sorte de maximiser leurs profits sans interférence du gouvernement et, enfin, le droit fondamental de vendre au plus offrant et d'acheter au meilleur prix.

L'« économie de l'offre » va plus loin encore. Elle met l'accent sur le poids excessif de l'État providence et de la dépense publique, accusée par elle, au travers de taux marginaux d'imposition trop élevés, d'entraver l'incitation à travailler et épargner. Cette conception théorique a inspiré un axe important de recherche visant à éclairer, dans l'Europe continentale, les causes de la hausse du chômage (de 1977 à 1985 et au-delà) et du déclin relatif de la productivité (dans les années 1990). Dans cette optique, les difficultés du continent pourraient être résolues au moyen d'une libéralisation d'ampleur — impliquant notamment une baisse des taux d'imposition et un amoindrissement des rigidités de toutes sortes.

Mais du point de vue de ce l'on peut appeler l'analyse économique moderne, « structuraliste », la capacité de pouvoir, en toute quiétude, échanger un bien pour un autre, du travail pour un bien ou un bien présent pour un bien futur, ne suffit pas à rendre compte du taux élevé de récompense de l'effort offert aux participants des économies les plus dynamiques du monde. Par conséquent, le programme néo-libéral consistant à ramener vers le modèle standard des économies « déviantes » pourrait ne pas produire les résultats escomptés en terme de performances économiques. La raison en est assez simple : la conception néoclassique de l'économie de marché omet généralement de prendre en considération le processus de production et de diffusion du savoir, qui est pourtant le coeur du système d'incitation et de récompense à l'oeuvre dans la sphère privée des économies performantes (de même que ce système est essentiel au dépassement, au plan mondial, de la frontière technologique).

Cette omission conduit la pensée néoclassique à se garder sagement de s'intéresser aux structures de droits de propriété et de contrôle des entreprises, des découvertes, des innovations et de leur diffusion. Et pourtant, dans le monde réel, les économies de marché sont encadrées dans l'un ou l'autre des systèmes opératoires d'institutions économiques qui régissent la création, le développement et la diffusion de savoirs nouveaux. Ainsi, les économies perçues comme seulement « approximativement de marché » diffèrent des autres au plan des systèmes institutionnels sur lesquels elles reposent : certaines sont plus capitalistiques, d'autres plus corporatistes et la plupart fonctionnent à partir d'un mélange des deux.

---

<sup>1</sup> Ce chapitre est une version partielle de Edmund Phelps, « La contre-performance de l'Europe continentale : le lien entre institutions, dynamisme et prospérité économique », *Revue de l'OFCE*, Janvier 2005, pp. 1-31.

<sup>2</sup> Traduction : Éloi Laurent.

Ce sont ces institutions qui peuvent avoir un impact sur la nature et le degré de production du savoir, celle-là même qui est décisive pour la performance économique.

Il y a au moins trois types d'institutions susceptibles de jouer un rôle, potentiellement aussi important, dans le développement du dynamisme d'une économie : d'abord, le « système opératoire » d'une économie donnée, avec son mélange caractéristique d'institutions économiques, tel qu'identifié par les théoriciens de l'entre-deux guerre ; ensuite, les comportements culturels nationaux, qui constituent en soi une institution ; enfin, les politiques sociales, et, de manière plus générale, les politiques visant à reconnaître des droits sociaux aux individus. Ce chapitre vise à appliquer ces trois dimensions à l'Europe continentale pour comprendre les causes profondes de sa contre-performance économique dans la période contemporaine.

### **Les institutions économiques européennes**

Chaque économie de marché exige une plateforme, une infrastructure d'institutions économiques à partir de laquelle elle peut fonctionner. Même les économies de marché les moins développées, telles que les économies socialistes, ont fonctionné à partir d'une forme donnée de droits de propriété et d'État de droit. Toutes les économies de l'OCDE, qui sont fondamentalement des économies de marché, peuvent se prévaloir de ces institutions. Il existe cependant des types avancés d'économies de marché, dont les caractéristiques vont bien au-delà de ces bases élémentaires. De plus, ces économies de marché avancées n'ont pas convergé en terme de système opératoire, ne serait-ce même que grossièrement. Ainsi, le régime de la propriété privée est largement répandu parmi elles, mais le degré de privatisation de ces droits varie considérablement entre les économies les plus capitalistes et les économies les plus corporatistes. Ce point est tout à fait important à saisir dans la perspective d'une réflexion sur l'Europe continentale, dès lors que les systèmes opératoires y sont bien plus corporatistes (y compris en tenant compte de leurs éléments capitalistes), que ceux, par exemple, des économies des États-Unis, du Royaume-Uni, du Canada ou de l'Australie.

Le corporatisme, indépendamment de ses buts et de ses institutions propres, fut compris dès l'origine comme une rupture nette avec le capitalisme : un déplacement institutionnel vers davantage de coordination publique et une implication plus forte de l'État. Ce système ne cessa de gagner du terrain dans le monde pendant trois décennies. Si on laisse de côté les systèmes primitifs d'avant le capitalisme, le corporatisme fut institué sur le continent dans l'entre-deux guerre : en Italie dans les 1920, puis en Allemagne, en Espagne, au Portugal dans les années 1930, en France dans les années 1940. Dès cette période, il se répandit jusqu'en Argentine et au Brésil, mais aussi au Japon et en Corée. Le dispositif institutionnel de ces économies corporatistes et de celles qui leur succédèrent, a évolué depuis lors, certaines étant le théâtre d'une résurgence des institutions capitalistes, d'autres au contraire celui d'un développement encore plus prononcé du corporatisme, certains pays enfin étant le siège des deux phénomènes. Mais leurs institutions corporatistes ont survécu.

Dans quel but ? Quels sont les objectifs que poursuivent, ou qu'étaient censés poursuivre, le système corporatiste et les politiques publiques qu'il contribua à mettre en place ? La théorie corporatiste, telle qu'elle a évolué jusqu'aux années 1920, comme d'ailleurs la pensée socialiste, était une réaction au développement du capitalisme continental, devenu en quelques décennies une force considérable commandant à la croissance, à l'activité économique et à l'allocation des ressources en général. C'était une réaction au capitalisme, y compris à l'individualisme qu'il exprimait, comme à l'iniquité ressentie devant les profits considérables des entrepreneurs

amassés aux dépens, semblait-il, des moins favorisés, de même que par rapport au sentiment de son inefficacité économique, réelle ou fictive.

À cet égard, il importe de rappeler que les penseurs socialistes et corporatistes percevaient le capitalisme comme irrationnel et antiscientifique : un système frustré abandonnant l'allocation des ressources aux soins d'entrepreneurs et d'investisseurs financiers non-coordonnés et engendrant en conséquence des fluctuations trop amples et une incertitude considérable, sans parler de ses effets néfastes pour l'ensemble de la société. Autrement dit, un système instable menaçant de chaos l'ordre établi.

La propriété d'État et un contrôle plus étendu sur l'économie furent les réponses socialistes, tandis que les corporatistes articulèrent leur « troisième voie » autour de la combinaison des bénéfices de la propriété privée et de ceux tirés des limites publiques imposées au pouvoir des propriétaires. Le conflit principal, dans cette perspective, était celui qui opposait le capital industriel au travail. Il s'agissait alors d'élever les salaires et les créations d'emplois au moyen de l'investissement privé et public. Ses exégètes de l'après-guerre rendirent plus explicite encore le sens général du corporatisme, en faisant référence à la résolution des conflits de répartition par le recours aux « partenaires sociaux » qu'il permettait, y compris, au sein de chaque entreprise, entre employeurs et employés.

Ceci avait pour conséquence de protéger les emplois contre la volonté des propriétaires du capital industriel, de réduire les coûts et, en retour, de protéger les entreprises établies contre les nouveaux entrants sur le marché. La terminologie elle aussi évolua : le terme « d'économie sociale de marché » en vint à désigner ce type évolué de corporatisme.

Les systèmes corporatistes actuels apparaissent ainsi essentiellement comme des systèmes dans lesquels un régime privé de droits de propriété voisine avec des institutions corporatistes renouvelées et des institutions capitalistes modifiées dans le but d'atténuer les forces de marché, en limitant et contrôlant les actions spontanément dispersées des entrepreneurs, des investisseurs industriels ou financiers. Le but est de réduire l'insécurité, tout en tentant autant que possible de maintenir à un niveau satisfaisant la performance économique au moyen d'efforts compensatoires visant à stimuler l'investissement et les gains de productivité.

Ce type d'institutions existe sur trois plans. D'abord, il existe dans les économies corporatistes des sanctions systématiques, des interdictions, des obligations destinées à apaiser le flot des « destructions créatrices ». Les plus connus de ces instruments sont les obligations rigoureuses en terme de licence et d'autorisations administratives nécessaires à l'obtention du droit de lancer une activité d'innovation, qu'il s'agisse d'une « start-up », d'une usine ou d'une entreprise. Moins bien identifiée mais tout aussi réelle, est l'obligation de consultation avec les syndicats faite au dirigeants des entreprises avant de décider d'un changement d'activité, de localisation ou de mode de fonctionnement, comme par exemple à l'occasion de la sortie ou de l'entrée sur un marché. Enfin, on connaît mieux la législation de protection de l'emploi qui impose des sanctions particulières aux entreprises sous la forme d'obligations d'indemnisation ou de compensations en cas de cessation d'activité.

Au second plan, on trouve une infrastructure d'institutions au moyen desquelles le gouvernement est capable d'exercer un contrôle moins formel, c'est-à-dire d'interférer moins directement avec la formation des salaires, de l'emploi et de l'investissement. Les économies corporatistes se caractérisent typiquement à cet égard par une structure tripartite de grandes entreprises, de grands syndicats et de grandes banques - une structure que le gouvernement peut étroitement régenter dans le cadre d'une interaction avec les réseaux qui innervent ces

agrégats. Les responsables publics peuvent ainsi négocier avec les responsables des grandes entreprises, les leaders syndicaux et les dirigeants des grandes banques, les rachats, les projets d'investissements, les entrées et les sorties de l'activité économique.

Au troisième niveau d'intervention, on trouve « le pêché par omission » consistant à ne pas soutenir le développement de certaines institutions capitalistes, comme par exemple un marché d'actions développé, des règles commerciales bien définies et des institutions d'enseignement supérieur de formation à la conduite des entreprises. Dès lors que l'objet principal des systèmes corporatistes est d'éviter la destruction créatrice engendrée par un capitalisme débridé, les gouvernements des économies corporatistes n'ont aucun intérêt à encourager le développement de ces institutions capitalistes. Dans cette perspective, le fait que les marchés boursiers se languissent en finançant une poignée d'entreprises n'est pas considéré comme un problème (on remarquera ainsi que la capitalisation boursière rapportée au PIB déclina fortement avec l'avènement du corporatisme, ne retrouvant ses niveaux de 1913 qu'à la fin des années 1990).

De même, ces gouvernements ne facilitent pas, et même s'opposent aux rachats hostiles et aux prises de contrôle par les investisseurs étrangers tout en encourageant le développement des universités orientées vers la gestion du service public plutôt que le monde des affaires ou de la finance. En somme, les systèmes corporatistes ont un biais en faveur du *statu quo*. Historiquement, l'emprise du corporatisme sur les pays du continent européen a fluctué. Ainsi, le corporatisme d'avant 1914 a affaibli les syndicats de travailleurs dans certains pays européens, allant même jusqu'à interdire les grèves et réduisant les salaires dans le but de restaurer des niveaux élevés d'emploi. Le corporatisme d'après-guerre a donné au contraire plus de force aux syndicats à travers les *concertazione* italiennes, le système de co-décision allemand (*Mitsprache*) aboutissant au même résultat à travers l'institution des conseils de travailleurs et d'un droit presque inaliénable de grève. À l'inverse, avec le pacte de Wassenaar en 1983, les Pays-Bas ont apparemment négocié, sous couvert de corporatisme, l'élévation du niveau de l'emploi en échange de la modération salariale.

Ceci étant dit, le degré de coordination entre les travailleurs d'une économie et entre les entreprises du secteur marchand est encore largement utilisé comme une approximation de l'intensité du corporatisme dans l'économie, quelque soit par ailleurs son influence réelle. Ce qui fait l'objet d'un débat vif est plutôt le fait de savoir si le corporatisme de l'Europe continentale a bien engendré les gains qu'escomptaient ses promoteurs. A-t-on réellement inventé une « troisième voie » pour maîtriser le capitalisme, préserver les emplois, ménager les entreprises et les propriétaires de capital, sans que le coût économique en soit trop élevé ? Un de ces coûts fait l'objet d'une grande attention : il s'agit du développement de la corruption et de la cooptation, qui visent à attribuer les contrats et allouer les ressources sur la base des réseaux et des pots de vin plutôt que sur celle d'une concurrence loyale. Le résultat est à la fois inéquitable et inefficace.

Un autre coût évident est le développement des situations de rente dans l'économie. Mais ce qui serait plus préoccupant, si c'était avéré, c'est que le corporatisme coûte à l'économie une partie de son dynamisme, même si l'estimation empirique de ce coût est malaisée. En interdisant l'accès aux « outsiders » désireux de rentrer sur le marché et en prolongeant la vie des entreprises établies en contrôlant leurs flux de sortie de l'emploi, le corporatisme se condamne à priver l'économie des innovations des « start-up » qui seraient, sinon, en mesure de développer leurs innovations. L'innovation devient ainsi l'apanage des entreprises établies. Mais comme ces entreprises ne craignent pas l'arrivée intempestive d'un concurrent, elles n'ont que peu d'incitations à innover au niveau qu'une entreprise opérant sur un marché concurrentiel se sentirait obligée d'atteindre.



Plus encore, en faisant *exprès* de ralentir l'avènement des changements technologiques à l'exception de ceux qui font consensus, le corporatisme interdit aux agents économiques de se lancer dans des aventures de développement personnel favorables à leur épanouissement au travail. Si les emplois s'en trouvent moins avenants, cette situation entraînera des effets économiques secondaires néfastes, tels que la baisse des taux de participation et de la satisfaction des employés, ce qui peut *in fine* élever les taux de chômage. Autrement dit, le corporatisme est inhibant : il empêche l'économie de se développer autant qu'elle pourrait le faire dans le cadre d'un système opératoire plus favorable à l'innovation. Cela étant, il est possible que les causalités de cet état de fait soient à rechercher plutôt du côté des comportements culturels et des politiques sociales attachés aux systèmes corporatistes.

## **La culture économique européenne**

La culture européenne, dans le contexte de laquelle les économies continentales fonctionnent, diffère nettement de l'éthos américain, fait d'ambition, de concurrence, de responsabilité individuelle et d'initiative privée. Il est en outre un fait que la plupart des enfants européens ne grandissent pas en traversant les mêmes expériences que les enfants américains. Ainsi, à l'inverse des enfants allemands, français et italiens, les enfants américains commencent à faire du baby-sitting relativement tôt, poursuivent leur parcours d'adolescents avec des emplois d'été comme serveurs ou caissiers, puis assument des emplois plus exigeants comme moniteurs de camps d'été, musiciens ou stagiaires en entreprise ou dans le secteur public, avant même d'avoir eu 20 ans.

De cette manière, ils apprennent tôt ce qu'implique le travail - la valeur de l'argent, les exigences diverses d'un emploi, comme la nécessité de la ponctualité ou de l'esprit d'équipe - et goûtent vite à la satisfaction de gagner sa vie. Les Européens protègent leurs enfants de ces expériences précoces et peuvent ainsi, sans le vouloir, décourager leur esprit d'entreprise. Une autre différence culturelle consiste dans le fait que les enfants américains quittent le domicile familial à 18 ans, parfois même plus tôt. C'est aussi le cas au Royaume-Uni. Les enfants, hors frais universitaires et situations d'urgence, sont relativement autonomes à partir de ce départ.

La progéniture continentale s'attend au contraire à être soutenue aussi longtemps qu'elle le souhaite. Une récente décision de justice en Italie a ainsi érigé en droit un tel soutien, plein et entier, pour une durée indéfinie. Même si certains économistes montrent que le marché de l'immobilier ne permet pas à la jeunesse européenne de déménager, il faut bien reconnaître, en tout état de cause, que la plupart des Européens continuent à percevoir favorablement le soutien familial. Il est peut-être vrai que, de ce fait, les jeunes européens ont une tendance moins grande que leurs homologues américains à l'alcoolisme ou la consommation de stupéfiants. Mais de nombreux analystes soulignent également le fait que cette dépendance à l'égard de la famille conduit à l'entrée tardive dans la vie adulte de très nombreux adolescents qui n'ont pas l'esprit d'indépendance et ne sont pas désireux de tenter leur chance dans le monde.

Une question tout aussi cruciale est le rapport éthique des Européens au monde du travail. Les données recueillies par l'Université du Michigan montrent à cet égard deux tendances inquiétantes et liées. D'une part, la satisfaction au travail est assez basse en France ou en Italie comparée à celle que l'on peut observer aux Etats-Unis, au Canada ou même au Royaume-Uni. Mais il y a plus. Lorsque l'on interroge les personnes en âge de travailler en France et en Italie pour leur demander ce qu'elles veulent recevoir de leur vie professionnelle -cherchent-elles à

exercer un métier intéressant et épanouissant ? Aspirer-elles à exercer des responsabilités ? Veulent-elles influencer le cours des choses ? Souhaitent-elles un travail qui leur permette de prendre des initiatives ? -, assez peu de Français et d'Italiens répondent par l'affirmative, alors que les Américains et les Canadiens disent très majoritairement « oui ». Les Allemands et les Britanniques, eux, sont entre les deux.

## **La politique sociale européenne**

La politique sociale de l'Europe continentale ne partage pas les traits institutionnels de celle des États-Unis ou du Royaume-Uni. Chacun sait en effet que les systèmes assurantiels et d'assistance européens sont plus étendus que leurs homologues américains. De même, l'imposition du revenu des personnes physiques a tendance, en Europe, à être plus progressive que le système fiscal américain. Or, s'agissant de l'assurance sociale, il est parfaitement établi que la fourniture de tous ses avantages est une forme de richesse (la « richesse sociale ») qui peut parfaitement affaiblir l'attachement des salariés à leur emploi et, en conséquence, augmenter le taux de chômage.

Cependant, il est loin d'être certain que cette richesse sociale décourage l'esprit d'entreprise et donc le dynamisme. À l'aube de l'État-providence, des théoriciens sociaux comme William Beveridge virent au contraire dans les mécanismes d'assurance et d'assistance sociale un moyen d'accroître la réactivité de l'économie. Le caractère progressif des systèmes fiscaux, c'est-à-dire le fait que les plus hauts revenus soient taxés à des taux plus élevés, a été d'abord perçu comme un moyen d'augmenter les revenus disponibles et le moral des travailleurs en bas et au milieu de l'échelle de qualification. Il n'est ainsi pas exclu que de tels mécanismes contribuent à réduire le chômage.

Mais il est cependant plus probable que ce type de mécanisme coûte à l'économie une partie de son dynamisme. Certains économistes conservateurs américains développent à ce sujet l'idée selon laquelle les entrepreneurs doivent investir l'argent qu'ils ont pour pouvoir espérer obtenir celui qu'ils n'ont pas, par exemple en faisant appel aux capital-risqueurs, ce qui leur est impossible si les taux d'imposition sur leurs revenus importants sont trop élevés. S'agissant des conséquences en terme de dynamisme, la partie la plus problématique des politiques sociales continentales est pourtant d'un autre ordre. Au nom de la protection sociale, c'est-à-dire de la protection contre le capitalisme, les politiques sociales « protègent » en fait à bien des égards contre l'innovation.

Mais cette protection sociale est sélective et réduit d'autant plus, de ce fait, l'émergence de nouveaux entrepreneurs, et, partant, le dynamisme d'ensemble. On observe ainsi par exemple que les subventions culturelles en France ne vont presque jamais aux nouveaux producteurs pour les aider à développer des oeuvres originales, qu'il s'agisse de cinéma, de musique, etc. Comme ce sont les mêmes créateurs qui reçoivent chaque année les subventions, les créateurs potentiels n'ont pas accès au financement et, donc, au public.

Les économies du continent européen, et spécialement ses trois plus grandes économies, qui ont obtenu de si mauvais résultats au cours des deux dernières décennies, doivent donc s'engager en matière sociale dans une politique de réformes - et non de contre-révolution - dans l'espoir de retrouver le chemin de l'innovation et de la performance.



## **Revitaliser l'Europe**

La conclusion qui s'impose à l'issue de cette brève réflexion est double. D'abord, les institutions économiques d'une nation, et pas seulement son système politique, légal ou social, sur lequel on s'est beaucoup focalisé ces dernières années, sont déterminantes dans sa performance économique. C'est un constat tout à fait capital pour le genre de théorie que la science économique doit développer au 20<sup>ème</sup> siècle. Ensuite, la contre-performance des économies continentales est en grande partie liée au sous-développement de certaines institutions capitalistes et à la présence intempestive de certaines institutions corporatistes.

Si tel est bien le cas, les efforts entrepris pour réduire la taille de l'État-providence, comme par exemple le fait de réduire les aides sociales ou le montant des retraites, même s'ils peuvent agir temporairement sur l'emploi et la productivité, ne seront pas des vecteurs de changement : l'activité d'investissement restera faible, les trajectoires professionnelles demeureront peu avenantes et l'emploi continuera de stagner à un niveau bas. Sans davantage d'énergie capitaliste tirée d'une plus grande ouverture à l'esprit d'entreprise et de marchés financiers plus efficaces, la revitalisation de la « vieille » Europe n'est pas pour demain.

## **L'Europe des biens publics**

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

### **Europe économique, Europe politique**

L'ambition européenne, construire une union politique entre des Etats souverains qui se sont faits la guerre, apparaît rétrospectivement d'une difficulté presque insurmontable. Comment l'urgence d'initier un processus politique irréversible l'a-t-elle emporté alors que les blessures des conflits n'étaient que partiellement cicatrisées et que demeuraient les ressentiments ? Rien ne fut inévitable. La raison du succès européen est probablement que le projet ouvrant le chemin de l'union était substantiellement politique mais technique en apparence. Le génie de la Communauté européenne du charbon et de l'acier tient ainsi à ce que d'anciens ennemis intimes mettaient en commun certains des moyens les plus puissants de la guerre tout en prétextant d'un souci économique. Mais ce stratagème d'une intelligence rare n'était pas une fin en soi. La voie ouverte par la CECA était bien celle de l'Europe des biens publics – la paix, la reconstruction, l'énergie, la protection sociale. Le non-dit européen a pourtant accrédité l'illusion qu'intégration économique et intégration politique étaient disjointes. Pire, l'objectif d'union politique a semblé en chemin s'effacer au profit de l'objectif d'intégration économique. Pour comprendre et, peut-être, apaiser le malaise actuel, Europe politique et Europe économique doivent d'abord être réunifiées.

Le traité de Rome a consisté à unir des Etats, puis des peuples, à travers un marché commun. Il y est largement parvenu. La réalisation de la monnaie unique dans les années 1990 a scellé entre les Européens une communauté de destin qui va bien au-delà de l'échange marchand. Il est difficile d'imaginer un projet plus politique que celui de partager une monnaie. Or, les objectifs économiques impliquent qu'une priorité soit donnée à certains biens publics relativement à d'autres. La concurrence est un bien public, mais lorsque priorité lui est donnée, elle se charge d'un certain projet politique – la réduction des interventions publiques, le moindre poids des gouvernements, « l'exigence » des privatisations. Ces choix ont bien entendu des conséquences sociales. De même, la stabilité des prix est un bien public mais lorsqu'il lui est donné priorité, les marges d'arbitrages politiques des gouvernements s'en trouvent réduites, notamment dans la lutte contre le chômage.

En somme, parce qu'un projet économique est toujours fondé sur une doctrine d'essence politique, le hiatus entre intégration économique et projet politique n'existe que pour autant que le second demeure implicite. L'Europe économique est donc politique au premier chef et c'est pour cette raison qu'elle doit être publiquement explicitée et devenir démocratique.

### **Le malentendu démocratique**

Mais le malentendu démocratique hante l'Europe. D'un côté, les Européens sont, à juste titre, insatisfaits des institutions économiques de l'Union européenne, de leur fonctionnement comme de leurs performances. De l'autre, l'ensemble des règles qui encadrent ces institutions - la constitution économique européenne - est réputé infallible. Les responsables européens en déduisent que l'Europe économique ne doit pas être réformée mais qu'il faut en revanche poursuivre l'intégration européenne dans le champ politique pour donner

satisfaction aux citoyens. L'Union européenne entend ainsi porter remède à un mal incertain tout en négligeant la véritable cause de sa langueur et de ses crises. Car poursuivre l'intégration européenne dans le champ politique implique au préalable l'explicitation et la réforme du projet politique qui porte l'Europe économique.

Du malentendu actuel résulte une double impasse. La première consiste dans la croyance que la réforme de la mécanique européenne permettra de faire l'économie d'une délibération sur les fins de l'Union. Il devrait pourtant être évident que les citoyens européens sont dans l'incapacité d'adhérer aux moyens tant qu'ils ignorent dans quels buts ils seraient mis en œuvre.

