

Éric Heyer
Pascal Lokiec
Dominique Méda

UNE AUTRE VOIE EST POSSIBLE



**Le modèle social français
n'est pas mort !**

Flammarion

Éric Heyer
Pascal Lokiec
Dominique Méda

UNE AUTRE VOIE EST POSSIBLE

La France serait le seul des grands pays d'Europe à avoir un taux de chômage élevé, une croissance faible et une dette abyssale. Nous serions les seuls à avoir conservé un Code du travail lourd et rigide, un modèle social affreusement coûteux, et à ne pas encore avoir mené les réformes permettant de nous adapter à la fois à la mondialisation et à la révolution technologique.

Cette vision est radicalement fautive. Incapables de gérer correctement les dysfonctionnements du capitalisme financier, les pays européens ont imposé des mesures d'austérité qui ont aggravé les inégalités de manière inacceptable et accru la vulnérabilité de tous les systèmes. Malgré les coups de trompette macroniens annonçant l'entrée dans un Nouveau Monde, ce sont en réalité les mêmes politiques qui sont aujourd'hui poursuivies. Il nous faut rompre avec elles. Un autre projet est possible. Il est urgent de le mettre en œuvre.

Conjuguant trois disciplines – économie, droit, sociologie – et mobilisant les études les plus récentes, ce livre réfute les explications simplistes, propose un diagnostic puissant et dessine une autre voie.

ÉRIC HEYER est économiste, directeur à l'OFCE et enseigne à Sciences Po Paris.

PASCAL LOKIEC est professeur de droit à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et codirecteur du département de droit social (IRJS).

DOMINIQUE MÉDA est professeure de sociologie à Paris-Dauphine et dirige l'Institut de Recherche Interdisciplinaire en sciences sociales (IRISSO).

Flammarion

Une autre voie est possible

DERNIÈRES PARUTIONS D'ÉRIC HEYER

- L'Économie française 2016*, La Découverte, « Repères », 2015.
L'Économie française 2017, La Découverte, « Repères », 2016.
L'Économie française 2018, La Découverte, « Repères », 2017.
L'Économie française 2019, La Découverte, « Repères », 2018.

DERNIÈRES PARUTIONS DE PASCAL LOKIEC

- Droit du travail*, 2 vol., PUF, 2011.
Il faut sauver le droit du travail!, Odile Jacob, 2015.

DERNIÈRES PARUTIONS DE DOMINIQUE MÉDA

- Le Temps des femmes*, Flammarion, 2001 ; « Champs », 2002.
Le Travail, PUF, « Que sais-je », 2004 ; rééd. 2007, 2010, 2015.
L'Emploi en ruptures, avec B. Gomel et É. Serverin (dir.), Dalloz, 2009.
La Mystique de la croissance, Flammarion, 2013 ; « Champs », 2014.
Réinventer le travail, avec P. Vendramin, PUF, 2013.
Travailler au XXI^e siècle, avec M. Bigi, O. Cousin, L. Sibaud et M. Wieviorka, Robert Laffont, 2015.
L'Âge de la transition, avec D. Bourg et A. Kaufman (dir.), Les Petits Matins, 2016.
Vers une société post-croissance, avec I. Cassiers et K. Maréchal (dir.), L'Aube, 2016.
Faut-il attendre la croissance ?, avec F. Jany-Catrice, La Documentation française, 2016.

Éric Heyer
Pascal Lokiec
Dominique Méda

Une autre voie est possible

Flammarion

© Flammarion, 2018.
ISBN : 978-2-0814-3671-8

Introduction

La France serait donc l'homme (la femme ?) malade de l'Europe. Elle serait l'un des derniers pays – toujours ces irréductibles Gaulois ! – à refuser l'entrée dans le Nouveau Monde, à ne pas vouloir renoncer à ses vieux rites, ses traditions, ses vénérables oripeaux datant de la dernière guerre – et elle en paierait le prix fort.

Tel est le discours que nous avons entendu lors de la dernière campagne présidentielle et depuis : la France serait le seul des grands pays d'Europe à avoir un taux de chômage élevé, une croissance faible et à n'avoir pas encore engagé les réformes courageuses et nécessaires lui permettant de s'adapter à la fois à la mondialisation et à la révolution technologique – qui exigent de la population flexibilité, réactivité, capacité à changer et effort budgétaire. Nous serions les seuls à avoir conservé un Code du travail lourd et rigide, un modèle social affreusement coûteux et inefficace, des syndicats peu aptes au consensus, des dépenses publiques excessives et une dette abyssale. Il nous faudrait donc, pour conserver notre place dans le monde, rompre enfin avec ce fatras, nous engager dans

un véritable processus disruptif, simplifier radicalement le Code du travail, réduire la dette et les dépenses publiques, attirer les investissements étrangers à n'importe quelles conditions, remettre les pauvres et les chômeurs au travail à tout prix, protéger les personnes et non plus les emplois, bref, entrer dans le Nouveau Monde.

