

problèmes économiques

Problèmes économiques invite les spécialistes à faire le point

SEPTEMBRE 2013 NUMÉRO 4

HORS-SÉRIE

comprendre

LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

DOM - 7,10 € - MAROC - 7,50 € - TUNISIE - 7,50 € - 4500

M 01975 - 4H - F : 6,80 € - RD



Cahiers français

SOCIÉTÉ, ÉCONOMIE,
DÉBAT PUBLIC...

Prenez le risque
de comprendre !



9,80 €



→ En vente chez votre libraire, en kiosque,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance à la DILA
29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

Abonnement 6 numéros, un an
France métropolitaine : 49,50 €
Tarifs étudiants, enseignants
(France métropolitaine) : 41 €
Bibliothèques : -10 %

La
documentation
Française

LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS LE TOURBILLON DE LA CRISE

Direction de l'information légale et administrative

26, rue Desaix
75015 Paris

Rédaction

de *Problèmes économiques*

Patrice Merlot (rédacteur en chef)
Olivia Montel-Dumont (rédactrice
en chef des hors-série)
Makus Gabel (rédacteur)
Stéphanie Gaudron (rédactrice)

Promotion

Anne-Sophie Château

Secrétariat

Paule Oury

29, quai Voltaire
75344 Paris cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
pe@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues-collections/problemes-economiques/index.shtml>
Abonnez-vous à la newsletter

Avertissement

Les opinions exprimées
dans les articles reproduits
n'engagent que les auteurs

Crédit photo

Couverture : Getty images
Page 3 : Corbis
© Direction de l'information légale
et administrative. Paris, 2013

Conception graphique

Célia Petry
Nicolas Bessemoulin

En vente en kiosque et en librairie
(Adresses accessibles en ligne)

La crise a mis les politiques économiques à rude épreuve et jeté sur elles un nouveau regard. Depuis une trentaine d'années, l'action publique dans les économies avancées reposait sur un consensus d'inspiration plutôt libérale : tandis que le contrôle de l'inflation et la maîtrise des dépenses publiques étaient les maîtres mots des politiques monétaires et budgétaires (le second objectif étant toutefois très inégalement atteint), les politiques « structurelles » faisaient la part belle à la concurrence et aux mécanismes de marché.

D'une ampleur et d'une durée inédites depuis la Grande Dépression, la crise déclenchée en 2007 par les *subprimes* a déstabilisé cet édifice. Il est en effet apparu que non seulement l'action publique n'a pas empêché la crise financière et sa propagation à l'ensemble de l'économie, mais que certaines politiques ont même favorisé son développement.

C'est le cas, notamment, de la politique monétaire, qui constituait pourtant le domaine de l'action publique où le consensus était le plus solide, alliant économistes, dirigeants politiques et banquiers centraux. Si l'indépendance des banques centrales et le recentrage de leur action sur le « ciblage d'inflation » ont permis des années d'inflation faible, les risques financiers globaux auxquels étaient exposées les économies ont été négligés. Ainsi, la politique menée par la Réserve fédérale américaine dans les années 2000 aurait non seulement laissé ce risque de côté, mais aurait contribué à la formation et à l'éclatement de la bulle des *subprimes*. La sévérité de la crise a en outre contraint les banques centrales à mettre en œuvre des politiques « non conventionnelles », dont l'abandon n'est pas sans poser problème. Du côté des politiques budgétaires, quoique l'austérité reste de mise, surtout dans la zone euro confrontée à une grave crise des dettes souveraines, la récession de 2008-2009 a remis sur le devant de la scène les principes de la relance keynésienne ; la forte augmentation de l'endettement public dans la foulée a quant à elle jeté un éclairage nouveau sur la question des règles budgétaires, celles du Pacte de stabilité et de croissance s'étant révélées insuffisantes.

Au-delà du choc conjoncturel qu'elle a infligé aux économies avancées, la crise a accéléré les transformations de l'économie mondiale : touchant de façon beaucoup plus sévère les pays développés, elle a approfondi en leur sein le mouvement de désindustrialisation et renforcé la montée en puissance des économies émergentes. Dans ce contexte, la politique industrielle, longtemps réduite à sa portion congrue au motif qu'elle fausse les conditions de la concurrence, connaît un renouveau. De la même façon, la volonté de sauvegarder les activités et les emplois sur le territoire national rend le processus de libéralisation des échanges commerciaux plus conflictuel.

Les politiques « structurelles » conservent néanmoins les grandes dynamiques d'avant-crise. Celles-ci sont même accentuées dans certains cas par les nécessités de l'austérité budgétaire. Ainsi, bien que l'envolée du chômage alourdisse les dépenses d'indemnisation, la logique de l'« activation » des politiques de l'emploi se poursuit. Et si les dépenses sociales progressent face à des besoins croissants, la tendance à la « privatisation » d'une partie de la protection sociale et son recentrage sur les catégories les plus défavorisées n'est pas remise en cause.

Olivia Montel-Dumont



COMPRENDRE LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Les politiques économiques, pourquoi et comment ?

P. 5 Le cadre théorique de la politique économique :
quelles évolutions ? (*Hubert Kempf*)

P. 12 Les échelons multiples de l'intervention publique
(*Christophe Demazière*)

P. 18 Les politiques économiques dans une économie mondialisée :
contraintes et enjeux (*Sophie Brana*)

P. 27 Les politiques économiques dans l'Union européenne :
interdépendances et choix institutionnels (*Franck Lirzin*)

P. 33 Pour ou contre les règles de politique budgétaire ? (*Jérôme Creel*)

P. 39 Les dépenses publiques sont-elles trop élevées en France ?
(*Adrien Matray*)

P. 47 Comment évaluer les politiques publiques ? (*Antoine Bozio*)



Instrumentes et objectifs des politiques économiques

P. 53 Les politiques budgétaires à l'heure de la consolidation des finances publiques (*Gilbert Koenig*)

P. 61 La politique monétaire, quel renouvellement avec la crise ? (*Christian Bordes*)

P. 77 Les politiques fiscales dans les pays de l'OCDE : comparaisons, évolutions (*Jacques Le Cacheux*)

P. 87 Les politiques sociales : quel avenir ? (*Philippe Batifoulier*)

P. 95 Les politiques de l'emploi : des objectifs multiples (*Christine Erhel*)

P. 104 La politique industrielle au cœur des enjeux français et européens (*Pierre-Noël Giraud*)

P. 111 La politique commerciale à l'heure de la mondialisation (*Michel Rainelli*)

P. 120 Les politiques de développement après le consensus de Washington (*Philippe Hugon*)

Dans les années 1970, le cadre théorique de la politique économique, qui avait été élaboré dans l'après-guerre et s'inspirait largement des préceptes keynésiens, a volé en éclat au profit d'un nouveau consensus intégrant les avancées de la macroéconomie, en particulier les travaux sur les anticipations rationnelles. Sur le plan microéconomique, ce sont les notions d'asymétrie d'information et de défauts d'appariement qui ont le plus inspiré l'intervention publique, en particulier les politiques de l'emploi.

La crise économique récente a bousculé ce cadre, surtout sur le plan macroéconomique. Le « ciblage d'inflation » et la maîtrise des déficits publics, qui étaient devenus les mots d'ordre des politiques monétaires et budgétaires, n'ont pas empêché la Grande Récession, ni la crise des finances publiques qui a suivi dans de nombreux pays avancés.

Hubert Kempf fait le point sur ce nouveau basculement du cadre théorique de la politique économique, qui a conduit à reconsidérer la réglementation des marchés et la question de la surveillance des risques financiers.

Problèmes **économiques**

Le cadre théorique de la politique économique : quelles évolutions ?

© **HUBERT KEMPF**

École normale supérieure de Cachan
et École d'économie de Paris

La crise économique initiée avec l'effondrement du marché des *subprimes* en 2007 est singulière à bien des titres. Interminable, elle a succédé à une longue période de prospérité, marquée par une croissance soutenue et régulière ainsi qu'une inflation faible. De la « grande modération », nous sommes passés à la « Grande Récession ». Cette récession est d'une ampleur inédite : la baisse de l'activité a été brutale et forte, surtout après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 ; elle

s'est propagée très rapidement à l'économie mondiale ; enfin, dans un second temps, les difficultés des finances publiques de certains pays membres de l'Union européenne (UE) ont plongé celle-ci dans une crise majeure qui a alimenté le ralentissement économique mondial.

Le cadre théorique d'avant-crise

La politique économique, dans son aspect microéconomique comme macroéconomique est tributaire des avancées de la recherche tant théorique qu'appliquée, mais aussi de l'analyse des expériences acquises au travers des programmes effectivement mis en place par les gouvernements, qui constituent autant d'expérimentations nourrissant la

réflexion. Sur le plan microéconomique, il n'est pas possible de dire qu'un consensus existait avant 2007, même si les principes de l'intervention publique étaient indiscutés. Sur un plan macroéconomique, en revanche, on peut évoquer un consensus partagé au sein du monde académique ainsi que par les praticiens, en particulier les banquiers centraux.

Les politiques microéconomiques

Si les défaillances de marché sont reconnues comme l'une des principales justifications de l'intervention publique, il n'y a pas d'unanimité sur la façon de les analyser et d'en apprécier la portée. En microéconomie, deux voies d'analyse ont été privilégiées. La première porte sur les défauts d'ajustement et d'appariement entre offreurs et demandeurs ; la seconde concerne les asymétries d'information entre agents et le développement de stratégies opportunistes. De plus, une partie des problèmes microéconomiques peut être analysée comme résultant des défaillances de l'État, qui mesure mal ou refuse de tenir compte des effets pervers de ses interventions.

Le fonctionnement du marché du travail fournit un bon exemple de cette diversité de points de vue. Pour les uns, les problèmes de ce marché seraient dus à des rigidités qui amplifient les difficultés d'appariement entre employeurs et salariés et décourageraient une partie de la population en âge de travailler de rechercher activement et efficacement un emploi. Selon cette approche, il faut donc déréglementer pour améliorer la flexibilité de l'emploi. Pour les opposants à cette analyse, les conditions de l'emploi font partie du contrat social, et en particulier du contrat implicite entre employeur et salarié. Il est donc raisonnable que l'employeur assure le salarié contre les risques portant sur sa rémunération, le cas échéant par le biais d'une réglementation contraignante.

De même, sur les marchés des biens, certaines défaillances découleraient de la difficulté d'assurer les conditions d'une bonne concurrence ou du poids de réglementations excessives ou mal pensées. Mais, *a contrario*, le marché peut dégager des incitations insuffisantes pour que soient mis en œuvre les

ZOOM

CLASSER LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Il est usuel d'opposer les politiques conjoncturelles aux politiques structurelles. Les politiques conjoncturelles visent à stabiliser l'activité économique et en particulier à réduire les variations conjoncturelles autour de la tendance de long terme de l'économie. Les politiques structurelles visent quant à elles à modifier la structure productive et les circuits de distribution de l'économie.

Les politiques conjoncturelles recensent traditionnellement la politique budgétaire (incluant le volet fiscal) et la politique

monétaire. La politique de l'emploi, la politique industrielle, et les politiques sociales sont des exemples de politiques structurelles.

Cependant, les politiques conjoncturelles connaissent des inflexions structurelles, comme les changements de stratégie monétaire ou les contraintes juridiques mises à l'emploi des instruments budgétaires et fiscaux.

Il est donc préférable et cohérent avec l'analyse économique de distinguer politiques macroéconomiques et politiques microéconomiques. Les premières visent à agir sur le rythme et la dynamique de l'économie dans son ensemble tandis que l'objectif des secondes est de modifier les conditions de l'offre et de la demande sur des marchés spécifiques.

Hubert Kempf

efforts d'innovation qui maximisent le bien-être collectif, ce qui appelle donc à la mise en place d'une politique scientifique publique.

Enfin, concernant le financement de l'économie, il était admis que les marchés financiers modernes étaient devenus efficaces grâce au progrès des techniques de connexion et des innovations financières, rendues en particulier possibles par un mouvement de déréglementation. Au final, ce mouvement initié dans les années 1980 aurait permis aux marchés d'atteindre la maturité et de s'auto-réguler.

Les politiques macroéconomiques

Un nouveau modèle canonique issu de la synthèse néo-keynésienne

Le consensus en matière de politiques macroéconomiques s'est fondé sur des progrès méthodologiques, dans la continuation de la révolution des anticipations rationnelles initiée en 1972 par Robert Lucas. Les macroéconomistes ont mis au point des modèles d'équilibre général dynamiques et stochastiques à des fins de reproduction des dynamiques économiques réellement constatées. Ces modèles sont mieux fondés et plus significatifs que les modèles économétriques qui se développèrent dans les années 1960-1970 puisqu'ils explicitent les conditions d'équilibre, les contraintes budgétaires des différents agents et leurs comportements intertemporels. De plus, ils permettent des simulations de politique économique permettant de prendre en compte la réponse immédiate et retardée des agents économiques à des mesures de politique économique.

Un modèle canonique, qualifié de « synthèse néo-keynésienne », s'est dégagé à la fin des années 1990. Il est d'une remarquable simplicité alors même qu'il repose sur des fondements microéconomiques clairs et incorpore des rigidités nominales¹. Ce modèle met l'accent sur le caractère indéterminé de la dynamique économique, en particulier nominale. Cela explique que l'une des responsabilités éminentes de la politique monétaire soit l'ancrage des anticipations : les autorités

monétaires doivent s'assurer qu'elles se coordonnent sur un sentier d'évolution future stable et connu de tous².

Cette simplicité même a occasionné la négligence des phénomènes financiers, en particulier ceux liés à la distribution du crédit bancaire dans l'économie, jugés empiriquement négligeables.

Une politique monétaire au premier plan centrée sur le « ciblage d'inflation »

La mise en avant de l'ancrage des anticipations a donné une importance particulière à la politique monétaire. Il était admis que la banque centrale disposait d'une capacité de contrôle direct du taux d'inflation. Les marchés financiers devenus déréglementés et suffisamment sophistiqués, le taux d'intérêt du marché monétaire contrôlé par la banque centrale se transmettait sans frictions à l'ensemble des taux et donc à la sphère réelle. Legs des recherches des années 1980, l'efficacité de l'ancrage des anticipations dépendait de la crédibilité de la banque centrale à tenir ses engagements dans le futur. Cette crédibilité requérait l'indépendance de l'institut d'émission. Cela a donné lieu à une stratégie qui est devenue de plus en plus populaire dans les années 1990, le « ciblage d'inflation »³.