La seconde impasse est l'état de déshérence dans lequel est laissée l'économie de l'Union européenne dans un monde qui prospère comme jamais. Le développement des stratégies nationales non-coopératives qui en découle ne devrait surprendre personne. Si chaque Etat européen, au nom de l'infailibilité des règles économiques européennes, est renvoyé à ses problèmes « nationaux », comment s'étonner que se mettent en place des politiques d'égoïsme économique qui peuvent, plus vite qu'on ne le croit, conduire au démantèlement de l'Union ? Si l'Union refuse de s'assumer en tant que « grand » pays économique, comment éviter que chaque nation européenne ne se conçoive comme un « petit » pays dont l'espace de référence est la mondialisation et non l'Europe ?

Sans recourir à une emphase inutile, il y a de bonnes raisons de penser que nous nous trouvons au cœur d'une des périodes les plus décisives de l'Europe contemporaine. Après l'idéal de la paix par l'échange, nous verrons -ou pas- se réaliser l'ambition commune d'une maîtrise collective porteuse de prospérité et de justice. Il est tout juste temps de reconstruire l'Europe économique dans ce but.

« L'Europe des biens publics » vise en premier lieu à redonner son sens à la construction économique européenne. Celle-ci vise à concilier les deux réalités essentielles du projet européen : l'Etat-Nation et la souveraineté partagée. Dans un tel système pseudo-fédéral, la délibération politique devrait porter sur les « biens publics européens » – c'est-à-dire ceux qui bénéficient à l'ensemble des populations européennes et non seulement à tel ou tel Etat membre –, les moyens de les produire et de les financer. Un exemple type de bien public européen est la Défense : la totalité du « bien » défense profite pareillement à chaque citoyen, et le fait qu'il profite à l'un d'entre eux n'exclut en aucun cas les autres de son bénéfice.

Il existe quantité d'autres biens publics européens : la stabilité macroéconomique, le plein emploi, la cohésion territoriale, le progrès de la connaissance et de sa transmission, la protection de l'environnement, tant naturel qu'humain (qui préside à la notion de développement durable), la mobilité, l'indépendance énergétique et enfin, la cohésion nationale par l'intégration sociale au sein de chaque Etat membre, parce que c'est elle qui est la meilleure protection contre les risques de conflit à l'échelle du continent et préserve ainsi le bien public européen le plus précieux : la paix. Ce sont des biens publics « européens » et pas « mondiaux » à double titre. D'abord, ils sont conçus comme essentiels à l'existence et la prospérité de nations situées historiquement, politiquement et socialement. Ensuite, ils sont le fruit de l'alliance et de la coopération de pays qui ont choisi, de manière unique au monde, de partager leur souveraineté pour être pleinement eux-mêmes.

La définition et la fourniture de « biens publics européens », c'est-à-dire l'explicitation et la réforme du projet politique qui porte l'Europe économique, est autrement plus essentielle au bien-être des populations et à l'avenir du projet européen que le respect scrupuleux de critères doctrinaux de stabilité monétaire ou budgétaire, qui au mieux ne définissent que des objectifs intermédiaires, au pire empêchent que les objectifs finals ne soient atteints. Réaliser l'Europe des biens publics implique donc soit de réformer en profondeur la constitution

économique européenne soit simplement de l'interpréter dans un sens différent de celui qui a prévalu jusqu'à présent.

Celle-ci comporte, de fait, deux niveaux. Le premier est celui de l'Union européenne, c'est-à-dire des 25 pays membres qui la forment et des institutions communes dont ils se sont dotés (Conseil, Parlement, Commission). Le second est celui de la zone euro, composée des pays qui ont adopté la monnaie unique mais aussi de la Banque centrale européenne, chargée par les traités de produire et de gérer la devise commune. La première réforme que nous proposons est dans la forme même de ce texte et consiste à distinguer nettement ces deux niveaux de l'intégration européenne, constamment entremêlés aujourd'hui du fait de l'absence de souveraineté économique de la zone euro. Or les deux ensembles de l'Europe économique ne visent pas les mêmes biens publics et ne disposent pas pour les réaliser des mêmes instruments. Ils doivent donc devenir, dans l'intérêt des Européens, institutionnellement distincts l'un de l'autre.

## **LES BIENS PUBLICS DE L'UNION EUROPEENNE**

L'Union européenne vient de réaliser le plus grand élargissement géographique et politique de son histoire et sans aucun doute le plus audacieux au plan économique. Mais cet élargissement n'est pas consolidé. Il ne le deviendra que si l'Union européenne se dote des institutions économiques susceptibles d'assurer sa pérennité. Cela suppose de mettre les puissantes politiques communes de l'Union au service de la solidarité entre les nations, de la cohésion entre les régions et du dynamisme économique de l'ensemble.

### **I. La « stratégie de Lisbonne »**

Sur ces fronts, les instances de l'Union ne sont pas inertes. Face à l'insatisfaction grandissante des citoyens européens à l'égard des institutions économiques européennes, notamment exprimée par les « non » français et hollandais, elles ont décidé d'une ligne politique nouvelle, faite de modestie et de pragmatisme. Il s'agit désormais de construire une « Europe des projets » en vue d'atteindre une « Europe des résultats ». Aussi louable que soit cette intention, elle n'en relève pas moins de la logique instrumentale européenne dans laquelle les fins deviennent secondaires et les outils premiers. Quels « projets » pour quels « résultats » ?

La « stratégie de Lisbonne » incarne bien la manière dont l'instrument finit par faire obstacle au projet dans l'Europe économique d'aujourd'hui. Elle est en effet devenue une industrie de classement des économies nationales selon des critères incertains qui les voue à la récompense ou au blâme, leur attribue des « vertus » ou des « vices », les désigne comme « bonnes élèves » ou « cancras » et perd progressivement de vue son but, « l'économie de la connaissance ». Mais il y a plus grave. La « stratégie de Lisbonne » accrédite l'illusion qui veut que la concurrence entre nations soit une bonne chose pour l'Union européenne, l'émulation et la « pression des pairs » étant censée conduire à la sélection naturelle des meilleures politiques publiques et des systèmes sociaux optimaux. Or, comme le rappelle l'économiste Douglas North, un tel « Darwinisme institutionnel » est une dangereuse chimère.

L'émergence et le développement de la concurrence fiscale et sociale dans l'Union comme nulle part dans le monde montre à quel point ce raisonnement, extrapolé à partir du modèle de concurrence pure et parfaite, est fallacieux. La concurrence entre nations a pour résultat

principal de déformer la fiscalité et donc la répartition des ressources au sein de celles-ci au profit des bases les plus mobiles (capital et travail qualifié) et de contraindre les gouvernements à subventionner le travail non-qualifié. Il en résulte une perte de matière fiscale qui exige en retour une réduction des dépenses destinées au financement des biens publics. Parce que la connaissance est un bien public quasiment pur, qui exige par conséquent un financement public pour être produit, on comprend la contradiction fatale que porte en son sein la stratégie de Lisbonne. Le paradoxe est en effet total : la stratégie placée au cœur de l'Union européenne est, en l'état actuel, anti-européenne.

Rétablir la vocation coopérative de la « stratégie de Lisbonne » suppose de s'interroger sur les biens publics qu'elle doit viser, et de faire les arbitrages entre des objectifs qui, à ce stade, demeurent contradictoires quand ils ne sont pas orthogonaux (que l'on songe par exemple à l'objectif d'augmenter les taux d'emploi en même temps que la productivité du travail). La première réforme indispensable consiste donc à supprimer les classements nationaux pour les remplacer par une évaluation de la performance d'ensemble de l'Union européenne. Il importe ensuite de définir et de hiérarchiser les biens publics de Lisbonne pour préciser les arbitrages qui doivent exister entre eux. Le budget européen et le marché unique pourraient alors devenir les deux vecteurs d'une stratégie de croissance européenne coopérative.

## **II. Les biens publics du budget européen**

Le budget européen est l'instrument naturel de financement de bon nombre des « biens public européens » dont nous promouvons la fourniture, à commencer par la solidarité financière européenne, entre Etats et entre régions. Pourtant, son mode de fonctionnement actuel est profondément insatisfaisant et son avenir proche risque d'en montrer plus encore les limites criantes, comme l'a bien compris le Parlement européen qui en avait rejeté le projet à une très forte majorité (bipartisan de surcroît) en janvier 2006<sup>1</sup>. Ses principales faiblesses tiennent à sa taille, à peine supérieure à 100 milliards d'euros (pour près de 500 millions de citoyens européens !), soit un peu plus de 1% du PIB de l'UE, alors que les budgets publics des Etats membres représentent entre 35% et plus de 50% de leur PIB, et les budgets centraux des fédérations existantes entre 15% et 25% du leur ; à son mode de financement, actuellement fondé principalement sur des contributions nationales proportionnelles au revenu national brut (RNB) des Etats membres ; aux faibles marges de manœuvre restant pour le financement de politiques communes, alors que celles qui absorbent la plus grande part des fonds – singulièrement la Politique agricole commune (PAC) – sont très contestées ; et, plus fondamentalement au processus de décision sur ce cadre financier, qui ne peut produire qu'une minimisation des moyens accordés aux biens publics européens.

Pour renforcer ces moyens de manière satisfaisante, au double sens de suffisant et d'équitement réparti, il conviendrait d'abord d'établir deux budgets distincts : l'un pour l'UE tout entière, qui financerait les institutions et politiques communes des 25 – et bientôt davantage ; l'autre pour la zone euro, qui pourrait voir sa taille augmenter un peu plus à mesure que les pays membres de cette dernière souhaiterons, conformément à ce que suggère la théorie du fédéralisme financier et à ce qu'avait déjà proposé voici près de 30 ans le Rapport MacDougall (1977), accompagner l'union monétaire d'autres ambitions communes. Ce dernier financerait ainsi à terme notamment tous les biens publics que les

---

<sup>1</sup> Finalisées par le Conseil européen de décembre 2005, puis rejetées par le Parlement européen en janvier 2006, les perspectives financières à moyen terme qui définissent le cadre financier du budget européen pur sept années (2007-2013) ont finalement été adoptées, sans grand changement, en avril 2006 au terme d'une négociation tripartite entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

coopérations renforcées entre pays membres de la zone euro décideraient de lancer ensemble, sans avoir à dépendre financièrement du bon vouloir des pays restés en dehors de la monnaie unique.

Contrairement au mode de décision qui prévaut actuellement, caractérisé par une programmation pluriannuelle qui accroît excessivement l'inertie budgétaire et en altère le caractère démocratique, et par l'exigence d'unanimité, qui favorise les marchandages et les égoïsmes nationaux – avec notamment la recherche du « juste retour », tout en limitant exagérément et la taille du budget et la possibilité de financer des biens publics ou des politiques communes, il est impératif d'accroître le rôle du Parlement et la fréquence de ses contrôles, et de passer à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les décisions budgétaires. Tout en distinguant dans chaque institution la zone euro du reste de l'Union.

En outre, il conviendrait de doter le budget de chacun des deux ensembles européens de véritables ressources propres, c'est-à-dire d'instaurer un (ou des) impôt(s) européen(s). La création d'un véritable pouvoir d'imposition de l'Union – et de la zone euro, pour son budget – pourrait consister à confier à chacune de ces entités une ressource fiscale « propre ». Se substituant aux contributions nationales, l'impôt européen devrait remplacer une partie de l'imposition nationale. Plusieurs choix sont envisageables, selon les orientations et les critères que l'on souhaite privilégier : si l'on souhaite freiner la concurrence fiscale horizontale qu'engendrent l'achèvement du Marché unique et la mobilité du capital et des entreprises, on pourrait concevoir de confier aux assemblées européennes la possibilité d'imposer le bénéfice des sociétés ; le recours à la TVA aurait, quant à lui, l'avantage de la simplicité, mais l'inconvénient de l'impopularité ; inconvénient que partagent les prélèvements sur les carburants ou les éco-taxes, qui auraient, en revanche l'immense avantage d'une grande cohérence avec les ambitions écologiques que pourrait vouloir embrasser l'Union. Une fois fait ce choix, politique autant qu'économique, la réforme essentielle serait que les décisions sur l'assiette et le taux d'imposition soient prises, par les assemblées européennes, séparément de celles qui concernent la nature et le montant des dépenses, comme c'est le cas aujourd'hui dans toutes les démocraties.

Finançant la fourniture de biens publics européens dans chacun des deux ensembles, le budget devrait d'abord y assurer un degré élevé de solidarité financière, en organisant des transferts entre pays et entre régions, au-delà de ce qui se fait actuellement dans le cadre des politiques régionales, structurelles et de cohésion. Pour la zone euro, il pourrait sans doute utilement prévoir des mécanismes de stabilisation conjoncturelle, au moins des stabilisateurs automatiques budgétaires, et un processus de coordination des positions budgétaires nationales des pays membres, afin de faire émerger des politiques de croissance cohérentes et un *policy mix* macroéconomique en accord avec la situation conjoncturelle (cf. infra).

Bien que l'on puisse concevoir de suivre les recommandations du Rapport MacDougall et de progresser rapidement dans la direction d'un budget fédéral de taille importante (5% à 7% du PIB, dans un premier temps) pour la zone euro, on peut également imaginer des solutions moins centralisatrices. Si l'on souhaite conserver un budget de petite taille, même pour la zone euro, et décentraliser la fourniture d'un grand nombre des biens publics européens, il est possible de mettre en place un fédéralisme « pigouvien », dans lequel le budget européen, de taille modeste, jouerait un rôle d'incitation comparable à celui que la démarche pigouvienne fait jouer aux subventions et aux taxes dans les contextes de biens collectifs et de nuisances collectives classiques, dont le plus courant est celui de la pollution – avec le fameux principe du « pollueur-payeur ». Les budgets nationaux demeureraient alors plus importants que le budget européen, qui serait utilisé pour subventionner certaines dépenses – par exemple celles qui contribuent à une défense commune, ou à la lutte contre certaines pathologies ou contre la criminalité, etc. – ou pénaliser certains comportements. Il pourrait alors également servir à coordonner les politiques de stabilisation conjoncturelles nationales.



### III. Les biens publics du marché unique

Dans une acception théorique naïve, aujourd'hui dominante, de l'économie de marché, la concurrence permet à la fois une plus grande efficacité productive, une meilleure allocation des ressources, et la promotion de l'intérêt des consommateurs. La concurrence serait donc un bien public en soi et la politique de la concurrence ne devrait avoir pour projet que d'en élever le degré. Mais nous sommes dans un monde caractérisé par d'importantes « défaillances de marché », de nombreuses « externalités » (qui exigent l'intervention des Etats), une compétition de plus en plus vive entre grandes régions, etc... Dans ce contexte, la politique de la concurrence devient rien moins que stratégique. A cet égard, l'Union européenne paraît singulièrement désarmée.

L'exigence de l'intégration européenne, celle de la construction d'un marché commun puis unique, expliquent que, dès le traité de Rome, la politique de la concurrence se soit vue accorder la priorité sur les autres politiques communes, et que la Commission se soit vue confier un pouvoir étendu dans sa mise en œuvre, notamment au travers de la capacité d'organiser les marchés et d'assurer le contrôle des aides d'Etat. Cette préoccupation se justifiait par la volonté de décloisonner l'espace européen : empêcher que des pratiques déloyales ne suscitent des distorsions de concurrence revenait à accélérer le processus d'intégration européenne. La politique de la concurrence, parce qu'elle n'a pas su évoluer au rythme de l'intégration européenne, en constitue aujourd'hui un frein, et non un accélérateur.

En effet, la doctrine de la Commission en matière de concurrence apparaît datée, et, partant, vieillie à deux égards. D'une part, elle est essentiellement fondée sur une conception statique de la concurrence qui n'est plus de mise dans l'économie contemporaine. La concurrence est en effet une exigence naturelle dès lors qu'il s'agit de créer un marché unique en Europe et d'en améliorer le fonctionnement. Mais dans un monde caractérisé par des marchés très éloignés de leur modèle de référence – la concurrence pure et parfaite – tout en étant fortement intégrés et réactifs, l'appréciation du degré de concurrence optimale pour l'économie et la société et des moyens de le mettre en œuvre est une chose complexe.

Une conception trop rigide, trop doctrinale, de la concurrence peut en effet se révéler néfaste à la préparation de l'avenir, en empêchant des restructurations fécondes ou la protection d'industries naissantes à fort potentiel de développement ; en interdisant des aides transitoires à des activités momentanément en difficulté, elle risque de précipiter leur disparition, alors même que ces activités ont une rentabilité économique et sociale élevée sur le long terme. C'est pourquoi, dans nos économies de marché également développées, les règles de la concurrence contiennent une part de volontarisme politique, au-delà des grands principes communs qui président à l'organisation des marchés.

D'autre part, la priorité donnée en Europe à la politique de la concurrence sur les autres politiques communes, en particulier la politique industrielle et la politique commerciale, aboutit à une incohérence globale de la stratégie de croissance européenne.

Ainsi, c'est une doctrine trop rigide qui conduit la Commission à affirmer le primat de la concurrence sur toute autre forme d'organisation dans le domaine des services publics. Pourtant, en ce domaine, la simplicité de l'objectif de concurrence se heurte à la complexité des fins multiples que les services publics sont supposés atteindre : sécurité d'approvisionnement ou de fourniture, protection de l'environnement, solidarité économique et sociale, aménagement du territoire, indépendance stratégique, etc. Cette incohérence apparaît de façon particulièrement frappante dans le secteur de l'électricité où, d'une part, la régulation par le marché n'a pas, c'est le moins qu'on puisse dire, fait la preuve de sa supériorité et, d'autre part, l'ouverture des marchés a été pensée indépendamment de toutes considérations quant à l'indépendance énergétique de l'Europe ou au développement durable.

En pratique, la politique de la concurrence étouffe les politiques industrielle, commerciale et environnementale et aboutit à l'inverse de l'objectif recherché : les grandes entreprises européennes sont conduites à rechercher des alliances ailleurs que sur le territoire européen. Cela est regrettable, mais certainement pas hasardeux ou inévitable : la cohérence stratégique mise en œuvre par les autres régions du monde y renforce le dynamisme économique. Certes, la doctrine en vigueur peut évoluer dans le cadre constitutionnel actuel, devenir plus pragmatique et mieux prendre en compte l'efficacité productive et les exigences de la compétitivité européenne. Mais faut-il attendre d'un changement tactique de la Commission la détermination de politiques aussi importantes pour l'avenir de l'Europe ?

La politique de la concurrence doit avoir pour objectif premier la croissance et l'élévation des niveaux de vie. Or il existe deux conceptions de la concurrence dans des économies de marchés forcément imparfaits, qui n'ont pas les mêmes implications pour ces objectifs.

Selon la première, que l'on pourrait qualifier de statique, il suffirait de veiller de façon scrupuleuse à l'application des règles de la concurrence, pour qu'en prime l'objectif de croissance et de développement soit atteint. La concurrence conduirait à une allocation optimale des ressources productives et donc à la plus grande efficacité. La recherche de la concurrence, nécessaire, devient suffisante et l'objectif de croissance n'a pas à être considéré explicitement. Une telle conception conduit à une attitude très formelle pour ce qui est du contrôle des concentrations – en raison d'une attention excessive accordée au « marché pertinent » et à la mesure des parts de marché – et très suspicieuse vis-à-vis des aides d'Etat. C'est en ce sens qu'elle est statique : la mesure des parts de marché à un moment donné ne préjuge en rien de l'évolution du marché dans une économie mondialisée où le nombre des concurrents potentiels est rarement négligeable ; et la prohibition des aides publiques aux entreprises incite les gouvernements nationaux à une inventivité toujours plus grande en termes d'allègement de charges, de niches fiscales et de manipulation des prix relatifs.

La seconde conception, avec laquelle il nous faut aujourd'hui renouer, est plus dynamique en ce qu'elle accorde davantage d'importance à la « contestabilité » du marché et conduit ainsi à privilégier l'analyse des barrières à l'entrée, notamment, sur la mesure statique des parts de marché. Cette dernière n'est plus une mesure satisfaisante du pouvoir de marché dès lors que les entreprises intègrent dans leurs comportements la menace que fait peser



sur leurs profits l'entrée potentielle de nouveaux concurrents. Cette conception implique également, qu'au-delà des effets sur la concurrence, l'efficience productive de la concentration soit prise en compte. Ainsi par exemple aux Etats-Unis, les entreprises peuvent-elles invoquer, en défense de leur position, les gains en termes d'efficacité que permettrait la concentration. Une telle possibilité est même qualifiée de « règle de raison ». Cette seconde conception tient donc compte de façon beaucoup plus explicite de l'objectif de croissance : une opération qui, selon les critères formels de la concurrence, devrait être refusée, est acceptée en raison de ses effets favorables sur la compétitivité.

L'Union européenne est bien davantage qu'un marché : c'est une union politique qui doit avoir la possibilité de définir et de mettre en œuvre des stratégies industrielles et commerciales. Cela revient à dire qu'il appartient à l'autorité politique de réconcilier les objectifs des trois politiques – concurrence, industrielle et commerciale. Autrement, les deux dernières resteront subordonnées à la première et la souveraineté politique demeurera étroitement encadrée. De fait, la politique de la concurrence a conduit jusqu'à présent au démantèlement des politiques industrielles nationales tout en empêchant l'émergence d'une politique industrielle à l'échelle européenne. De même, l'Union européenne, tout entière occupée à l'intégration de ses marchés et à l'uniformisation des pratiques de commerce international de ses Etats membres, se contente d'une conception tout à fait minimaliste de sa politique commerciale. Nos concurrents n'ont pas cette timidité : aux Etats-Unis, le Président se voit conférer par la loi la possibilité de décider d'actions unilatérales chaque fois qu'il considère que les intérêts du pays sont menacés.

Le problème de la définition de la souveraineté économique européenne est donc crucial : quelle est l'autorité en charge d'articuler entre elles les politiques de la concurrence, industrielle et commerciale ? Qui doit opérer des arbitrages entre les biens publics que poursuivent implicitement chacune de ces politiques ?

Parce qu'on ne peut faire dépendre l'avenir de l'Europe d'une conception théorique, il est urgent que ce soit le pouvoir politique, c'est-à-dire en l'état actuel le Conseil et le Parlement, qui reprenne toute sa part dans la définition de la doctrine de la concurrence en vigueur en Europe, et procède ainsi aux arbitrages nécessaires entre les exigences de la concurrence et celles de la compétitivité (qui constitue l'objectif direct des politiques industrielles et commerciales). Il devrait pour ce faire s'appuyer sur les éléments de réforme suivants :

- Un plus grand pragmatisme en matière de fusion ou de concentration d'entreprises, de façon à mieux prendre en compte l'objectif de compétitivité du territoire européen et ne point empêcher l'émergence de champions européens dans l'économie mondiale. L'interdiction de concentrations sur la base de l'importance de la part de marché que l'entreprise contrôlerait en un pays membre – alors que le marché pertinent est au moins européen si ce n'est mondial – ne devrait plus être possible ;
- La possibilité de conduire des politiques de soutien multidimensionnel à certaines industries : technologies de l'information, sciences du vivant, industries pharmaceutiques, électroniques ou de télécommunications etc.

- Une conception moins défensive des services publics qui, au contraire, peuvent devenir l'un des éléments d'une politique industrielle intégrée ;
- La possibilité d'utiliser les marchés publics pour favoriser certaines activités jugées prioritaires par le pouvoir politique ;
- La mise en œuvre de « coopérations renforcées » en matière de politiques industrielles, ouvertes à tous les pays de l'Union, mais avant tout constituées dans la zone euro, quel que soit le nombre des pays qui y participeraient ;
- L'élaboration d'une doctrine commerciale fondée sur une conception commune du développement durable, de la diversité culturelle et de la lutte contre le dumping social, et la possibilité à cet effet de recourir à des mesures unilatérales comme le font les Etats-Unis.

Le cadre constitutionnel actuel permet-il de telles évolutions ? Sans les encourager, il ne les interdit pas formellement. Elles dépendent par conséquent de l'interprétation des textes juridiques, c'est-à-dire de la manifestation de la volonté politique. Il est vrai que l'interprétation dominante est que la politique de la concurrence a le primat sur les deux autres. Mais une telle interprétation peut être contestée au motif qu'elle confond chronologie et hiérarchie.

Ainsi, il est vrai que les articles du traité de la Communauté européenne<sup>2</sup> relatifs à la concurrence sont en général plus clairs que ceux qui concernent les politiques industrielle et commerciale. L'article 3 interdit les distorsions de concurrence dues aux interventions des Etats membres sur le marché intérieur. Les articles 81 et 82, relatifs à la politique anti-trust, interdisent les accords entre entreprises aux fins de réduire la concurrence et les abus de position dominante. L'article 86-3 confère à la commission un devoir de surveillance des activités auxquelles les Etats-membres accordent des droits exclusifs, ce qui recouvre l'essentiel des services publics. L'article 87-1 interdit les aides d'Etat dont l'effet est de fausser la concurrence, mais prévoit des exceptions pour celles qui pourraient avoir un effet favorable pour l'Union. De surcroît, l'article 88 confère à la Commission *en coopération* avec les Etats membres le pouvoir de décider si ces aides conduisent à des distorsions de concurrence. L'appréciation générale que l'on peut porter sur ce dispositif constitutionnel est le suivant : si, en matière de politique de la concurrence, le pouvoir effectif est confié à la Commission (qui dispose du pouvoir de sanction) et à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), le Conseil dispose, sur l'ensemble de ces articles, d'un rôle législatif, car c'est lui qui établit les règlements qui servent de base à l'action de la Commission.