Le Nouveau Monde, au-delà de la droite et de la gauche, se caractériserait notamment par une nouvelle conception du rôle de l'État : un État non plus interventionniste, déversant, sur des bénéficiaires passifs et assignés à résidence du fait même de cette intervention, des prestations censées les aider à sortir de la pauvreté, du chômage ou d'un risque social ; mais un État accompagnateur, stratège, un État « capacitant » (*enabling*) ou émancipateur, cessant de prendre les populations par la main, d'en haut, mais les invitant à choisir elles-mêmes leur destin. Rompre, donc, avec l'État social tel que nous le connaissons.

Mais nous avons déjà entendu ce slogan. C'était en 1969 dans la bouche de Richard Nixon, qui déjà promouvait le *workfare* (conditionner le versement des aides sociales à l'exercice d'un travail) pour rompre avec le *welfare* (les aides sociales) et avec la « guerre contre la pauvreté » engagée par son prédécesseur Johnson. Nous l'avons entendu en 1992 dans la bouche de Clinton qui allait mettre en place, quatre ans plus tard, une réforme majeure de l'aide sociale. Au même moment, en 1997, Tony Blair accédait au pouvoir en rejetant l'héritage classique de la gauche et en promouvant des idées qui deviendraient centrales : l'État social actif, la dépendance aux allocations, la responsabilité individuelle, la nécessité de ramener toute la popula-

tion active dans l'emploi, les prestations sociales qui doivent être des tremplins et non des boulets, les trappes à inactivité et à pauvreté, le travail qui doit être payant (*making work pay*).

Tous ces thèmes ont été travaillés par l'Organisation de coopération et de développement (OCDE)¹ depuis la fin des années 1980. La thèse centrale de ce nouveau paradigme intitulé Consensus de Washington² était claire : si les pays occidentaux veulent survivre dans la mondialisation, il leur faut s'adapter en réduisant salaires, protection sociale et dépense publique, en révisant leur droit du travail – bref, en jetant par-dessus bord le plus de lest possible pour permettre à leurs entreprises de sortir gagnantes dans la compétition mondiale.

En 1999, dans le ciel de la gauche européenne éclatait le coup de tonnerre provoqué par le Manifeste Blair-Schröder, qui envoyait aux oubliettes de l'Histoire le modèle social conçu par Beveridge³. L'ambition de ce dernier n'était plus seulement de couvrir une partie de la population par des assurances sociales mais

1. C'est le cas notamment du rapport *Making Work Pay* publié en 1997, qui insistait sur la nécessité d'augmenter le différentiel entre revenus du travail et allocations chômage ou minima sociaux afin de promouvoir une société plus « active ».

2. Car soutenue par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et le Trésor américain, tous trois siégeant dans la capitale américaine.

3. En 1942, l'économiste britannique W. Beveridge rendait un rapport parlementaire sur « La sécurité sociale et les services connexes ». Il s'agissait de lutter contre les cinq grands maux que sont la misère, la maladie, l'ignorance, l'oisiveté et l'insalubrité *from womb to tomb* (« du ventre de la mère à la tombe »).

de mettre en place, comme l'indiquaient les Ordonnances de 1945 créant la sécurité sociale française, une « vaste organisation nationale d'entraide obligatoire » permettant de « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain, de cette incertitude constante qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et les travailleurs sur qui pèse à tout moment la menace de la misère ».

Cinquante ans plus tard, les formidables progrès sociaux obtenus grâce au *welfare state* – la progression inouïe de l'espérance de vie, l'amélioration des conditions de vie, la sortie de la pauvreté pour nombre de personnes âgées, la mise en place d'un système hospitalier moderne –, tout cela était regardé avec la plus grande méfiance. Et alors qu'en 1990, le sociologue Esping-Andersen vantait encore le modèle social-démocrate capable d'accorder de hauts niveaux de protection à l'ensemble de la population, se mettait peu à peu en place une opposition radicale entre les modèles sociaux jugés efficaces d'une part – le libéral et le scandinave – et les modèles sociaux dépassés, les méditerranéens et continentaux, dont celui de la France.

Le plus fort dans ce basculement du Consensus de Philadelphie⁴ au Consensus de Washington avait été cette facilité à reconceptualiser un risque social majeur, le chômage – provoqué par les recompositions écono-

4. Déclaration de l'Organisation internationale de travail (OIT) en 1944 proclamant notamment que le travail n'est pas une marchandise et que la sécurité sociale est un droit de l'homme.

miques engendrées notamment par la libre circulation des capitaux, l'intensification des échanges internationaux et la nouvelle division internationale du travail – en une responsabilité individuelle des personnes en manque d'emploi, comme si celles-ci se refusaient à chercher et accepter du travail et devaient donc, pour retourner à l'emploi, y être incitées ou poussées par la carotte et le bâton.

Au-delà de la thématique de la responsabilité individuelle, de l'État « capacitant » devenu aujourd'hui l'État émancipateur, du *making work pay* et du détricotage des protections du travail, c'est la légitimité même des objectifs poursuivis par l'État beveridgien qui était profondément remise en cause : la redistribution, horizontale et verticale, l'importance de l'action collective et des syndicats, la recherche du plein-emploi condition d'une société libre, la régulation des échanges internationaux et la surveillance des balances commerciales, l'intervention de l'État dans la politique industrielle... en vue de la prise en charge par elles-mêmes des populations, et une baisse des allocations au profit d'un accompagnement de substitution. Tout ne se règle pas par des aides monétaires, devait à son tour argumenter le président de la République lors de son discours au congrès de la Mutualité le 13 juin 2018, soutenant qu'il faudrait préférer le préventif au curatif, et que cette prévention permet des économies.