Des politiques budgétaires limitées à la réduction des déficits publics

La perception de la politique budgétaire (et fiscale) avant la crise ouverte en 2007 est inverse à celle de la politique monétaire. D'une part, son utilité apparaît moindre puisque la « grande modération », associée à la maîtrise de l'inflation, semble montrer le succès d'une intervention minimale de l'État et le bon fonctionnement des marchés déréglementés. Dans le même temps, son efficacité est contestée par de nombreuses études universitaires. La valeur du multiplicateur est mise en question et semble bien inférieure à ce que défendent ses partisans. Au contraire, des stratégies d'« ajustement budgétaire » semblent concluantes car la diminution du

[1] On dit qu'il y a des rigidités nominales lorsque les variables nominales (hors effet prix) s'ajustent mal aux modifications d'autres variables. Par exemple, les salaires « nominaux » – les salaires affichés – sont relativement rigides, surtout à la baisse : ils sont négociés sur des périodes relativement longues et font l'objet de normes et conventions. Les prix sont en revanche plus flexibles et par ce biais, il peut y avoir une variation des salaires « réels » (rapport du salaire nominal aux prix) même si les salaires nominaux sont constants.

[2] Sur la question de l'ancrage des anticipations, voir le zoom de Christian Bordes p. 62.

[3] Idem.

déficit public est allée de pair dans certains pays avec l'expansion économique ; la croissance de l'emploi public semble corrélée avec l'augmentation du chômage. C'est ce qui ressort de quelques expériences marquantes comme au Danemark et en Suède dans les années 1980-1990. Enfin, des recherches sur la prise de décision budgétaire avancent que les responsables gouvernementaux ont des pré-occupations « court-termistes », et souvent purement électoralistes, qui les conduisent à une gestion laxiste des finances publiques⁴.

Dernier élément du consensus, implicite dans les développements précédents, les politiques budgétaires et monétaires sont indépendantes et il n'y a pas lieu de se soucier de les coordonner.

Un consensus bousculé par la crise

Ces options de politique économique ont joué un rôle important dans la dynamique du processus récessif et sont parfois incriminées comme responsables de son déclenchement. Ce retournement exceptionnel est donc allé de pair avec une remise en cause des justifications théoriques de la politique économique.

La récession a pris par surprise les responsables des politiques économiques, gouvernements et banques centrales. L'apparition de paniques bancaires, la faillite d'une institution financière d'importance mondiale comme Lehman Brothers, le quasi assèchement du marché interbancaire en quelques heures, le ralentissement massif du commerce international dû à un resserrement brutal des crédits liés aux exportations, et par voie de conséquence une spirale dépressive soudaine et générale à partir de la fin de 2008, ont forcé gouvernements et banques centrales à des actions rapides, fortes et inimaginables quelques mois auparavant.

Les banques centrales furent les premières à agir et mirent en place dès 2007 des politiques non-conventionnelles consistant à ouvrir de nouvelles facilités de crédit aux banques, ou à racheter directement des titres publics ou privés pour faciliter le financement des

agents non-financiers. Les Trésors publics ont réagi plus lentement, parce que le processus de décision budgétaire est plus lent, mais avec tout autant de détermination. La dégradation des finances publiques est manifeste, mais témoigne de l'activisme budgétaire dont ont fait preuve les États.

Les politiques de crise amènent à repenser la politique économique

Les principes de l'intervention microéconomique de l'État restent au moins aussi prégnants : rôle des incitations, nécessité d'une réglementation souple, refus d'un interventionnisme conquérant, systématique et général. Mais la doctrine et la théorie de la politique macroéconomique dominantes sont en crise.

Des principes de politique microéconomique préservés mais revus pour les marchés financiers

Pour ce qui est du marché du travail, la crise, qui a touché de façon différenciée les pays selon leur capacité à effectuer des ajustements microéconomiques pour assurer leur compétitivité et leur résilience aux chocs, a eu une conséquence claire : la puissance publique doit privilégier la flexibilité du marché du travail et démanteler un appareil réglementaire souvent asphyxiant.

Une autre leçon de la crise est largement partagée, à savoir la remise en cause de l'idée que les marchés financiers sont efficaces. Si les outils microéconomiques à la disposition des financiers permettent une gestion sophistiquée du risque, cela les amène à en assumer davantage, sans prendre conscience des effets agrégés. De fait, les responsables publics ont eux aussi négligé les dangers de marchés censés s'autoréguler. Les marchés financiers doivent donc être re-réglés. Une priorité est d'appliquer les concepts de la théorie de l'asymétrie d'information à la finance et à l'économie bancaire de façon à

^[4] Sur les politiques budgétaires, voir dans ce même numéro l'article de Gilbert Koenig, pp. 53-60.

comprendre les imperfections financières, mais aussi pour mieux comprendre la réglementation à mettre en place, puisque la puissance publique sera toujours moins bien informée des conditions de marché que les opérateurs eux-mêmes.

Le bien-fondé d'une intervention publique sur les marchés des biens, en particulier par le biais d'une politique industrielle, reste toujours débattu. Mais le consensus est toujours que la puissance publique a un rôle à jouer dans le soutien à l'innovation scientifique et technologique⁵.

Le cadre des politiques macroéconomiques en crise

Les risques financiers et les phénomènes de crise négligés

En ce qui concerne les politiques macroéconomiques, la remise en cause des principes d'avant-crise est massive et touche chacun des présupposés du consensus qui s'est élaboré depuis le début des années 1970 lorsque les économistes ont entrepris d'établir les fondements microéconomiques des phénomènes macroéconomiques. Il ne faut pas sous-estimer la fécondité et la créativité du monde académique confronté à ces incertitudes. Les réflexions actuelles déboucheront à n'en pas douter sur un nouveau consensus, qui fera sa place aux imperfections financières et bancaires, ainsi qu'aux phénomènes peu fréquents. Il est en revanche impossible de dire s'il sera prêt à temps et pour comprendre et prévenir la prochaine crise.

Il ne peut être question de nier ou de tenir pour nul les importants progrès de la macroéconomie depuis les années 1970. Les méthodes de modélisation et d'estimation économétrique sont désormais sophistiquées et pertinentes pour apprécier une réalité toujours plus complexe.

Mais la première génération de modèles issus de cette méthodologie a débouché sur un modèle canonique trop rudimentaire, incapable d'analyser et d'interpréter la rupture

de 2007 et ses conséquences. Le défi est d'obtenir un modèle raisonnablement simple et donc utilisable pour les pouvoirs publics et les autorités monétaires, qui intègre en même temps les imperfections financières liées aux problèmes d'asymétrie d'information et permette ainsi de formaliser les options de politique macroéconomique face aux risques financiers.

Surtout, il apparaît clairement que les phénomènes de crise, peu fréquents, irréguliers, et par là-même difficiles à prévoir, ont été négligés. Ils sont liés à des prises de risques financiers élevées. Ces risques sont mal évalués par les agents économiques car ils ne peuvent être correctement appréciés qu'au niveau macroéconomique par une analyse des déséquilibres structurels des bilans des agents et des institutions.

Le renouveau du rôle des banques centrales

La crise a brutalement rappelé que les banques centrales ont une double mission : outre la détermination du taux d'intérêt, elles doivent garantir la viabilité du système de paiement dont dépendent les flux économiques. Le rehaussement de la fonction prudentielle des banques centrales dans ses dimensions micro et macroéconomiques n'est quasiment pas discuté. Cette fonction implique tant la surveillance *ex ante* d'indicateurs de risque financier, comme la structure du bilan des banques et le ratio d'endettement (par rapport aux éléments du passif non garantis) que l'intervention *ex post* en cas de faillite bancaire ou de crise systémique.

En matière de politique monétaire, l'ancrage des anticipations ne peut suffire à assurer la stabilité macroéconomique. Les contraintes de financement et d'accès aux marchés financiers s'avèrent déterminantes et sujettes à des variations brutales. En d'autres termes, la fonction de demande de monnaie ou encore la distribution du crédit ne peuvent être considérées comme stables.

Ainsi un nouveau cadre institutionnel se met en place dont la cohérence avec la politique

^[5] Sur la politique industrielle, cf. dans ce même numéro l'article de Pierre-Noël Giraud, pp. 104-110.

monétaire n'est pas assurée. La réglementation prudentielle des banques et des institutions financières s'accroît, sans que les conséquences macroéconomiques de ce renforcement soient explicitement prises en compte. Les banques centrales sortent renforcées de la crise économique actuelle alors même qu'on peut s'interroger sur leur solidité et leur clairvoyance : un mandat plus large, une capacité d'action plus grande, des instruments d'action plus nombreux et moins discutés. Pas nécessairement plus transparentes, probablement moins indépendantes des pouvoirs politiques qu'on ne le disait ou l'espérait, les banques centrales sont plus en vue, mais peut-être plus fragiles.

L'utilité de la politique budgétaire reconsidérée

Parallèlement se produit une réévaluation de l'utilité de la politique budgétaire. L'État a à la fois la possibilité et la légitimité nécessaire pour répondre à des chocs majeurs, ne serait-ce qu'en laissant fonctionner les « stabilisateurs automatiques »⁶. Ne pas le faire expose à une aggravation catastrophique de la récession. Les recherches récentes sur la valeur du multiplicateur ont abouti à la conclusion qu'il valait mieux parler *des* multiplicateurs, car l'efficacité d'une politique de déficit varie en fonction des circonstances. L'efficacité d'une politique de relance n'est pas la même en phase de récession ou d'expansion, selon le niveau de l'endettement public et la nécessité d'équilibrer rapidement les comptes publics. Surtout, elle est accrue lorsque le taux d'intérêt a atteint sa limite inférieure. Dans cette configuration, une action de relance budgétaire aboutit à une baisse du taux d'intérêt réel, *via* l'inflation, ce qui est un facteur expansif car les effets d'éviction ne sont pas à redouter⁷.

Mais la crise a montré la difficulté de définir avec rigueur la contrainte budgétaire de l'État. L'État peut devoir se porter rapidement au secours de tel ou tel secteur, en particulier devoir renflouer le secteur bancaire. La soutenabilité de la dette publique reste un

impératif, mais les conditions pour satisfaire cette obligation sont toujours plus opaques.

À la lumière de la conjoncture récente, la politique budgétaire semble ainsi beaucoup plus délicate et difficile à manipuler qu'on ne le pensait il y a dix ans ; elle s'avère en outre largement dépendante des conditions financières dans lesquelles elle est menée. Son efficacité, même réévaluée, apparaît toujours incertaine ; la position patrimoniale de l'État peut se dégrader très brutalement et durablement ; la restauration des comptes publics est difficile et prend du temps, surtout quand elle est incomprise par l'opinion publique.

Nouveaux paradoxes sur le rôle de l'État

La remise en cause du cadre théorique de la politique économique est donc moins forte qu'on aurait pu le penser. Plus largement, la crise a fait apparaître un fait majeur et incontournable : il est impossible de penser les marchés en opposition avec l'État. La libéralisation des marchés, qui fut le mantra des années de la « grande modération », ne peut se concevoir comme une absence d'État. Pour bien fonctionner, les marchés doivent être encadrés par la puissance publique. Sinon, celle-ci doit intervenir massivement pour empêcher l'effondrement généralisé de l'économie et la crise sociale qui s'ensuivrait. Les pouvoirs publics doivent assumer les risques que l'économie de marché ne peut éliminer, et en premier lieu, le risque de crise. Il en découle trois conséquences :

– les outils réglementaires définissant le cadre des marchés et les contrats que peuvent nouer les agents privés sont à nouveau considérés comme indispensables. Leur finalité est de minimiser le risque potentiel que l'État devrait assumer. Toutefois, ils doivent impérativement évoluer en même temps que les marchés se transforment ;

– il est primordial de disposer d'un système fiscal solide capable de fournir les ressources

^[6] Voir encadré p. 55.

^[7] Une des critiques adressées à la politique budgétaire est qu'elle crée un effet d'éviction par le taux d'intérêt : la hausse du déficit public provoque une offre accrue de titres publics qui fait augmenter le taux d'intérêt. Cet effet est d'autant plus limité que les autorités monétaires maintiennent les taux d'intérêt à un niveau faible.

nécessaires à l'intervention publique, mais aussi de limiter les risques qui lui sont liés, au premier rang desquels il faut ranger le surendettement public ;

– enfin, parce que l'économie est désormais mondialisée, la réglementation publique des marchés ne peut se concevoir que dans la concertation des États. C'est ce qui explique les tentatives d'harmonisation bancaire et financière menées sous l'égide de la Banque des règlements internationaux (BRI) – qui abrite le Comité de Bâle –, ou la lutte contre les paradis fiscaux discutée lors des rencontres de chefs d'État et de gouvernement.

Deux paradoxes émergent. Le premier est qu'alors même que l'efficacité globale des marchés à assurer une croissance stable et soutenue est mise en doute, leur efficacité microéconomique, elle, n'est pas contestée.

Le succès pour ce qui est du chômage des réformes du marché du travail allemand mené par le gouvernement Schröder au début des années 2000 en est une illustration claire. Au contraire même, puisque personne ne défend que l'État puisse intervenir efficacement et finement dans l'allocation des ressources. À cela, une raison probablement dominante : la mondialisation et la libéralisation des marchés sont irréversibles et il est illusoire de penser qu'un État puisse sérieusement faire mieux en matière d'allocation des ressources.

Le second paradoxe est plus subtil. La crise a conduit à une réévaluation du rôle institutionnel de l'État, préparée par des travaux scientifiques sur la conception des institutions et sur la gouvernance économique. La capacité d'un État omniscient et volontiers directif ne pouvant plus être raisonnablement défendue, personne ne doute que la responsabilité de la puissance publique est

d'assurer un cadre cohérent propice au bon fonctionnement de l'économie de marché. Mais dans le même temps, l'État est sommé ou conduit à intervenir massivement en dernier recours et à protéger ses citoyens devant les turbulences majeures ou jugées telles de l'économie, quitte à bouleverser les règles institutionnelles qu'il a lui-même édictées.