En matière de politique industrielle, les textes européens confèrent aux instances européennes la mission du « *renforcement de la compétitivité de l'industrie de la Communauté* » (Article 3m) et de la « *promotion de la recherche et du développement technologique* » (3n). Surtout le traité entend en son article 157 « *favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique* ». C'est le Conseil des ministres statuant à l'unanimité qui

<sup>2</sup> Les articles font référence à la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne publiée au Journal officiel n° C 325 du 24 décembre 2002.

dispose du pouvoir en ce domaine. Pour certains programmes, seule la majorité qualifiée est requise, mais, en ce cas, le Parlement européen dispose d'un pouvoir égal à celui du Conseil.

Enfin, en matière de politique commerciale c'est le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, qui dispose de fait du pouvoir effectif, même si la Commission dispose d'un pouvoir de proposition pour ce qui concerne les traités, accords de commerce et négociations internationales. C'est le Conseil qui délivre les mandats de négociations et approuve les traités.

On pourrait donc légitimement déduire de cette brève présentation légale que c'est au Conseil qu'il appartient d'harmoniser les trois politiques et de procéder aux arbitrages nécessaires à leur mise en œuvre. Ce n'est pas parce que le Conseil n'a pas (encore) utilisé ses prérogatives en matière de politique industrielle, qu'il n'a pas, jusqu'ici, cherché à débattre des principes de la politique de la concurrence ni formulé de doctrine en matière de politique commerciale, qu'il ne pourra le faire dans l'avenir. Au-delà de l'interprétation juridiquement fondée des traités, il s'agit là d'une question politique au premier chef.

## **LES BIENS PUBLICS DE LA ZONE EURO**

La zone euro doit pouvoir jouir de sa souveraineté économique. Il faut qu'au sein du Conseil, les politiques qui la concernent soient déterminées par ses membres et eux seuls. Il faut en outre qu'elle asseye cette souveraineté sur un partage plus équilibré du pouvoir monétaire entre la Banque centrale européenne et le Conseil.

### **I. Les biens publics de l'euro**

L'euro, propriété des peuples d'Europe chèrement acquise au terme d'une décennie d'efforts, est aujourd'hui un symbole sans souverain. C'est ainsi que dans notre économie mondialisée, elle se trouve instrumentalisée par les pôles américain et asiatique et sert de variable d'ajustement à la somme de leurs déséquilibres. Le point n'est pas de savoir à cet égard si l'euro doit être « faible » ou « fort », cette qualité n'ayant aucune pertinence dans l'absolu pour l'analyse économique. Le problème européen est que l'euro est, pour l'Europe elle-même, facteur d'instabilité.

Comment expliquer ce paradoxe ? La logistique institutionnelle de la monnaie unique n'a-t-elle pas été conçue dans les règles de l'art ? La vérité est que la délégation monétaire européenne est contre-productive : la non-responsabilité de la BCE annule quasiment les bienfaits de son indépendance. L'institution monétaire européenne ne marque, de ce point de vue, que peu de progrès par rapport à l'irresponsabilité monétaire, facteur d'inflation, imputée à tort ou à raison à des gouvernements européens absolument souverains dans les années 70, irresponsabilité au nom de laquelle le choix de la délégation fut fait. Il apparaît

ainsi qu'assez d'indépendance éloigne de l'irresponsabilité monétaire, mais que trop en rapproche.

En effet, la souveraineté monétaire est entièrement confiée, en notre continent, à une institution absolument indépendante, dont la mission prioritaire est officiellement la « stabilité des prix ». En principe, lorsqu'une assemblée politique confie une mission à une institution, celle-ci doit lui rendre compte de la façon dont elle s'en acquitte et des résultats obtenus. C'est le sens même de la notion, devenue capitale dans la gouvernance complexe des économies contemporaines, de « responsabilité », que les Québécois appellent « imputabilité ». L'assemblée politique est alors libre d'apprécier si la mission a été accomplie de façon satisfaisante et de modifier, le cas échéant, « le cahier des charges » si tel n'était pas le cas. En démocratie, l'indépendance présuppose toujours la responsabilité. Or les traités européens ne prévoient aucune procédure de responsabilité de la Banque centrale européenne : une telle procédure, quel qu'en soit le détail, impliquerait que la Banque centrale fasse rapport de son action devant une instance qui dispose du pouvoir de modifier ses statuts, même si ce pouvoir doit être soigneusement encadré. Il en est ainsi de toutes les banques centrales de la planète. Pourquoi celle de l'Europe devrait-elle échapper à la loi commune ?

Cette lacune béante dans le dispositif constitutionnel européen signifie que, même si la Banque centrale européenne ne s'acquittait pas convenablement de la mission qui lui a été confiée, en ne combattant pas l'inflation, aucune autorité politique ne pourrait l'y contraindre. Bien sûr, ce n'est pas ce danger que l'on craint à son sujet, mais plutôt celui que la Banque centrale adopte une conception trop étroite de la stabilité des prix, à ce point étroite qu'elle mette en péril la stabilité macroéconomique, « bien public » qui englobe la stabilité des prix, la croissance et l'emploi.

En confiant une mission à une institution sans l'assortir d'une procédure de responsabilité et, de surcroît, sans la définir précisément, la souveraineté monétaire échappe totalement au politique. Car il appartient alors à l'institution elle-même de définir le sens et le contenu de sa mission, ce qu'elle a fait en 1998 et en 2003. En d'autres termes, la Banque centrale européenne jouit à la fois d'une indépendance de moyens, d'une indépendance d'objectif et d'une indépendance de réforme, alors même que la stabilité des prix est un objectif politique.

En effet, le taux d'inflation qui lui correspond est malaisé à définir, à la fois pour des problèmes qui tiennent à sa mesure et pour des raisons d'efficacité économique. Des problèmes de mesure, parce qu'il est difficile de distinguer, dans l'augmentation du prix d'un produit, la part qui vient d'une amélioration de sa qualité de celle qui reflète un phénomène d'inflation. Une sous-estimation de la première peut conduire à une surestimation de la hausse des prix. Des raisons d'efficacité, parce qu'une définition trop conservatrice de la stabilité des prix peut empêcher ou ralentir l'adaptation nécessaire de l'économie. Nos économies sont en mutation perpétuelle, et donc en constante restructuration : certaines activités sont en expansion, d'autres sont en déclin. Pour faciliter cette adaptation et la restructuration qu'elle impose, certains prix doivent augmenter et d'autres baisser.

Si l'objectif est une inflation nulle, par exemple, il faudrait que les baisses de prix compensent exactement les hausses. Or, l'asymétrie des mouvements de prix, leur

résistance à la baisse, est un phénomène empirique quasi universel. Cela signifie qu'une adaptation souple de l'économie exige que les baisses de prix ne compensent que partiellement les hausses, c'est-à-dire que l'on vise un taux d'inflation « gentiment » positif. Autrement, l'adaptation est rendue plus coûteuse, le mouvement des salariés des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion étant freiné, avec toutes les conséquences en terme de chômage qui s'en suivent.

Le choix d'un objectif d'inflation est donc un choix politique aux conséquences sociales, et on comprend mal qu'il ait été confié à une institution indépendante mais irresponsable. Il devrait au contraire émaner d'une instance politique, le Conseil ou le Parlement européen, la Banque centrale européenne conservant, sur le modèle anglais, une indépendance de moyens pour l'atteindre, une fois qu'il lui a été assigné. L'importance de ce choix est d'autant plus avérée, qu'il détermine en partie les marges de manœuvre de la politique budgétaire. En effet, un objectif d'inflation trop bas accroît mécaniquement le déficit budgétaire et partant la dette publique. Il implique alors des efforts de restriction budgétaire inutiles – pacte de stabilité ou pas – qui nuisent à la mise en œuvre d'une politique de croissance. Par exemple, pour un pays dont la dette publique serait de 60% du PIB, un objectif trop bas d'un point de pourcentage (2% au lieu de 3%), augmenterait mécaniquement le déficit budgétaire d'environ 0,6% du PIB. Ces exemples chiffrés d'objectifs ne doivent rien au hasard, le premier définissant la limite supérieure de l'objectif de la BCE, le second l'objectif implicite du Système Fédéral de réserve américain. Est-il normal qu'un objectif déterminant pour la capacité d'adaptation de l'économie et la mise en œuvre des politiques budgétaires nationales ne fasse l'objet d'aucune délibération politique ?

Une définition politique de l'objectif d'inflation apparaît pour ces raisons nécessaire et entièrement légitime. Elle constituerait un pas important, mais un pas seulement, dans la mise en œuvre d'une procédure de responsabilité monétaire complète et cohérente en Europe, gage d'un retour à la souveraineté économique. Une autre nécessité serait d'attribuer à une assemblée politique le pouvoir de modifier les statuts de la BCE, en statuant à une majorité qualifiée. Paul Volker, alors Président de la FED, ne disait-il pas : « c'est le Congrès qui nous a fait, et c'est lui qui peut nous défaire » ? De fait, l'existence d'une telle procédure suffit à ce que la banque centrale internalise les préoccupations des assemblées représentatives.

Mais, si la possibilité d'une telle sanction s'avérait impossible, le premier pas (la définition politique de l'objectif d'inflation) aurait déjà pour avantage de permettre au pouvoir politique d'exiger des « réponses » de la Banque, s'il estimait que son contrat n'était pas honoré. Cette modification est d'autant plus nécessaire qu'il existe aujourd'hui un déséquilibre institutionnel majeur entre un pouvoir monétaire centralisé et indépendant et une pluralité d'autorités budgétaires (politiques) dont l'action se trouve contrainte par le Pacte de stabilité (*cf. infra*). Cette asymétrie de pouvoir conduit à une subordination du politique au monétaire, qui dépend lui-même de la doctrine en vogue parmi les banquiers centraux : la Banque centrale européenne peut en effet sanctionner les gouvernements de l'Union (en augmentant ses taux directeurs), si elle estime que ceux-ci ne suivent pas la doctrine économique qu'elle croit être bonne, alors que l'inverse n'est pas possible. Si le Conseil européen a une autre idée que la BCE de ce que devrait être une politique monétaire efficace, ils n'a en l'état

actuel de la constitution économique européenne aucun moyen de l'imposer. En revanche, la BCE peut faire croître le coût économique et social de la non-adhésion voire de la résistance des gouvernements à sa doctrine.

Le cadre légal européen permet-il une réforme de la souveraineté monétaire dans la zone euro ? Oui en principe : les statuts de la BCE étant définis par un protocole, ils doivent pouvoir être modifiés par le Conseil, statuant pour la circonstance à l'unanimité. Mais en principe seulement, car le traité de la Communauté européenne dispose, d'une part, que l'objectif principal des politiques monétaire et de change est « de maintenir la stabilité des prix » (Article 105) et, d'autre part, que ni la BCE, ni les banques centrales nationales ne peuvent recevoir d'instructions des institutions de la Communauté ou des gouvernements des Etats membres (Article 108).

Dès lors, la définition politique d'un objectif d'inflation pourrait être considérée comme une instruction – sauf à dire qu'il appartiendrait à ceux qui ont signé les traités d'interpréter les éléments de ces traités qu'ils ont laissés (volontairement ?) imprécis. Le plus sûr moyen d'accroître la souveraineté du politique en matière monétaire serait donc de modifier ces deux articles pour y intégrer les modifications proposées. Il n'en demeure pas moins que le Conseil a le pouvoir de modifier certains éléments des statuts de la BCE, dans la mesure où ces modifications n'entrent pas en conflit avec les articles précités du traité, notamment les éléments portant sur la transparence des délibérations du conseil de la BCE, ou la durée du mandat de ses membres. Certes une telle modification serait coûteuse en terme de crédibilité des politiques européennes, mais elle constituerait un dernier recours en cas de conflit ouvert entre le pouvoir politique et le pouvoir monétaire, puisque les deux sont distincts en Europe. Et il se peut que la seule prise de conscience par le conseil des gouverneurs de la BCE de l'existence de cette possibilité, incite l'institution à davantage de pragmatisme et à davantage de considération de l'objectif de croissance des gouvernements.

Il existe un autre moyen, plus incertain, de permettre une définition « politique » de l'objectif d'inflation. Il s'agirait de s'appuyer sur l'article 111-2 du traité qui dispose que « [...] le Conseil, statuant soit sur recommandation de la Banque centrale européenne, soit sur recommandation de la Commission et après consultation de la Banque centrale européenne, peut formuler les orientations générales de politique de change [...] Ces orientations n'affectent pas l'objectif principal du Système européen de banques centrales, à savoir le maintien de la stabilité des prix. » Autrement dit, de reconquérir politiquement la souveraineté monétaire en passant non pas par une réécriture des dispositions du traité concernant la politique monétaire mais par une interprétation de ses dispositions concernant la politique de change. En effet, quelle institution serait supposée évaluer l'impact de ces orientations, si le Conseil choisissait de les formuler, sur la stabilité des prix ? Et qu'advierait-il si le Conseil et la BCE avaient des opinions divergentes sur le sujet ? Ainsi pourrait-on plaider que cet article ouvre légalement la possibilité d'une participation du Conseil à la définition de la stabilité des prix.



## II. Les biens publics du Pacte de stabilité et de croissance

La construction européenne est officiellement motivée par l'objectif de préparer un meilleur avenir commun pour les peuples européens. A cette fin, il importe que la justification des politiques économiques ne soit pas seulement de réparer les erreurs du passé – réduire le déficit ou la dette publique – mais aussi et surtout d'accroître le bien-être présent et futur des populations. Cela passe par certaines réformes structurelles, mais de façon plus assurée encore par tout ce qui permet d'augmenter le taux de la croissance tant effective que potentielle, c'est-à-dire l'investissement matériel comme immatériel, et notamment celui qui permet d'accroître la qualité et la quantité des « biens publics européens ». Lorsque, après la seconde guerre mondiale, les Etats d'Europe ont dû reconstruire leur avenir, c'est par ces biens qu'ils ont commencé : cohésion nationale (notamment par l'institution des systèmes de protection sociale), infrastructures, éducation, recherche, intégration sociale (notamment par la mise en chantier de logements nouveaux), etc. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une exigence de même nature : il y a bien une Europe à reconstruire.

Le Pacte de stabilité est fondé sur l'idée de la préservation de la stabilité financière et monétaire. Le danger que le Pacte de stabilité veut conjurer est que le surendettement d'un pays ne conduise à l'élévation du taux d'intérêt, et, à terme, du taux d'inflation de l'ensemble de la zone euro, ou pire qu'il affaiblisse la monnaie unique en forçant la BCE à intervenir pour empêcher l'insolvabilité de ce pays. Mais on pourrait tout aussi bien montrer que parce qu'il privilégie des objectifs intermédiaires (équilibre budgétaire, « force » de la monnaie), il empêche la réalisation des objectifs finals (les biens publics européens) qui importent le plus pour les populations, tout en compromettant la réalisation même des objectifs intermédiaires qu'il cherche à atteindre. En d'autres termes, en privilégiant, sur la base de critères doctrinaux incertains, le bien public « stabilité financière », il réduit la capacité des gouvernements à fournir le bien public « stabilité macroéconomique » (limitation de la durée des périodes de ralentissement), qui engendrerait la croissance et l'emploi.

Le Pacte de stabilité, aujourd'hui symbole d'une Europe paralysée par le doute de sa souveraineté, doit devenir le moyen donné aux gouvernements européens de décider ensemble d'une stratégie d'investissement et de fourniture de biens publics.

Exclure l'investissement public du calcul du déficit budgétaire, c'est-à-dire le transformer en une « règle d'or » des finances publiques, en vigueur notamment au Royaume-Uni depuis 1997 ou, en France, pour les finances publiques locales, permettrait la mise en œuvre d'une telle stratégie. Le Pacte de stabilité continuerait de s'appliquer dans toutes ses dispositions, y compris celle qui concerne l'équilibre de moyen terme, mais aux dépenses courantes seulement. Cela signifierait simplement qu'en moyenne sur le cycle, le budget courant de la nation doit être équilibré. Certes, la définition de l'investissement public est malaisée, mais il appartiendrait au Conseil européen de dire ce qu'il considère comme faisant partie de cette catégorie de dépenses. On peut même imaginer que, par cette médiation, le Conseil incite les gouvernements à orienter leur choix vers les dépenses que les sommets européens ont reconnu comme particulièrement utiles : réseaux européens, R&D, enseignement supérieur, nouvelles technologies etc. Beaucoup mieux qu'une coordination, nécessairement difficile et

longue, cette règle pourrait participer à l'émergence d'une véritable politique européenne dans des domaines cruciaux pour l'avenir de l'Europe. Elle donne, en effet, un véritable pouvoir d'impulsion au Conseil européen dans les priorités que l'Europe entend déployer. Elle permettrait à l'Europe de développer effectivement les biens publics européens.

Le cadre légal européen permet-il une telle ambition ? Oui : une telle refonte du Pacte est possible dans le cadre des traités actuels. L'article 104. 3 du traité de la communauté européenne est suffisamment flou pour permettre l'exclusion de l'investissement net du calcul du déficit budgétaire. Seule la réglementation n° 14676/97 du Conseil devrait être modifiée pour exclure la formation nette de capital du déficit soumis à la procédure dite de « déficit excessif ».

### **DES INSTITUTIONS RESPECTUEUSES DES PREFERENCES ET AUTORISANT LES CHOIX**

La réforme institutionnelle, sur laquelle semble-t-il tous les espoirs de renouveau européen sont aujourd'hui fondés, n'est qu'un moyen et pas une fin en soi. Elle ne devrait intervenir qu'une fois les biens publics européens définis. Mais la vie démocratique dans l'Union, le choix des priorités et l'arbitrage entre objectifs, autrement dit les choix politiques, ne seront ensuite possibles que s'il existe des institutions légitimes et en mesure de prendre les décisions reflétant au mieux les préférences collectives des citoyens européens, c'est-à-dire des institutions démocratiques, justes et efficaces.

C'était, au départ, l'un des buts du traité de Rome, qui a institué le « triangle communautaire » (Commission européenne, Conseil des ministres et Parlement). Par la suite, plusieurs réformes sont venues en modifier les règles de fonctionnement ou, comme l'élection au suffrage universel du Parlement européen en 1979, le mode de désignation et, partant, la légitimité. Mais l'extension progressive du champ des compétences de l'Union, la création de la zone euro et les élargissements successifs, notamment le dernier en date, en ont profondément transformé la nature, et altéré les possibilités de décision, au point d'en menacer l'efficacité et de donner aux citoyens de l'Union le sentiment, souvent justifié hélas, de la confusion des rôles et des pouvoirs, de l'impuissance politique et du primat sans partage de règles rigides et peu compréhensibles.

Dès avant l'élargissement de 2004, la Commission et les gouvernements nationaux des anciens Etats membres en avaient bien perçu les dangers et la menace qu'il constituait pour le fonctionnement des institutions européennes, à vrai dire déjà chaotique et peu satisfaisant à 15 - la vogue du « déficit démocratique » ne datant pas de 2004 -, et c'est pour y apporter, préventivement, des solutions qu'avait été conçu le traité de Nice. Hélas, les Quinze furent incapables de s'entendre sur des réformes institutionnelles suffisantes, de sorte qu'immédiatement après la signature du traité, en 2001, ces mêmes gouvernements lançaient l'appel de Laeken, par lequel ils appelaient de leurs vœux une nouvelle et urgente refonte des institutions, afin d'en améliorer le fonctionnement, engageant ainsi le processus de la Convention qui conduisit, après un passage, il est vrai dommageable, par la Conférence intergouvernementale (CIG), au traité constitutionnel européen, dont on sait qu'il n'apporte pas de réponse assez forte aux défis de l'élargissement et de l'approfondissement.

Quel type de réforme institutionnelle, dès lors, permettrait-elle de surmonter les obstacles qui actuellement entravent l'émergence de décisions collectives sur la fourniture des biens publics européens ? Les institutions européennes actuelles, qu'il s'agisse des règles de décision dans les domaines où les compétences sont européennes, ou des « méthodes



ouvertes de coordination » sur les questions comme la « stratégie européenne pour l'emploi », la « stratégie de Lisbonne », etc., favorisent, c'est un comble, les choix opportunistes et non coopératifs des gouvernements nationaux.

La première démarche qu'il convient de conduire pour résoudre ce problème de décision collective serait de clarifier la répartition des compétences entre institutions et d'aller vers une séparation plus claire des pouvoirs. Sur le premier point, des progrès ont été accomplis par le traité constitutionnel européen, mais beaucoup reste à faire pour rendre opérationnel le « principe de subsidiarité ». En outre, il conviendrait que, conformément au partage affirmé des « biens publics européens » que nous proposons entre UE, d'une part, et zone euro de l'autre, les décisions concernant la seconde soient prises par des instances qui lui sont propres, sur le modèle de l'Eurogroupe, mais institutionnellement formelles, sans avoir à en référer aux instances plus larges de l'ensemble de l'UE.

En matière de séparation des pouvoirs, en revanche, tout reste à faire, car l'organisation institutionnelle actuelle de l'Union viole allègrement les principes chers à bon nombre de démocrates depuis Montesquieu : en effet, l'Union est dotée, non pas de trois catégories d'organes relevant clairement et respectivement du législatif, de l'exécutif, ou du judiciaire, mais d'au moins cinq institutions – Conseil, Commission, Parlement, Cour de justice et Banque centrale européenne- qui se les partagent dans une certaine confusion.

La solution « fédérale » la plus évidente, mais pas nécessairement la seule, consisterait, comme cela a été souvent suggéré, à faire de la Commission un véritable gouvernement, tandis que Conseil et Parlement se partageraient le pouvoir législatif. Ceci impliquerait, pour la Commission, des modalités de nomination et de responsabilité devant le Conseil et le Parlement, plus clairement parlementaires qu'aujourd'hui, et une révision complète des règles de sa composition, à la fois le nombre de commissaires et leur appartenance nationale : la composition actuelle, qui impose un commissaire par pays, quelle qu'en soit la taille, est, à l'évidence, peu satisfaisante. Le Parlement, dont les pouvoirs seraient alors étendus, resterait élu au suffrage universel avec une représentation des Etats membres proportionnelle à leur taille démographique, tandis que le Conseil, devenu une sorte de Sénat, ou Chambre des Etats, serait composé d'un représentant par pays, quelle que soit sa taille.

Resterait à choisir, pour cette Chambre des Etats, une règle de décision pour chaque domaine, comme c'est le cas aujourd'hui, cette règle reflétant le degré de mise en commun des décisions dans le domaine et les pouvoirs respectifs des différents membres, notamment leur pouvoir de blocage. Ainsi, comme dans le système actuel, la règle de l'unanimité, qui confère à chaque Etat, grand ou petit, un droit de veto sur les décisions collectives, devrait-elle être cantonnée aux matières de la plus haute portée stratégique, mais bannie de toutes celles pour lesquelles on souhaite voir émerger les « biens publics européens », et notamment des décisions sur le budget européen, qui conditionnent le financement de bon nombre de ces biens.

De même, les seuils de majorité qualifiée devraient être choisis de manière telle qu'ils reflètent un arbitrage satisfaisant entre les exigences contradictoires de la protection des intérêts et des préférences de chaque Etat membre et de la possibilité de prendre des décisions sur les biens publics<sup>3</sup>. Les âpres négociations sur le choix de ces seuils qui ont marqué les CIG préparatoires du traité de Nice et du traité constitutionnel européen montrent bien l'importance que revêt ce choix de seuil : il définit notamment les pouvoirs respectifs

---

<sup>3</sup> En prévision de l'élargissement de la zone euro – qui devrait accueillir, en janvier 2007, un treizième membre, la Slovaquie -, la BCE s'est déjà dotée d'une nouvelle règle de représentation des banques centrales nationales, fondée sur un système de rotation, selon laquelle le poids de chaque Etat membre dépend de sa taille.

des « petits » et des « grands » Etats, en ce qu'il détermine les possibilités de formation de coalitions gagnantes et, peut-être plus important encore, de minorités de blocage. Sans doute conviendrait-il de choisir pour les « biens publics européens » que l'on souhaite voir fournis des seuils relativement plus bas qu'aujourd'hui ; mais ce choix reflétant les préférences quant au degré de centralisation, on peut comprendre qu'il fasse l'objet de débats. En revanche, il nous paraît évident que les pays de la zone euro, qui ont choisi de lier étroitement leurs destins économiques, doivent choisir un seuil plus bas et reflétant autant que possible l'importance économique des différents pays membres.

### **EUROPEENS DE TOUS LES PAYS...**

Le problème de la souveraineté économique européenne peut finalement se résumer de la manière suivante : les autorités investies de la légitimité d'agir pour l'avenir et de réagir aux événements imprévus du présent, les gouvernements nationaux, ne disposent plus vraiment des instruments pour le faire. Les autorités qui disposent des instruments de l'action, par exemple la BCE ou la Commission européenne, n'ont pas vraiment la légitimité de les utiliser au service d'une politique. D'un côté, une légitimité sans instruments, de l'autre, des instruments sans légitimité. « L'Europe des biens publics » vise à restaurer la légitimité du pouvoir européen.

Mais l'enjeu de la réforme économique de l'Europe est aussi un enjeu global, car du retour de l'économie de l'Union européenne au premier plan de la scène mondiale dépend en partie la résorption des déséquilibres croissants de notre mondialisation, à commencer par le déficit extérieur des Etats-Unis. L'Union européenne ne doit pas rester à l'écart de la prospérité mondiale et elle ne peut pas s'abstraire de ses responsabilités de grande puissance. Elle a un avenir à y gagner.