Or ce raisonnement est très aventureux. Car, même si la prévention est essentielle, les prestations monétaires sont extrêmement utiles : elles ont permis et continuent de permettre à une grande part de la population française de sortir de la pauvreté (sans ces aides,

le taux de pauvreté aurait été de 24 % et non de 13,4 % en 2016). Nécessaires, elles ne sont néanmoins pas suffisantes. Oui, il faut de l'accompagnement et même considérablement plus d'accompagnement. Mais celui-ci n'est pas gratuit : il prend du temps et nécessite des appuis multiples et permanents. Dans une importante étude publiée en 2008⁵, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) avait mis en évidence qu'1 % seulement des allocataires de minima sociaux déclarait ne pas revenir à l'emploi en raison de l'insuffisance de l'incitation monétaire, mais qu'en revanche des problèmes de santé, de gardes d'enfants, de permis de conduire, de qualification et de formation l'expliquaient. Il faut donc *en même temps* des aides monétaires et de l'accompagnement. De même qu'il faut déployer *en même temps* une politique curative pour prendre en charge ceux qui vont mal aujourd'hui et une politique préventive pour empêcher les plus jeunes d'avoir, demain, besoin d'aide. Cela coûte évidemment très cher. L'État d'investissement social, l'État social actif, ce n'est donc pas un État économe, qui pourrait se passer d'aides monétaires pour s'appuyer sur l'esprit de l'accompagnement. C'est un État qui intervient, régule, organise et accompagne, invite, incite à se prendre en main *et* distribue des aides.

Dans son discours sur les banlieues, le 22 mai 2018, le président de la République a thématiqué le retrait de l'État à la fois en matière financière et d'une certaine

5. C. Marc et C. Range, « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2008, p. 92-100.

manière aussi en matière d'accompagnement. Nous pensons que c'est le contraire qu'il faut faire, que la mixité sociale est un combat déterminant pour demain et pour prévenir la décohésion sociale. Nous pensons aussi qu'il est moins d'actualité que jamais que l'État cesse d'aider les plus en difficulté alors même que les traces de l'énorme crise économique et financière que nous avons connue en 2008 n'ont pas encore disparu. Nous pensons enfin qu'il n'est pas juste que des populations dont les conditions de vie ont été considérablement dégradées en raison de cette crise soient rendues responsables de leur sort alors même que la crise s'explique par des dysfonctionnements majeurs de la régulation.

Nous pensons également, et c'est l'ambition de cet ouvrage de le démontrer, que la vision suggérée plus haut d'une France homme malade de l'Europe par incapacité à se réformer est radicalement fautive. Non, la France n'est pas le seul pays à connaître un taux de chômage élevé ; non, sa situation n'est pas due à une incapacité à gérer sérieusement ses finances publiques ; non, notre modèle social et notre Code du travail ne sont pas responsables des difficultés dans lesquelles se trouve aujourd'hui encore notre pays. Les responsabilités ne sont pas celles que l'on croit et à force d'imputer de fausses origines à de vrais maux, nous risquons d'aggraver encore la situation.

Nous reviendrons ici sur les causes réelles de la situation française : une série de dysfonctionnements du capitalisme financier et d'erreurs de politique macro-économique au niveau international, européen et national. Incapables de réguler la finance mondiale et

d'empêcher la mutation de la dette privée en dette publique, les pays européens n'ont pas su gérer correctement les déficits publics, ouvrant une période d'austérité qui a encore un peu plus étouffé les États membres. Loin d'incriminer les véritables responsables, nos gouvernants ont préféré jeter l'opprobre sur le Code du travail et le modèle social. Les ajustements opérés ces dernières années ont un peu plus précarisé le travail et la main-d'œuvre, aggravant la fracture sociale et territoriale. Le gouvernement sous François Hollande a continué dans cette voie, allègrement suivi par celui d'Édouard Philippe.

Cette voie, nous en sommes convaincus, n'est pas la bonne. Ce n'est pas ainsi que notre pays renouera avec ses atouts, ses qualités, ses aptitudes. Il nous faut reconnaître les erreurs et bifurquer de manière radicale.

Bifurquer aussi pour des raisons écologiques : nous devons rebâtir notre économie autour des énergies renouvelables, de la décarbonation, de l'interdiction des énergies fossiles et parvenir à créer les millions d'emplois que nécessite la reconversion écologique. Bifurquer pour faire enfin de l'Europe une zone de haute qualité sociale, ce qui exige d'importants changements institutionnels. Nous devons mener, en Europe et en France, une autre politique économique qui nous redonnera des marges de manœuvre pour investir dans la transition écologique et la cohésion sociale, l'enseignement et la recherche, les politiques industrielles. Nous devons rompre au plus vite avec les comportements qui provoquent des bulles en injectant des liquidités ou en poussant les ménages à s'endetter ; dans tous les cas, en flexibilisant les marchés du travail et en réduisant

les dépenses publiques dans une course à l'échalote qui tire vers le bas les conditions de vie de tous. Ces politiques ont échoué, cela est désormais clair. Elles aggravent les inégalités de manière inacceptable et accroissent la vulnérabilité de tous les systèmes. Nous devons d'urgence adopter une autre voie qui remettra la question du travail humain et de la qualité de l'emploi au centre. Le travail et l'entreprise constituent des enjeux essentiels : nous proposons une politique fiscale susceptible de dégager des moyens d'investir dans la qualité, de relancer l'emploi et de réhabiliter le salariat, de repenser enfin la place de l'entreprise dans la société.