Face à ces paradoxes, la tâche des économistes peut se résumer ainsi : il leur faut comprendre à nouveaux frais l'articulation entre États et marchés, en prenant en compte la sophistication croissante des marchés, la mondialisation et la montée des risques devant lesquels les agents économiques demandent une protection sans cesse renforcée à la puissance publique.

Il ne faut donc pas s'étonner des tâtonnements des économistes qui réfléchissent à la portée effective et souhaitée de l'action publique dans l'économie mondialisée et concurrentielle d'aujourd'hui.

À l'heure actuelle, aucun consensus n'a été trouvé qui pourrait remplacer l'ancien. Ses lacunes sont trop patentes et les nouveaux traits de l'économie de marché trop surprenants pour qu'on puisse s'en étonner. Il est donc impossible de fonder les politiques économiques sur des certitudes théoriques largement partagées. Plus que jamais, la politique économique reste un art que pratiquent des responsables politiques surveillés de près par des citoyens aussi exigeants qu'inquiets.

Essentiellement conçue et mise en œuvre par l'État durant les Trente Glorieuses, la politique économique émane aujourd'hui de plusieurs échelons institutionnels, en particulier l'Union européenne et les collectivités territoriales, dont le rôle s'est imposé au cours des trente dernières années. Ce passage d'un « État tout puissant » à un « polycentrisme institutionnel » a été favorisé par la crise de légitimité et d'efficacité de l'État ainsi que par l'émergence d'un nouveau contexte économique. Christophe Demazière l'analyse en s'appuyant sur les exemples des politiques industrielles et d'aménagement des territoires des années 1970-1980. La politique de compétitivité des territoires illustre parfaitement l'articulation des différents échelons de l'action publique.

Problèmes économiques

Les échelons multiples de l'intervention publique

Selon le FMI, la France se situait en 2012 au deuxième rang des pays développés pour le poids de ses dépenses publiques dans le PIB (56 %), derrière le Danemark (57 %), devant des pays comme la Belgique (53 %), les Pays-Bas et l'Italie (50 %). Pour les pays anglo-saxons comme le Royaume-Uni et les États-Unis, cette proportion atteint respectivement 45 % et 40 % du PIB. Ces chiffres élevés traduisent l'impact de la crise actuelle sur les finances publiques, mais aussi et surtout l'expansion considérable de l'intervention de l'État dans l'économie au cours du XX^e siècle. Le poids croissant des dépenses a suscité des débats sur l'efficacité de l'action publique¹. Nous mettrons ici l'accent sur la multiplication des échelons de l'intervention publique, notamment à travers les processus d'intégration européenne et de décentralisation. La politique économique est désormais conçue et conduite entre des entités politico-administratives variées. Les travaux d'analyse de politiques publiques montrent qu'entre gouvernements, organes de l'Union

© **CHRISTOPHE DEMAZIÈRE**
Université François-Rabelais de Tours

européenne et collectivités territoriales, les modes de décision et d'action ne sont pas les mêmes (Mény et Thoenig, 1989 ; Knoepfel, Larue et Varone, 2001)². Pour l'illustrer, dans la mesure où l'éventail des interventions rassemblées sous le terme de politique économique est très large, nous nous contenterons d'apporter un éclairage dans les domaines de la politique industrielle et du développement régional.

La politique économique légitime : un temps révolu ?

De « l'État circonscrit » à « l'État inséré »

Au XX^e siècle, la grande crise économique des années 1930, puis celle qui débuta en 1973,

[1] Ces débats ne sont pas abordés dans cet article. Le lecteur intéressé trouvera une très claire synthèse des débats entre économistes dans l'ouvrage Rosier B. (2003).

[2] Dans cet article, le terme de pouvoirs publics englobera tous ces acteurs

publics, tandis que l'État sera réservé au gouvernement, au parlement, aux administrations centrales et déconcentrées. Par ailleurs, dans la mesure où nous ne traiterons pas de la politique conjoncturelle, nous n'aborderons pas d'autres acteurs de l'action publique en économie, tels que les banques centrales, les marchés financiers ou les institutions internationales encadrant les fluctuations des taux de change ou le commerce international.

[3] À cette époque, les dépenses du budget de l'État représentent moins de 10 % du PIB et sont consacrées de façon prédominante au remboursement de la dette nationale.

[4] Cf. Perroux F. (1961), *L'économie du XX^e siècle*, Paris, PUF.

[5] Citons notamment le Commissariat à l'Énergie Atomique, l'Institut Français du Pétrole, le Centre National d'Études Spatiales, le Centre National d'Étude des Télécommunications.

eurent des effets contradictoires en matière de conception de la politique économique (Rosier, 2003). La première légitima l'action de l'État, en faisant la démonstration que, contrairement à certains attendus théoriques, le marché est incapable de réaliser spontanément l'équilibre économique et le bien-être optimal. Auparavant, au début du XX^e siècle « l'État circonscrit » (Delorme et André, 1983) avait trois buts majeurs, dont un seulement était économique : l'ordre public, la paix et la référence fixe de la monnaie nationale à l'or³. Issu de la crise des années 1930, « l'État inséré » à la sphère économique rayonna à partir des années 1950. L'action économique de l'État exprime alors un projet de société construit avec les représentants des entreprises et les syndicats. Pour la première fois, l'État se pense et est reconnu comme légitime à favoriser l'accès à l'emploi, au logement, à jeter les bases de la protection sociale, à « démocratiser » l'enseignement... De même, il se préoccupe de l'économie des régions les moins développées, afin d'atteindre par ricochet les populations qui y vivent.

L'exemple de la politique d'aménagement du territoire

Durant les années 1950-1960, afin de programmer la réalisation d'équipements dans le temps et l'espace, l'État crée les circonscriptions d'action régionale, qui préfigurent dans leurs contours géographiques les 22 régions de France métropolitaine. L'attention est focalisée sur les aspects économiques du développement des régions. La vision privilégiée est que les régions rurales « en retard » de développement, d'un côté, les régions d'ancienne industrie « en crise », de l'autre, pourront « rattraper » les régions prospères, en empruntant le même chemin que celles-ci. Un vigoureux effort d'équipement en infrastructures permettra d'implanter des pôles industriels qui, en croissant, diffuseront progressivement le développement économique aux arrière-pays⁴ (Perroux, 1961). Par exemple, en offrant des subventions ou dégrèvements fiscaux, l'État cherche à susciter

l'implantation d'établissements d'industries modernes (de l'automobile à l'électronique) dans la province connaissant l'exode rural. Contournant les élus locaux, l'aménagement du territoire se caractérise par une gestion centralisée et une mise en œuvre assurée par les services déconcentrés de l'État. Au bout du compte, le bilan sera mitigé. Grâce aux entreprises pratiquant le taylorisme et en recherche de main-d'œuvre non qualifiée, l'emploi industriel va croître spectaculairement dans l'Ouest français. Mais, dans le même temps, la région parisienne accapare la croissance des emplois les plus qualifiés dans les services supérieurs. Certes, les exceptions notables de Grenoble ou Toulouse montrent que l'essor technologique peut avoir une origine locale, mais aussi qu'il est toujours renforcé par des décisions de relocalisation d'entreprises ou de centres de recherche, prises au plus haut niveau de l'État.

Les Trente Glorieuses sont marquées par d'autres actions publiques volontaristes ayant comme cible les entreprises. Loin de se limiter à la régulation de la concurrence ou à la gestion des externalités, une politique industrielle s'érige alors autour de grands programmes de recherche fondamentale portés par des organismes *ad hoc*⁵, incite au développement des relations science-industrie et débouche sur des produits innovants faisant l'objet de commandes publiques importantes. À l'actif de cette politique qu'un de ses analystes qualifie de « colbertisme *high-tech* » (Cohen, 1992), on peut citer le développement de l'industrie aéronautique civile et militaire, des télécommunications, du nucléaire, de l'informatique ou encore du transport ferroviaire.

Ces exemples d'intervention signalent un « âge d'or » de la politique économique, faisant écho à l'« âge d'or du capitalisme » des années 1945-1973 (Marglin et Schor, 1990). La transformation rapide des systèmes productifs, des territoires et des conditions de vie s'appuie sur la forte légitimité dont l'État jouit alors. Mais derrière le consensus très large autour des notions de « bien-être » et de « progrès », l'action publique concrétise l'industrialisation

à marche forcée, le productivisme agricole, la marchandisation des modes de vie. En énumérant ces choix fondateurs du mode de développement des Trente Glorieuses, on perçoit que les démarches publiques de cet « âge d'or » n'ont été légitimes qu'un temps. Depuis les années 1970, elles ont été contestées de tous côtés, conduisant à réinventer progressivement les références, les modes de décision et les façons de faire de l'État dans sa relation à la croissance économique.

Une politique économique en redéfinition : l'État confronté aux marchés et à d'autres acteurs publics

Crise de légitimité de l'État

Après des décennies de présence incontestée, l'État rencontre un certain nombre de difficultés dans la conception et la mise en œuvre de ses actions dans l'économie. Certains imputent cette situation à l'évolution des fondements mêmes de l'économie contemporaine (Rosier, 2003). L'expansion continue du commerce mondial, la globalisation financière, la montée de l'incertitude, sont des contraintes fortes pour la politique monétaire ou budgétaire nationale. Dans le cas de la France, l'approfondissement de la construction européenne a constitué une réponse volontariste à ce nouvel environnement, mais ce choix redéfinit très sensiblement les contours et les modalités de la politique économique nationale. Par exemple, la création de l'euro et la mise en place de la Banque centrale européenne (BCE) se traduisent par un transfert de souveraineté. Du reste, depuis vingt ans, de nombreux gouvernements des pays européens, fussent-ils de tendance politique opposée, ont adopté une politique de déflation compétitive. De même, la déclaration du Conseil européen de Lisbonne, en 2000, affirmant vouloir faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » d'ici

2010 a été suivie de diverses réformes nationales. Dans cette mouvance, l'État a entrepris des actions visant à encourager la flexibilité du marché du travail et l'innovation. Ceci concerne les entreprises privées mais aussi le secteur public, notamment dans des domaines comme l'enseignement supérieur et la recherche. Dans l'après-guerre, l'expansion des services publics se justifiait fondamentalement, par l'objectif de réduction des inégalités de condition économique et sociale. Or, celui-ci a largement disparu de l'agenda. La revendication au « moins d'État » est difficile à mettre en œuvre, mais elle est en phase avec une demande sociale croissante de meilleure gestion des fonds publics.

Des politiques économiques locales pour assumer la décentralisation

L'article 5 de la loi de décentralisation du 5 mars 1982 affirme que « l'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi », mais les collectivités locales françaises assurent aujourd'hui plus de 70 % des investissements publics. Les interventions des communes, départements et régions en faveur de l'emploi et du développement économique ont pris une ampleur respectable. Parmi les outils employés en direction des entreprises, les plus courants sont l'aménagement de zones d'activités, la construction de locaux, les primes versées à l'occasion de la création ou de l'implantation d'un établissement, ou l'exonération temporaire du versement de taxes locales. L'intervention de tous les niveaux de collectivités dans le développement économique est un corollaire de la décentralisation, non pas tant du fait des compétences accordées dans ce seul domaine, mais parce que les collectivités locales assument beaucoup plus directement qu'avant les conséquences financières de l'ensemble de leurs nouveaux pouvoirs. Décider en matière d'urbanisme, de logement, d'action sociale ou de transports collectifs, c'est aussi souvent financer. Même si l'État

^[6] Considéré à d'autres échelles spatiales – et notamment au niveau d'une nation –, une progression régulière de l'impôt local peut être considérée comme pénalisant la compétitivité des entreprises. Le produit de la taxe professionnelle (TP) représentait 2 % du produit intérieur brut à la fin des années 1990, contre 1,1 % en 1976.

ou l'Union européenne peuvent apporter des subsides, le développement des entreprises, dans la mesure où il permet de collecter plus de taxe, est devenu une préoccupation de premier plan des collectivités locales⁶.

Mais, la multitude d'acteurs publics engagés et de mesures utilisées rend difficile l'évaluation des effets réels de l'action économique locale (Levet, 2003). La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'a pas consacré la région « chef de file » de l'action économique locale. Toutes les collectivités peuvent intervenir économiquement, la région ayant simplement la possibilité d'élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE), après concertation avec les départements, les communes et leurs groupements. Une fois réalisé, un SRDE permet le transfert d'aides octroyées jusqu'ici par l'État aux régions. Ce transfert s'est réalisé dans toutes les régions, témoignant de la volonté des Conseils régionaux d'assumer de plus en plus un pouvoir dans le domaine économique.

Redéploiement de l'État

Faut-il en déduire que, dans le domaine économique, les autorités locales ou régionales commenceraient à occuper un vide laissé par l'État-nation ? En réalité, il n'y a pas tant retrait que redéploiement de l'État (Jobert, 1999). La mise à l'agenda gouvernemental de questions jugées cruciales pour la croissance économique future, comme l'innovation ou la connaissance, aboutit à la création d'instances nouvelles de pilotage, d'agences de régulation indépendantes, etc. Hier, la politique économique se lisait à travers une capacité pluriséculaire à lever l'impôt et à battre monnaie. Dans les représentations, le pouvoir s'exerçait par un mouvement du haut vers le bas, du cœur de l'État vers les « administrés », de Paris jusqu'aux plus lointaines provinces. Aujourd'hui, il est en butte à des visions extérieures sur la politique nationale – des « examens » de l'OCDE aux avertissements ou sanctions de la Commission européenne. De plus, les instruments traditionnels sont

en décalage avec l'irrésistible élargissement des échelles géographiques de référence des entreprises, y compris des anciens « champions nationaux » que la politique industrielle avait porté si haut. Enfin, Paris est confronté à la légitimité octroyée aux régions, départements, groupements de communes, du fait de la décentralisation.