# La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR)<sup>1</sup>

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

## En finir avec Malthus

Comme le remarquait non sans malice Hotelling (1931)<sup>2</sup>, « l'économie des ressources épuisables est une véritable forêt de problèmes fascinants ». L'économie de l'environnement entremêle en effet les problèmes économiques et politiques les plus complexes en théorie et les plus retors en pratique : la justice entre les générations, la justice entre les individus, la préservation des biens publics, la gestion des externalités, la cohérence temporelle des politiques publiques et l'action collective internationale.

Il n'est donc guère surprenant que l'on soit tenté de caricaturer ses enjeux et que se répande dans le débat public une fausse alternative formulée il y a déjà plus de trois décennies par le fameux Rapport Meadows (1972) : « la décroissance ou la mort ». A un économisme simpliste qui réduit souvent la question environnementale à une analyse coûts/bénéfices fait ainsi pendant un environnementalisme radical qui réduit l'analyse du système économique à un productivisme destructeur et prône la fin de l'élévation des niveaux de vie dans le monde dans le but de permettre la survie de l'espèce humaine. Ces courants de pensée ne font qu'un et découlent directement des lugubres réflexions de Malthus sur l'arithmétique statique entre ressources disponibles et nombre de bouches à nourrir.

Il faut au contraire comprendre qu'il n'y a pas d'arbitrage entre croissance économique et préservation des ressources naturelles, les deux questions étant indissociables. Les véritables arbitrages portent sur les différents modes de développement durable - défini par le Rapport Brundtland (1987) comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » - et les moyens pratiques de les mettre en œuvre.

La politique environnementale est en effet un art d'exécution : tout est affaire de moyens dès lors que les fins font, sur l'essentiel, l'objet d'un consensus. Ainsi, les Etats européens sont-ils parvenus à s'accorder en mars 2007 sur l'objectif de réduire de 20% d'ici à 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990. Mais comment faire que l'ambition d'une Europe durable ne devienne pas « un agenda de Lisbonne » bis, une immense ambition aux moyens minuscules ?

Le problème principal de l'économie de l'environnement peut donc être défini à la fois comme la recherche d'un nouveau mode de croissance et la transformation d'un consensus moral sur les fins en moyens d'action politique. L'Union européenne est aujourd'hui le lieu où le consensus moral est le mieux partagé et où les moyens politiques de l'action collective sont les plus puissants. L'Union européenne, à travers la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche, est donc l'échelle pertinente qui peut rendre opératoire une nouvelle croissance « écogène », à condition d'en préciser le cadre d'analyse et le contexte institutionnel.

---

<sup>1</sup> Le projet de la C3eR a été exposé pour la première fois dans Jean-Paul Fitoussi « L'énergie pour relancer l'Europe », *Le Monde*, 7 novembre 2006.

<http://www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/presse/monde-07-11-06.html>

<sup>2</sup> Harold Hotelling, "The Economics of Exhaustible Resources", *The Journal of Political Economy*, Vol. 39, No. 2. (Apr., 1931), pp.137-175.

## La question théorique : la croissance « écogène »

La notion de croissance « écogène », que nous proposons ici, mêle les concepts de croissance endogène (croissance par accumulation d'un facteur interne) et de croissance écologique (croissance préservant les ressources naturelles de la croissance). Ces deux dimensions doivent être considérées ensemble pour deux raisons : d'abord parce que la « demande d'environnement » sera l'une des sources principales de la croissance économique ; ensuite parce, pour y répondre, les questions environnementales et énergétiques doivent être associées à celle de la recherche au plan des politiques publiques.

- Au fur et à mesure que nos sociétés s'enrichissent, la demande d'environnement ne peut qu'aller croissante, comme est allée croissante dans le passé la demande de biens et services "de luxe" (c'est-à-dire celle qui concerne les biens autres que de première nécessité). L'erreur commune est de penser que la préoccupation écologique implique la décroissance, alors qu'elle est un moteur d'une croissance nouvelle. La Commission européenne estimait ainsi à 500 milliards d'euros le marché mondial des biens et services environnementaux en 2003 et prévoit pour lui un taux de croissance de 5% par an.

- L'économie n'est pas un univers clos, autonome, régi par des lois indépendantes<sup>3</sup>. C'est au sujet de la question écologique que cette vérité est la mieux comprise : le processus économique y apparaît naturellement comme participant d'un échange réciproque avec son environnement.

La particularité de cet échange est qu'il n'est pas régi par les lois intemporelles de la mécanique mais par celles de la thermodynamique et notamment la loi d'entropie. Née d'un mémoire de Sadi Carnot (1824), la thermodynamique établit que, dans l'univers, la quantité d'énergie libre (susceptible d'être transformée en travail mécanique) diminue avec le temps. Il s'agit donc d'une loi temporelle d'évolution qui nous renvoie à la finitude du monde, tout en laissant dans l'indétermination le moment où surviendrait "la mort de la chaleur", comme le disaient les premières formulations de la théorie.

Sous l'impulsion de Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994) -dont les travaux sur les relations entre les processus économiques et la physique furent pionniers- de nombreux chercheurs tentèrent sans grand succès de formuler une théorie "entropique" de l'économie et de la société, en particulier au cours des années 1970.

Mais Georgescu-Roegen lui-même ne pensait pas qu'il soit utile, ni même souhaitable, de tenter de construire une métathéorie dans un domaine caractérisé par des incertitudes aussi fondamentales : "L'évidence millénaire que la vie va toujours dans une seule direction suffit comme preuve de l'irréversibilité de la vie pour l'esprit courant, mais pas pour la science... La thermodynamique classique, en apportant la preuve -valable suivant le code de procédure scientifique officiel- qu'il existe des processus irréversibles même dans le domaine physique, a réconcilié l'état de la science avec le bon sens."

L'important est de comprendre que le processus économique, à l'impossible autonomie, produit du fait de ses multiples interactions avec la nature des conséquences irréversibles. Nous puisons dans des stocks de ressources naturelles non renouvelables (pétrole, matières premières, etc.) et dégradons ou modifions qualitativement les fonds environnementaux en leur imposant un rythme d'exploitation supérieur à leur capacité de régénérescence (terres agricoles, eau, ressources maritimes, etc.).

La loi d'entropie nous rappelle qu'il existe une flèche de temps et que nous laisserons ainsi aux générations futures un patrimoine naturel moindre, et sans doute moins adapté à leurs besoins que celui dont nous avons hérité pour les nôtres. Plus encore, le fait que

---

<sup>3</sup> Cette partie reprend Jean-Paul Fitoussi, « L'environnement de l'économie », *Le Monde*, 27 septembre 2006 [http://www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/presse/monde\\_27-09-06.html](http://www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/presse/monde_27-09-06.html)

l'exploitation des stocks de ressources épuisables libère la "vitesse" économique (la croissance) du rythme écologique contribue à la dégradation des fonds, notamment la biosphère, et peut susciter des changements irréversibles dans l'évolution des climats (cf. infra).

La décroissance ou même la stagnation ne sont pas une solution à ces problèmes : elles impliqueraient soit que l'on s'accommode des inégalités existantes ; soit au contraire que l'on impose un régime de redistribution tendant à l'équi-répartition des ressources -un cynisme insoutenable d'un côté, une utopie totalitaire de l'autre.

Mais la loi d'entropie n'est pas la seule flèche de temps qui gouverne notre évolution ; il en est une seconde moins tangible mais tout aussi déterminante : l'augmentation des connaissances. Une double irréversibilité marque ainsi le développement de l'humanité : l'accumulation des savoirs et du progrès des techniques d'un côté, la décumulation des stocks de ressources épuisables ou de la dénaturation tout aussi irréversible de certains fonds environnementaux de l'autre. Le temps de l'économie est, pour ces raisons, irréductiblement orienté : entropique pour les ressources et historique pour les institutions de production, d'organisation et de diffusion des connaissances. Les perspectives d'évolution du système tiennent en partie à l'espace aménagé entre ces deux processus dynamiques, écart qui peut faire penser à celui qui sépare les deux lames d'une paire de ciseaux. On peut ainsi décider d'une croissance aussi forte que l'on veut (donc d'un prélèvement sur les stocks de ressources) à condition de disposer d'un niveau de connaissances suffisant pour assurer la pérennité du système.

Or, la nature comme la connaissance sont des biens publics qui exigent l'intervention de l'Etat pour être "produits" en quantité suffisante. La seule issue au problème de la finitude de notre monde est de tenter de maintenir grandes ouvertes les lames des ciseaux en investissant dans l'éducation et la recherche -notamment d'énergies renouvelables et de tout ce qui peut réduire le contenu énergétique de notre niveau de vie- et dans la préservation de l'environnement, en inventant les moyens de ralentir le processus de décumulation des ressources naturelles.

### **La question politique : les limites de l'action collective mondiale**

Le rapport Stern (2006)<sup>4</sup>, qui propose une évaluation des conséquences économiques du réchauffement climatique et de possibles remèdes, est un bon point de départ pour la réflexion sur les aspects pratiques de la politique environnementale. Le texte met en avant un calcul simple : il en coûterait 1% par an du PIB mondial pour stabiliser les émissions de gaz à effet de serre (GES) à 550 ppm CO<sub>2</sub>e d'ici à 2050 ; le coût potentiel de l'inaction serait quant à lui de 5% à 20% du PIB mondial par an. Mettre en œuvre une politique environnementale à l'échelle mondiale visant à réduire fortement les risques de dérèglement climatique permettrait donc d'économiser de 4% à 19% du PIB annuel de la planète.

Le rapport Stern recense quatre moyens principaux pour atteindre cet objectif : la réduction de la demande pour les biens et services intensifs en GES, une meilleure efficacité productive, une action sur les émissions non énergétiques (e.g.: éviter la déforestation) et le passage aux technologies non-carboniques pour le chauffage, l'énergie et les transports.

Le constat comme les solutions avancées ont fait l'objet de nombreuses et diverses critiques que l'on peut regrouper sous trois rubriques.

---

<sup>4</sup> Rapport Stern (2006) <http://www.hm-treasury.gov.uk>

*La critique scientifique.* D'abord, le constat que l'activité humaine est à l'origine du réchauffement climatique est remis en cause par une minorité de scientifiques, une part plus importante contestant l'ampleur du réchauffement prévu et ses effets supposés. Le rapport Stern prévoit en effet que l'augmentation de la température du globe sous l'effet du réchauffement climatique pourrait atteindre 5° d'ici à 2035 et non 2 à 3° comme prévu par la majorité des études précédentes. De plus, l'évaluation du coût économique de cette augmentation, comme des efforts nécessaires pour qu'elle ne survienne pas, apparaît en net décalage par rapport à la littérature existante. Tol (2006) développe sur ces deux points une critique radicale, qualifiant les estimations du rapport d'« alarmistes » et d'« incompetentes »<sup>5</sup>. A l'inverse, Weitzman (2007)<sup>6</sup> montre que si l'incertitude scientifique sur l'ampleur du réchauffement et de ses effets est grande -au sens où il existe une probabilité, inconnue, que ces phénomènes atteignent des valeurs extrêmes -, alors il est, en bonne théorie économique, justifié de les « surpondérer » comme le fait le rapport, en recourant à un taux d'actualisation que de nombreux critiques considèrent comme trop bas.

*La critique éthique.* C'est aussi sur la valeur du paramètre d'actualisation que reposent les critiques concernant la dimension inter-générationnelle de l'analyse qui sous-tend les évaluations proposées dans le rapport. Les calculs effectués à l'aide des modèles de simulation très sophistiqués du rapport Stern reposent de manière cruciale sur les hypothèses faites quant à deux paramètres qui représentent respectivement l'équité inter-générationnelle et l'équité inter-individuelle. Pour certains, la pondération accordée aux générations futures serait trop importante et l'appréciation des risques futurs (incertains) par conséquent trop forte (Nordhaus), pour d'autres, celle accordée aux individus les plus pauvres serait en revanche trop faible (Dasgupta)<sup>7</sup>.

*La critique politique.* Lomborg (2006)<sup>8</sup>, qui se trouve à l'initiative du « Consensus de Copenhague », conteste pour sa part que le réchauffement climatique soit l'enjeu écologique le plus pressant de notre temps. Il insiste en particulier sur les problèmes majeurs d'action collective que soulèvent des solutions comme l'institution d'une taxe mondiale sur le carbone et enjoint les décideurs politiques à concentrer plutôt leurs efforts environnementaux sur les problèmes certains et les solutions faisables, par exemple l'éradication de la malaria.

De toutes, c'est la critique politique qui porte le plus loin, mais pas sous la forme où elle a été présentée. Le constat scientifique du réchauffement climatique est certes débattu, mais dans une perspective d'économie du risque, on ne peut écarter des conséquences catastrophiques du réchauffement, dont certaines se sont au demeurant déjà manifestées. L'analyse économique et philosophique de la justice sociale environnementale prête quant à elle toujours à discussion, et, dès lors que l'arithmétique de la justice spatiale ou temporelle repose sur des hypothèses transparentes et falsifiables, des résultats très différents en terme de politique publique sont également recevables.

Mais on peut regretter un problème de cohérence interne dans le rapport Stern : sa tonalité est alarmante, mais il omet de discuter véritablement de la faisabilité des solutions qu'il propose. Si tant est que l'on accepte les prémisses de l'analyse, comment réaliser à l'échelle de la planète l'institution d'une taxe sur le carbone ? Quelles seraient les institutions responsables du développement de cet instrument ? L'échelle planétaire est-elle la plus pertinente pour résoudre les problèmes d'action collective redoutables que soulève la

---

<sup>5</sup> Tol, "The Stern Review, a Comment", <http://www.fnu.zmaw.de/>

<sup>6</sup> Weitzman, [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic135505.files/Weitzman\\_Paper.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic135505.files/Weitzman_Paper.pdf)

<sup>7</sup> W. Nordhaus, "The Stern Review on the Economics of Climate Change" <http://nordhaus.econ.yale.edu/SternReviewD2.pdf>, P. Dasgupta "Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change". <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/STERN.pdf>

<sup>8</sup> Lomborg, <http://www.copenhagenconsensus.com/>



politique environnementale ? Sur ces questions décisives, le rapport Stern n'avance guère de propositions opérationnelles et c'est finalement sa lacune la plus grande.

### **La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR)**

Le problème d'action collective qui se trouve au cœur de la politique environnementale tient au fait que l'environnement est un bien public mondial. Il peut donc sembler inutile, voire périlleux de se contraindre à l'échelle régionale si cela n'a pour effet que de permettre aux autres parties du globe d'augmenter leur puissance économique<sup>9</sup>. Il faudrait donc d'abord contraindre les autres nations du monde à la modération, en particulier les pays émergents, avant de nous lancer plus résolument avec eux dans l'auto-restriction.

Dans notre cadre d'analyse, ce raisonnement apparaît erroné. Conçue comme procédant de la maîtrise de deux processus dynamiques, la solution du problème écologique pourrait tout aussi bien être un accélérateur de la croissance européenne, et non un handicap dans la concurrence mondiale. A mi-chemin entre la nation et le monde, l'Union européenne, région riche s'il en est, pourrait acquérir un avantage déterminant si elle parvenait à combiner le règlement (relatif) de la question de son indépendance énergétique, une politique mieux centralisée d'approvisionnement, le développement de la recherche d'énergies nouvelles, la consolidation de son avance dans le nucléaire et la garantie de normes environnementales suffisamment intelligentes pour tenir compte de sa diversité.

Par ailleurs, au nom de quel principe pourrait-on demander à des pays (pour l'heure) moins avancés que les nôtres (la Chine et l'Inde notamment), de limiter leur dynamisme économique aux fins de réduire leur prélèvement sur les ressources naturelles de la planète ? Notre moindre dynamisme n'est pas la conséquence d'une autolimitation volontaire, mais de notre niveau de vie bien plus élevé et de notre incapacité à régler nos propres déséquilibres économiques. Nous ne pouvons donc pas imposer aux pays moins développés que nous le rythme écologique, alors que c'est le fait de nous en être libérés qui nous a enrichis.

Nous avons donc à la fois de bonnes raisons d'agir à l'échelle européenne et de mauvaises raisons de tenter d'imposer au plan mondial un nouveau régime de croissance.

#### *Solution coasienne et solution pigouvienne*

L'analyse économique des questions environnementales repose de manière élémentaire sur l'idée d'une sous-évaluation par le système économique de l'utilisation des ressources naturelles par rapport à leur coût social. Il y a en théorie trois causes à cette sous-évaluation (Arrow et al. 2004)<sup>10</sup> : des droits de propriété mal définis, des externalités mal comprises, des subventions publiques mal ciblées. On peut imaginer en théorie deux types de solution de politique publique à cette sous-évaluation : la solution coasienne et la solution pigouvienne.

La solution coasienne (Coase, 1960)<sup>11</sup> pose que le marché, dès lors qu'il existe, peut efficacement allouer les ressources productives et que le rôle de l'Etat doit se limiter pour ce qui concerne la politique environnementale à la définition des droits de propriété. Ce raisonnement prolonge celui d'Hotelling (1931) qui tentait de discréditer le mouvement

---

<sup>9</sup> C'est d'ailleurs une critique que l'on entend littéralement dans certains milieux patronaux européens.

<sup>10</sup> Arrow et al (2004), "Are we consuming too much?" *Journal of Economic Perspectives* 18(3), 147-72.

<sup>11</sup> Coase, R. 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-44

« conservationniste » américain en montrant qu'il n'y avait pas de justification économique à l'intervention publique pour limiter une exploitation privée trop rapide d'une ressource épuisable.

La solution pigouvienne (Pigou, 1920)<sup>12</sup> préconise quant à elle d'utiliser l'outil fiscal et budgétaire pour modifier les prix relatifs et inciter ainsi les agents à mieux intégrer la préservation de l'environnement dans leurs plans de consommation et de production. La question est alors de savoir comment parvenir à faire que le système économique « internalise les externalités » au mieux et conduise à une valorisation de l'utilisation des ressources environnementales équivalente à sa valorisation sociale (Solow, 1974)<sup>13</sup>.

La stratégie environnementale de l'Union européenne est, en l'état actuel, paradoxale : elle penche nettement du côté de la solution coasienne, qui semble aujourd'hui insuffisante, tout en refusant de recourir à la solution pigouvienne, alors qu'une combinaison des deux se révélerait vraisemblablement plus efficace et qu'elle a les moyens de la mettre en œuvre.

### *L'état de la stratégie environnementale européenne et ses limites*

En Europe, la référence au développement durable est de nature constitutionnelle : elle a été introduite dès 1997 dans le traité d'Amsterdam. Le Conseil de Göteborg (2001) a ensuite ajouté un pilier environnemental à la « stratégie de Lisbonne » et adopté une position commune en faveur du développement durable. Il y a donc une véritable « préférence européenne pour l'environnement ».

La pierre angulaire de l'action de l'UE dans le domaine de l'environnement est actuellement le 6<sup>ème</sup> programme d'action communautaire pour l'environnement, intitulé « Environnement 2010, notre avenir, notre choix » qui est centré sur quatre priorités : les changements climatiques et le réchauffement planétaire ; la préservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages ; les problèmes liés à l'environnement et à la santé et enfin les ressources naturelles et la gestion des déchets.

S'agissant du problème environnemental qui semble le plus pressant, le réchauffement climatique, les engagements européens découlent du protocole de Kyoto, en vigueur depuis mars 2005. Dans ce cadre, l'Union s'est fixée comme objectif de réduire les émissions de GES, de 8% en 2012 et de 20 % en 2020 par rapport à 1990. Mais le troisième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2001, 2007)<sup>14</sup> a montré que les engagements de Kyoto seraient insuffisants pour contenir l'ampleur du réchauffement climatique. C'est une division par quatre des émissions des pays industrialisés d'ici le milieu du siècle qui s'avère nécessaire.

C'est pourquoi, outre la création de l'Agence européenne de l'environnement, l'UE a introduit, en 2005, le premier système au monde d'échange de « permis d'émission », le système européen d'échange de quotas d'émissions, marché libre qui permet de déterminer un prix aux émissions de carbone. Le mécanisme est le suivant : les gouvernements de l'UE délivrent aux entreprises du secteur industriel et énergétique des quotas d'émission, grâce auxquels ces dernières sont autorisées à produire des émissions de dioxyde de carbone (principal gaz à effet de serre) jusqu'à un certain plafond. Les entreprises qui n'utilisent pas l'intégralité de leur quota peuvent vendre leur surplus à celles qui souhaitent éviter les amendes très élevées qui sont infligées en cas de dépassement du plafond d'émission. Bien

---

<sup>12</sup> Pigou A.C., 1920, *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres.

<sup>13</sup> Solow, R. (1974). "The economics of resources and the resources of economics", *American Economic Review*, May: 1- 14.

<sup>14</sup> GIEC 2001 <http://www.ipcc.ch/pub/un/syrfrench/spm.pdf> et 2007 <http://www.ipcc.ch/>



que théoriquement séduisante, ce dispositif présente, dans moins dans sa phase de « rodage », plusieurs défauts.

En premier lieu, les gouvernements nationaux ont tendance, lors de la définition de l'enveloppe totale de quotas nationaux d'émission, au laxisme, comme l'a montré récemment le rejet par la Commission européenne de la quasi-totalité des plans nationaux pour la période 2008-2012, plans qui ont dû être revus à la baisse. L'une des conséquences de ce laxisme est que le marché des « droits à émettre » n'est plus en mesure de fixer un prix : ainsi, en 2006 et au début de 2007, l'abondance de quotas émis a-t-elle engendré un excès d'offre structurel sur ce marché, provoquant un effondrement du prix et anéantissant toute incitation à réduire les émissions.

En deuxième lieu, le marché, s'il est efficace pour allouer les quotas aux entreprises selon leur efficacité dans la réduction de la pollution, se révèle très volatile, parce que les comportements spéculatifs y sont importants, ce qui tend à brouiller les signaux économiques. En outre, le mécanisme ainsi créé ne couvre qu'une partie, en fait minoritaire, des activités humaines émettant des GES ; d'autres, telles que les transports, le chauffage, etc., y échappent complètement. Enfin, ce système de marché n'engendre aucune recette publique, puisque les quotas d'émissions sont distribués gratuitement aux entreprises.

Pourquoi ne pas combiner cette solution coasienne à un dispositif pigouvien, par exemple en vendant les « droits à émettre » aux enchères ? Les recettes ainsi dégagées pourraient alimenter le budget européen, ou réduire d'autant d'autres prélèvements obligatoires nationaux, selon la logique du « double dividende » souvent invoquée en faveur des taxes « écologiques »<sup>15</sup>.

Cette solution coasienne pour les émissions de GES se combine à une solution de marché encore plus classique pour les questions énergétiques. La Commission européenne a ainsi pour ambition de construire un marché unique de l'énergie en obtenant des Etats qu'ils démantèlent leurs opérateurs historiques. Or il se trouve qu'en ce domaine, et notamment pour l'électricité, la concurrence est un moyen périlleux, comme l'ont montré les nombreux black-out qu'elle a provoqués aux Etats-Unis et celui qui a failli frapper l'Europe récemment. Les Etats s'y résignent en apparence, tout en opposant la plus ferme des résistances à la prise de contrôle de leurs entreprises énergétiques par d'autres entreprises européennes.

La recherche sur les technologies environnementales est enfin limitée au programme LIFE +, qui disposera d'un budget de 2,1 milliards EUR pour la période 2007-2013.

### *Les NT2e et la C3eR au service du modèle et du projet européens*

La refondation de l'Europe exige une aventure à la fois novatrice et originelle, un projet à la hauteur des défis d'aujourd'hui mais plongeant ses racines dans les ambitions d'hier. Construire une union politique entre des Etats souverains est une tâche difficile entre toutes. Mais il est des moments de l'histoire qui lui sont propices, où l'union s'impose en raison des effets néfastes de la désunion. Le projet qui ouvre le chemin de l'union doit alors être substantiellement politique, même si son prétexte est technique. Les pères fondateurs de l'Europe avaient bien compris cette nécessité lorsqu'ils eurent l'idée de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) : que d'anciens ennemis mettent en commun

---

15 Voir, notamment, Chiroleu-Assouline M. [2001], « Le double dividende – Les approches théoriques », Revue Française d'Economie, vol. XVI, n° 2, octobre, pp. 119-147 ainsi que Roger Guesnerie : Kyoto et l'économie de l'effet de serre ", Conseil d'analyse économique n° 39, Paris, La Documentation française, 2003 et OFCE, Les réformes fiscales Europe 1992-2001 <http://www.senat.fr/rap/r02-343/r02-34336.html#toc426>

certaines des moyens les plus puissants de la guerre tout en prétextant d'un souci économique est un stratagème d'une intelligence rare.

Nous vivons aujourd'hui un moment semblable où il nous faut relever un défi capital : celui des nouvelles technologies de l'environnement et de l'énergie (NT2e) et, pour le mettre en œuvre, nous avons besoin d'un cadre institutionnel qui pourrait être la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR). Il s'agit là aussi d'un projet apparemment technique mais substantiellement politique, puisqu'il concerne tout à la fois la question de l'influence géopolitique de l'Europe, celle de son indépendance énergétique et les légitimes inquiétudes écologiques des populations.