Les dix-huit premiers mois de l'ère Macron ont aggravé les inégalités sans procurer la sécurité et la protection qui avaient été promises. Le marché du travail, déjà profondément déstructuré, est une nouvelle fois dérégulé. Des sommes très importantes ont été engagées pour alléger les impôts des plus riches et vont manquer à la nécessaire politique d'investissement qui doit être notre priorité. Cette voie n'est pas la bonne. Il existe des alternatives raisonnables. Ce sont elles que cet ouvrage invite à découvrir.

PREMIÈRE PARTIE

Le modèle social français
n'est pas coupable

Aux origines de la crise

Rappelons-nous. C'est au début des années 2010, quelques années après l'éclatement de la bulle des *sub-primes*. L'économie mondiale est plongée dans la plus grande crise que le capitalisme ait connue depuis la Grande Dépression de 1929. En France, l'économie résiste plutôt bien. En tout cas, la récession y est moins forte que dans grand nombre de pays développés, à commencer par ses voisins européens. Au début de l'année 2011, la France a, comme l'Allemagne et les États-Unis, retrouvé son niveau d'activité d'avant la crise, alors que le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie enregistrent un retard de production de 3 à 5 points de PIB par rapport à leur niveau de 2008.

Malheureusement, le premier semestre 2011 voit s'interrompre le processus de reprise engagé deux ans auparavant : sous l'effet du basculement des politiques budgétaires européennes vers l'austérité, l'économie française entre dans une phase de stagnation dont aujourd'hui encore elle peine à sortir.

En réalité, c'est toute la zone euro qui est atteinte par cette seconde phase de récession – l'Europe, donc,

y compris l'Allemagne, se retrouve distancée par les États-Unis. Comment expliquer ce décrochage ? L'économie américaine a bénéficié d'une politique monétaire très agressive, s'appuyant notamment sur des leviers inhabituels, dits non conventionnels, et un dollar très compétitif. À l'exemple des États-Unis, et au contraire de la Banque centrale européenne (BCE), le Royaume-Uni a également mené une politique monétaire accommodante qui lui a permis de préserver un sentier d'expansion positif. Résultat : fin 2013, les États-Unis affichaient un niveau d'activité économique très largement supérieur à celui d'avant la crise (+ 6,1 points de PIB), là où l'Allemagne devait se contenter de la moitié (+ 3 points) et la France encore moitié moins (+ 1,5 point).

Dans le même temps, cependant, cette médiocre performance française pouvait être relativisée : au cours des mêmes années, l'Italie et l'Espagne, les troisième et quatrième puissances de la zone euro, continuaient de s'enfoncer dans la crise et enregistraient un déficit d'activité de près de 10 points de PIB par rapport à 2008. Et pour la zone euro tout entière, le retard de production était de 2,5 points. Ce n'est donc pas la France qui avait décroché par rapport à ses principaux partenaires européens, mais bel et bien l'Europe qui était devenue « l'homme malade » de l'économie mondiale.

Le choix de l'austérité généralisée

Pourquoi ? En raison de l'orientation vers l'austérité des politiques macro-économiques dans la zone euro, que ces dernières soient budgétaires, monétaires ou de change. Le retournement économique des pays qui ont engagé ces politiques les premiers – l'Espagne et la Grèce, où les plans d'assainissement des finances publiques, dès 2010, ont été les plus drastiques – a d'ailleurs précédé celui des autres pays européens.

La crise de 2011 n'est donc pas une nouvelle catastrophe dont la zone euro aurait été l'épicentre et qui aurait touché les autres économies par capillarité. Ce retour en récession découle au contraire d'un diagnostic erroné et de l'incapacité des institutions européennes à faire face à la crise. Il s'explique par le creusement des déficits publics, le gonflement conséquent de la dette, et par la gestion catastrophique des déséquilibres engendrés.

Il est nécessaire de rappeler ici que la dégradation des finances publiques n'est pas à l'origine de la grande récession de 2008 mais qu'elle en est bel et bien la conséquence. C'est un fait établi qu'il y a un lien étroit entre crise économique et dynamique de la dette : au cours des trente dernières années, toutes les récessions ont eu pour origine un endettement excessif. Mais c'est la nature de l'endettement, privé ou public, qui est déterminante pour les performances économiques. Comme viennent de le montrer à nouveau¹ quatre

1. M. Guerini, A. Moneta, M. Napoletano et A. Roventini, « The Janus-faced nature of debt : Results from a data-driven cointegrated SVAR approach », *Macroeconomic Dynamics*, 2018.