Au total, face à des intérêts fragmentés, dont découlent des conceptions antagonistes sur l'opportunité de l'action publique, la politique économique peut laisser une impression incertaine. Or, comme le montre F. Lordon (1997) à propos de la réception de décisions gouvernementales par les marchés financiers, il importe que le travail d'interprétation de l'action publique soit guidé. On peut en déduire qu'en amont de toute décision, se place désormais la question du sens, de la confiance réciproque, de l'acceptabilité.

Bien plus qu'hier, la politique économique a vocation à prendre des formes plurielles. Elle est peu lisible et ce de façon durable, dans la mesure où la souveraineté de l'État-nation est minée. L'action publique est polycentrique, au niveau de la décision, de la mise en œuvre ou de l'évaluation. La politique économique n'échappe pas aux recouvrements de champs de compétences ; elle peut faire l'objet de controverses internes ou externes ; elle nécessite des investissements de forme pour construire un référentiel commun.

Une illustration du polycentrisme institutionnel : la compétitivité

La notion de compétitivité

On peut trouver une illustration du caractère négocié et controversé de la politique économique dans la notion de compétitivité. Apparu en France au début des années 1990, par anticipation des effets de la mise en place du Marché unique, ce pseudo-concept se mesurait, au niveau microéconomique, par la productivité, le coût des facteurs ou l'évolution des parts de marché. On pouvait, par agrégation, déduire le niveau de compétitivité d'un secteur ou de l'économie nationale dans son ensemble.

Mais il semble qu'il y ait eu différents glissements de sens. Désormais, la compétitivité est posée d'emblée comme un objectif de niveau macroéconomique, avec des déclinaisons (et donc des actions publiques) sectorielles⁷. Ensuite, la mise en place de l'euro a changé la notion de compétitivité. La compétitivité-prix (variable au gré des fluctuations du change ou des variations de prix) n'est plus un repère et les entreprises focalisent leurs efforts sur la compétitivité hors-prix, autrement dit sur leur capacité à imposer des produits par la montée en qualité, l'innovation technologique ou de commercialisation, la création de services... (Camagni, 2005).

Une nouvelle relation de l'État à l'espace et aux acteurs locaux

La compétitivité constitue une injonction du niveau national en direction de certains secteurs ou territoires. Sur le plan sectoriel, cet impératif modèle les systèmes publics et privés de formation et de recherche, posant la question de leur articulation aux dynamiques économiques. En témoignent certaines initiatives étatiques, comme la création d'agences censées accroître le financement de la recherche et faciliter les transferts de technologie⁸, le regroupement des universités, écoles et organismes de recherche en pôles de recherche et d'enseignement supérieur censés être visibles à l'échelle internationale, ou la volonté de mesurer l'efficacité de l'enseignement supérieur à travers un suivi de l'insertion professionnelle des diplômés. Par ailleurs, l'État est conduit à adopter une relation nouvelle à l'espace, valorisant en particulier les espaces infranationaux susceptibles de contribuer à la compétitivité de l'économie nationale grâce à leur dotation en capital humain, en infrastructures et en activités économiques prometteuses. Au cours des années 1960, la croissance économique étant une donnée, il s'agissait de la répartir sur l'ensemble de l'espace national, notamment en rééquilibrant l'écart Paris-province. Aujourd'hui, la croissance économique étant l'objectif, on assiste plutôt à la valorisation par l'État de

différenciations économiques, la visée nationale étant avant tout de maintenir la position de la France dans l'économie mondiale.

La politique des pôles de compétitivité illustre l'évolution vers une nouvelle politique industrielle s'appuyant sur certains territoires, plutôt que sur des entreprises. En 2004, un appel à projet a été lancé par le gouvernement pour initier ou renforcer les coopérations entre entreprises, unités de recherche et centres de formation autour de projets d'innovation d'ambition internationale. 105 projets ont été présentés et 67 sélectionnés en juillet 2005⁹. L'État appuie ces pôles par des allègements fiscaux (exonération de l'impôt sur les sociétés) et sociaux (exonération de cotisations sociales pour les chercheurs) ou des crédits d'intervention ministériels complétés par les agences pour l'innovation industrielle et la recherche. Depuis 2005, 900 projets collaboratifs de recherche et développement (R & D) ont bénéficié d'un financement public de 1,7 milliard d'euros (dont plus de 1,1 milliard par l'État, dans le cadre du fonds unique interministériel), complétés par environ 2,7 milliards d'euros de dépenses privées de R&D. Certaines PME et ETI s'y impliquent : pour ces catégories d'entreprises, l'emploi consacré à la R&D a augmenté en moyenne de 23 % entre 2006 et 2009.

Une politique qui articule les différents échelons de l'action publique

La nouveauté de cette politique est qu'elle est *nationale* en ce qui concerne la prise de décision, *locale* dans la mise en œuvre et *internationale* par les effets recherchés. Bien que l'État initie cet appel à projet, le caractère partenarial des pôles a donné aux acteurs locaux des éléments de pilotage de la démarche (Demazière, 2006). D'une part, c'est au niveau régional que peuvent interagir les acteurs publics et privés de la recherche et de l'innovation industrielle. D'autre part, en lançant une dynamique de projets soumis à une évaluation continue, les pôles de compétitivité rendent possible une participation accrue des collectivités locales au financement de la

[7] On peut ici comparer deux rapports officiels qui, à dix ans de distance, ont marqué les débats : Taddéi D. et Coriat B. (1993), *Made in France. L'industrie française dans la compétition mondiale*, Paris, Librairie générale française ; Debonneuil M. et Fontagné L. (2003), *Compétitivité*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 40, Paris, La Documentation française.

[8] Agence de l'innovation industrielle, Agence nationale de la recherche, OSEO, Banque publique d'investissement...

[9] Dont six pôles de « niveau mondial » et neuf pôles « à vocation mondiale » qui recevront l'essentiel des financements publics.

recherche. Celles-ci peuvent notamment fournir des services ou des biens collectifs aux entreprises des différents pôles.

L'objectif de compétitivité peut se traduire par des mesures nationales, par exemple en portant sur la fiscalité des entreprises. Mais il débouche également sur une mise en valeur des territoires. Ici, l'État est confronté à l'articulation de ses actions avec d'autres pouvoirs. À partir des années 1980, la décentralisation a permis en théorie à chaque territoire de jouer ses propres cartes en matière de développement économique, pour un jeu que l'État central parvenait mal à réguler. Aujourd'hui, la promotion d'une économie fondée sur la connaissance a une dimension territoriale, car une des modalités des collaborations entre entreprises et centres de recherche est la proximité géographique. Sa concrétisation passe toutefois par la mobilisation d'acteurs assez autonomes, tels que les régions, les universités, ou les grandes entreprises. Après un XX^e siècle qui a vu « l'État souverain », puis

« l'État défaillant », assiste-t-on aujourd'hui par ce biais à l'avènement de « l'État animateur » ? Transférant ainsi dans le champ de la politique économique la formule de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe (1984) à propos de la politique de la ville, nous voulons dire par là que l'État est confronté à des acteurs publics décentralisés qu'il a créés, et qui se sont saisi des questions du développement économique. Désormais, comment la politique économique structurelle peut-elle concilier l'insertion dans l'économie internationale et la dimension infranationale des dynamiques de développement ? Assistera-t-on ces prochaines décennies à une territorialisation partielle de la politique économique, analogue à la territorialisation de la politique sociale depuis les années 1980 ? Pour en rendre compte il faudrait probablement étudier la coordination des acteurs plutôt que d'en rester à une vision centrée sur l'État et ses instruments traditionnels de politique économique.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **CAMAGNI R.** (2005), « Attractivité et compétitivité : un binôme à repenser », *Territoires 2030*, n° 1.

❖ **COHEN E.** (1992), *Le colbertisme high-tech*, Paris, Hachette.

❖ **DELORME R. et ANDRÉ C.** (1983), *L'État et l'économie*, Paris, Le Seuil.

❖ **DEMAZIÈRE C.** (2006), « L'État et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité en France », *Annales de la Recherche urbaine*, n° 101.

❖ **DONZELOT J., ESTÈBE P.** (1984), *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

❖ **JOBERT B.** (1999), « Des États en interaction », *L'Année de la régulation*, vol. 3.

❖ **JONES C.O.** (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

❖ **KNOEPFEL P., LARRUE C. et VARONE F.** (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn.

❖ **LEVET J.-L.** (2003), *Aides publiques aux entreprises :*

une gouvernance à reconstruire, Paris, La Documentation française.

❖ **LORDON F.** (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Paris, Le Seuil.

❖ **MARGLIN S. et SCHOR J.** (éds.) (1990), *The Golden Age of Capitalism : Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford, Clarendon Press.

❖ **MÉNY Y., THOENIG J.-C.** (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

❖ **ROSIER B.** (2003), *Les théories des crises économiques*, Paris, La Découverte.

Parce qu'elle se traduit par une interdépendance croissante des économies, la mondialisation affecte l'efficacité des politiques économiques. Contrairement à l'idée reçue, l'impact ne se limite pas, toutefois, à une réduction des marges de manœuvre des gouvernements. Il varie considérablement selon la taille du pays, le régime de change, le degré de mobilité des capitaux et l'ouverture commerciale de l'économie. Ainsi, si les parités des monnaies sont flexibles, l'ouverture commerciale et financière rend la politique budgétaire inopérante mais accroît l'efficacité de la politique monétaire. L'impact de la mondialisation sur les politiques économiques se manifeste surtout, comme nous le montre Sophie Brana, par des interdépendances et des effets de report, ce qui pose la question de la coordination internationale de l'action publique.

Problèmes **économiques**

Les politiques économiques dans une économie mondialisée : contraintes et enjeux

La mondialisation traduit l'ouverture croissante des économies aux échanges commerciaux (biens et services), financiers (mouvements de capitaux), ainsi que la mobilité de plus en plus forte des facteurs de production (flux de main-d'œuvre, investissements directs étrangers).

Cette mondialisation se manifeste par une interdépendance de plus en plus poussée des économies : un événement se produisant dans une zone ou un grand pays va en affecter d'autres, *via* les flux financiers ou commerciaux. Il en résulte une synchronisation croissante des cycles, d'abord entre les grands pays industrialisés, puis, depuis les années 1990, avec les pays émergents (graphique 1).

Une première source d'interdépendance provient du commerce international, qui

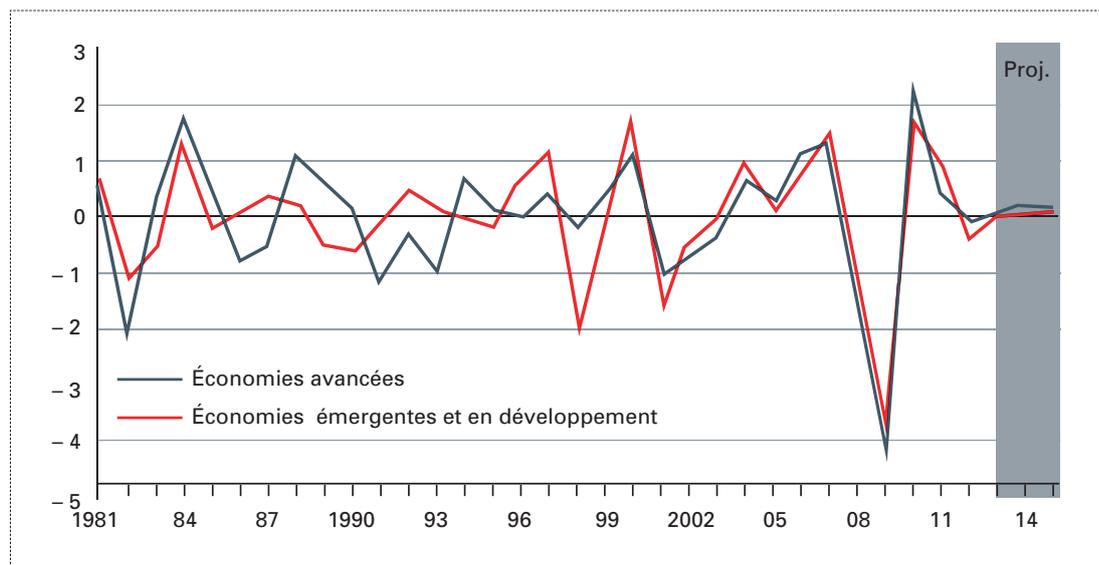
© **SOPHIE BRANA**

Professeur à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

progresses depuis la Seconde Guerre mondiale plus vite que le PIB, traduisant un taux d'ouverture croissant des économies (graphique 2). La production et la croissance nationales dépendent de plus en plus de la demande mondiale.

L'intégration financière internationale constitue une deuxième source d'interdépendance. Le passage aux changes flottants à la fin des années 1970, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), le mouvement de dérèglementation financière dans les années 1980 (pays industrialisés) et 1990

1. Taux de croissance réel par habitant (en %)



Source : Dervis K. (2012), « Économie mondiale : Convergence, interdépendance et divergence », *Finances et développement*, FMI, septembre.

(pays émergents) ont favorisé l'explosion des flux de capitaux (graphique 3). La mobilité des capitaux permet la diversification internationale des portefeuilles et l'arbitrage des investisseurs entre actifs situés dans différents pays en fonction du couple rendement/risque. Les économies nationales deviennent ainsi davantage dépendantes du comportement des investisseurs internationaux, de leur aversion au risque et du retournement des anticipations.

Enfin, une part croissante des flux est constituée d'échanges intra-firmes. Le réseau des firmes multinationales et de leurs filiales favorise la propagation des chocs entre pays, *via* les profits ou les pertes. La crise des *sub-primes* est un bon exemple de diffusion d'un choc financier entre pays par les relations interbancaires (flux internationaux de capitaux), mais également par les réseaux mères-filiales.

La mondialisation a un impact sur la politique économique car elle modifie son cadre

d'action, ses marges de manœuvre et son efficacité. Cet impact dépend du degré d'intégration commerciale et financière du pays, de sa taille, mais également du régime de change choisi.

La mondialisation crée des interdépendances, auxquelles la réponse optimale serait une meilleure coopération internationale. Or, celle-ci a peu de chances d'émerger spontanément. En général, elle passe soit par des formes d'intégration régionale (comme la zone euro), soit par le biais d'organisations internationales (FMI, Banque des règlements internationaux...)