La C3eR ne serait au demeurant qu'une application, effective, du programme de Lisbonne. Elle poursuivrait deux objectifs étroitement liés entre eux : l'indépendance énergétique de l'Europe, qui serait doublement servie par les nouvelles technologies de l'énergie et de l'environnement et par l'accroissement du pouvoir de négociation de l'Europe sur les marchés mondiaux ; la préservation et l'amélioration de notre écosystème.

L'Union européenne dispose de l'échelle appropriée, des instruments institutionnels pour répondre à ce défi. Qui plus est, son modèle socio-culturel repose en partie sur une préférence pour l'environnement. Cette ambition permettrait de réinventer le projet européen lui-même, comme en 1950 où la CECA a joué le rôle de laboratoire institutionnel pour la future Europe des traités de Rome.

La CECA avait pour ambition de mettre en commun les matières premières de la guerre pour la rendre matériellement impossible. La C3eR viserait à mettre en commun les ressources du développement économique pour empêcher son épuisement et relancer la croissance européenne.

Le traité de la CECA, signé pour cinquante ans, a expiré en juillet 2002 sans être renouvelé. Les actifs financiers de la CECA (1,6 milliards d'euros) ont été transférés à la Commission européenne. Le revenu annuel net de ce fonds est de 45 millions d'euros et sert aujourd'hui à financer la recherche dans le secteur du charbon et de l'acier. On pourrait utiliser ces fonds pour constituer l'amorce du noyau dur financier de la plus vaste ambition que serait la C3eR. Mais surtout, les instruments pigouviens européens doivent être mobilisés au service de cette ambition nouvelle.

La C3eR reposerait avant tout sur des incitations fiscales communes à tous les pays membres, autrement dit sur des subventions coordonnées, c'est-à-dire, contrairement à la CECA, sur une intégration positive et non négative. La création de la C3eR pourrait de surcroît être l'occasion historique de corriger l'erreur ayant conduit à confier une mission politique à une autorité indépendante (la Haute autorité, qui deviendra la Commission européenne). La C3eR, qui procéderait notamment du budget européen, devrait être gérée par une instance ad hoc du Parlement européen, dont l'ancêtre est l'Assemblée de 1951, et constituer ainsi le cœur de son nouveau pouvoir démocratique dans l'Union européenne.

L'Europe pourrait ainsi devenir le centre mondial de production des énergies propres, qu'elle pourrait vendre à ses concurrents et diffuser à moindre coût aux pays en développement. Robert Schuman ne parlait-il dans sa déclaration du 9 mai 1950 d'utiliser la production européenne de charbon et d'acier permise par la CECA pour œuvrer au « développement du continent africain » ?

C'est le développement de la production de charbon qui était au centre de la CECA, c'est la réduction de la production de carbone qui serait au centre de la C3eR.

## *Les instruments de la C3eR*

### Le budget européen et la fiscalité européenne au service de l'environnement

Le budget européen est l'instrument naturel de financement des « biens publics européens ». Pourtant, son mode de fonctionnement actuel est profondément insatisfaisant et son avenir proche risque d'en montrer plus encore les limites<sup>16</sup>.

Ses principales faiblesses tiennent à sa taille, à peine supérieure à 100 milliards d'euros (pour près de 500 millions de citoyens européens), soit un peu plus de 1% du PIB de l'UE, alors que les budgets publics des Etats membres représentent entre 35% et plus de 50% de leur PIB, et les budgets centraux des fédérations existantes entre 15% et 25% du leur ; à son mode de financement, actuellement fondé principalement sur des contributions nationales proportionnelles au revenu national brut (RNB) des Etats membres ; aux faibles marges de manœuvre restant pour le financement de politiques communes, alors que celles qui absorbent la plus grande part des fonds – singulièrement la Politique agricole commune (PAC) – sont très contestées ; et, plus fondamentalement, au processus de décision sur ce cadre financier, qui ne peut produire qu'une minimisation des moyens accordés aux biens publics européens.

Contrairement au mode de décision qui prévaut actuellement, caractérisé par une programmation pluriannuelle sur sept ans, qui accroît excessivement l'inertie budgétaire et en altère le caractère démocratique en désynchronisant décisions budgétaires et élections, et par l'exigence d'unanimité, qui favorise les marchandages et les égoïsmes nationaux – avec notamment la recherche du « juste retour », tout en limitant exagérément et la taille du budget et la possibilité de financer des biens publics ou des politiques communes, il est impératif d'accroître le rôle du Parlement et la fréquence de ses contrôles, et de passer à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les décisions budgétaires. Tout en distinguant dans chaque institution la zone euro du reste de l'Union, dans la mesure où la première constitue un ensemble plus intégré et aux besoins différents du reste, notamment en matière de stabilisation conjoncturelle et de coordination des politiques budgétaires.

En outre, il conviendrait de doter le budget de véritables ressources propres. La création d'un véritable pouvoir d'imposition de l'Union pourrait consister à confier à chacune de ces entités une ressource fiscale « propre »<sup>17</sup>. Une fois fait ce choix, politique autant qu'économique, la réforme essentielle serait que les décisions sur l'assiette et le taux d'imposition soient prises, par les assemblées européennes, séparément de celles qui concernent la nature et le montant des dépenses, comme c'est le cas aujourd'hui dans toutes les démocraties.

Même en maintenant les budgets européens dans des proportions modestes, il serait alors possible de mettre en place un fédéralisme « pigouvien », dans lequel ces budgets joueraient un rôle d'incitation comparable à celui que la démarche pigouvienne fait jouer aux subventions et aux taxes dans les contextes de biens collectifs et de nuisances collectives classiques, dont le plus courant est celui de la pollution – avec le fameux principe du « pollueur-payeur ». Les budgets nationaux demeureraient alors plus importants que les budgets européens, qui seraient utilisés, au moins en partie, pour subventionner certaines dépenses ou pénaliser certains comportements.

---

<sup>16</sup> Voir J. Le Cacheux, « Budget européen : le poison du juste retour », Notre Europe, juillet 2005  
<http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud41-fr.pdf>

<sup>17</sup> Voir J. Le Cacheux, « Funding the European Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax », *Etudes de Notre Europe*, <http://www.notre-europe.eu/> à paraître.

## La PAC

L'agriculture ne joue pas un rôle négligeable dans l'économie de l'environnement. La répartition des émissions de GES selon le rapport Stern serait la suivante : émissions énergétiques : 65% (dont transports : 14%, industrie : 14%, énergie : 24%, immeubles : 8%, autres : 5%) ; émissions non énergétiques : 35% (dont agriculture : 14%, exploitation de la terre : 18%, déchets : 3%). Pour un pays comme la France, l'agriculture représente 18,8% des émissions.

Certes, l'article 3 du règlement 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC, constitue l'amorce d'une éco-conditionnalité et prévoit la réduction ou la suppression des paiements en cas de non-respect des règles communautaires. Mais les instruments de la PAC demeurent peu orientés vers les priorités environnementales.

Pour y remédier, des choix devront être faits, qui sont souvent difficiles : ainsi, par exemple, l'encouragement au développement des biocarburants, et plus généralement de la biomasse, qui fournissent des sources d'énergie renouvelables et moins émettrices de GES que les carburants fossiles, risque aussi d'engendrer un renforcement de la spécialisation des exploitations de grandes cultures, sans doute gourmande en intrants polluants (engrais chimiques et pesticides, notamment) et nuisible à la bio-diversité et à la qualité des paysages, sans parler des conséquences probables en termes de hausse des prix des denrées alimentaires, du fait de la réduction de l'offre disponible pour l'alimentation humaine. Mais il est temps d'engager cette réflexion.

## Le Pacte de stabilité et de croissance durable

Le Pacte de stabilité doit devenir le deuxième pilier de la stratégie environnementale européenne. Il faudrait exclure l'investissement public en nouvelles technologies de l'environnement et de l'énergie du calcul du déficit budgétaire. Il appartiendrait au Conseil européen de dire ce qu'il considère comme faisant partie de cette catégorie de dépenses. Le Conseil inciterait alors les gouvernements à orienter leur choix vers les dépenses de l'avenir.

Beaucoup mieux qu'une coordination, nécessairement difficile et longue, cette règle pourrait participer à l'émergence d'une véritable politique européenne environnementale. Elle donnerait un véritable pouvoir d'impulsion au Conseil européen dans les priorités que l'Europe entend déployer. Elle permettrait à l'Europe de développer effectivement, avec ses puissants moyens, les biens publics européens.

## **Pour la maternité : Mieux concilier fécondité et emploi des mères**

Hélène Périvier

En ce début d'année 2007, l'Insee annonce que la France est désormais le pays le plus fécond d'Europe. Ce constat est sans aucun doute une bonne nouvelle, dans la mesure où il reflète un dynamisme démographique que beaucoup de nos voisins nous envient. Il n'en reste pas moins qu'il représente un formidable défi à relever pour la France. En effet, si les femmes françaises font beaucoup d'enfants, la plupart d'entre elles sont aussi actives (8 sur 10 parmi celles âgées de 25 à 54 ans). Mais, aujourd'hui encore, l'arrivée d'un enfant implique le retrait de la mère momentanément, définitif ou partiel du marché du travail : plus de la moitié des enfants de moins de trois ans sont ainsi gardés par leur mère inactive. L'organisation sociétale nécessaire à l'accueil des jeunes enfants est loin d'être satisfaisante. Ces parcours professionnels hachés ou longuement interrompus pèsent sur l'égalité entre les sexes dans l'emploi, et plus généralement sur le fonctionnement juste et efficace de la société et de l'économie. C'est pourquoi, comme ce chapitre le propose dans sa conclusion, il convient de mettre en place les institutions qui permettraient aux mères de rester actives dans de bonnes conditions en facilitant une meilleure répartition des rôles entre les femmes et les hommes tant dans la sphère privée que sur le marché du travail. De cela dépend non seulement l'équilibre économique du pays, mais également et surtout l'application du principe de justice qui exige que les individus puissent réaliser leur projet de vie sans être marqués du sceau de leur appartenance à l'un des deux sexes.

### **Une fécondité française dynamique**

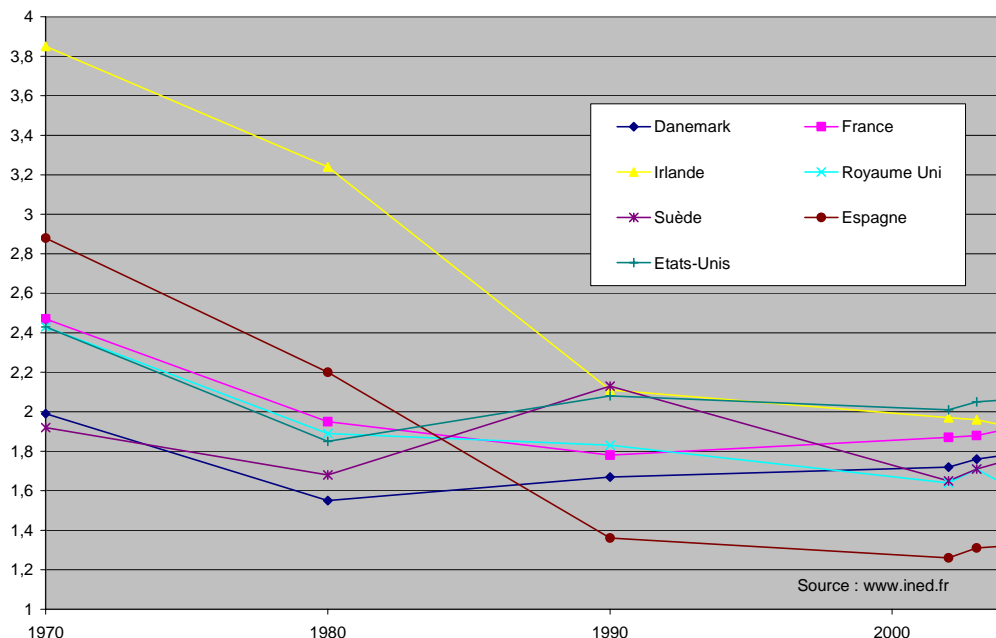
Depuis 20 ans, la France est l'un des pays les plus féconds de l'Union européenne (voir graphique 1). L'Union européenne (25) affiche en moyenne une fécondité de 1,52 enfant par femme en 2005. Seuls quelques pays de l'Europe du Nord ont un indice conjoncturel de fécondité supérieur à 1,7 enfant par femme : le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Du côté des nouveaux entrants, il est souvent inférieur à 1,4 enfant par femme (Slovaquie, Slovénie, Pologne, Lituanie, et République tchèque), de même que dans les pays du Sud (Grèce, Italie, Portugal et Espagne). Selon les derniers travaux de l'Insee (Richet-Mastain, 2007)<sup>1</sup>, en France, les naissances sont en forte augmentation en 2006 et atteignent même leur niveau le plus élevé

---

<sup>1</sup> Richet-Mastain Lucile, 2007, « Bilan démographique 2006 : un excédent naturel record », *Insee Première*, n°1118.

depuis 1981 : l'indicateur conjoncturel de fécondité atteint 2,0 enfants par femme, niveau le plus haut depuis 3 décennies.

**Graphique 1. Evolution des taux de fécondité dans certains pays occidentaux**



Source : INED.

En 2006, 830 900 naissances ont été comptabilisées (France métropolitaine et départements d'outre-mer) en hausse de presque 3% en un an. Le nombre de naissances est plus élevé que le pic de l'an 2000, et atteint un niveau jamais observé depuis vingt-cinq ans.

Le nombre de femmes de 20 à 40 ans, à l'origine de 95 % des naissances, continue de diminuer (28 000 femmes de moins qu'en 2005, soit - 0,3 %), mais les femmes ont dans l'ensemble plus d'enfants qu'auparavant, même si dans les faits cette augmentation ne concerne que les mères de 30 ans ou plus. En 2006, 52,8 % des nouveau-nés ont ainsi une mère âgée d'au moins 30 ans, alors qu'ils n'étaient que 44,3 % en 1996. L'âge moyen de la maternité continue lui aussi de s'élever : en 2006, une femme accouche en moyenne à l'âge de 29,8 ans, au lieu de 29,0 ans il y a dix ans et 27,7 ans il y a vingt ans.

Les femmes qui ont achevé leur vie féconde ont eu en moyenne plus de deux enfants. Pour les femmes nées en 1956, la descendance finale<sup>2</sup> s'établit à 2,14 enfants. Pour celles nées en 1966, elle dépassera 2 enfants, et celles nées en 1976 ont déjà eu en moyenne 1,69

<sup>2</sup> La descendance finale est le nombre moyen d'enfants que mettrait au monde une génération de femmes, non soumises à la mortalité, tout au long de leur vie féconde.

enfant en 2006 et on peut envisager une descendance finale au moins égale à 1,95 enfant par femme.

Ce dynamisme démographique est en partie dû à la politique familiale généreuse qu'offre la France, qui consacre environ 2,8% de son PIB à la famille et à la maternité, les ménages recevant en moyenne 44 milliards d'euros à ce titre en 2003 (Betchel et Caussat, 2005)<sup>3</sup>. En effet, élever un enfant est coûteux : s'il est âgé de moins de 14 ans, le «coût moyen» d'un enfant vivant avec ses deux parents est ainsi estimé à 20 % du revenu de la famille et à 30% s'il vit avec un seul de ses parents (Courtioux, Laïb, Le Minez et Mirouse, 2005)<sup>4</sup>. La politique familiale française couvre heureusement une part importante de ce coût, les transferts et prélèvements réduisant sensiblement l'écart moyen de niveau de vie entre familles et ménages sans enfant.

Leur impact redistributif est central dans l'ensemble de la politique sociale en France. Mais si le coût de l'enfant est relativement bien pris en charge par la collectivité, cela ne suffit pas à expliquer le taux de fécondité élevé qui prévaut en France. En effet, la France n'est qu'au 7<sup>ème</sup> rang européen (UE-15) en termes de dépenses en direction des familles ; les pays du nord, la Suède (2,9%), la Finlande (3%) et le Danemark (3,8%), y consacrent une part plus importante de leur richesse nationale. Leur taux de fécondité, bien que soutenus relativement à d'autres pays, restent néanmoins nettement inférieur à celui de la France. Certes, les pays ayant une politique familiale quasi-inexistante (comme par exemple l'Espagne, dont la politique familiale représente seulement 0,5 point de son PIB ou la Grèce avec 1,8%) ont des taux de fécondité très faible. La générosité publique apparaît donc comme une condition nécessaire au soutien de la natalité mais pas suffisante.

### **De l'emploi des mères et des femmes en général...**

De façon générale, la présence d'enfant au sein du ménage modifie les comportements d'activité des parents. Les tâches spécifiques, mais aussi domestiques augmentent avec l'arrivée d'un enfant. De plus, l'emploi du temps se fait plus rigide sous l'effet combiné du rythme biologique de l'enfant et des horaires des services de garde. Ce surcroît de travail est

---

<sup>3</sup> Betchel et Laurent Caussat, 2005 : « Les transferts sociaux en faveur des familles : une évaluation macro-économique », *Etudes et Résultats*, DREES, n°376.

<sup>4</sup> Pierre Courtioux, Nadine Laïb, Sylvie Le Minez et Benoît Mirouse, 2005 : « L'incidence du système de prélèvements et de transferts sociaux sur le niveau de vie des familles en 2004 : une approche par microsimulation », *Etudes et Résultats*, n°408.



assumé principalement par les femmes (Brousse, 2000)<sup>5</sup>. On observe ainsi que la présence d'enfants, quel que soit leur âge, a un effet négatif sur l'emploi des mères et positif sur celui des pères. De plus, l'effet de la parentalité est plus fort en valeur absolue pour la mère que pour le père (tableau 1). En moyenne, dans les pays de l'OCDE, la présence d'un enfant augmente l'écart de taux d'emploi entre les sexes d'environ 11 points de pourcentage. Alors que le taux d'activité des femmes décroît généralement à mesure qu'augmente le nombre d'enfants, celui des hommes s'élève (OCDE, 2002)<sup>6</sup>. Le Danemark fait exception, puisque la présence d'enfant réduit l'écart d'emploi entre les deux sexes. La maternité y accroît la fréquence du temps partiel, surtout chez les femmes ayant fait des études supérieures.

Dans les autres pays, la présence d'enfant pèse plus ou moins sur l'emploi des mères. Par exemple, si le taux d'emploi des femmes sans enfant est plus élevé en Allemagne qu'en France (respectivement 77,3% et 73,5), le taux d'emploi des mères allemandes est plus faible que celui des Françaises (pour un enfant 70,4% contre 74,1%). Certes d'autres facteurs contribuent à expliquer cet écart, comme les différences de qualification par exemple. En outre, la maternité augmente la fréquence de l'emploi à temps partiel alors que la paternité réduit le taux de travail à temps partiel des hommes (initialement très faible). Aux Pays-Bas, plus de 80% des mères de deux enfants et plus travaillent à temps partiel, 60% en Allemagne et au Royaume-Uni. Au total, la présence d'enfant a d'autant plus d'effet sur l'emploi des mères que le niveau de qualification de celle-ci est faible.

---

<sup>5</sup> Brousse Cécile, 2000, « La répartition du travail domestique entre conjoints reste largement spécialisée et inégale », France, *Portrait Social 1999-2000*.

<sup>6</sup> Les différences de degré d'insertion des mères sur le marché du travail d'un pays à l'autre n'expliquent pas entièrement les différences de taux d'emploi total des femmes. En effet, dans certains pays où le taux d'emploi total des femmes est faible (Grèce, Italie, Espagne), l'effet de la présence d'enfant sur l'emploi des mères n'est pas plus marqué.

**Tableau 1 : taux d'emploi des femmes et écart d'emploi entre les hommes et les femmes selon la présence d'enfants en 2000, personne âgée de 25 à 54 ans**

	Total		Pas d'enfant		Un enfant		Deux enfants et plus	
	Tx d'emploi	Ecart H/F	Tx d'emploi	Ecart H/F	Tx d'emploi	Ecart H/F	Tx d'emploi	Ecart H/F
Autriche	73,5	16,2	76,0	10,5	75,6	18,5	65,7	29,0
Belgique	67,8	20,1	65,6	17,4	71,8	23,5	69,3	24,7
Danemark (1998)	80,5	7,7	78,5	7,7	88,1	3,5	77,2	12,9
Finlande (1997)	77,6	7,0	79,2	0,1	78,5	11,8	73,5	19,7
France	69,6	17,7	73,5	9,6	74,1	18,7	58,8	32,0
Allemagne	71,1	16,3	77,3	7,2	70,4	21,2	56,3	35,6
Grèce	52,6	35,9	53,1	31,1	53,9	40,3	50,3	45,4
Irlande	53,1	29,0	65,8	14,1	51,0	33,2	40,8	43,2
Italie	50,7	33,9	52,8	26,2	52,1	40,9	42,4	49,9
Luxembourg	63,0	29,8	68,7	21,3	65,8	30,4	50,1	46,1
Pays-Bas	70,9	21,4	75,3	15,6	69,9	24,3	63,3	30,8
Portugal	73,9	16,4	72,6	13,4	78,5	16,6	70,3	24,8
Espagne	50,6	34,8	54,6	26,0	47,6	44,7	43,3	48,6
Suède	81,7	4,1	81,9	-0,4	80,6	9,8	81,8	9,4
R-U	73,1	14,4	79,9	5,4	72,9	17,1	62,3	28,2
Rép. Tch.	73,7	15,6	80,8	5,4	72,3	21,2	59,4	33,5
Hongrie	61,7	16,0	Nd	nd	nd	Nd	Nd	nd
Pologne	72,0	9,6	Nd	nd	nd	Nd	Nd	nd
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>69,0</b>	<b>18,6</b>	<b>73,7</b>	<b>11,8</b>	<b>70,6</b>	<b>22,9</b>	<b>61,9</b>	<b>32,3</b>
Etats-Unis (1999)	74,1	14,8	78,6	7,2	75,6	17,4	64,7	29,0

Source : OCDE, Perspective de l'emploi 2002.

En France, les mères sont en générale présentes sur le marché du travail, mais cette présence se fait au prix d'un ajustement de leur temps de travail via le temps partiel. L'écart de taux d'emploi entre les hommes et les femmes passe de moins de 10 points en l'absence d'enfant à plus de 30 points lorsqu'il y en a deux ou plus, alors qu'en Suède par exemple, il est quasi-nul sans enfant et monte à moins de 10 points en présence de deux enfants ou plus (tableau 1). Le taux d'emploi des mères se réduit dès le deuxième enfant, mais ceci est particulièrement marqué à partir du troisième enfant, qui implique souvent le retrait de la mère du marché du travail. La comparaison des modèles d'emploi des mères cache en fait de grandes disparités selon le niveau de qualification. En effet, le taux d'emploi des femmes ayant deux enfants et plus est, dans la plupart des pays, plus élevé que celui des femmes ayant un faible niveau d'instruction et ceci qu'elles aient des enfants ou non (ODCE, 2002).

En outre, l'âge de l'enfant influence négativement l'emploi des mères. Le taux d'activité des femmes âgées de 30 à 34 ans passe de 84,1%, lorsque le plus jeune enfant est âgé de 6 à 17 ans, à 60% lorsqu'il a moins de trois ans (Boyer, 1999). Le rang de l'enfant associé à son âge est un facteur explicatif important du niveau d'activité des mères : alors que le taux d'activité des femmes en couple est de 75,9%, il chute de 15 points lorsqu'elles ont deux enfants dont l'un de moins de trois (tableau 2). Cette baisse des taux d'activité est due à l'existence d'un congé parentale rémunéré à un demi-Smic et qui encourage les femmes peu qualifiées à se retirer du marché du travail (Périvier, 2004a)<sup>7</sup>. 98% des allocataires sont des femmes. L'environnement sociétal faisant encore aujourd'hui de la mère la plus compétente pour s'occuper de l'enfant, ceci associé à une pénurie chronique de mode de garde, engendre le retrait de la mère au moment de la naissance. Cet effet est renforcé par le fait que le salaire perçu par les femmes en couple est le plus souvent inférieur à celui de leur conjoint, ainsi l'arbitrage financier du ménage se porte sur son arrêt d'activité plutôt que sur celui du père.

---

<sup>7</sup> Périvier Hélène, 2004a : « Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe », *Revue de l'OFCE*, n°90.

**Tableau 2. Taux d'activité selon l'âge et le nombre d'enfant pour les femmes et les hommes vivant en couple, en 2005, en %**

	<b>Femmes</b>	<b>Hommes</b>
Sans enfant	74,4	84,2
1 enf. de moins de 3 ans	80,2	96,5
2 enf. dont l'un de moins de 3 ans	59,8	96,3
3 enf. ou plus dont l'un de moins de 3 ans	37,1	96,4
1 enf. âgé de 3 ans ou plus	81,1	91,2
2 enf. âgés de 3 ans ou plus	83,9	95,9
3 enf. ou plus âgés de 3 ans ou plus	68,2	94,8
<b>Ensemble</b>	<b>75,7</b>	<b>91,4</b>

*Champs* : France métropolitaine, personnes de référence et conjoint de 15 à 59 ans.

*Source* : Insee, enquêtes emploi.