universitaires italiens, l'excès de dette publique ne met pas en péril la soutenabilité de la croissance à moyen et long terme, au contraire de l'excès de dette privée, et notamment de la dette liée aux prêts immobiliers². Du mini-krach de 1987 à la crise des banques européennes et des *saving loans* au tournant des années 1980-1990, en passant par l'éclatement de la bulle internet des années 2000 pour finir par la grande récession de 2008, toutes ces crises du capitalisme moderne trouvent racine dans le surendettement des agents privés encouragés par des innovations financières mal maîtrisées et insuffisamment régulées. La prise de conscience qu'une grande partie des dettes privées (à l'instar de celles contractées par les ménages au cours du gonflement des bulles immobilières) sont insoutenables a marqué le début de la crise. Pour interrompre la spirale récessive engendrée par cette brutale prise de conscience, on a, contrairement à 1929, mis en œuvre des plans de relance et « socialisés », c'est-à-dire transformés en dette publique, des dettes privées qui menaçaient de déstabiliser l'ensemble de la finance mondiale. C'est cela qui a provoqué une forte augmentation des déficits publics et c'est pour mettre un terme à la chute libre de l'activité – pour ne pas revivre, en somme, une nouvelle

2. Pour autant, et malgré de nombreux travaux corroborant cette idée, comme ceux du Prix Nobel Joseph Stiglitz, le débat chez les économistes n'est pas encore fermé, certains continuant à soutenir qu'il existerait un seuil du ratio dette publique brute ramenée au PIB au-dessus duquel la dette publique nuirait à la croissance économique du pays (c'est le cas de C. M. Reinhart et K. S. Rogoff, « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review*, 2010).

crise de 1929, laquelle résultait elle aussi d'un surendettement privé nourri par les *call loans*³ – que l'on s'est résolu à cette socialisation des dettes. Ainsi donc, contrairement à l'idée couramment avancée, cette forte dégradation des finances publiques qui a justifié les politiques d'austérité n'est pas liée à la gestion désastreuse des finances publiques depuis quarante ans mais est la conséquence directe de la crise financière.

En 2011, trois ans après le début de la crise, la dette publique dans tous les pays européens a fortement augmenté, de près de 20 points de PIB en moyenne. De la même manière, le déficit global de la zone euro s'est dégradé pour s'établir à 4,2 points de PIB. Ce phénomène n'est pas propre à l'Europe : bien au contraire, la dégradation a été encore plus spectaculaire dans les pays anglo-saxons. Mais, seule la zone euro décide de changer de stratégie budgétaire et se lance dans une politique d'austérité visant à retrouver le plus rapidement possible l'équilibre des finances publiques.

Le retour à la récession découle ainsi de l'incapacité des Européens à mettre en place une stratégie concertée de réponse à la crise de 2008. En effet, en zone euro, chaque pays doit assumer le financement de son déficit sans avoir le contrôle de sa monnaie. La conséquence en est immédiate : un concours de beauté des finances publiques les plus rigoureuses s'instaure entre les pays membres, chaque agent économique cherchant légitimement le

3. Les *call loans* sont des prêts au jour le jour, dont l'acheteur ne paie qu'une partie (parfois seulement 10 %), le reste de la somme étant empruntée. L'engouement spectaculaire qu'ils ont suscité précipita l'éclatement de la bulle spéculative du krach de 1929.

support le plus fiable pour ses actifs. Et cette « fuite vers la qualité », qu'elle soit effective ou seulement potentielle, menace les pays les plus vulnérables de la zone euro, et notamment ceux du Sud, d'une sanction directe : l'assèchement de leur financement. Pour attirer quelques capitaux, ils doivent alors accepter une hausse des taux d'intérêt et entreprendre dans l'urgence une purge de leurs finances publiques. C'est ce zèle, sous la pression des marchés, qui les entraîne dans un cercle vicieux consistant à courir après une soutenabilité par la restriction et qui leur échappe faute de croissance.

Pour les pays qui ont la maîtrise de leur politique monétaire, la situation est différente : l'épargne nationale s'expose au risque de change si elle est tentée de fuir vers d'autres pays. En outre, la Banque centrale apporte la garantie de prêteur en dernier ressort. Il pourrait y avoir de l'inflation dans le futur, mais en aucun cas un défaut de la dette publique.

Les suites de l'affaire grecque

Quand, à la fin de l'année 2009, la Grèce a annoncé la révision de son déficit budgétaire, les risques de non-soutenabilité de sa dette ont éclaté au grand jour, révélant les carences institutionnelles de l'union monétaire. La hausse des taux d'intérêt des emprunts publics a été brutale et durable dans les pays dont le modèle de croissance semblait plus fragile (l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et l'Italie) et, pour la première fois depuis l'adoption de l'euro, le principe de convergence né du

traité de Maastricht s'est trouvé mis à mal. La hausse des taux d'intérêt a précipité le besoin de consolidation budgétaire, légitimé par ailleurs par les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) – lequel était censé rassurer les marchés en attestant de l'engagement de tous pour réduire les déficits budgétaires. Peu à peu, la rigueur a formaté la politique économique européenne, et la synchronisation des politiques budgétaires en a amplifié l'impact sur les économies : au frein budgétaire national s'est alors ajouté l'effet négatif des politiques de rigueur conduites pour les mêmes raisons chez les partenaires européens et qui, en raison de la baisse des échanges commerciaux, ont renforcé l'impact de l'austérité sur la croissance.