Mondialisation et efficacité de la politique économique

La mondialisation affecte l'efficacité de la politique économique nationale à travers deux canaux : l'ouverture commerciale et l'ouverture financière.

Ouverture commerciale et fuites en importations

Tout d'abord, l'ouverture de l'économie aux échanges internationaux de biens et services diminue l'efficacité de la politique conjoncturelle en réduisant la valeur des multiplicateurs. Keynes a montré que toute hausse de la demande (qui peut être provoquée par une politique budgétaire ou monétaire de relance) augmentait de façon amplifiée l'activité économique. En économie ouverte, cependant, une partie de cet effet de relance bénéficie au reste du monde, *via* les importations de biens et services. Ainsi, alors que le multiplicateur keynésien simple en économie fermée est de 5 (une hausse de la demande globale de 1 provoquera une hausse du revenu de 5), si l'économie importe 20 % des biens consommés, la même politique de relance aura un impact deux fois plus faible (multiplicateur de 2,5).

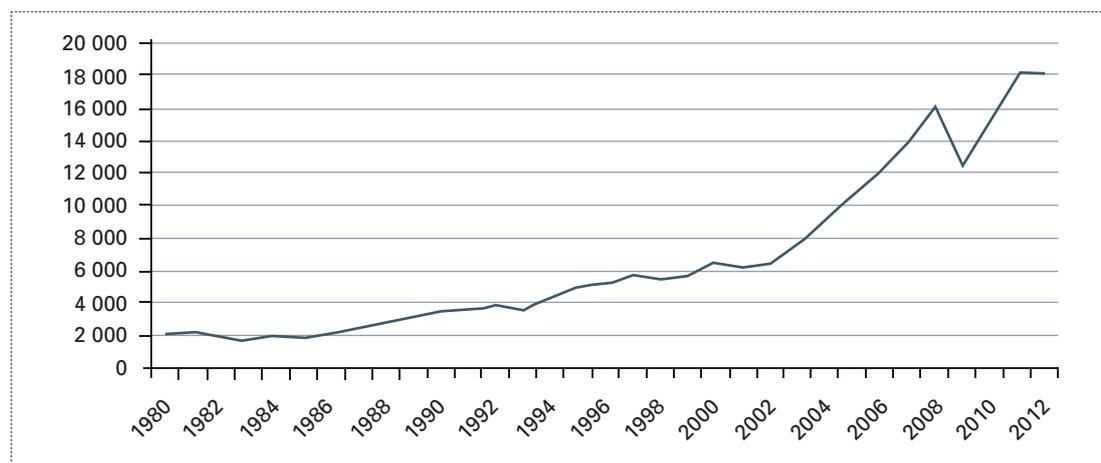
Plus l'économie est ouverte, plus l'effet multiplicateur sera faible et moins la politique économique nationale aura d'impact sur l'activité domestique (graphique 4).

Les effets ambigus de l'ouverture financière sur la politique budgétaire

Les effets de l'ouverture financière sont plus ambigus car ils dépendent du type de politique économique conjoncturelle et du régime de change. La politique économique a un impact sur le niveau des taux d'intérêt, soit directement dans le cas de la politique monétaire, soit indirectement pour la politique budgétaire (*via* la demande de monnaie ou la demande de fonds prêtables). Toutes choses égales par ailleurs, une variation des taux d'intérêt provoquera des mouvements de capitaux, ceux-ci étant déterminés par les rendements relatifs des actifs dans les différents pays.

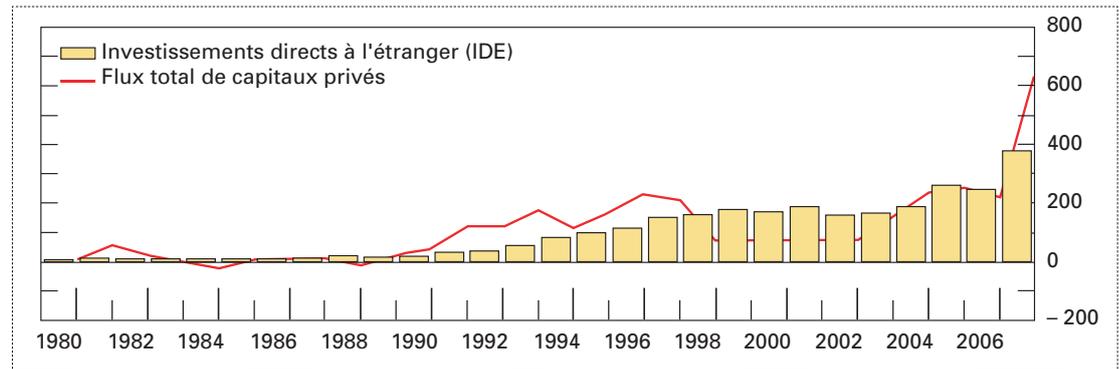
Une politique budgétaire expansionniste a un impact positif sur le revenu, mais également sur le taux d'intérêt national. La hausse des taux attire les capitaux, si ceux-ci sont mobiles, car ils sont davantage rémunérés, ce qui fait apprécier la monnaie domestique (son prix augmente car elle est plus demandée). Cette appréciation pénalise les exportations : la demande étrangère pour les biens nationaux se réduit. Dans le

2. Exportations mondiales de biens (en milliards de dollars)



Source : FMI. Données annuelles.

3. Flux nets de capitaux privés à destination des pays émergents (en milliards de dollars)



Source : FMI.

cas extrême où les capitaux sont parfaitement mobiles, la politique budgétaire est inefficace car l'effet d'éviction est total. La hausse des dépenses publiques est compensée par la baisse des exportations et de l'investissement privé, l'effet net sur l'activité économique est nul.

En changes flottants, plus l'économie sera ouverte aux flux de capitaux, moins la politique budgétaire sera efficace.

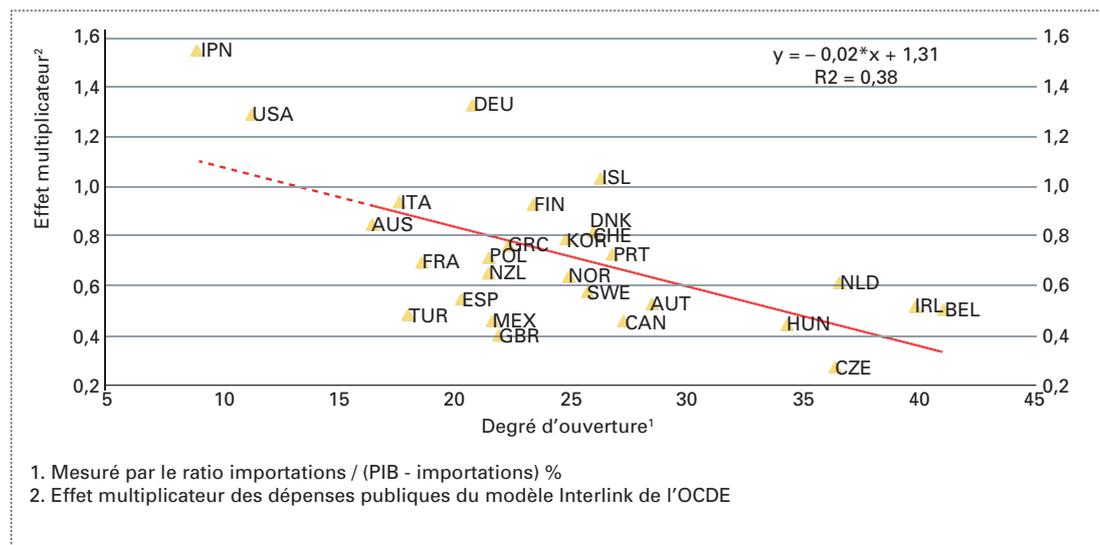
La situation est inverse en change fixe. Dans ce cas, les autorités, car elles s'y sont engagées, ne peuvent laisser leur monnaie s'apprécier suite aux entrées de capitaux. Elles vont intervenir sur le marché des changes, en échangeant de la monnaie nationale contre devises. Cette création monétaire empêche la hausse du taux d'intérêt domestique, ce qui annule les entrées de capitaux et permet le maintien de la parité de change. L'intervention des autorités monétaires évite ainsi, non seulement que les exportations soient pénalisées, mais également, puisque le taux d'intérêt domestique ne bouge plus, que l'investissement privé se réduise. La politique budgétaire est ici plus efficace qu'en économie fermée. En change fixe, à l'inverse du régime de flottage, la politique budgétaire sera d'autant plus efficace que les capitaux seront mobiles.

Une politique monétaire plus efficace en économie ouverte

L'ouverture financière a également un impact sur l'efficacité de la politique monétaire. Laissons de côté la situation où l'économie est en changes fixes : nous y reviendrons plus loin, car dans ce cas, la politique monétaire est l'instrument de défense de la parité de change et elle ne peut pas être utilisée pour atteindre des objectifs internes (croissance, inflation). Elle est donc totalement inefficace.

En régime de changes flottants, la politique monétaire retrouve en théorie toute son autonomie. Une politique monétaire de relance consiste à créer de la monnaie, ce qui fait baisser le taux d'intérêt, favorise l'investissement et, par les effets multiplicateurs traditionnels, augmente le revenu. Plus les capitaux sont mobiles, plus la baisse des taux d'intérêt provoque des sorties de capitaux et plus la monnaie se déprécie. La compétitivité prix du pays s'améliore, ce qui doit favoriser les exportations : l'effet de relance initial est amplifié. Il en est de même dans une économie peu ouverte aux flux de capitaux, mais ouverte au commerce. La dépréciation du change est ici provoquée par la dégradation de la balance commerciale, suite à la relance initiale qui augmente les

4. Taille des multiplicateurs budgétaires et degré d'ouverture de l'économie



Source : OCDE (2009), *Perspectives économiques*, chapitre 3, « Efficacité et ampleur de la relance budgétaire », mars.

importations domestiques. La monnaie nationale se déprécie jusqu'au retour à l'équilibre extérieur. Ainsi, en changes flottants, l'ouverture – qu'elle soit commerciale ou financière – accroît l'efficacité de la politique monétaire.

Ces mécanismes keynésiens reposent cependant sur des modèles de court terme où les prix et les anticipations sont rigides, et où seuls les flux (commerciaux et financiers) sont pris en considération. En réalité, la politique économique pourra également être affectée par les mouvements des facteurs de production, tandis que les capitaux ne dépendront pas du seul différentiel de rémunération, mais également de l'appréciation des risques. Celle-ci peut être fonction du stock de dette accumulé par le pays, comme dans le cas récent de la crise grecque, ou de facteurs plus subjectifs, comme la « confiance » des investisseurs et leur degré de mimétisme. La mobilité des capitaux peut soumettre les États et leurs politiques économiques à la sanction des investisseurs privés si celles-ci sont perçues comme insoutenables (forte inflation, dette publique excessive, déficit extérieur croissant...).

Mondialisation et autonomie de la politique économique

Contrôle du change et autonomie de la politique monétaire

La mondialisation peut aussi réduire l'autonomie de la politique monétaire. C'est le cas si les autorités souhaitent contrôler les variations du change. Les petites économies, traditionnellement très ouvertes, sont particulièrement sensibles aux fluctuations du taux de change. Notamment, une dépréciation de la monnaie domestique a un impact inflationniste, car elle augmente le prix des biens importés. De même, l'instabilité du taux de change entraîne d'importantes fluctuations économiques préjudiciables au bien-être social. C'est la raison pour laquelle ces économies cherchent traditionnellement à stabiliser leur taux de change. Mais elles doivent alors renoncer à l'autonomie de la politique monétaire, et ce d'autant plus que les capitaux sont mobiles : c'est le **triangle d'incompatibilité** de Mundell.

Les pays européens ont été confrontés à ce problème au début des années 1990. Le choc de la réunification allemande les a conduits à mener des politiques monétaires différentes, ce qui, dans le régime de change quasi fixe du SME de l'époque était intenable, alors que les mouvements de capitaux venaient d'être libéralisés. Les différentiels de taux d'intérêt entre pays provoquent des mouvements de capitaux, qui rendent impossibles le maintien des parités de change. Les pays subissent des attaques spéculatives. Ils peuvent réagir en alignant leurs taux d'intérêt (la France a ainsi augmenté ses taux pour mettre fin aux attaques spéculatives sur le change, ce qui s'est avéré très coûteux en termes de croissance) ou en renonçant à la fixité du change (l'Italie a par exemple dévalué sa monnaie, tandis que le Royaume-Uni quittait le SME). Pierre-Alain Muet^[1] évalue le coût de la gestion non coopérative des politiques monétaires en Europe et montre qu'une baisse coordonnée de 3 points des taux d'intérêt de 1993 à 1995, comme l'ont fait les États-Unis, aurait suffi à empêcher la récession de 1993.

Si les capitaux sont mobiles, les pays doivent donc opter entre deux stratégies : soit fixer leur taux de change, ce qui contraint la politique monétaire domestique, soit retrouver l'autonomie de la politique monétaire, ce qui suppose de laisser le marché déterminer le taux de change.

Une autre solution peut être de jouer sur le troisième côté du triangle, le degré de liberté des mouvements de capitaux. L'Asie émergente est actuellement confrontée à ce triangle d'incompatibilité. La surchauffe économique subie par certains pays justifierait un durcissement de la politique monétaire afin de combattre l'inflation. La hausse des taux d'intérêt accentuerait cependant les entrées de capitaux, pouvant alimenter la surchauffe de l'économie *via* le crédit, et favoriserait l'appréciation du change. Afin d'éviter cette appréciation, préjudiciable aux exportations sur lesquelles ces pays ont fondé leur développement, les autorités ont choisi de rétablir des contrôles des changes

sur les capitaux entrants. Ceux-ci leurs permettent, dans une certaine mesure, de retrouver l'autonomie de la politique monétaire.