### **Lien entre fécondité et emploi des femmes**

Il existe incontestablement une relation entre le niveau de fécondité élevé et l'emploi des femmes. On a longtemps affirmé qu'une forte activité féminine était associée à un taux de fécondité bas, les femmes renonçant à l'enfant pour travailler. Ceci pour des raisons à la fois financières -un deuxième salaire dans le couple garantit un niveau de vie plus élevé toutes choses égales par ailleurs- mais aussi pour des raisons liées à leur volonté d'indépendance. A partir des années 1960, les femmes ont manifesté leur désir de gagner leur vie en entrant dans le salariat. Mais cette analyse, qui établit une relation négative entre travail des femmes et fécondité, omet de prendre en considération l'environnement institutionnel et socio-culturel dans lequel les femmes se trouvent.

Or, aucun pays n'a connu d'avancée majeure concernant le partage des rôles au sein de la famille, et, même dans les pays traditionnellement les plus égalitaires, les femmes sont toujours en charge de l'essentiel des tâches domestiques et familiales. Cependant, en se dotant de politiques actives de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, certains pays ont permis aux femmes de faire des enfants tout en étant actives. Ils combinent alors une fécondité et taux d'emploi féminin élevés, au contraire de ceux qui n'ont

instauré aucun dispositif, ou seulement un dispositif restreint de conciliation, et dont la fécondité est alors faible (Esping Andersen, 2002)<sup>8</sup>. Mais si différentes recherches ont révélé une corrélation positive entre l'emploi des femmes et la fécondité, les pays situés dans la catégorie où la fécondité est la plus élevée (dans le monde développé) n'ont pas toujours la plus forte proportion de femmes dans l'emploi salarié. En outre, pour Hobson et Olah (2006)<sup>9</sup>, la thèse du « *tournant positif* » ne permet pas de déterminer qui sont les femmes n'ayant pas d'enfant(s) (c'est-à-dire celles qui pratiquent ce qu'elles appellent la « *grève des naissances* »), ni dans quel contexte institutionnel et en réponse à quelles politiques elles prennent cette décision.

Quoiqu'il en soit, un système de garde efficace et abordable est une condition nécessaire à l'insertion des femmes sur le marché du travail, même si elle n'est pas suffisante. La France offre une scolarisation précoce qui permet aux mères d'enfants âgés de 3 ans ou plus de travailler, ce qui explique sa position relativement à ses partenaires européens (tableau 3). En revanche, les structures d'accueil pour les plus jeunes manquent. Qui plus est, le congé parental d'éducation (ou Complément Libre Choix d'Activité de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant depuis 2004) pénalise l'emploi des mères en encourageant les moins qualifiées d'entre elles à se retirer du marché du travail et ceci pour une durée de 3 ans (Périer, 2004b)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen G., 2002, "A child centered social investment strategy", in *Why we need a new welfare state?* (sous la dir. de Esping-Andersen G., D., Gallie D., A., Hemerijck A. et Myles J.), Oxford University Press.

<sup>9</sup> Barbara Hobson et Livia Oláh, 2006 : « « Tournant positif ou « *grève des ventres* » ? Formes de résistance au modèle de l'«homme gagne-pain» et à la restructuration de l'État-providence, *Recherches et Prévisions*, n°83.

<sup>10</sup> Périer Hélène, 2004b : « Emploi des femmes et charge familiales. Repenser le congé parental en France à la lumière des expériences », Synthèse du débat du 3 décembre 2003, *Revue de l'OFCE*, n°90.

**Tableau 3. Structures d'accueil des enfants âgés de moins de trois ans en Europe et modèle d'emploi des mères en 2000**

	Taux de couverture	Temps journalier de prise en charge <sup>b</sup>	Taux de scolarisation des enfants de 3 ans	Groupe selon l'offre de modes de garde	Groupe selon le type d'emploi des mères
<b>Finlande</b>	22%	8 à 10	66	1	1
<b>Portugal</b>	<b>12,5%</b>	<b>4 à 11</b>	<b>75</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>Suède</b>	48%	8	80	1	2
<b>Autriche (2001)</b>	<b>13%</b>	<b>8</b>	<b>68</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Belgique</b>	30%	8	97	2	2
<b>Danemark (1998)</b>	64%	10 à 12	91	1	2
<b>France</b>	30%	8 à 10	99	2	2
<b>Allemagne</b>	7%	9	78	3	3
<b>Pays-Bas</b>	6%	8	98	3	3
<b>Royaume-Uni</b>	<b>34%</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Irlande (1997)</b>	<b>31%</b>	<b>Nd</b>	<b>56</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Italie</b>	6%	8	95	5	4
<b>Luxembourg</b>	3%	8	Nd	4	4
<b>Espagne</b>	5%	Nd	84	5	4
<b>Grèce</b>	3%	Nd	46	5	5

Tableau tiré de Périvier, 2004a.

Source : OCDE (2001a, 2002b, 2003), Fenet, Leprince et Périer (2001), [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2001/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_en.htm)

*Lecture du tableau* : le dégradé de gris indique une insertion de moins en moins importante des mères sur le marché du travail ainsi qu'une offre de plus en plus réduite de modes de garde. Par exemple, en Finlande, 22% des enfants de moins de trois ans sont gardés par un tiers (structure collective ou assistante maternelle). La durée maximale de l'accueil de l'enfant se situe entre 8 à 10 heures par jours. 66% des enfants de trois ans sont scolarisés. Les mères sont bien intégrées sur le marché du travail (groupe 1).

a. Ensemble des services de garde prenant en compte les structures collectives de type crèches, haltes-garderies, kindergarten et assistantes maternelles. En revanche, la prise en charge des jeunes enfants par l'école maternelle n'est pas comprise. Or le taux de couverture n'est pas négligeable dans certains pays, comme par exemple en France.

b. Une prise en charge de 8 heures par jour correspond à une extrapolation des données indiquant une prise en charge à temps plein.

## **Inciter à l'emploi des femmes, mais pas n'importe lequel**

On pourrait croire que l'on a dépassé les temps où l'ordre moral considérait que les femmes devaient s'occuper de leurs enfants et ne pas travailler à l'extérieur. Mais ces temps sont-ils vraiment révolus ? Comment expliquer que refleurissent périodiquement des thèses qui, sous couvert de l'éclatement de la famille traditionnelle, et/ou de baisse de la natalité, et/ou de la montée de la violence chez les jeunes, etc., en attribuent la responsabilité à l'absence de la mère, trop occupée par son travail, et à la « dilution de la fonction d'autorité du père » ? Une autre forme, plus subtile, de cette régression consiste à poser la question suivante : vaut-il la peine pour une femme d'avoir un travail épuisant, inintéressant, de courir sans cesse du fait d'horaires atypiques de grande amplitude, ne pas avoir le temps de s'occuper de ses enfants comme elle le souhaiterait, au nom d'une indépendance économique en partie illusoire si son salaire n'est qu'un revenu d'appoint qui ne lui assure pas l'autonomie ? La question de la qualité de l'emploi des femmes doit être posée.

En effet, dans l'emploi proprement dit, la nature des emplois occupés joue un rôle majeur par rapport à l'enjeu de la précarité, en l'occurrence celle des femmes. L'attention devrait donc être portée, non seulement au degré d'insertion des femmes dans l'emploi, mais aussi aux caractéristiques de leurs emplois et aux trajectoires entre les différentes formes d'emplois ou de sous-emploi. Si le temps partiel contraint permettait d'accéder au temps plein, si les emplois à durée limitée permettaient d'accéder aux emplois stables, si la faible qualification pouvait être surmontée par la formation professionnelle et l'évolution vers d'autres métiers, etc., on s'interrogerait moins sur la précarité. Ce n'est justement pas le changement qui est en cause, mais le fait que les femmes qui sont en temps partiel contraint, en emploi de durée limitée, ou en emploi pénible et à horaires atypiques, y demeurent le plus souvent, ou même basculent parfois vers l'inactivité. C'est donc aux trajectoires qu'il faudrait porter attention. La question de l'articulation des temps sociaux est aussi une question essentielle, afin de ne pas encourager les hommes à allonger leurs horaires (pour gagner plus) et les femmes à les raccourcir (pour avoir du temps pour les enfants et la famille).



## La réforme de la politique familiale

La France est déjà dans une situation de pénurie chronique de mode de garde, et l'arrivée de nouvelles naissances devrait donc accentuer le problème. Il manque déjà entre 600 000 et 900 000 places pour accueillir les jeunes enfants (Méda et Périvier, 2007)<sup>11</sup>. Si aucune politique volontariste concernant l'accueil des moins de 3 ans n'est prise, l'emploi des femmes en sera pénalisé : soit sous forme de retrait momentané ou définitif de l'emploi, soit sous forme de temps partiel féminin. L'égalité entre les sexes est en danger car elle est déjà bien entamée par un temps partiel féminin persistant (85% du temps partiel est pourvu par des femmes). Pour renverser la tendance, il conviendrait de repenser l'ensemble de la politique de prise en charge de la petite enfance. Le congé parental doit être réformé : plus court, mieux rémunéré, offert sous forme d'un droit individuel incessible entre les deux parents, il serait favorable à une répartition plus égalitaire des rôles au sein du ménage.

Cette réforme devrait s'accompagner d'un investissement massif dans les modes de garde (assistantes maternelles et crèches) pour compléter l'accueil jusqu'à la scolarisation des enfants. Enfin, c'est un véritable service public de la petite enfance qu'il faudrait créer assorti d'un droit opposable à la prise en charge de l'enfant. Cela représente un investissement important qui, après une montée en charge progressive, représenterait une dépense supplémentaire annuelle de l'ordre de 0,3 point de PIB (Méda et Périvier, 2007). Mais en retour, les mères seraient plus actives (le taux d'activité des femmes augmenterait d'environ 2,3 points) et auraient des carrières continues, ce qui au final leur garantirait un niveau de retraite plus élevé. Cette réorganisation éviterait que des femmes qualifiées ne réduisent leur insertion professionnelle pour raison familiale, ce qui impliquerait une meilleure utilisation du capital humain ; en retour, les hommes pourraient s'investir davantage dans la sphère familiale, ce que de plus en plus d'entre eux souhaitent, comme en témoigne le succès du congé paternité dont le taux de recours est proche des deux tiers (Bauer et Pénet, 2005)<sup>12</sup>. L'enjeu est donc collectif et l'effort à faire dans l'intérêt de tous.

---

<sup>11</sup> Méda Dominique et Hélène Périvier, 2007 : *Le Deuxième âge de l'émancipation. L'emploi, les femmes et la société*. LA république des idées, Seuil.

<sup>12</sup> Bauer Denise et Sophie Pénet, 2005 : « Le congé paternité », *Etudes et Résultats*, DREES, n°442.

# Pour la diversité : Contrecarrer les discriminations et la ségrégation urbaine

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Étienne Wasmer

## Combattre les discriminations

Il est vain de prétendre à l'exhaustivité en matière de lutte contre les discriminations. Les actions à mener sont multiples et doivent être combinées pour produire leurs effets. Ici, notre contribution consiste surtout dans le classement des actions à conduire en fonction du type de discriminations que l'on observe dans la société française<sup>1</sup>.

### *Les discriminations directes*

L'analyse économique des discriminations envers les minorités visibles identifie d'abord les « discriminations pures » qui sont une combinaison, d'une part de stéréotypes et d'autre part, de l'expression d'une préférence pour l'homogénéité ethnique. Ces discriminations peuvent être combattues par diverses méthodes. La première est de nature coercitive : elle consiste à développer le recours à la loi, par la plainte. C'est précisément pour faciliter le traitement juridique des discriminations que la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations) a été créée en 2004 et a commencé d'agir en 2005 – tout récemment au moyen d'une spectaculaire campagne d'affichage. Le but est de favoriser le dépôt des plaintes, de les collecter et d'examiner leur validité, ce qui permet ensuite de transmettre des dossiers plus complets à la Justice<sup>2</sup>. Développer la prise de conscience des discriminations, de leur ampleur et plus subtilement, de leur caractère illégal, est une direction à encourager. Il convient cependant de remarquer que le nombre de plaintes déposées à la HALDE en 2005 a été faible : 1800 plaintes déposées pour seulement 600 suivies d'action. Cela suggère, soit que la culture de la plainte n'est pas suffisamment développée en France, soit que la difficulté inhérente à prouver des discriminations invisibles ou indirectes conduit rationnellement à ne pas s'engager dans la voie complexe de la plainte.

Une approche complémentaire repose sur le *testing*. Cette méthode, par laquelle des associations soumettent par exemple de faux CV ou de fausses demandes pour des logements permet, dans le cas de la discrimination directe, et sur de petits échantillons, de détecter, puis de faire condamner le cas échéant des comportements clairement discriminatoires. Les condamnations obtenues ont ainsi valeur d'exemple et permettent de faire avancer la cause de la lutte contre les discriminations.

---

<sup>1</sup> Voir dans cet ouvrage le chapitre « Discriminations et ségrégation : le visible et l'invisible ».

<sup>2</sup> « *L'instruction des réclamations donne lieu à la constitution de dossiers soumis au collège de la HALDE qui décide de la suite à leur donner. Il peut, notamment, faire procéder à la résolution amiable des différends par voie de médiation. La HALDE aide les victimes de discrimination à constituer leur dossier et les informe sur les procédures adaptées à leur cas. À la demande des parties ou d'office, les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent inviter la HALDE à présenter des observations sur les faits de discriminations dont elles sont saisies. Enfin, la HALDE informe le procureur de la République des faits constitutifs d'un délit portés à sa connaissance.* » Extrait du rapport annuel 2005. <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2005/>

Ces tests peuvent parfois apporter des informations sur des discriminations qui n'apparaîtraient pas spontanément au moyen du mécanisme des dépôts de plainte. Il est par exemple notable que seule 5.3% des plaintes soumises à la HALDE portent sur des discriminations en termes d'accès au logement, contre 45% pour l'accès à l'emploi<sup>3</sup>, alors que des indicateurs convergents indiquent l'existence de fortes discriminations sur le logement<sup>4</sup>. Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à la France. Comme le note l'Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes dans son rapport 2006<sup>5</sup>, « *Les données sur la discrimination en matière de logement font cruellement défaut. Cependant, les recherches faisant appel à des «tests de discrimination» montrent que les immigrants subissent des différences de traitement de la part des agences immobilières et des propriétaires. (...) D'une manière générale, le nombre de plaintes pour discrimination en matière de logement ne reflète généralement pas la situation réelle dans les États membres. Tandis que d'autres indicateurs, comme la ségrégation spatiale, les conditions de logement ou la nature de la location, peuvent être considérés comme des indicateurs indirects de la discrimination en matière de logement, ceux-ci ne s'appuient pas sur des preuves directes. En l'absence d'autres mesures, les tests restent un outil généralement efficace pour collecter des données sur la discrimination directe.* »

Si ces tests sont, par définition, moins efficaces pour détecter les discriminations indirectes, ils peuvent néanmoins aider les institutions arbitrant un conflit – la HALDE ou un juge – à se faire une opinion sur un cas concret. Mais les résultats de ces procédures de *testing* ne peuvent pas être représentatifs au sens statistique, ne serait-ce que par la faiblesse des échantillons mais aussi de l'*endogénéité* des choix de ceux qui mènent ces actions. Ce dernier point signifie que les personnes qui mènent ces tests ne le font souvent que dans les situations où elles suspectent l'existence de discriminations, entraînant une révélation de la discrimination plus systématique que si le test était aléatoire. Au total cependant, ces procédures apportent un éclairage complémentaire aux mesures purement statistiques des discriminations.

Toujours dans le cas des stéréotypes et de la discrimination pure, on peut noter l'importance de la prise de conscience collective. En ce sens, les initiatives « citoyennes » de la part des entreprises inspirées par exemple des recommandations du rapport Bébéar (2004)<sup>6</sup> ont le double avantage de sensibiliser les acteurs économiques et de ne pas avoir de caractère contraignant, et évitent par conséquent le risque de sanctionner injustement une entreprise pour discrimination.

Le dernier volet d'action porte sur la médiatisation de « modèles » ou de figures emblématiques susceptibles d'influencer, par leur présence et/ou leur influence dans l'espace public, le comportement des individus. C'est la méthode la plus efficace par exemple en matière de discrimination par les consommateurs : l'exemple type est celui du représentant de commerce qui tente de vendre des encyclopédies, et pour cela doit se faire ouvrir la porte du domicile de l'acheteur potentiel. Dans un pays où une partie de la population associerait une origine à un comportement potentiellement délinquant, les entreprises qui emploieraient les représentants de commerce auraient beau jeu de plaider qu'il est impossible de recruter une personne issue d'une minorité visible pour ce type

---

<sup>3</sup> HALDE, Rapport annuel 2005.

<sup>4</sup> Voir notamment Wasmer (2007), « [Pour une réforme radicale du droit du logement: une analyse économique](#) », Cahier numéro 27, En temps réel.

<sup>5</sup> Rapport annuel sur la situation concernant le Racisme et la Xénophobie dans les États membres de l'UE, Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, 2006, <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar06/AR06-P2-FR.pdf>

<sup>6</sup> Claude Bébéar, « Minorités visibles : Relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise. Des entreprises aux couleurs de la France », Rapport au Premier Ministre Novembre 2004. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000573/0000.pdf>

d'emploi. Ce faisant, elles renforceraient à l'infini les stéréotypes dans une forme de cercle vicieux : comment combattre les stéréotypes en l'absence d'expérience de leur réalité ?

Pour sortir de cet équilibre nocif, il est indispensable que des actions symboliques visent à modifier les perceptions du public. Ainsi, la présence dans les médias de journalistes issus de l'immigration ou des minorités visibles, en particulier dans les postes les plus en vue comme récemment la présentation du journal de 20h, est une nécessité et les réels progrès enregistrés ces dernières années en la matière doivent être salués et poursuivis. Notons à cet égard que la HALDE a un rôle à jouer en ce qui concerne ces actions symboliques. L'institution a ainsi été saisie par le MRAP au sujet de la qualité des électeurs du corps électoral de la Chambre des Métiers (qui doivent être ressortissants français, communautaires ou de l'Espace Economique Européen). En saisissant ainsi la HALDE sur l'exclusion de *facto* des ressortissants africains, cette action porte une charge symbolique forte, puisque la question touche à la fonction de représentation d'un corps intermédiaire de la société française.

### *Les discriminations indirectes*

Si, à force de volonté politique, un consensus pouvait être trouvé en matière de lutte contre les stéréotypes, l'action en matière de discriminations indirectes (ou statistiques) apparaît nettement plus problématique.

En effet, l'utilisation d'informations révélées par les corrélations statistiques permet en général d'améliorer l'efficacité des décisions. Dans le cas d'*a priori* faux, c'est le comportement en apparence rationnel au plan économique des agents qu'il s'agit de corriger, puisqu'il est à la fois injuste et inefficace. Mais les travaux théoriques montrent également que les *a priori* justes peuvent simplement correspondre à un mécanisme de prophétie auto-réalisatrice : les combattre serait également juste et efficace. Par exemple, certains de ces travaux<sup>7</sup> montrent qu'imposer un traitement égal - en l'occurrence, un salaire unique - à des personnes de groupes différents et perçues comme différentes par les employeurs - peut avoir un impact positif du point de vue de la société selon un critère de bien-être global du fait de l'amélioration de la productivité des individus anciennement discriminés.

Le débat engagé autour de l'expérience des conventions ZEP de Sciences-Po recouvre en partie ces phénomènes : en rendant possible l'accès au premier cycle de Sciences-Po, on a suscité un investissement personnel accru des personnes qui ont vu que leurs efforts seraient potentiellement récompensés.

Ce résultat (et la théorie sur laquelle il s'appuie) ne va pourtant pas de soi. En imposant des rémunérations égales à des membres de groupes différents, on encourage les investissements du groupe discriminé mais on décourage ceux du groupe favorisé. Ce qu'on gagne en réduction des inégalités pourrait donc être perdu en efficacité dans certaines configurations. L'effet global sur la société dépend en réalité d'un paramètre clé, l'élasticité de l'effort individuel à la récompense : l'effet global d'une norme visant à égaliser les salaires des différents groupes sera positif si cette élasticité est plus grande pour le groupe défavorisé que pour le groupe favorisé. En clair, si l'effort total de la minorité augmente plus que la réduction d'effort global de la majorité, il y a un gain pour la société. L'inverse peut cependant être vrai. C'est pourquoi un des principes importants en matière de lutte contre

---

<sup>7</sup> Voir par exemple Lundberg, S. J., and R. Starz, "Private Discrimination and Social Intervention in Competitive Labor Markets," *American Economic Review* 73 (1983), 340-47.

les discriminations statistiques est de ne pas décourager la majorité - faute de quoi la base de légitimité de l'action contre les discriminations risque de s'effriter.

Dans le cas des conventions ZEP, le principe était précisément de créer des places *supplémentaires* pour les lycéens des ZEP sans en supprimer par ailleurs, ce qui au moins dans le court terme a conduit à ne pas diminuer le « rendement » de l'effort des autres lycéens voulant accéder à Sciences-Po. Il s'agit en tout état de cause d'une question complexe et pour laquelle il n'existe aucune réponse simple ou *a priori*. En la matière, des études empiriques de qualité peuvent apporter des éléments de clarté.

D'autres leviers d'action sont possibles. La pratique du CV anonyme s'est récemment développée, suite aux préconisations faites notamment par le rapport Bébéar (« *Proposition 2 : rendre systématiquement les CV anonymes* »). Ce principe est désormais inscrit dans la loi, en l'occurrence celle sur l'égalité des chances du 31 Mars 2006<sup>8</sup>, mais les études manquent encore en France pour en évaluer l'impact. Une étude portant sur la Suède<sup>9</sup> trouve sans ambiguïté que cette procédure, pourtant fondée sur le volontariat, augmente le taux de retour de la part des entreprises : les femmes qui cachent leur genre ont un taux de retour de 15% supérieur à celles qui le révèlent. La discrimination selon l'âge apparaît également réduite par cette procédure d'anonymisation, en revanche les auteurs ne trouvent pas d'effet selon l'origine ethnique, selon eux en raison d'erreurs probables de mesure et d'échantillon.

Reste enfin un levier d'action puissant de lutte contre les discriminations, mais souvent sous-estimé pour ne pas dire négligé : le marché. On ne pourra pas être exhaustif ici, mais une étude très frappante<sup>10</sup> portant sur les Etats-Unis montre que les écarts de salaire entre hommes et femmes dans le secteur bancaire se sont réduits de façon considérable dans les Etats où celui-ci a été dérégulé. L'idée théorique, qui reprend celle de Becker, est qu'en l'absence de compétition forte, les employés peuvent bénéficier de rentes qu'ils partagent avec l'entreprise, au détriment des consommateurs ou des autres clients. Or, dans la pratique, les hommes semblaient avoir une prédisposition à la capture de rente par rapport aux femmes. La compétition venue, les écarts de salaire ont fortement diminué et l'emploi des femmes a notablement progressé.

Un argument très similaire peut être développé, *a contrario*, en ce qui concerne le « népotisme », défini par exemple par Goldberg (1982)<sup>11</sup> comme l'exact dual de la discrimination pure de Becker : il s'agirait en l'occurrence de la propension à vouloir recruter des membres d'un groupe particulier malgré un salaire plus élevé ou une compétence plus faible, et ce, par pur favoritisme. Un cabinet d'avocat qui aurait un quasi-monopole dans une ville moyenne pourrait ainsi recruter le neveu ou la fille de ses associés, fussent-ils médiocres, sans grand risque de faire faillite. Avec l'arrivée d'un deuxième cabinet d'avocat, il est probable que le népotisme en question ne soit pas à terme tenable. De même, une faculté de province qui recruterait un candidat sans dossier de recherche par localisme ou en

---

<sup>8</sup> "Art. L. 121-6-1. - Dans les entreprises de cinquante salariés et plus, les informations mentionnées à l'article L. 121-6 et communiquées par écrit par le candidat à l'emploi doivent être examinées dans des conditions préservant son anonymat. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat."

<sup>9</sup> Per-Anders Edina and Jonas Lagerströmb, "Blind dates: quasi-experimental evidence on discrimination", Working Paper 2006:4, The Institute for Labour Market Policy Evaluation. <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2006/wp06-04.pdf>

<sup>10</sup> Black, Sandra and Philip E. Strahan (2000). "The Division of Spoils : Rent-Sharing and Discrimination in a Regulated Industry", paper presented at First World Conference SOLE-EALE, Milan, June.

<sup>11</sup> Goldberg, Matthew. 1982. "Discrimination, nepotism, and long-run wage differentials". *Quarterly Journal of Economics* 97:307-19.



raison de liens familiaux ne peut le faire que si l'évaluation de sa production de recherche et de sa qualité est complaisante et que les étudiants ne sont pas mobiles entre universités.

Les exemples de ces situations où le marché réduit les discriminations, par l'introduction d'une dose de concurrence, sont nombreux. Wasmer (2006) souligne par exemple le fait que dans un marché locatif où les coûts de procédures de contentieux et d'expulsion sont importants en raison des lenteurs administratives ou des frais d'avocat, les propriétaires seront enclins à sélectionner leurs locataires. D'un point de vue empirique, des travaux en cours de réalisation semblent suggérer que les endroits où la justice civile est plus lente en matière de contentieux locatifs sont aussi les endroits où l'offre de logement est la plus faible, la mobilité des personnes issue de l'immigration est plus réduite et les loyers des minorités sont plus forts<sup>12</sup>. Ces éléments, assez robustes, suggèrent que les restrictions à la liberté contractuelle sur le marché du logement locatif, qui permettent par ailleurs d'assurer une protection souhaitable contre l'arbitraire, peuvent avoir toutefois de forts effets indésirables : ces restrictions, qui sont autant de déviation par rapport au jeu du marché, entraînent des discriminations, ou à tout le moins une sélection forte des locataires, réduisant d'autant la fluidité du marché pour les plus fragiles économiquement.