Cette politique a eu des effets d'autant plus récessifs qu'elle a été appliquée alors que les économies, notamment du sud de l'Europe, portaient encore les stigmates de la récession et que le taux de chômage, toujours extrêmement élevé, témoignait de la persistance d'une situation difficile. Or l'incidence sur l'activité de la politique budgétaire ne dépend pas uniquement de l'ampleur du choc budgétaire mais également de la valeur de son « effet multiplicateur ». Si cette dernière a fait l'objet de nombreuses controverses dans l'histoire de la pensée économique⁴, l'examen rétrospectif de cette seconde phase de la crise permet d'y voir plus clair : l'efficacité des politiques budgétaires varie en

4. Principalement entre les économistes keynésiens – pour lesquels cette valeur est forte – et les classiques qui pensent au contraire que l'effet est marginal – voire nul et même négatif pour les disciples de Ricardo.

fonction des conditions macro-économiques, financières et monétaires qui l'accompagnent, ainsi que de l'instrument utilisé, selon qu'il porte sur les dépenses ou les recettes⁵. De nombreuses études ont ainsi montré que cet « effet multiplicateur » augmente lorsque le chômage est élevé (révéléateur d'une situation de « bas de cycle économique »), lorsque les conditions de crédit sont plus restrictives, ou lorsque la situation financière des agents est dégradée⁶. Par ailleurs, les effets de la politique budgétaire peuvent être atténués par une politique monétaire plus expansionniste, laquelle devient impossible lorsque les taux d'intérêt fixés par la Banque centrale ont déjà atteint leur niveau plancher (*zero lower bound*).

Pendant les années 2011-2013, les pays de la zone euro remplissaient l'ensemble des critères propices à une sensibilité forte de leurs économies à une politique budgétaire : chômage élevé, appréciation du taux de change, politique monétaire inefficace. Malheureusement, les politiques synchronisées d'austérité ont obéré

5. Pour une discussion plus approfondie, cf. J. Creel, É. Heyer et M. Plane, « Petits précis de politique budgétaire par tous temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011 ; ou C. Blot, M. Cochard, J. Creel, M. Ducoudré, D. Schweisguth et X. Timbeau, « Fiscal Consolidation, Public Debt and Output Dynamics in the Euro Area : lessons from a simple model with time-varying fiscal multipliers », *Revue d'économie politique*, vol. 124, 2014.

6. Ce résultat s'explique par le fait qu'en « temps de crise » de plus en plus d'agents économiques (ménages, entreprises) sont soumis à une contrainte de liquidité à très court terme, entretenant la spirale récessive et empêchant la politique monétaire de fonctionner.

leurs performances économiques, les amputant, comme une étude l'a montré⁷, de 3 points de PIB pour l'économie allemande, de 4,5 points pour les économies française et italienne, de plus de 7 points pour l'économie espagnole. Si les États-Unis et le Royaume-Uni ont échappé à cette deuxième crise, ce n'est pas en raison d'une situation plus équilibrée de leurs finances publiques mais parce qu'ils ont bénéficié d'une politique monétaire plus expansionniste qui est parvenue à compenser en partie les mesures d'austérité. Au moment du déclenchement de la Grande Récession, le choc financier a été plus important dans les pays anglo-saxons, où le financement de marché est plus développé, mais la dégradation des conditions de financement a été plus conséquente dans la zone euro à partir de 2011. Ces tensions sur les dettes souveraines se sont ensuite transmises au secteur bancaire qui souffrait déjà des conséquences du choc de 2008 en raison du dégonflement du prix de certains actifs (notamment immobiliers). Le choc a été d'autant plus prononcé que les doutes sur la soutenabilité de la dette publique étaient forts (Espagne, Italie). La dégradation des bilans bancaires a amplifié les tensions sur la dette souveraine car les investisseurs anticipaient alors que chaque État leur fournirait une garantie implicite. Ainsi, la crise bancaire et la crise des dettes souveraines s'auto-entretenaient mutuellement, pénalisant lourdement l'activité. Dans le même temps, le mouvement de défiance à l'égard

7. É. Heyer et R. Sampognaro, « L'impact des chocs économiques sur la croissance dans les pays développés depuis 2011 », *Revue de l'OFCE*, n° 138, juin 2015.

de la dette souveraine des pays en crise a provoqué une réallocation des portefeuilles au sein de la zone euro qui a eu pour contrepartie la baisse des taux d'intérêt dans les pays du cœur de l'Union, en particulier ceux de l'Allemagne et de la France, lesquels ont bénéficié de l'effet favorable de la « fuite vers la qualité ».

Dans cet environnement, l'assouplissement de la politique monétaire pratiquée par la BCE, essentiellement par la baisse des taux d'intérêt directeurs, a été contrebalancé par le durcissement des conditions d'octroi de crédit pratiquées par les banques privées, ainsi que par le report des investisseurs sur les titres des États des pays non soumis à la défiance, moins risqués que les titres privés. Dans un contexte où le bilan bancaire était dégradé et où la récession limitait le lancement de nouveaux projets, les nouveaux crédits aux entreprises n'ont pas infirmé leur orientation baissière, ce qui a conduit à une division des flux par deux en comparaison de leur niveau d'avant crise.