De manière générale, la libéralisation financière à l'échelle internationale a rendu plus faciles les attaques spéculatives et plus difficile le maintien de régimes de change fixe. La crise du SME en 1992-1993, puis la crise asiatique de 1997 ont révélé la fragilité de ces politiques de change, dans un contexte de parfaite mobilité des capitaux à l'échelle internationale. Les pays ont depuis tendance à opter pour des « solutions en coin » : flexibilité du change ou à l'opposé fixité extrême, censée empêcher les attaques spéculatives, mais au prix du renoncement à toute politique monétaire domestique (pays de la zone euro, pays « dollarisés », *currency boards*). Le pourcentage de pays ayant abandonné leur souveraineté monétaire est passé d'un peu plus de 2 % à la fin des années 1980 à plus de 13 % en 2012, tandis que 57,3 % des pays se déclaraient en flottage libre, contre 12,7 % à la fin des années 1980^[2]. Dans le même temps, la plupart des pays a renoncé à déclarer un ancrage de change.

Interdépendances et effets de report

En économie ouverte, un pays subit également les conséquences des politiques économiques des autres pays. Celles-ci affectent à la fois les conditions économiques nationales et l'efficacité de ses politiques.

Imaginons un monde constitué de deux pays, ou de deux grandes zones (par exemple l'Europe et les États-Unis). Une politique monétaire expansive dans le pays 1 (les États-Unis) déprécie la monnaie nationale, le dollar, ce qui renforce l'effet de relance par les exportations. Parallèlement, la monnaie du pays 2 (l'euro) s'apprécie, ce qui a un effet récessif. La politique monétaire américaine exerce donc une externalité négative sur les autres pays.

L'effet de report de la politique budgétaire est en revanche positif. La relance budgétaire dans un grand pays se diffuse aux autres

[1] Cf. Aglietta *et al.* (1998).

[2] Ces pays se déclarent en flottage libre ou quasi libre (régime *de jure*), mais cela ne signifie pas qu'ils se désintéressent du niveau de leur taux de change et qu'ils n'interviennent pas sur le marché des changes. La plupart de ces régimes sont en réalité des flottements gérés (régime *de facto*).

pays, et inversement pour la récession dans le cas de politiques restrictives, par le canal du commerce international.

En change fixe, les effets de report sont positifs, qu'il s'agisse de la politique monétaire ou de la politique budgétaire. Quand un grand pays met en place une politique monétaire expansive, il peut influencer le taux d'intérêt mondial, ce qui redonne une certaine autonomie et donc une efficacité à sa politique monétaire, même en change fixe. L'autre résultat est que l'effet est également positif sur le reste du monde. La baisse des taux d'intérêt se diffuse, favorisant l'investissement, tandis que la relance dans le pays appuie les exportations de ses partenaires commerciaux. L'activité économique est également stimulée dans le reste du monde.

On retrouve les mêmes mécanismes pour la politique budgétaire : les effets récessifs ou expansifs se transmettent aux autres pays.

En règle générale, plus un pays est grand, plus il retrouve des marges de manœuvre pour sa politique économique. D'une part, un grand pays est par définition plus fermé : la Belgique a ainsi un taux d'ouverture³ de près de 70 %, contre à peine plus de 10 % pour le Japon, et moins de 13 % pour les États-Unis. Sa politique budgétaire est donc plus efficace. Un grand pays va d'autre part retrouver des marges de manœuvre pour sa politique monétaire (ou de change) car il peut influencer les conditions financières mondiales. À l'inverse, la politique économique sera moins efficace dans un petit pays, les variables domestiques étant davantage déterminées par des facteurs extérieurs que par la politique nationale.

Le FMI publie depuis 2011 des « *spillover reports* » quantifiant les effets externes des politiques domestiques de cinq « économies systémiques » (zone euro, États-Unis, Japon, Chine, Royaume-Uni). Il estime ainsi qu'une hausse d'un point de pourcentage de la croissance américaine augmentera d'un demi-point la croissance de la plupart des pays du G20, les trois quarts de cet effet de report s'exerçant *via* les flux financiers et

les prix d'actifs. L'effet de report est plus fort (0,8 point) pour les pays limitrophes (Canada, Mexique), et, pour les deux tiers lié aux flux commerciaux. L'augmentation des taux d'intérêt américains se diffuse également aux autres pays avancés (une hausse de 0,4 point pour un relèvement d'un point aux États-Unis). La hausse atteint 0,8 point sur les marchés émergents en dollars, sauf dans des pays comme la Chine ou l'Inde qui maintiennent des contrôles de capitaux.

Plus généralement, la politique monétaire expansionniste mise en place dans les grands pays avancés depuis la fin des années 1990 provoque des mouvements de capitaux vers les pays émergents dans lesquels ils sont davantage rémunérés, alimentant des bulles sur les prix d'actifs (actions, immobilier, etc.). Les prix des matières premières sont également affectés par ces politiques expansives, ce qui là encore modifie les variables objectives de la politique économique dans les autres pays, avancés et émergents.

La crise des *subprimes* fournit un autre exemple des interdépendances entre pays. Touchant à l'origine une fraction purement domestique du marché immobilier américain (le marché *subprime*), elle s'est propagée aux pays avancés par le canal financier (interdépendances bancaires dans le cadre d'une crise de confiance), puis aux pays émergents, essentiellement par le commerce extérieur (la récession dans les pays avancés s'accompagnant d'une baisse de leurs importations).

Ces interdépendances entre pays et ces effets de report mettent en évidence l'intérêt d'une coordination internationale des politiques économiques.

Interdépendances et coordination

Politique de demande et coordination

Compte tenu des fuites en importations, les politiques de demande seront d'autant plus efficaces qu'elles seront coordonnées. Pour

^[3] (Importations + exportations) / 2PIB.

un pays pratiquant une relance budgétaire, ces fuites seront compensées par l'augmentation de ses exportations si les pays voisins recourent à des mesures équivalentes. Une partie de l'échec de la relance Mitterrand de 1981 tient au fait que les autres pays menaient parallèlement des politiques restrictives et étaient en récession. La politique de relance a un impact négatif sur le solde commercial, amplifié ici par la baisse des exportations. Cette dernière efface en partie l'effet expansif des dépenses publiques⁴.

^[4] La France était à l'époque membre du SME (change fixe) avec des capitaux peu mobiles. La forte dégradation commerciale a exercé des pressions à la baisse sur le change, que la Banque centrale a dû combattre en durcissant sa politique monétaire, ce qui a déprimé l'investissement et réduit encore l'efficacité de la politique budgétaire.

P. Artus (2012) estime ainsi que le multiplicateur budgétaire est de l'ordre de 1,6 pour un pays européen isolé, tandis qu'il est de l'ordre de 3 pour l'ensemble des pays européens et de 4 pour le monde. Des relances coordonnées ont ainsi été menées lors du déclenchement de la récession à l'automne 2008 : les principales banques centrales ont baissé leur taux d'intérêt le 8 octobre et en novembre, les pays européens ont augmenté simultanément leurs dépenses budgétaires. Justifiés par l'ampleur de la crise, ces efforts de coordination restent cependant exceptionnels. La voie coopérative est rarement atteinte et s'avère difficile à maintenir sur la durée.

Prenons le cas où un ensemble de pays décideraient de pratiquer une politique de relance budgétaire coordonnée. Un pays isolé a alors tout intérêt à être non coopératif. Ne pas pratiquer de relance budgétaire lui permet de ne pas dégrader ses comptes publics, tout en bénéficiant de l'effet de relance des pays partenaires, *via* les flux commerciaux. C'est le problème du « passager clandestin ».

On voit bien par ailleurs que la négociation entre pays est asymétrique. Tandis qu'un petit pays ne bénéficie qu'en partie des effets positifs de sa politique mais subit fortement les conditions mondiales affectées par les politiques des grands pays, ce sont ces derniers qui disposent du pouvoir de négociation.

Politiques d'offre et concurrence

Les politiques de relance par la demande sont par ailleurs aujourd'hui fortement

contraintes. Les marges de la politique budgétaire sont limitées par le niveau élevé des dettes et des déficits publics tandis que celles de la politique monétaire sont circonscrites par le niveau déjà très faible des taux d'intérêt. Les pays sont donc incités à mener des politiques d'offre et des réformes structurelles. Or, celles-ci sont par nature non coopératives. Gagner des parts de marché suppose des gains de compétitivité qui ne sont possibles que si les économies partenaires n'adoptent pas la même politique.

La mondialisation augmente la pression en faveur de davantage de compétitivité : ajustements structurels, concurrence par la baisse des coûts salariaux, manipulation des taux de change. Elle exacerbe la concurrence pour attirer les capitaux et les activités productives et favorise donc les comportements non coopératifs. Attirer les activités productives suppose là encore que les conditions offertes soient plus favorables que celles des autres pays. Cela peut passer par une fiscalité réduite, des normes sociales, environnementales ou un droit du travail moins contraignants. Depuis le milieu des années 1990, on observe ainsi une baisse continue du taux d'imposition sur les sociétés (baisse de 10 points en moyenne en Europe) tandis que les taxes sur la consommation augmentent parallèlement.

On voit, dans ce cadre concurrentiel, que la mondialisation est doublement contraignante pour la politique économique conjoncturelle. Tout d'abord, la concurrence fiscale réduit les marges de manœuvre budgétaires des États : toute hausse des prélèvements obligatoires peut entraîner des fuites de capitaux ou de travailleurs moins taxés ailleurs. Ensuite, les politiques d'offre ont un impact déflationniste (pression à la baisse sur les salaires et les prix) qui comprime la demande et peut affecter les objectifs de la politique économique (faible croissance, déflation). L'équilibre non coopératif affaiblit *in fine* l'économie mondiale.

Les années 1930 ont été l'exemple type des effets négatifs de la non-coopération, chaque

pays ayant cherché à exporter la récession provoquée par la crise de 1929 par le biais de dévaluations compétitives de leur monnaie. Dévaluations en cascade, mesures de rétorsion, montée du protectionnisme ont provoqué au final un effondrement du commerce mondial et une aggravation de la crise. Le souvenir de cette période a conduit les pays, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à opter pour des règles internationales de gestion des taux de change (système de Bretton Woods).

Les enjeux de la coordination

Dans une économie mondialisée, la coordination a deux objectifs (Jacquet, 1988)⁵ : répondre d'une part aux interdépendances entre pays, c'est-à-dire aux externalités des politiques économiques nationales et, d'autre part, fournir et préserver des biens publics internationaux : relations commerciales, stabilité des changes, stabilité financière.

Comme nous l'avons vu, la coordination discrétionnaire est difficile à mettre en place et plus encore à maintenir. C'est pourtant l'outil le plus puissant face à l'intégration économique et financière, au poids des marchés et de leurs anticipations. En cas d'échec, la

coordination peut être contrainte par des règles. Ainsi, un régime de change fixe impose la coordination des politiques monétaires. De même, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en Europe est un moyen, à défaut de coordination, d'encadrer les politiques budgétaires de pays interdépendants. Cette solution n'est cependant pas optimale car elle exerce une contrainte sur la politique économique susceptible de l'empêcher de réagir à des chocs asymétriques.

Une autre solution est d'organiser la coordination à un niveau supranational. C'était le rôle du FMI dans un système monétaire international basé sur un régime de change fixe. C'est le rôle du comité de Bâle, dans le cadre de la Banque des règlements internationaux (BRI), chargé notamment de promouvoir la coopération internationale en matière de contrôle prudentiel. L'objectif est à la fois d'éviter la concurrence déloyale que pourrait exercer un système bancaire moins contraint dans un pays donné, et prendre en compte les risques systémiques des firmes bancaires dans un contexte de globalisation financière. La stabilité financière devient un bien public mondial.

^[5] Cf. Aglietta *et al.* (1998).

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **AGLIETTA M., DE BOISSIEU C., BUREAU D., GAURON A., HERZOG P., JACQUET P. et MUET P.-A.** (1998),

Coordination européenne des politiques économiques, Rapport du conseil d'analyse économique n° 5, Paris, La Documentation française.

❖ **ARTUS P.** (2012), Dans les circonstances

présentes, une relance coordonnée mondiale aurait du sens ; une guerre mondiale de la compétitivité-coût et des taux de change serait catastrophique », *Flash Économie* n° 643, Natixis, 28 septembre.

❖ **JACQUET P.** (1988), « Gérer l'interdépendance économique internationale : coordination

discrétionnaire ou règles institutionnelles ? », *Revue économique*, vol. 39, n° 3.

❖ **LAHRÈCHE-RÉVIL A.** (2002), « Intégration internationale et interdépendances mondiales », in CEPII, *L'économie mondiale 2003*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

La construction européenne repose avant tout sur la mise en place d'un marché unique permettant la libre circulation des marchandises, des hommes et des capitaux. Les compétences politiques restent *a priori* du ressort des États membres, conformément au principe de subsidiarité. Le marché unique a toutefois créé des interdépendances économiques fortes contraignant les pays à coordonner leurs politiques économiques. Cela s'est traduit notamment par le choix de la monnaie et de la politique monétaire uniques, mais également par des règles communes de politique budgétaire et de gestion des finances publiques. La crise, en particulier celle des dettes souveraines dans la zone euro, a mis en exergue les faiblesses de cette architecture institutionnelle. Franck Lirzin plaide en faveur d'une évolution vers un « gouvernement mixte » respectant la pluralité et la diversité des systèmes politiques de l'Union.

Problèmes économiques

Les politiques économiques dans l'Union européenne : interdépendances et choix institutionnels

© FRANCK LIRZIN

Ingénieur des Mines

Économiste à la Fondation Robert Schuman

De l'interdépendance économique à la « solidarité de fait »

Dès ses débuts, le projet européen repose sur l'idée que l'économie est plus à même que la politique d'unir les peuples. La Société des Nations avait montré la fragilité d'un

échafaudage diplomatique. *A contrario*, l'interdépendance économique est apparue comme un ciment autrement plus solide. Ce renversement de logique s'est traduit par la création de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) en 1952 et, en 1957, d'Euratom, pour la mutualisation des technologies nucléaires et du Marché commun (traité de Rome créant la Communauté économique européenne – CEE).

L'adhésion du Royaume-Uni en 1973 a été l'occasion de réaffirmer l'ambition économique du projet : la Communauté européenne est avant tout un vaste marché garantissant

la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Les États y conservent leur souveraineté en matière de politique économique, notamment dans les domaines fiscaux, budgétaires, monétaires et sociaux, tandis que l'équilibre politique entre les États membres est assuré par la coopération au niveau communautaire.