En somme, on voit d'une part que les leviers d'action sont multiples et ne se limitent évidemment pas à la coercition. Le fait de montrer l'exemple des bonnes pratiques, le développement d'un jeu d'incitations, peuvent être des actions efficaces qui ont le mérite de ne pas décourager les actions économiques : celles-ci restent des moteurs puissants et peuvent même, si elles sont associées à une action politique déterminée, contribuer à combattre les discriminations.

### **Contrecarrer la ségrégation urbaine**

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour combattre la ségrégation urbaine, car celle-ci est à la fois un symptôme et un catalyseur des discriminations envers les minorités visibles en France. On prolongera ici les axes de réflexion proposés dans Fitoussi, Laurent et Maurice (2004)<sup>13</sup> en les actualisant.

*Le principe d'une égalité plus exigeante, la relance de la politique de la ville et «l'hystérésis spatiale »*

Pour rompre l'enfermement urbain, relancer la circulation sociale et sortir du cercle vicieux exclusion-discriminations, un nouveau principe d'action publique apparaît nécessaire. Après Amartya Sen, on peut en proposer une définition simple : lorsque les conditions initiales d'accès au corps social sont trop dégradées, une égalité plus exigeante doit prendre le relais de la stricte égalité juridique.

A cet égard, il convient de noter que la politique de la ville a connu ces dernières années une impulsion nouvelle et forte. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) organisé par la loi du 1er août 2003, dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), peut se prévaloir d'un bilan substantiel.

Selon le Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, en février 2007, 400 quartiers et 2,5 millions d'habitants ont été concernés par la relance de la rénovation urbaine, qui s'est traduite par la construction de 96 206 logements sociaux, la réhabilitation de 204

---

<sup>12</sup> Kramarz, Francis et Wasmer, Etienne (2007). "Imperfections in rental housing markets: theory and a test using French court data", mimeo, IEP Paris.

<sup>13</sup> Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique n°45, La Documentation française.

217 logements sociaux, la destruction de 97 941 logements sociaux et enfin 224 351 résidentialisations. Cette politique ne va cependant pas sans poser des problèmes parfois redoutables.

### *Le service public de la caution*

La restructuration des quartiers où le cadre de vie est le plus dégradé est très souhaitable. La destruction de tours et de barres y contribue certainement, mais soulève le difficile problème du temps nécessaire à la concertation et au relogement préalable des populations concernées. La reconstruction dans ces quartiers de logements ouverts à des catégories sociales variées pour favoriser la mixité sociale nécessite vraisemblablement certaines formes d'aide à la pierre.

La mobilité sociale qu'il s'agit de recréer implique la possibilité de parcours résidentiels qui sont actuellement rendus très difficiles. Le principe d'égalité plus exigeante devrait notamment concerner le passage des jeunes à l'âge adulte et leur accès à un logement qui leur permette de s'installer en couple, d'avoir des enfants, etc. Or de jeunes couples, alors qu'ils ont les mêmes potentialités et qualifications que ceux qui habitent en des quartiers plus amènes, ne peuvent y accéder faute des cautions nécessaires que leurs conditions initiales ne permettent de présenter. Outre la construction de logements appropriés, ne serait-il pas alors utile de constituer un service public de la caution<sup>14</sup> qui permettrait de remédier à ce handicap initial ?

Qui plus est, la grande question de la cohésion urbaine peut être traitée sous un jour nouveau à la faveur du mouvement de décentralisation. La cohésion urbaine concerne – presque par définition – l'agglomération, alors que celle-ci est morcelée en communes souvent très différentes en termes de catégories sociales. Il en résulte de grandes inégalités, les communes ayant les plus forts besoins d'équipements et de services collectifs étant aussi celles qui ont le plus faible potentiel fiscal, lequel n'est que partiellement corrigé par les subventions de péréquations. Les logements sociaux sont aussi très inégalement répartis entre les communes.

Le morcellement est d'ailleurs propice à l'adoption par les communes les plus riches d'une attitude de « passager clandestin » à l'égard du droit au logement comme du droit à la ville. Une condition nécessaire pour surmonter ce comportement est de faire remonter la mise en oeuvre de ces deux droits au niveau de l'agglomération. Ce n'est pas pour autant une condition suffisante de l'efficacité, car des coalitions peuvent se nouer au sein de l'agglomération pour maintenir dans les faits la ségrégation par quartiers. Si l'on considère la cohésion et la mixité sociale comme des biens publics, alors –selon la théorie microéconomique– la délégation à l'agglomération de la mise en oeuvre de ces droits doit être encadrée, soit par des incitations, soit par des obligations légales assorties de contrôle et de sanctions, comme chaque fois qu'il s'agit d'internaliser des externalités.

L'hystérésis spatiale implique en outre que l'inscription dans l'espace du chômage de masse, sa concrétisation, agit comme un multiplicateur de l'effet d'hystérésis observé sur le marché du travail. Le processus déterminant n'est alors plus seulement la déqualification des chômeurs mais leur perte de capacités, de mobilité ou d'information. La réduction des distances physiques et sociale à l'emploi apparaît comme le moyen le plus efficace de contrecarrer cette dynamique et il va au-delà de la rénovation urbaine.

---

<sup>14</sup> Voir le chapitre « Le service public de la caution ou la politique monétaire nationale ».



### *La connexion sociale contre l'hystérésis spatiale*

Il faut en effet réduire les distances physiques et sociales des habitants des ZUS au marché du travail. Si le fractionnement social de l'espace urbain est une donnée permanente de nos sociétés, il ne devient ségrégation que lorsqu'il est fait obstacle à la mobilité. Il faut donc favoriser celle-ci en tous domaines pour remettre en marche le progrès économique et social, ce qui suppose de donner aux individus les moyens de réduire ces distances.

Pour réduire les distances physiques<sup>15</sup>, la priorité est de faciliter l'accès aux bassins d'emploi, de façon à établir la connexion avec le marché du travail le plus large. C'est le but des politiques de désenclavement des quartiers. C'est également le but de l'amélioration des dessertes par transports collectifs. Mais il faut orienter cet effort plus soupagement et prendre des mesures pour rendre les personnes plus *auto-mobiles*. Il convient aussi de favoriser l'emploi local. Par le développement des commerces et services de proximité mais aussi par l'appui aux initiatives locales, y compris les micro-crédits ainsi que l'apport de garanties et cautions spécifiques. Enfin les zones franches urbaines peuvent constituer un instrument de dernier ressort pour attirer l'emploi dans les ZUS les plus à l'écart des bassins d'emploi.

Pour réduire la distance sociale, il faut prioritairement assurer l'accès à l'enseignement et à la formation. C'est pourquoi, même si les évaluations disponibles des ZEP montrent qu'elles ont au mieux enrayé la dérive sans parvenir à l'inverser, des études plus fines ont montré que leurs moyens n'étaient pas adaptés à l'enjeu. Il serait donc catastrophique d'y renoncer et il paraît indispensable au contraire d'y affecter des moyens plus concentrés. On pourrait en outre prolonger et étendre la politique universitaire d'éducation prioritaire qui s'est développée sur l'exemple des conventions mises en oeuvre par Sciences-Po. Un problème suraigu est constitué par les jeunes sortis de l'école sans diplôme dont le taux de chômage demeure très élevé : un plan améliorant leur accès à la formation en alternance devrait être mis en chantier, en s'inspirant de la méthode des « écoles de la deuxième chance ».

---

<sup>15</sup> Pour une revue de la littérature et une application à l'Ile-de-France du rapport entre ségrégation résidentielle, déconnexion physique aux lieux d'emploi et chômage, voir Gobillon L. et Selod H. (2007), "The effect of segregation and spatial mismatch on unemployment: evidence from France", LEA Working Paper 0702. [http://laurent.gobillon.free.fr/articles/gobillon\\_selod\\_2007\\_sm.pdf](http://laurent.gobillon.free.fr/articles/gobillon_selod_2007_sm.pdf)

## **Pour l'Université : Réformer les institutions pour accroître le bien-être**

Philippe Aghion et Éloi Laurent

Des études empiriques récentes ont mis en évidence l'importance de l'éducation supérieure pour l'innovation et la croissance dans les pays les plus développés. Le progrès de la connaissance a d'ailleurs une valeur en soi, dans la mesure où il accroît le bien-être de la population. L'objet de ce chapitre est d'abord, brièvement, de s'appuyer sur ces travaux pour montrer l'importance et l'urgence pour la France d'investir bien davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent dans ses universités. On s'interroge ensuite sur la façon d'améliorer la gouvernance des universités pour réaliser une meilleure performance de recherche à investissement donné, une meilleure performance en termes d'emplois et de carrières des diplômés délivrés par les universités et enfin de créer des passerelles plus efficaces entre recherche fondamentale et applications industrielles.

### **Comment expliquer notre retard de croissance ?**

Le constat de départ est qu'alors que la France et l'Europe ont connu une croissance plus rapide que celle des Etats-Unis au cours des trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la convergence de l'économie française vers l'économie américaine s'est interrompue depuis la fin des années 1970, la tendance s'inversant même depuis le milieu des années 1990.

L'explication avancée par Sapir et al (2004)<sup>1</sup> et Aghion et Cohen (2004)<sup>2</sup> est qu'au sortir de la seconde guerre mondiale l'Europe, et notamment la France, s'étaient dotées d'institutions et de modes d'organisation économique adaptés aux nécessités d'une croissance fondée sur le rattrapage et l'imitation : en particulier, une concurrence ou une entrée limitée sur les marchés de biens, des systèmes financiers privilégiant le financement bancaire et les subventions gouvernementales aux grandes entreprises nationales, des systèmes éducatifs privilégiant l'enseignement primaire et secondaire (avec des résultats impressionnants), mais délaissant quelque peu l'enseignement supérieur et la recherche, et une recherche souvent menée au sein d'organismes spécialisés de type CEA, INRA, ou CNES ou de laboratoires comme le CNRS, coupés de l'enseignement supérieur.

Mais à mesure qu'ils se sont rapprochés de la frontière technologique, les pays européens ont épuisé leur potentiel de rattrapage et d'imitation. Ils doivent à présent se tourner vers l'innovation à cette frontière, à la fois comme moyen de faire redémarrer la croissance de la productivité et pour créer de nouvelles activités propres à compenser la désindustrialisation et les délocalisations engendrées par la mondialisation des échanges. Ce passage d'une ère d'imitation à une ère d'innovation nécessite en retour des changements structurels et organisationnels. La réforme des universités constitue pour la France le défi majeur de l'entrée dans ce nouveau régime de croissance.

---

<sup>1</sup> Sapir et al., *An Agenda for a Growing Europe The Sapir Report*, Oxford University Press, 2004.

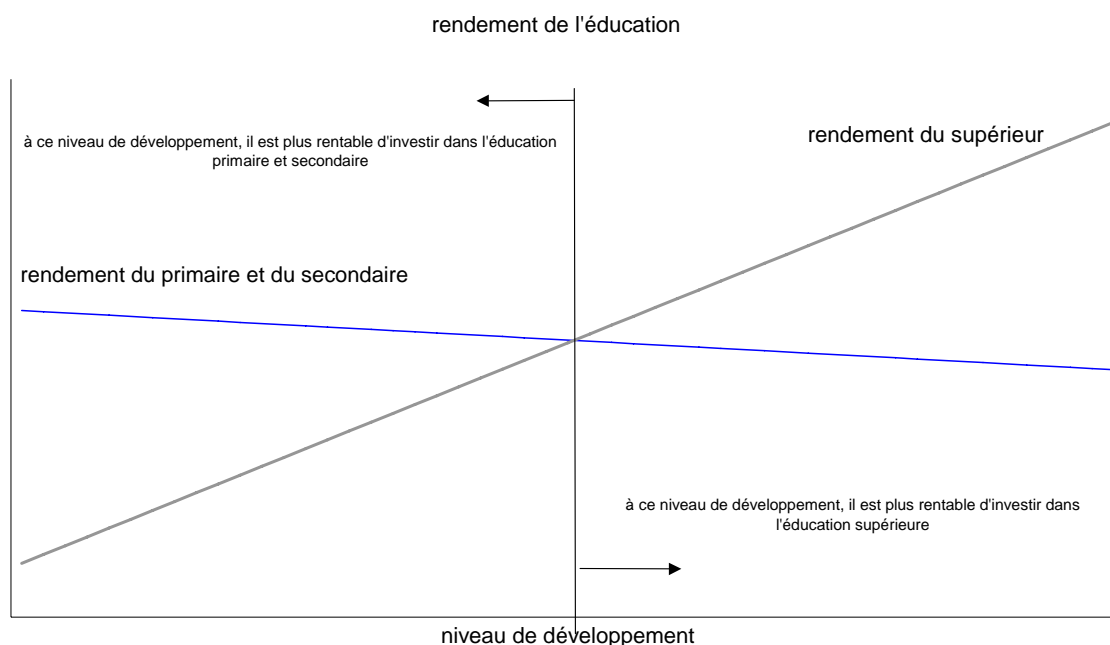
<sup>2</sup> Philippe Aghion et Élie Cohen, *Éducation et croissance*, Rapport du Conseil d'analyse économique n° 46, La Documentation française, 2004.

## Régime de croissance et régime d'éducation

L'analyse précédente a également des implications pour la relation entre croissance économique et structure des dépenses en éducation, si l'on admet qu'imitation de technologies plus avancées et innovation à la frontière technologique ne font pas appels aux mêmes segments du système éducatif. Imiter les technologies existantes nécessite des individus disposant d'une bonne compétence technique et professionnelle, que procure l'enseignement secondaire ou supérieur spécialisé ; innover est en revanche le fait de chercheurs, et donc met plutôt en jeu un enseignement supérieur long et plus généraliste.

Pour un pays relativement éloigné de la frontière technologique, il est certainement plus rentable de croître en s'appropriant la technologie des pays les plus avancés et donc d'investir dans l'enseignement primaire et secondaire. Lorsque le pays s'est suffisamment rapproché de cette frontière, les possibilités d'imitation deviennent plus limitées et il doit alors être plus rentable d'investir dans l'enseignement supérieur (cf. graphique 1).

**Graphique 1. Frontière technologique et rendement de l'éducation**



*Note* : Le rendement de l'éducation est l'effet sur la productivité par tête d'une année supplémentaire d'éducation.

*Source* : Aghion et Cohen (2004).

Pour la France, qui est aujourd'hui proche de la frontière technologique, cette analyse implique que le système d'enseignement supérieur doit être performant. Son bon fonctionnement est même d'autant plus crucial que, lorsque s'amorce une nouvelle vague technologique, comme c'est le cas aujourd'hui avec les NTIC, les possibilités d'imiter ou de mettre au point des innovations incrémentales sont plus limitées.

Cette prédiction d'une importance accrue de l'enseignement supérieur à mesure qu'un pays ou une région se rapprochent de la frontière technologique est corroborée par plusieurs études empiriques récentes<sup>3</sup>. Malheureusement, la France et plus généralement l'Union Européenne, sous-investissent de façon dramatique dans l'éducation supérieure: l'Europe n'y consacre que 1.4% de son PIB, la France, 1.2%, contre 3% aux Etats-Unis.

De même, les Etats-Unis investissent 3% de leur PIB en R&D (recherche et développement) contre moins de 2.5% dans l'Union européenne. Et alors que les Etats-Unis ont augmenté leurs dépenses en R&D de plus de 60 milliards d'euros depuis 1991, en Europe les dépenses en R&D ont stagné ou même légèrement régressé en pourcentage du PIB. Les conséquences de ce sous-investissement en éducation supérieure et en recherche ne devraient pas surprendre : outre la dégradation, mentionnée plus haut, de nos performances en matière de croissance de la productivité, la France et l'Europe enregistrent une baisse constante de leurs parts mondiales en matière de brevets scientifiques, et une baisse à partir d'un niveau moyen déjà très bas en termes d'indices d'impact des publications scientifiques.

La part mondiale de la France dans les dépôts de brevets européens a ainsi baissé régulièrement au cours des vingt dernières années, passant de 9.8% en 1981 à 7.3% en 1999, tout en restant supérieure à la part du Royaume Uni. Au niveau de l'Union Européenne, le constat est similaire, la part de la France passant de 18.5% à 15.3% en vingt ans. Le constat vaut enfin en termes de brevets américains : la part française est passée de 3.4% à 2.4% de 1981 à 1997 alors que la part des Etats-Unis et celle du Japon sont demeurées stables. L'analyse de l'impact à deux ans des publications scientifiques montre également une baisse des publications françaises, alors que celui des publications britanniques reste stable et que celui des publications allemandes croît.

Notre système d'enseignement supérieur et de recherche ne souffre pas seulement d'un manque de moyens, mais également de structures organisationnelles inadaptées aux exigences d'une économie innovante. Trois reproches principaux peuvent lui être faits. Tout d'abord ses performances médiocres en matière de publications et d'impact scientifique de celles-ci, comme en témoignent des classements internationaux peu flatteurs, mais riches d'enseignements institutionnels (cf. infra). Ensuite, ses mauvais résultats en matière de débouchés et de carrières pour ses étudiants. Enfin, l'absence de passerelle véritablement efficace entre recherche fondamentale et applications industrielles.

### **Améliorer nos performances de recherche**

Une comparaison rapide des performances de recherche de différentes universités au sein d'un même pays européen ou d'un pays à l'autre au cours du temps fait apparaître l'importance du facteur concurrentiel et/ou de ce que les anglo-saxons nomment le « benchmarking » comme premier levier de succès d'un système universitaire. C'est ainsi que le système universitaire britannique s'est grandement amélioré au cours des deux dernières décennies grâce à l'introduction des « research assessment exercises », qui consistent à comparer les performances en termes de publications de différents départements spécialisés dans la même discipline, par exemple l'économie ou la physique, à travers toute la Grande-Bretagne, et à récompenser les meilleurs départements par l'octroi de bourses supplémentaires.

Une seconde clé de réussite du système d'enseignement supérieur, intimement liée à la précédente, est l'autonomie des universités dans le choix de leurs professeurs : celles qui ont la liberté de choisir leurs enseignants, et donc d'être actives sur le marché académique (« academic job market »), se trouvent d'emblée insérées dans le système des universités d'excellence au plan international. Celles qui ne jouissent pas de cette autonomie se voient

---

<sup>3</sup> Voir Aghion et Cohen (2004).

exclues de ce système. Cela se comprend aisément : un département qui a la possibilité de choisir ses professeurs et chercheurs peut plus facilement s'engager à poursuivre l'excellence et en même temps assume davantage la responsabilité de ses performances de recherche.

C'est ainsi que des universités européennes (y compris publiques) comme l'université libre de Bruxelles, ont pu construire des départements de très bon niveau grâce à leur autonomie dans le choix des professeurs. Et dans le cas de la France, c'est en essayant de tirer partie des ouvertures offertes par les organismes de recherche extra-universitaires (CNRS, CEA, INRA..) qu'une université comme Toulouse-Sciences Sociales a pu en partie, sous l'impulsion de Jean-Jacques Laffont, s'affranchir des contraintes du système en matière d'embauche et acquérir ainsi une visibilité internationale.

La réussite d'un tel système, fondé sur l'autonomie et la concurrence des universités en matière d'embauche, conditionne en retour l'accès des universités à de meilleurs financements leur permettant notamment de faire des offres compétitives à des chercheurs-professeurs qui, de par la qualité de leurs travaux, ont une forte probabilité de recevoir des propositions attrayantes d'autres universités européennes ou américaines. Un rapide examen des différents classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur français et de leurs performances contrastées selon leur statut institutionnel tend à confirmer l'importance de l'autonomie de recrutement pour les établissements d'enseignement supérieur français (cf. encadré 1).

#### **Encadré 1. Le classement international des établissements français d'enseignement supérieur**

*- Le classement de l'Université Jiao Tong de Shanghai (2006) : la recherche universitaire française en berne*

Depuis 2003, le « classement académique des universités du monde » publié par le Institute of Higher Education de l'Université Jiao Tong de Shanghai a attiré l'attention de plus en plus soutenue des chercheurs et des responsables académiques et politiques de la planète. Ce classement, qui pondère raisonnablement des critères relativement simples et objectifs à la fois honorifiques et bibliométriques (nombre de prix Nobel et médaille Fields et indices de citation) par la taille des établissements, n'est pas exempt de lacunes méthodologiques (on lui reproche notamment de ne pas prendre en compte la dénomination multiple ou l'éclatement institutionnel de certains établissements, notamment français, ou encore de sous-évaluer les sciences humaines et sociales). Il offre cependant une photographie assez nette de la position des nations dans la concurrence intellectuelle internationale, en particulier dans le peloton de tête.

La France y figure au premier abord dans une position moyenne au total, ce qui reflète sa situation relative dans la mondialisation, par exemple en terme de puissance économique.

### Les nations les mieux classées selon l'Université Jiao Tong de Shanghai

	Pays	Top 20	Top 100	Top 200	Top 300	Top 400	Top 500
1	EU	17	54	87	118	140	167
2	RU	2	11	22	33	37	43
3	Japon	1	6	9	12	20	32
4	Allemagne		5	15	22	36	40
5	Canada		4	8	16	19	22
<b>6</b>	<b>France</b>		<b>4</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>21</b>
7	Suède		4	4	9	11	11
8	Suisse		3	6	7	7	8
9	Pays-Bas		2	7	9	12	12
10	Australie		2	6	9	11	16

Mais, d'une part, seuls 21 établissements français sont classés. Surtout, le véritable problème français, dans un univers où les phénomènes de concentration sont un facteur essentiel de succès, est le manque d'institutions d'élite : on ne compte que 4 établissements français parmi les 100 premiers (Pierre et Marie Curie-Paris VI, Paris-Sud, Louis Pasteur de Strasbourg et l'ENS-Ulm) et aucun dans les 40 premiers (Pierre et Marie Curie arrive en 45<sup>ème</sup> position), alors que l'Europe parvient à classer 2 institutions dans le Top 20 et 34 institutions dans le Top 100.

### Les meilleurs établissements français selon l'Université Jiao Tong de Shanghai

Etablissement français	Rang mondial	Rang européen
Université Paris VI	45 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>
Université Paris XI	64 <sup>e</sup>	16 <sup>e</sup>
Université Strasbourg I	96 <sup>e</sup>	32 <sup>e</sup>
Ecole Normale Supérieure Paris	99 <sup>e</sup>	33 <sup>e</sup>
Université Paris VII	102e-150 <sup>e</sup>	
Université Grenoble I	151e-200 <sup>e</sup>	
Ecole Polytechnique	201e-300 <sup>e</sup>	
Université Lyon I	201e-300 <sup>e</sup>	
Université Méditerranée	201e-300 <sup>e</sup>	
Université Montpellier II	201e-300 <sup>e</sup>	
Université Paris V	201e-300 <sup>e</sup>	
Université Toulouse III	201e-300 <sup>e</sup>	
Ecole des Mines Paris	301e-400 <sup>e</sup>	
ESPCI Paris	301e-400 <sup>e</sup>	
Université Bordeaux I	301e-400 <sup>e</sup>	
Université Nancy I	301e-400 <sup>e</sup>	
Université Paris IX	301e-400 <sup>e</sup>	
Ecole Normale Supérieure Lyon	401e-500 <sup>e</sup>	
Université Aix Marseille I	401e-500 <sup>e</sup>	
Université Bordeaux II	401e-500 <sup>e</sup>	
Université Nice	401e-500 <sup>e</sup>	

### Classement par continent

Continent	Top 20	Top 100	Top 200	Top 300	Top 400	Top 500
Amérique	17	58	98	137	164	196
<b>Europe</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>78</b>	<b>122</b>	<b>171</b>	<b>207</b>
Asie/Pacifique	1	9	24	40	63	92
Afrique				1	2	5

- *Le classement du Times Higher Education Supplement (2006) : la prééminence des grandes écoles sur les universités*

L'intérêt du classement du *Times Higher Education Supplement* est qu'il permet, à l'aide de critères plus larges que celui de Shanghai, de mesurer la distance entre universités et grandes écoles françaises et de percevoir que ces dernières paraissent mieux armées que les premières dans la compétition internationale. Outre la qualité de la recherche et de l'enseignement, le *Times Higher Education Supplement* fait en effet la part belle à l'employabilité des étudiants et à l'ouverture internationale des établissements. Deux grandes écoles françaises apparaissent alors dans le Top 40, dont une dans le Top 20. Il est tout à fait significatif que les quatre premiers établissements français soient des grandes écoles et non des universités.

### Les meilleurs établissements français selon le *Times Higher Education Supplement*

Etablissement	Rang mondial
Ecole Normale Supérieure de Paris	18e
Ecole Polytechnique	37e
Sciences Po Paris	52e
Ecole Normale Supérieure de Lyon	72e
Université Paris VI	93e
Université Strasbourg I	161e
Université Paris IV	200e

- *Les classements du Financial Times (2006) : l'avantage comparatif français en matière d'écoles de commerce.*

Deux derniers classements permettent enfin de mesurer l'émergence d'un avantage comparatif français en matière d'écoles de commerce et, partant, d'établir un lien entre autonomie, employabilité des étudiants et excellence internationale.