Au-delà des politiques budgétaires et de la dégradation des conditions financières, les performances économiques de la zone euro ont été affectées par les variations des taux de change.

Entre 2011 et 2013, l'euro a connu deux phases distinctes : dans un premier temps, la monnaie unique s'est fortement dépréciée face aux principales monnaies (de 8 % face au dollar, de plus de 11 % face au yen et de 8,5 % face à la livre sterling). Puis, dans un deuxième temps, au tournant des années 2012-2013, cette tendance s'est inversée, l'euro s'appréciant face à ces mêmes monnaies. En s'établissant à 1,38 dollar fin 2013, l'euro a vu sa valeur augmenter en dix-huit mois de 12 % face

au dollar, de près de 50 % par rapport au yen et de 6 % face à la livre sterling, dégradant la compétitivité-prix des pays de la zone euro.

Ainsi donc, durant les années 2011-2013, les politiques macro-économiques, budgétaires comme monétaires, ont fortement pesé sur la croissance européenne et sont responsables d'une partie de la hausse du chômage. Ces politiques ont eu des effets d'autant plus récessifs qu'elles ont été appliquées alors que l'économie arborait encore des cicatrices de la récession, qu'elles ont été menées de façon systématique dans l'ensemble des pays européens et qu'à une stratégie de consolidation budgétaire graduelle et lissée a été préférée une stratégie de réduction des déséquilibres publics rapide et agressive.

Une bonne nouvelle réside toutefois dans la prise de conscience à cette époque de cette erreur manifeste de politique économique par les grandes institutions internationales et les autorités monétaires. Du côté de la politique budgétaire, le fait le plus notable réside dans le *mea culpa* du FMI émanant d'un document de travail⁸ rédigé par deux économistes de l'institution, dont son économiste en chef, le français Olivier Blanchard. Cette note admet une sous-estimation de plus de 100 % de l'effet des politiques d'austérité de la zone euro sur la croissance au cours de cette période et conclut qu'« il semble prudent, pour le moment, lorsque l'on pense à la consolidation budgétaire, de supposer que les multiplicateurs sont plus élevés qu'avant la crise » – autrement dit, que son impact sur

8. O. Blanchard et D. Leich, « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », FMI, *Working Papers*, n° 2013/1, janvier 2013.

le chômage notamment sera important tandis que la réduction des déficits publics sera faible. De nombreux autres travaux ont confirmé ce résultat et désormais, y compris pour la Commission européenne, le retour à l'équilibre des finances publiques doit se faire de façon plus coordonnée, moins systématique et accompagné par une politique monétaire plus accommodante. Cette dernière a d'ailleurs également connu un tournant : le 26 juillet 2012, 8 mois après sa prise de fonction à la tête de la BCE, l'Italien Mario Draghi, succédant au Français Jean-Claude Trichet, face à une assemblée d'investisseurs à Londres, a annoncé que la BCE ferait « tout ce qui était nécessaire » pour préserver l'euro. Par ces trois mots (« *whatever it takes* »), le banquier central européen envoyait le signal d'un changement de cap de la politique monétaire européenne. Depuis, la BCE joue enfin, comme ses homologues américaine, britannique ou japonaise, le rôle de prêteur en dernier ressort⁹ permettant de protéger les pays périphériques de la faillite et donc d'alléger la pression des marchés.

Si la pression budgétaire semble dès lors quelque peu s'alléger – sur le rythme plus que sur l'objectif de

9. Cela s'est d'abord traduit par la création d'un mécanisme destiné à racheter de façon illimitée des titres de dette de pays en difficulté (*Outright Monetary Transactions*) en contrepartie d'une perte de souveraineté budgétaire au profit de la troïka (BCE, Commission européenne, FMI). Puis par des prêts massifs de long terme aux banques, les TLTRO (*Targeted Long Term Refinancing Operations*). Enfin, à l'instar de la Réserve fédérale américaine ou la Banque du Japon avant elle, à initier un *Quantitative Easing* (QE), c'est-à-dire un plan d'achat massif de dette d'État au printemps 2015.

retour à l'équilibre –, face à l'ampleur du choc macro-économique, certains pays européens – du Sud notamment – se sont lancés dans une stratégie de « dévaluation compétitive » à l'image de celle menée en Allemagne fin des années 1990-début des années 2000. Cette politique – basée sur une réforme du marché du travail de grande ampleur axée sur la réduction de leurs coûts salariaux – a pesé, elle, directement sur les performances françaises.