Les entreprises ont profité des opportunités qui leur ont été offertes au-delà des frontières nationales et la concurrence les a incitées à se développer et à innover. En 2012, le commerce intra-Union européenne représentait 4667 milliards de dollars, soit 26 % du commerce mondial¹. Le succès a été au rendez-vous, mais l'ouverture des frontières est-elle compatible avec le maintien des souverainetés économiques ?

Les entreprises allemandes importent depuis les ports belges et néerlandais, les produits pétrochimiques fabriqués en France sont exportés vers l'Italie et l'Allemagne, les meubles suédois sont utilisés par les ménages européens, les banques slovaques dépendent beaucoup des banques autrichiennes, etc. Peu à peu, les économies européennes sont devenues interdépendantes. L'intégration européenne a créé ce que Robert Schuman appelait une « solidarité de fait » dans sa déclaration du 9 mai 1950.

Les décisions prises en France ont forcément des incidences importantes pour ses voisins et principaux partenaires commerciaux. La baisse de la fiscalité pour les entreprises en Irlande attire les investissements directs étrangers, mais en prive d'autres États membres. La sortie du nucléaire en Allemagne réduit les débouchés pour les entreprises françaises du secteur. La perte de contrôle des finances publiques grecques met en danger les banques françaises ou italiennes ayant acheté des obligations d'État. Si, en pratique, chaque État conserve sa souveraineté économique, elle est en réalité limitée par la souveraineté des autres.

En l'absence de réelle coordination, les décisions nationales sont inefficaces ou contre-productives. En économie ouverte, une

relance budgétaire ne profite pas tant au pays qui la fait qu'à ses voisins ; inversement, une politique d'austérité a des effets récessifs dans les pays voisins du pays qui la mène².

L'intégration européenne produit à son tour de nouveaux problèmes économiques. Ainsi, les fiscalités relatives à la TVA étant différentes d'un pays à l'autre, il est possible, en faisant de fausses déclarations, de frauder l'administration, ce qui est appelé le « carrousel TVA ». Une réponse ne peut être envisagée qu'à un niveau communautaire.

Dans les deux cas, coordination des politiques économiques ou création d'une politique communautaire, l'interdépendance économique conduit les États membres à renoncer à certaines de leurs prérogatives au motif de l'efficacité. L'exemple le plus flagrant de cette reconfiguration institutionnelle est la création de la Banque centrale européenne (BCE).

L'exemple de la Banque centrale européenne

Dans la plupart des pays, la politique monétaire reste l'apanage du seul gouvernement. Les États européens ne s'en sont pas privés dans les années 1980. Alors confrontés à une grave crise économique, beaucoup d'entre eux procèdent à des dévaluations compétitives. Mais ces dévaluations déstabilisent les monnaies européennes. Elles ne sont que de brèves bouffées d'oxygène pour les entreprises, bientôt suivies par une reprise de l'inflation. Elles ne réussissent que parce que d'autres économies sont pénalisées. Les autres pays sont incités à dévaluer à leur tour, entraînant ainsi les monnaies européennes dans une spirale déflationniste.

Le « Système monétaire européen » (SME) n'a pas résisté à cette tentation. Ayant pour objectif de stabiliser les monnaies européennes, il reposait uniquement sur la coordination volontaire des politiques monétaires nationales.

Au début des années 1990, les marchés accentuent la pression sur le Royaume-Uni et l'Italie

[1] Source : OMC (2012), *International trade statistics* 2012.

[2] Sur l'interdépendance des politiques économiques, voir dans ce même numéro l'article de Sophie Brana, pp. 18-26.

et les forcent à quitter le SME. Pour rendre crédible une politique monétaire commune, les États membres décident de mutualiser leurs politiques monétaires en créant une monnaie unique, l'euro. Le chemin est tracé par le rapport Delors, avec pour objectif la création d'une banque centrale européenne et d'une monnaie unique à l'horizon de la fin du siècle.

^[3] Magnette P. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

^[4] Jamet J.-F. (2012), *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?*, Paris, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2^e éd.

Aujourd'hui, la solidité de la zone euro est à nouveau testée par les marchés, et certains économistes se demandent si l'abandon de la monnaie unique ne serait pas une solution. Sa mise en œuvre a toutefois entraîné une telle interdépendance monétaire que toute sortie coûterait horriblement cher à l'ensemble des États membres, condamnés à se coordonner et à s'intégrer toujours plus.

Ainsi, selon l'intuition des Pères fondateurs, l'intégration économique précède l'unification politique. Mais, alors que la construction économique est avant tout technique, voire technocratique, et se poursuit depuis cinquante ans selon la méthode des « petits pas », le volet politique du projet européen appelle des changements institutionnels importants et une remise en cause fondamentale du modèle des États-nations.

Le principe de subsidiarité

Conscient qu'aucun État ne peut plus prétendre à exercer librement sa souveraineté sans empiéter sur celles de ses partenaires et voisins, chacun sera convaincu que la seule issue est une fédération politique européenne, une association kantienne d'États-nations. Pourtant, par deux fois, des citoyens européens, en France et aux Pays-Bas, ont refusé d'adopter une Constitution européenne. Et chaque fois que l'occasion de franchir une étape supplémentaire se présente, les gouvernements reculent et seule l'imminence d'une crise leur fait changer d'avis. Il ne faudrait pas en conclure trop vite que les citoyens étaient mal informés ou que les gouvernements gardent jalousement leurs prérogatives – chaque changement institutionnel suscite

au contraire d'intenses débats dans tous les États membres. La tension entre le local et le supranational, entre le politique et le technocratique, entre le diplomatique et le juridique, est inhérente à la construction européenne et il serait vain d'attendre un « grand soir institutionnel » qui créerait *ex nihilo* des États-Unis d'Europe³.

La répartition des compétences est la question-clé de la construction européenne : quel niveau, local, national ou supranational, sera le plus apte à gérer telle ou telle compétence ? La théorie économique donne des éclairages sur le choix de la centralisation contre celui de la décentralisation. Chacun a ses avantages et ses inconvénients : la centralisation permet des économies d'échelle et évite les effets de non-coopération, tandis que la décentralisation permet de mieux s'adapter aux préférences des citoyens et à la situation locale⁴.

Dans l'Union européenne, la décentralisation est la règle et la centralisation l'exception, c'est le principe de subsidiarité tel que précisé dans l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il est notamment écrit que « les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union [et que] le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques », tandis que « l'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. »

La communautarisation de certaines politiques doit donc être pleinement justifiée au regard des traités. Cela est d'autant plus important, qu'une fois confiée au niveau communautaire, une politique peut difficilement être « renationalisée ».

Jeux diplomatiques autour des compétences communautaires

Si l'interdépendance croissante justifie pleinement la communautarisation de certaines

politiques économiques, leur mise en œuvre soulève des difficultés qui doivent nous faire réfléchir également en termes d'avantages et d'inconvénients de tels changements institutionnels.

Les difficultés du transfert de compétences vers l'Europe

La compétence transférée au niveau européen passe du domaine de la politique au champ de la diplomatie : vingt-huit États membres, soit vingt-huit façons de concevoir le monde et la politique économique, doivent s'accorder sur une politique commune. Souvent, l'accord est obtenu *a minima*, autour du plus petit dénominateur commun. Les politiques communautaires sont par conséquent peu ambitieuses et conservatrices. Certains États membres préfèrent alors former des « coopérations renforcées » pour surmonter les différends et être plus effectifs, à l'exemple de l'instauration d'une taxe sur les transactions financières qui implique onze États.

Le processus démocratique qui prévalait au niveau national devient la portion congrue du nouveau jeu institutionnel et diplomatique. En un sens, le développement des *lobbies* à Bruxelles, la « comitologie » ou la volonté du Parlement européen de parler au nom des citoyens européens sont des réactions à l'incapacité de l'échelon européen de sortir d'une logique purement institutionnelle et diplomatique.

La Commission européenne enfermée dans une logique juridique

La Commission est imprégnée de cette logique. Elle n'a ni la compétence ni la légitimité pour agir de façon discrétionnaire comme le font les gouvernements ; elle doit alors se faire le gardien des traités et aborder les politiques communautaires selon une logique très juridique pour être légitime. Cette « eurocratie », qui n'a que très peu de liens directs avec le « monde réel », a du mal à faire preuve de *leadership*, avec ce que cela

implique de gestion du quotidien et de l'humain. L'image des fonctionnaires européens, enfermés dans leur tour d'ivoire, est en partie vraie, mais il ne faudrait pas en déduire qu'ils en sont responsables : c'est la structure institutionnelle de l'Union européenne qui les cantonne à cette situation.

Pourtant, la Commission européenne n'hésite pas à user de son droit d'initiative pour pousser toujours plus loin l'intégration européenne. Après tout, chaque institution en fait de même lorsqu'il s'agit d'élargir ses prérogatives. Mais cette ambition, si justifiée qu'elle puisse être au regard du projet européen, se heurte aux réticences des États membres. Le Parlement européen, au contraire, est plutôt favorable à l'accroissement des pouvoirs de la Commission – et des siens au passage. C'est au sein de ce trio institutionnel que se dessine le visage de l'Union européenne.

Réformer les institutions ?

Contrairement à l'intégration économique qui, somme toute, est assez technique même si elle prend du temps, l'intégration politique implique de changer les institutions européennes. Les différents traités ont ainsi donné de plus en plus de place au Parlement. L'introduction de la majorité qualifiée et, aujourd'hui, de la majorité qualifiée inversée, débloque les situations où un seul État membre pouvait bloquer l'ensemble du processus. Les institutions européennes s'adaptent à l'élargissement de l'UE et au développement des politiques communautaires.

Renforcer l'Europe sans la rendre plus démocratique est toutefois un piège. Le Parlement européen représente les citoyens, mais la faible participation aux élections européennes ne lui donne pas une grande légitimité. Par ailleurs, contrairement aux parlements nationaux, il n'a pas le pouvoir de lever l'impôt et n'est donc pas responsable directement devant les citoyens des politiques communautaires qu'il promet, ce qui pose problème. De même, à trop verser dans

les logiques diplomatiques et juridiques, les institutions communautaires s'éloignent des citoyens et aggravent le désamour dont elles font l'objet. L'architecture institutionnelle actuelle n'est donc pas satisfaisante au regard des évolutions actuelles. La complexité du système décisionnel européen n'est pas un défaut de conception, mais le reflet des tensions qui le traversent.

L'exemple de la politique budgétaire

La politique budgétaire est une bonne illustration de ces tensions. Elle est objet de souveraineté par exemple. Pourtant, dans une économie ouverte, les politiques budgétaires, bien que définies dans un cadre national, ont des conséquences extra-nationales. La fiscalité ou les plans de relance ne sont pas neutres. La crise de la zone euro a révélé une autre forme d'interdépendance.

La crise économique récente a profondément déséquilibré les finances publiques des États européens. Les déficits publics se sont creusés au-delà des limites fixées par le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et les dettes publiques de certains États membres, notamment la Grèce, sont devenues hors contrôle. Or, les obligations d'États européens sont principalement détenues par les banques et institutions financières européennes. Le « risque souverain », à savoir la probabilité qu'un État n'honore pas ses obligations, était corrélé au « risque bancaire », à savoir la probabilité de faillite d'une banque. Les finances publiques portugaises, espagnoles ou grecques sont devenues un enjeu européen.

En 2011 et 2012, les États de la zone euro ont décidé de mieux coordonner leurs politiques budgétaires afin de couper le lien entre risques souverains et risques bancaires et d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise. Cet engagement devait convaincre les créditeurs d'accorder à nouveau leur confiance aux obligations publiques de la zone euro et faire baisser les taux d'intérêt.

De nombreux changements ont été introduits. Le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le « *six-packs* » et le « *two-packs* » ont introduit des règles de gestion budgétaire au niveau européen. Les États sont ainsi tenus d'adopter des plans de redressement de leurs finances publiques (la « règle d'or ») tandis que la Cour de justice européenne peut infliger des sanctions financières allant jusqu'à 0,5 % du PIB. L'effort est sans précédent.

Pourtant, il n'est pas sûr qu'il soit suffisant. Les taux d'intérêt ont baissé comme espéré mais davantage parce que la Banque centrale européenne (BCE) s'est déclarée prête à tout pour les maintenir à des niveaux faibles. En outre, la réduction des déficits publics a contribué à ralentir l'économie européenne. Enfin, les marchés financiers restent fragmentés et l'accès au crédit difficile pour les PME de la périphérie de la zone euro. Beaucoup reste à faire.

Le problème des déséquilibres macroéconomiques

L'ouverture des marchés puis la création d'une monnaie unique ont accéléré la recomposition de l'industrie européenne au profit des régions déjà les plus innovantes ou capitalistiques comme l'Italie du Nord, l'Allemagne de l'Ouest ou le Sud des Pays-Bas. Les économies périphériques ont maintenu un taux de croissance important en misant sur les services financiers et la construction, mais ces secteurs ne contribuent que très marginalement à l'équilibre de la balance commerciale. Ils se sont endettés pour maintenir leur train de vie, et la crise financière a mis l'édifice à bas. La crise des finances publiques n'est pas tant la cause de la crise de la zone euro que la conséquence d'une construction économique imparfaite⁵.

La question d'une politique industrielle ou sociale refait surface. Les affaires de fraudes fiscales ont relancé le débat sur la

^[5] Aglietta M. (2012), *Zone euro : éclatement ou fédération*, Paris, Michalon.

coordination des politiques fiscales. La « solidarité de fait » peut-elle maintenant devenir une « solidarité d'actes », par laquelle les pays riches aident les pays en crise à se réindustrialiser et à recréer des emplois ? Faut-il créer un « gouvernement économique » ?

Certains imaginent doter l'Union européenne d'un système bicaméral (Conseil et Parlement européen) choisissant l'exécutif (le président de la Commission). D'autres songent à institutionnaliser la zone euro, en créant une commission spécifique au sein du Parlement et un Trésor de la zone euro chargé de la politique économique européenne.