Le classement des meilleures écoles de commerce européennes du *Financial Times*, qui repose sur les salaires des anciens étudiants, place en effet la France en première position, 3 établissements français dans les 10 premiers et 5 dans les 20 premiers en Europe (le classement mondial, qui intègre les institutions américaines, est bien entendu moins



flatteur, le MBA d'HEC se classant tout de même, selon le *Financial Times*, au 18<sup>ème</sup> rang mondial).

### Les meilleures écoles de commerce en Europe

Etablissement	Pays	Rang européen
HEC Paris	<b>France</b>	1er
London Business School	RU	2e
IMD	Suisse	3e
Instituto de Empresa	Espagne	4e
Iese Business School	Espagne	5e
ESCP-EAP	<b>France</b>	6e
RSM Erasmus University	Pays-Bas	7e
University of Bradford/TiasNimbas	RU/Pays-Bas/Allemagne	8e
Cranfield School of Management	RU	8e
Insead	<b>France/Singapour</b>	10e

Le classement du *Financial Times* des meilleurs programmes de « Masters in management » en Europe, qui repose quant à lui sur des critères d'employabilité (suivi des carrières des anciens étudiants) et d'ouverture internationale, fait également apparaître une domination française assez nette.

### Les meilleurs « Masters in management » en Europe

Etablissement	Pays	Rang européen
HEC Paris	<b>France</b>	<b>1er</b>
Cems	Différents pays	2e
ESCP-EAP	<b>France</b>	<b>3e</b>
Grenoble Graduate School of Business	<b>France</b>	4e
EM Lyon	<b>France</b>	5e
Essec Business School	<b>France</b>	6e
Edhec Business School	<b>France</b>	7e
London School of Economics and Political Science	Royaume-Uni	8e
Stockholm School of Economics	Suède	8e
Audencia	<b>France</b>	10e

La question institutionnelle est donc capitale. En attendant la transition vers une pleine autonomie des universités, la création de fondations de droit privé du type de celle récemment mise en place pour l'Ecole d'Economie de Paris permet d'amorcer ce mouvement.

Outre cette métamorphose institutionnelle des universités, on peut imaginer des voies d'amélioration des institutions chargées de coordonner leurs efforts de recherche. Bâtie sur le modèle de l'Economic and Social Research Council au Royaume-Uni ou de la National Science Foundation aux États-Unis, de véritables agences doivent pouvoir assumer une de sélection des meilleurs projets de recherche sur la base d'une procédure d'un examen par les pairs (« peer review »), de financer des bourses post-doctorales et la création de

nouveaux centres de recherche et enfin d'encourager la création de réseaux, regroupements et alliances entre différentes équipes universitaires sur des sujets d'intérêt commun. Cette orientation est devenue en partie réalité en France (avec la création de l'ANR) et en Europe (avec la création du European Research Council).

Un bon fonctionnement de ces agences pour la recherche peut avoir des effets considérables sur le système d'enseignement supérieur, notamment dans son rapport avec l'innovation industrielle. Ainsi, des bourses accordées à des « post-doc » ou à de jeunes créateurs d'équipes incitent à l'excellence de la recherche qui à son tour favorise la qualité des candidatures à des postes d'enseignants du supérieur. L'existence d'agences de moyens accordant des budgets de recherche pour 3 à 5 ans au terme d'appels d'offres et après jugements par les pairs permet à des enseignants-chercheurs de privilégier selon les différentes phases de leur carrière l'enseignement ou la recherche. Enfin, la possibilité donnée par un régime de la propriété intellectuelle approprié à chacun de tenter l'aventure de la création d'entreprise permet la diffusion de l'innovation. Dans un tel système la circulation entre les trois pôles de la connaissance est favorisée: production (recherche) diffusion (enseignement) et transfert (innovation).

### **Des universités davantage tournées vers l'emploi**

Les différentes réformes institutionnelles discutées plus haut devraient pouvoir améliorer les performances universitaires en matière de recherche (mesurées par le nombre et l'impact des publications) et de formation doctorale (reflétées par la carrière de recherche des étudiants de troisième cycle). Demeure cependant le problème douloureux des débouchés en terme d'emploi de l'enseignement supérieur français (cf. encadré 2).

## Encadré 2. Université, formation et emploi

Selon le Rapport de la Commission université-emploi (« De l'Université à l'Emploi » 24 octobre 2006), l'université française se caractérise par deux échecs lourds en matière de formation et d'intégration à l'emploi. D'abord, 20% des bacheliers entrés dans l'enseignement supérieur en sortent chaque année sans diplôme (soit 80 000 jeunes) et se trouvent de ce fait fortement exposés au risque de chômage. De plus, 3 ans après leur sortie de l'université, 11% des diplômés de l'enseignement supérieur française sont au chômage.

Le rapport ne propose hélas pas d'éléments de comparaison internationale pour évaluer la position française. La série *Regards sur l'éducation* de l'OCDE permet de situer la France en Europe et dans le monde selon deux indicateurs pertinents pour évaluer la performance du système universitaire en termes de formation et d'emploi. La France est d'abord dans une position moyenne par rapport à ses principaux concurrents dans la mondialisation au regard de la proportion de sa population ayant atteint un niveau de formation tertiaire. En revanche, sa position quant au chômage de ses diplômés du supérieur ayant atteint le niveau de formation le plus élevé est la plus mauvaise de l'OCDE à l'exception de l'Espagne.

### Population ayant un niveau de formation tertiaire (2003), en %<sup>4</sup>

Moyenne OCDE	8
<b>France</b>	<b>9</b>
Luxembourg	9
Suisse	9
Royaume-Uni	9
États-Unis	9
Allemagne	10
Irlande	10
Australie	11
Nouvelle-Zélande	15
Suède	15
Belgique	16
Finlande	17
Japon	17
Canada	22

<sup>4</sup> Pourcentage de la population (25-64 ans) ayant atteint une formation tertiaire de type A ou B ou un titre sanctionnant un programme de recherche de haut niveau.

**Taux de chômage parmi la population  
ayant atteint une formation supérieure de type A (2003), en %**

Irlande	2,4
Royaume-Uni	2,4
Australie	2,6
États-Unis	3,0
Japon	3,1
Nouvelle-Zélande	3,3
Finlande	3,6
Suède	3,6
Suisse	3,6
Moyenne OCDE	3,8
Danemark	4,5
Allemagne	4,9
Italie	5,3
Canada	5,4
<b>France</b>	<b>7,1</b>

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2005*.

Aux Etats-Unis, ce problème « d'employabilité » des étudiants se pose en particulier pour les « liberal art colleges », spécialisés dans les enseignements pre-doctoraux. Le mécanisme incitatif qui encourage ces « colleges » à préparer leurs étudiants au marché du travail opère à travers les anciens étudiants ou « alumni ». Par exemple, plus un college réussit à placer ses étudiants dans des bons cabinets juridiques ou financiers, plus ils bénéficieront de la générosité de ces étudiants en matière de donations, mais également plus ces étudiants recommanderont ce college à leurs amis et collègues. En France, l'aspect reputationnel peut également jouer (par exemple en faveur d'une université comme Paris-Dauphine), mais pas l'aspect financier. Pourquoi ne pas suggérer alors la mise en place d'un « employment assessment exercise » au terme duquel seraient récompensées les formations universitaires qui offriraient les meilleures performances en matière d'emploi et de carrière aux étudiants qui en sont issus ?

Pour être pleinement opérationnelle, une telle réforme devrait être assortie de la possibilité pour les étudiants de ne pas choisir tout de suite leur spécialisation (c'est l'idée de remettre au goût du jour en France une ou deux années « propédeutiques » au cours desquelles l'étudiant choisirait sa spécialisation), ainsi que de la possibilité pour les universités d'orienter leurs étudiants. Au-delà du gaspillage humain qu'elle représente, la sélection actuelle par l'échec au niveau du DEUG (moins de 50% de réussite au bout de deux ans), conséquence notamment de l'absence d'orientation efficace à l'entrée des universités, vient de plus absorber une partie des moyens déjà très limités dont l'université dispose.

## **De meilleures passerelles entre recherche fondamentale et innovations industrielles**

Le système universitaire français souffre enfin d'un isolement par rapport au monde industriel. Plusieurs mécanismes sont de nature à décroiser le système. Il y a d'abord le cadre juridique, qui doit permettre à des universitaires de breveter leurs découvertes et de profiter de leur exploitation commerciale. Ce fut tout le sens du Baye-Dole Act aux Etats-Unis au début des années quatre-vingt, qui permit aux chercheurs universitaires de breveter les découvertes financées à l'aide de fonds fédéraux (NSF, NIH,...). La France s'est déjà engagée depuis quelques années dans des réformes de ce type, dont l'impact sur les revenus de l'innovation ont été récemment établis par plusieurs études.

Il y ensuite le système financier et en particulier les intermédiaires de type « venture capital » (capital risque) et « business angels », qui permettent de financer des projets risqués (en particulier, émanant de recherches universitaires) en l'absence de biens collatéraux pouvant servir de gages. L'université française aurait tout à gagner à un meilleur positionnement sur ces marchés de capitaux, particulièrement dynamiques en France (cf. encadré 3).

### **Encadré 3. Le capital-risque : une chance pour l'université française**

Selon une étude rendue publique en février 2007 par Ernst & Young et Dow Jones VentureOne, le capital risque français a retrouvé le dynamisme qu'il avait perdu à la suite de la crise de 2001, même s'il se concentre sur un nombre moindre d'entreprises (171 « deals » ont été conclus en 2006, soit une baisse de 25%). De 2614 millions d'euros en 2000, l'investissement en capital-risque avait en effet chuté à 506,9 millions d'euros en 2003.

Il est revenu à 778,5 millions d'euros en 2006, à la faveur d'une croissance annuelle de 20%. Ce dynamisme place la France à la 2<sup>ème</sup> position européenne derrière le Royaume-Uni (avec 1,37 milliard d'investissement) mais devant l'Allemagne (269,4 million), la Suède (249,4), le Danemark (228,7) la Belgique (186,9), l'Espagne (116,5) et les Pays-Bas (82,2). Ramené au PIB, l'investissement en capital-risque français demeure cependant 4 fois moins important qu'aux Etats-Unis.

Mais les perspectives de développement sont particulièrement encourageantes : le Rapport 2006 de l'ECVA sur l'environnement légal et réglementaire du capital-risque classe ainsi la France en deuxième position dans l'UE, derrière l'Irlande et devant le Royaume-Uni, alors que le pays n'était que 10<sup>ème</sup> en 2004, ce qui laisse penser que les réformes de ces dernières années ont porté leurs fruits.

Les universités françaises devraient donc développer leur activité de capital-risque pour bénéficier de cet environnement particulièrement favorable. On pourrait imaginer que soit créé dans chaque université française un « guichet du capital-risque » dont la fonction serait de mettre en relation chercheurs et investisseurs pour financer des projets innovants et économiquement porteurs.

## **Conclusion :** **Economie politique des réformes et crédibilité démocratique**

Jean-Paul Fitoussi et Éloi Laurent

### **Comment réformer ?**

Les différentes contributions rassemblées dans cet ouvrage brossent le portrait d'une France dynamique et partiellement solidaire en souffrance de réformes sociales susceptibles d'équilibrer les réformes économiques qui ont été conduites à un rythme soutenu depuis deux décennies. Une lecture trop rapide de ce déséquilibre conduit aujourd'hui à promouvoir des réformes que l'on dit « structurelles », en omettant le plus souvent de préciser qu'elle visent à réduire le degré de solidarité ou de redistribution assuré par la puissance publique pour « adapter » le pays au nouvel ordre des choses défini par la « mondialisation », « l'Europe », « le changement technologique » ou « le vieillissement démographique ».

Il y a incontestablement des réformes structurelles nécessaires à la croissance économique et au bien-être des individus – cet ouvrage s'est efforcé d'en indiquer un certain nombre – mais il est tout à fait douteux qu'elles consistent, en notre temps de forte intégration économique, dans le reflux de l'Etat providence et l'apathie de l'Etat macroéconomique.

Il apparaît donc à la fois nécessaire et souhaitable pour conclure notre réflexion de nous interroger sur la raison de la difficulté, voire, dans certains cas, de l'impossibilité de procéder dans le contexte français à des réformes dites « structurelles », mais qui sont en réalité, souvent, à courte vue dans leur conception comme dans leur mise en œuvre.

### **De l'incohérence temporelle des réformes dites « structurelles »**

Au sens plein, la théorie de l'incohérence temporelle des politiques publiques veut que des autorités publiques usant de politiques discrétionnaires, mêmes optimales, soient incapables d'atteindre les objectifs qu'elles se fixent dès lors que les conséquences de leurs engagements sont parfaitement intégrées dans les anticipations d'agents décrits comme rationnels.

La théorie de l'incohérence temporelle est généralement utilisée pour illustrer les effets néfastes sur l'économie d'une puissance publique qui utiliserait en toute liberté son pouvoir pour des motifs qui peuvent aussi être opportunistes ou électoralistes.

Mais que se passe-t-il dans l'économie et la société lorsque la puissance publique ne cède ni aux sirènes électorales, ni au désir d'améliorer discrétionnairement le bien-être des citoyens, mais aux dogmes ambiants et qu'elle ne met plus en scène sa puissance mais son impuissance ? Quand, par exemple, elle laisse entendre qu'elle n'assurera plus que partiellement le paiement des pensions, la protection contre la maladie, et plus généralement la justice sociale, en abandonnant progressivement le biais équitable de son système fiscal ?

Deux réactions sont alors concevables : soit les individus croient la puissance publique et se prémunissent au plan privé contre un recul de la solidarité en privatisant eux-mêmes, quand ils le peuvent, tout ou partie de leur protection sociale. Le développement de l'assurance-vie, et plus généralement de l'épargne ces dernières années en France va certainement dans ce sens. Mais plus certainement encore, cette volonté de désengagement de l'Etat conduit à une déstabilisation sociale qui entre en contradiction avec l'ambition même de réformer.

L'accroissement du chômage de masse et des précarités qui l'accompagnent a en effet fait naître depuis deux décennies un déficit de confiance et de légitimité aujourd'hui béant entre gouvernés et gouvernants. En France, comme dans les autres grands pays européens, le chômage s'est établi à un tel niveau que la mémoire même du plein emploi a été perdue. L'insécurité économique n'en est que plus forte, car plus radicale : la perte d'un emploi peut conduire à une exclusion définitive du marché du travail.

Si les périodes de chômage, fût-il de masse, étaient à la fois brèves et suivies de périodes de plein emploi (comme dans le cas du Royaume-Uni, mais surtout des Etats-Unis), chacun pourrait ne compter que sur lui-même pour faire face à l'adversité. Assuré de retrouver un revenu, son besoin des autres en serait atténué. Le choix social, le niveau de redistribution auquel adhère la collectivité, serait ainsi beaucoup plus libre de s'exercer, dans un sens ou dans l'autre, si régnait le plein emploi : ses déterminants seraient alors véritablement « institutionnels » voire « culturels ». Mais les phases de reprise économique, à la fin des années 1980 et 1990, ont été trop brèves pour restaurer le lien de confiance entre gouvernants et gouvernés.

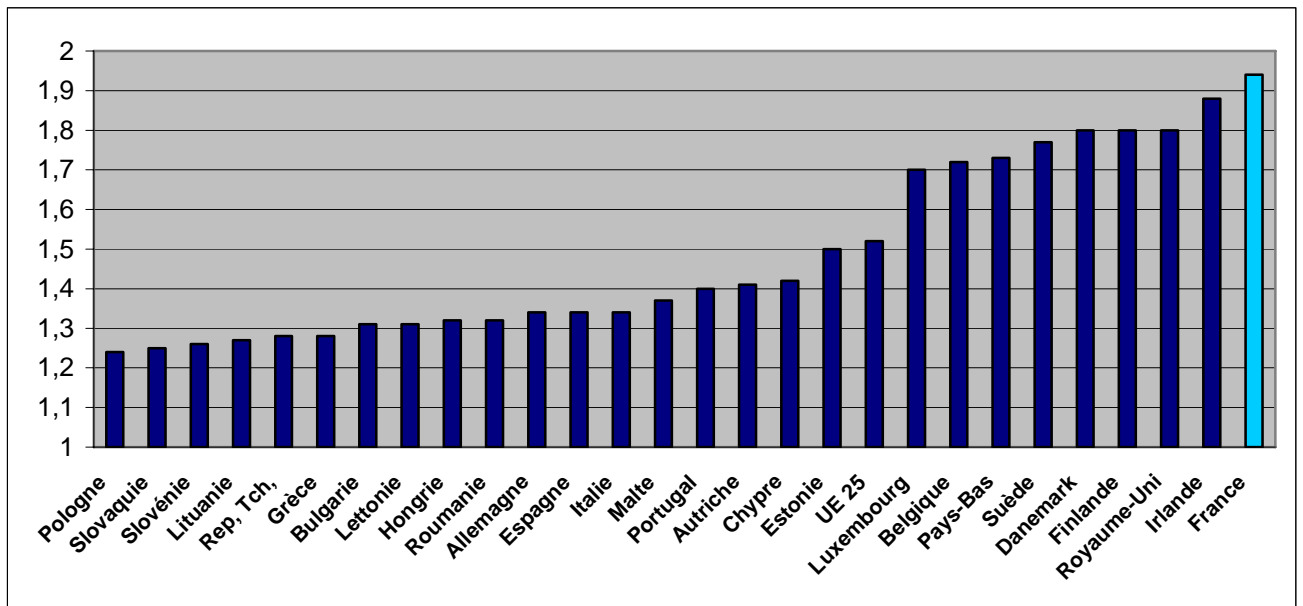
Dans l'insécurité chronique de l'emploi que connaît la France, tous les éléments du système de protection sociale apparaissent nécessaires - la protection du travail, l'assurance-maladie, la retraite, tous les minima sociaux... - car elle signifie précisément que les Français sont dans l'incertitude de pouvoir satisfaire dans le futur aux nécessités de leur propre existence. C'est ce qui explique la forte résistance de la société française à la réduction de sa protection, et non une chimérique « préférence pour le loisir ». Ce n'est pas que la France soit rétive au changement, comme certains l'affirment superficiellement : elle en subit constamment l'effet depuis vingt ans sous la forme du développement de la flexibilité des rémunérations, de la précarisation des statuts, de l'explosion des emplois atypiques...et vit en permanence sous la menace du chômage et des exclusions parfois irréversibles qu'il engendre.

On comprend alors pourquoi, dans l'environnement qui est le nôtre, la réforme « structurelle » la plus urgente est l'institution d'une politique de croissance visant au plein emploi. Seule une telle perspective pourrait modifier le système d'anticipations et d'incitations des agents économiques et permettre aux citoyens de choisir librement le degré de solidarité qu'ils souhaitent. Ils pourraient alors consentir aux réformes qu'ils refusent aujourd'hui pour des raisons d'insécurité.

Mais le cas français est paradoxal : la crainte en l'avenir se conjugue à une natalité exceptionnellement forte, cette dernière témoignant de ce que les Français ne veulent pas se résoudre à la précarité généralisée, ne veulent pas croire en l'impuissance publique. Ils se refusent ainsi doublement à elle : en empêchant par leur demande de sécurité des réformes dont ils ne perçoivent pas les finalités ; en continuant d'espérer que leur destin social s'améliorera dans le futur (graphiques 1 et 2).



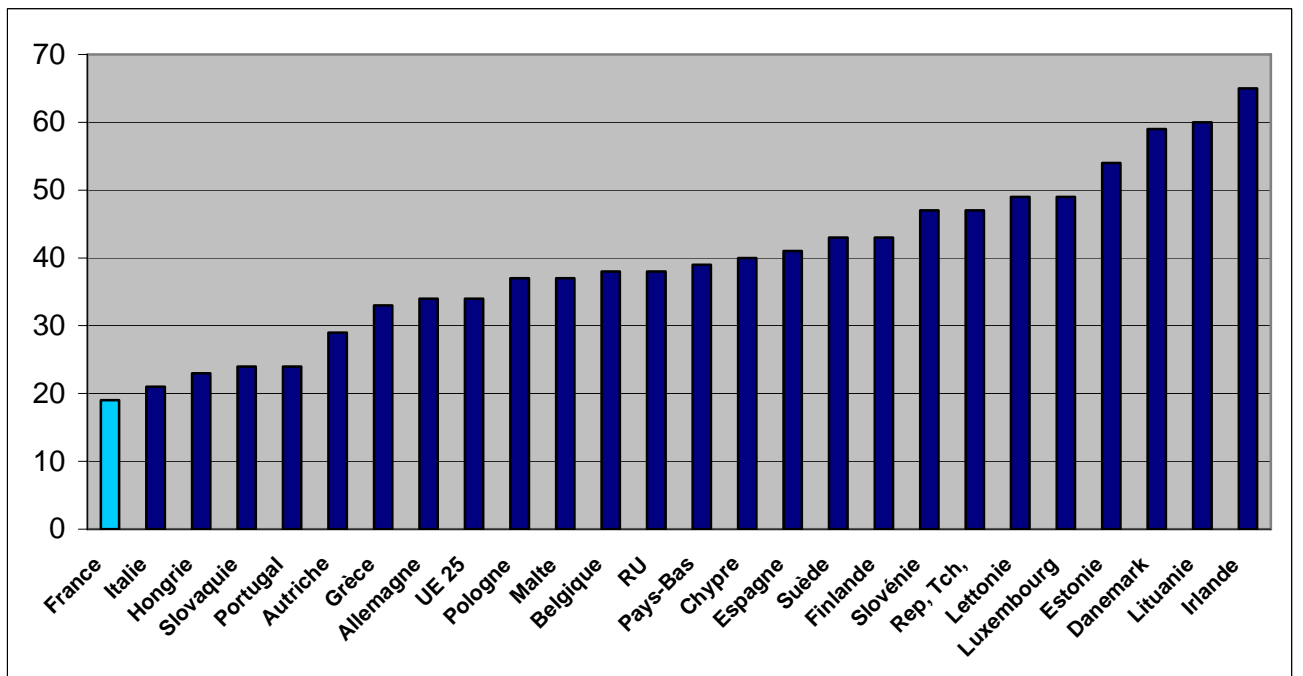
**Graphique 1. L'optimisme français, taux de fertilité total en 2005 dans l'UE**



Source : Eurostat.

**Graphique 2. Le pessimisme français**

« en ce moment, diriez-vous d'une manière générale que dans votre pays les choses vont dans la bonne direction ? »....



Source : Eurobaromètre, « Le Futur de l'Europe », mai 2006.

Sortir de l'incohérence temporelle des réformes dites « structurelles » suppose donc à court terme d'apprécier l'avenir, c'est ce que nous avons appelé en introduction un « choc d'avenir ». Cela suppose aussi à plus long terme d'instituer des réformes dotées de la crédibilité démocratique, c'est-à-dire de la capacité à s'auto-corriger.

### **La crédibilité démocratique : instituer des réformes auto-correctrices**

La théorie économique a joué un rôle décisif dans l'émergence de la conception contemporaine de la crédibilité en politique. Les auteurs de la théorie de l'incohérence temporelle ont logiquement poursuivi leur raisonnement en promouvant l'institution de règles, idéalement neutres, et mises en œuvre par des agences indépendantes du pouvoir politique dans le but de retirer des mains de celui-ci, censé être trop absorbé par son intérêt propre, les moyens de nuire au bien commun. On sait que c'est ce schéma de pensée qui a conduit à la rédaction des statuts de la Banque centrale européenne, qui est probablement l'institution économique la plus indépendante du monde.

Mais de même que la théorie de l'incohérence temporelle peut être retournée, on peut défendre que la crédibilité ne vient précisément pas en démocratie d'institutions régulatrices supposées justes parce qu'« aveugles ». La crédibilité des politiques publiques, et plus encore de la réforme de ces politiques, découle au contraire de la capacité du système démocratique à corriger ses propres erreurs. Il faut donc que la démocratie soit au cœur des réformes pour que celles-ci soient acceptées et finalement menées à bien.

Deux stratégies sont envisageables pour instituer cette crédibilité démocratique. La première consiste dans la définition concertée des biens publics visés par la réforme proposée. La puissance publique devrait s'attacher, à chaque fois qu'elle propose une réforme, à en révéler la finalité et à en débattre publiquement. C'est paradoxalement en insistant sur les fins et non sur les moyens ou les objectifs intermédiaires qu'une réforme peut être comprise et acceptée. « L'adaptation à la mondialisation » n'est pas un bien public, pas plus que « la prise en compte du vieillissement démographique ».

La seconde voie consiste dans le développement de l'évaluation parlementaire des politiques publiques, domaine dans lequel la France a pris un retard important, mais nullement irréversible. On pourrait imaginer que, sur le modèle du Congressional Budget Office, le pouvoir parlementaire nomme un responsable de l'évaluation des politiques publiques comptable devant les Assemblées de l'accomplissement de son mandat mais chargé de conduire librement sa mission.

Un effort immédiat tourné vers le futur, la mise en place progressive d'une stratégie de protection et de croissance à l'échelle européenne, une redéfinition de la méthode publique, telles nous paraissent être les étapes qui pourraient remettre la France sur la trace de son avenir.