2014-2017

Les occasions manquées

À partir de 2014, le contexte conjoncturel des pays européens change radicalement. Le prix du pétrole qui était remonté jusqu'à 110 dollars le baril en décembre 2013 se met à baisser très significativement, atteignant 62 dollars en fin d'année 2014 et 38 dollars fin 2015, avant de se stabiliser autour de 50 dollars sur le reste de la période ; de son côté, après avoir connu une forte appréciation de sa valeur au cours de l'année 2013 (de 5 % par rapport au dollar, de 2,6 % par rapport à la livre et de plus de 34 % par rapport au yen), la monnaie unique est dépréciée de fait par rapport à l'ensemble des monnaies (de 14 % par rapport au dollar, de près de 8 % par rapport au yen et de 7 % par rapport à la livre avant Brexit), redonnant de la compétitivité aux entreprises de la zone euro ; par ailleurs, la *policy mix* – c'est-à-dire la politique budgétaire et monétaire – cesse de peser sur l'activité avec la fin de l'austérité généralisée et, allié à la baisse des taux d'intérêt et la mise en place du *Quantitative Easing* (QE) par la BCE, crée un contexte d'« alignement des planètes »

favorable. Sans surprise, l'activité dans l'ensemble des pays de la zone euro redémarre, affichant des taux de croissance proches de ceux observés au même moment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Mais c'est aussi la période durant laquelle l'économie française enregistre des performances plus faibles que l'ensemble de ses partenaires européens. La raison ? La politique économique mise en place par le gouvernement centrée sur l'offre et financée par les ménages.

Expliquons-nous : alors qu'au cours de la crise de nombreux pays européens, dont la France, connaissent un déficit de leur balance courante, à partir de 2012, parmi les pays de la zone euro, seul l'Hexagone continue à en connaître un. Cette mauvaise performance extérieure de la France trouve une partie de son origine dans la politique menée dans les pays du Sud de l'Europe après la crise de 2008. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la grande crise de 2008 et le choix de consolidation budgétaire à marche forcée pris en zone euro a en effet modifié les stratégies des pays au sein de la zone : si l'Allemagne a stoppé sa stratégie de désinflation compétitive, les pays du Sud, notamment l'Espagne et le Portugal, s'y sont engagés, contraints ou forcés, gagnant en six ans entre 6 et 14 % de compétitivité par rapport à la moyenne des pays de la zone euro, et donc à la France. Ces gains sont liés à une politique de désinflation salariale basée sur une réforme du marché du travail de grande ampleur permettant notamment aux entreprises de recourir à une « stratégie d'ajustement interne », en agissant sur les salaires et sur le temps de travail, et en

mettant en place une baisse des cotisations sociales sur les nouvelles embauches.

L'insoluble déficit de compétitivité

Pour pallier ce déficit de compétitivité, une des premières décisions prise par le gouvernement Ayrault fut en 2012 de demander à Louis Gallois d'élaborer un « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », qui comprenait, entre autres, un « Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE) dont l'objectif était de « rétablir les marges des entreprises, leur compétitivité, et faire baisser le chômage ». Le CICE permettait en effet à une entreprise de déduire de son impôt sur les bénéfices une somme égale à 6 % des salaires bruts pour les rémunérations inférieures ou égales à 2,5 fois le Smic. L'économie ainsi faite par les entreprises se montait à 20 milliards d'euros par an. Auxquels se sont ajoutés, à compter du 1^{er} janvier 2015, 20 milliards d'euros supplémentaires grâce au « Pacte de responsabilité » dont l'objectif était, là encore, d'aider les entreprises à retrouver « les marges nécessaires pour embaucher, former leurs salariés, investir et innover ». Le Pacte de responsabilité complète le CICE par une baisse supplémentaire des cotisations sociales patronales sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic à partir de 2015 et une autre sur les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic depuis 2016 – 9 milliards au total. À quoi s'ajoute, pour un milliard d'euros, une baisse de plus de 3 points des cotisations familiales des indépendants et artisans et, pour 10 milliards, la suppression de la

Contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S) et de la surtaxe de l'Impôt sur les sociétés (IS). 40 milliards d'euros d'économie pour les entreprises, dont 29 milliards assis sur les salaires.

Pour autant, le CICE et le Pacte de responsabilité ne constituent pas une vraie rupture : pour favoriser l'emploi des non-qualifiés, les gouvernements successifs ont mis en place des dispositifs d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires. Cela a commencé par le dispositif Balladur de 1993 et s'est achevé avec les aides Fillon de 2003, qui étaient elles-mêmes la fusion des aides Juppé de 1993 et Aubry de 2000. Mais, dans le présent cas, le « choc d'offre » est d'une ampleur inégalée et se différencie des aides précédentes sur plusieurs points : d'abord, alors que ces dernières étaient centrées essentiellement sur les bas salaires (80 % des 20 milliards d'euros des aides Fillon profitent aux salaires inférieurs à 1,3 Smic), les aides issues du CICE et du Pacte sont moins ciblées et touchent de façon plus homogène l'ensemble des salaires (jusqu'à 2,5 Smic, puis à un degré moindre jusqu'à 3,5 Smic). Plus fondamental, ces nouvelles aides ont été financées *ex ante*, c'est-à-dire avant prise en compte de leurs effets sur l'activité qui, s'ils sont positifs, auraient permis de financer tout ou partie de la mesure. C'est ainsi que, contrairement aux aides précédentes qui ne comportaient pas de mesures de financement et venaient alourdir le déficit public, les 40 milliards d'euros du CICE et du Pacte ont été financés pour un quart par une hausse de la fiscalité des ménages (hausse de TVA et mise en place d'une taxe écologique) et pour le reste par des économies de dépenses publiques.

N° d'édition : L.01EHBN000978.N001
Dépôt légal : septembre 2018