Ces changements supposent un accord de l'ensemble des États membres. Or, les problèmes de la zone euro, pour importants qu'ils soient, ne concernent que dix-sept États membres et ne justifient pas un changement institutionnel de l'Union européenne.

Par ailleurs, les États membres ne sont pas du tout d'accord sur les changements à apporter. L'Allemagne est attachée à l'ordo-libéralisme, c'est-à-dire un encadrement du marché par l'État et une institutionnalisation des relations sociales, tandis que la France privilégie une forme de libéralisme dirigé ou de colbertisme. Comment concilier les deux ?

La communautarisation de pans entiers des politiques économiques, qu'il s'agisse du fiscal, du social ou de l'industriel, exacerbera les tensions déjà décrites : la Commission aurait-elle la compétence et la légitimité pour piloter certaines politiques industrielles, alors même qu'elle se montre fermement attachée actuellement à la logique de concurrence ? Les citoyens ne se sentiront-ils pas encore plus éloignés d'un pouvoir centralisé à Bruxelles ?

Plus important encore, peut-on réellement croire que les systèmes socio-économiques sont simplement miscibles ? Une mise en commun de certaines politiques, par exemple d'innovation, suppose en effet des similitudes. Or, les systèmes d'innovation ont chacun leurs particularités, ancrées dans plusieurs siècles d'histoire. Ils peuvent travailler en complémentarité, comme le démontre l'exemple

d'EADS, né de la fusion de trois entités, Aerospatiale-Matra (France), DASA (Allemagne) et CASA (Espagnol), mais pas fusionner totalement. Il faut du temps et de la patience pour que le projet réussisse⁶. Comment croire que nous serons capables de faire en trois ans et avec vingt-huit États ce qu'EADS a mis des décennies à créer avec seulement trois pays ?

Un nouveau « gouvernement mixte » ?

L'interdépendance croissante des États membres pousse à davantage d'intégration politique et à des changements institutionnels. Mais est-il possible d'aller plus loin sans remettre en cause fondamentalement les États-nations et le régime parlementaire démocratique actuel ? La prévalence d'une logique intergouvernementale, l'inexistence d'un *demos* européen et l'impossibilité de gérer un si vaste et si divers ensemble politique plaide en faveur d'une réponse négative.

Un changement institutionnel, s'il n'est pas probable, est-il même souhaitable ? La construction européenne est le reflet des multiples tensions qui la traversent, et la traverseront demain encore. Plutôt que de vouloir la clarifier et rationaliser à tous prix, mieux vaudrait favoriser la participation de tous les intérêts aux processus décisionnels, selon une procédure transparente, pragmatique et équitable.

Le modèle de Montesquieu de séparation des pouvoirs, très utile pour décrypter le fonctionnement des États-nations, est moins pertinent pour la construction européenne. Les modèles de « gouvernement mixte »⁷, tels qu'ils existaient à d'autres époques, illustrent mieux ce vers quoi pourrait tendre l'Europe : un mélange de plusieurs systèmes politiques, dont l'entrelacement garantit la pérennité et la capacité à prendre en compte l'ensemble des intérêts. Aristote disait de ce régime qu'il est « la plus sûre des formes imparfaites ».

[6] Barmeyer Ch. et Mayrhofer U. (2008), *The contribution of intercultural management to the success of international mergers and acquisitions : An analysis of the EADS group*. In : *International Business Review*, Jg. 17, 2008, S. 28-38.

[7] Chopin Th. (2013), *Vers un véritable pouvoir exécutif européen : de la gouvernance au gouvernement*, Question d'Europe n° 274, Fondation Robert Schuman, 15 avril.

Le débat sur les règles de politique budgétaire a connu un regain d'intérêt avec la crise des dettes souveraines, particulièrement avec le vote en Europe du TSCG – traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire –, qui prévoit une « règle d'or des finances publiques » limitant les déficits structurels à 0,5 % du PIB.

Présentées tantôt comme une nécessité pour limiter les déficits et l'endettement publics, tantôt comme des dispositifs anti-démocratiques allant à l'encontre du rôle contracyclique des politiques conjoncturelles, le bien-fondé des règles budgétaires est très débattu. Après avoir présenté leurs avantages et leurs limites, Jérôme Creel fait le point sur la diversité de ces règles et sur leur efficacité, d'autant plus difficile à évaluer qu'elles sont de plus en plus complexes. Au-delà de la question des règles, le débat sur les bonnes pratiques de politique budgétaire porte également sur l'existence d'institutions qui pourraient hériter des prérogatives des gouvernements ou du moins avoir pour rôle de les conseiller.

Problèmes économiques

Pour ou contre les règles de politique budgétaire ?

© JÉRÔME CREEL

OFCE et ESCP Europe

Intense avant l'adoption des critères de Maastricht, le débat sur l'opportunité d'instaurer des règles de politique budgétaire a été relancé au cours de la crise financière internationale. En effet, les règles en vigueur dans la zone euro – notamment la limitation des déficits publics à 3 % du PIB – n'ont pas permis d'échapper à la fameuse crise des dettes souveraines. Et au-delà de l'Europe, la forte dégradation de l'état des finances publiques a fait craindre le retour des défauts souverains dans les pays développés.

Selon un document du FMI (Schaechter et al., 2012), seuls cinq pays dans le monde disposaient d'une règle budgétaire s'appliquant au gouvernement en 1990 : l'Allemagne, l'Indonésie, le Japon, le Luxembourg et les États-Unis. Depuis lors, pas moins de 76 pays sont concernés. Plutôt formulées simplement à l'origine (comme une limite à 3 % du déficit public), ces règles deviennent de plus en plus complexes, introduisant les notions peu évidentes d'insoutenable des finances publiques et de contingence aux chocs économiques. Or, ces termes donnent lieu à une diversité d'interprétations. *In fine*, ces nouvelles règles posent de délicats problèmes de contrôle et de mise en œuvre. Leur efficacité est bien difficile à appréhender.

Pourquoi des règles budgétaires ?

Deux principaux arguments ont été avancés pour justifier l'application de règles de politique budgétaire. En premier lieu, celui de la crédibilité et de la cohérence temporelle, dans la lignée de Kydland et Prescott (1977).

Règle et crédibilité

Le premier argument part de l'idée que les gouvernements et les banques centrales sont victimes d'un « biais inflationniste ». Ils seraient enclins à mener des politiques budgétaires et monétaires expansives afin de pousser l'économie au-delà de l'équilibre permis par ses facteurs de production. Le taux d'inflation serait alors supérieur à celui qu'ils avaient préalablement communiqué aux acteurs privés. L'effet recherché est une baisse du salaire réel engendrant plus de croissance et plus d'emplois.

Toutefois, si les acteurs privés ont des anticipations « rationnelles », ils peuvent prévoir le comportement des gouvernements et des banques centrales : les salariés vont donc augmenter leurs revendications salariales au-delà des engagements d'inflation des autorités. Les salaires nominaux vont alors progresser non pas au rythme de l'inflation initialement affichée, mais à celui de l'inflation effectivement engendrée par des politiques expansionnistes. En conclusion, sous l'hypothèse d'anticipations rationnelles, les politiques économiques ne modifient pas les niveaux de production et d'emploi, mais ont des effets sur l'inflation.

Dans ce contexte, parce que le biais inflationniste produit effectivement de l'inflation, il est nocif pour l'économie. L'inflation induit des modifications de prix relatifs (tous les prix ne peuvent pas augmenter de concert, en raison des décalages temporels dans les contrats établis, par exemple) qui perturbent le bon fonctionnement de l'économie ; elle provoque des pertes de compétitivité si les partenaires commerciaux sont moins soumis au biais inflationniste, ainsi que des modifications de

recettes fiscales si les barèmes d'imposition ne sont pas indexés sur les prix.

Deux solutions ont été apportées à ce biais inflationniste. La première a consisté à promouvoir des règles contraignantes de politique économique : les engagements pris doivent être crédibles, ce qui nécessite que les objectifs des autorités soient clairement identifiés et qu'ils correspondent à la situation d'équilibre de l'économie. Cette exigence s'est traduite concrètement par une généralisation des « cibles d'inflation ». La seconde solution, qui peut être complémentaire de la première, a consisté à déléguer la politique monétaire à une banque centrale désormais indépendante du pouvoir politique. Les banquiers centraux doivent en conséquence être choisis pour leur aversion reconnue vis-à-vis de l'inflation.

Quelles sont les conséquences de ces choix sur les politiques budgétaires ? Assez naturellement, les règles contraignantes d'engagement préalable auxquelles se soumettent les politiques monétaires se sont imposées aux politiques budgétaires. Soucieux de leur réélection, les gouvernements sont particulièrement incités, dans le raisonnement tenu plus haut, à pratiquer des politiques plus expansives que prévu. Or, non seulement ces pratiques nuisent à l'équilibre des finances publiques mais elles compromettent l'objectif assigné aux banques centrales, leur cible d'inflation. L'imposition de règles de politique budgétaire protège le mandat des banquiers centraux indépendants et averses à l'inflation. Par conséquent, elles doivent apporter aux gouvernements de la crédibilité, pourvu bien sûr qu'elles soient appliquées ou que des procédures de sanctions soient organisées en cas de manquement. Si la crédibilité est au rendez-vous, l'avantage attendu sera un taux d'intérêt faible sur la dette publique car le risque de défaut sera considéré comme limité.

Règle et biais politique

Le deuxième argument concerne la composition des déficits publics, entre dépenses et recettes, mais aussi les asymétries

d'information entre les électeurs et leurs gouvernements (von Hagen, 2002).

Le premier aspect consiste à rappeler que les dépenses publiques comme les transferts bénéficient à un sous-groupe de la population, alors que tous les contribuables doivent en financer le coût : une telle politique est redistributive. Si le gouvernement représente les intérêts du sous-groupe de la population qui bénéficie effectivement de la politique budgétaire ou fiscale, il peut être amené à surestimer les bénéfices de sa politique et à sous-estimer son coût. Dans un tel contexte, il peut être légitime de restreindre les capacités d'action du gouvernement pour limiter le fardeau qui pèsera sur les contribuables.

Le second aspect tient à la difficulté pour les électeurs d'appréhender avec justesse le comportement du gouvernement (on s'éloigne donc quelque peu de la notion d'anticipations rationnelles vue plus haut) : celui-ci pourrait très bien poursuivre exclusivement son propre intérêt et extraire une rente de sa situation, avec pour conséquence corruption, mauvaise gestion et gâchis en tout genre. Compte tenu de cette difficulté à prévoir les motivations de l'action politique, des garde-fous peuvent s'avérer nécessaires : les règles budgétaires prennent alors aussi la forme d'institutions efficaces pour produire les bons comportements (comme viser l'intérêt général) et les contrôler.

Règle et union monétaire

Il existe finalement un troisième argument à l'adoption de règles budgétaires, mais il a certainement perdu de sa substance au profit du deuxième, plus politique, que nous avons présenté. Il concerne les spécificités d'une union monétaire.

Dans une union monétaire, une contrainte sur la dette publique est nécessaire – techniquement – pour atteindre l'équilibre macro-économique stable de longue période¹. Dans un ensemble économique où les monnaies sont différentes, l'incertitude sur la valeur des actifs en devises et l'aversion pour le

risque permettent de déterminer la part de titres étrangers que souhaitent détenir les acteurs privés ; incertitude et aversion pour le risque suffisent donc à déterminer le partage de la richesse totale des ménages entre titres domestiques et titres étrangers. Lorsque la monnaie devient unique, ce partage est indéterminé puisque le risque est supposé avoir disparu : les taux d'intérêt nominaux doivent être égaux à long terme dans tous les pays. Sans contrainte sur le déficit public qui engendre l'émission de titres domestiques, la richesse des agents privés pourrait être stabilisée (à l'équilibre de longue période) sans que ni les montants de titres étrangers, ni ceux de titres domestiques ne le soient, les uns et les autres étant beaucoup plus substituables puisqu'il n'y a plus de risque de change. La contrainte sur le déficit public remplace celle sur le déficit extérieur. Il est intéressant de constater que cet argument technique a éclaté parce que le risque de change dans la zone euro a resurgi sous l'effet des hausses de dettes publiques : la question de l'appartenance à la zone euro s'est posée de nouveau. La levée de la contrainte extérieure, non compensée par une contrainte stricte sur les déficits et les dettes publics, a produit des déséquilibres courants finalement insoutenables.

Les contre-arguments

Les trois arguments que nous venons de présenter, s'ils permettent d'expliquer l'émergence des règles budgétaires, ne les justifient pas pour autant, dans la mesure où ils reposent tous sur des hypothèses fortes.

Les règles budgétaires issues de la théorie de la crédibilité présupposent :

- l'existence d'acteurs privés parfaitement informés du comportement des gouvernements ;
- des gouvernements voulant mener l'économie systématiquement au-delà de son potentiel ;
- des gouvernements capables d'influer effectivement sur les prix.

^[1] À cet équilibre de longue période, le montant total d'actifs privés et publics détenus par les acteurs privés est constant en proportion du PIB. Il correspond à une épargne de long terme.

On pourra admettre qu'il s'agit là d'hypothèses de travail dans le cadre d'une élaboration scientifique et qu'en pratique, les règles budgétaires, au lieu de chercher à empêcher les gouvernements de tricher sur leurs engagements, vont chercher à limiter ou à atténuer les pratiques déviantes. Dans ce cas, l'imposition de règles budgétaires souples permettra de laisser quelques marges de manœuvre en cas de doute sur l'interprétation à donner aux décisions politiques : une hausse du déficit public peut se justifier par une insuffisance de la demande mal identifiée par des acteurs privés ne disposant pas d'une vue globale de l'économie. Il n'y a pas là matière à imaginer un État cherchant à intervenir au-delà du nécessaire dans l'économie. À l'inverse, l'imposition d'une règle stricte de budget équilibré pourrait être préjudiciable à la régulation conjoncturelle, si la politique monétaire seule n'était pas en mesure de résorber les chocs. La forme des règles doit donc être évoquée (cf. infra).

Les règles budgétaires issues de la réflexion sur le problème d'asymétrie d'information entre les autorités et les citoyens supposent que les motivations du gouvernement sont connues : au lieu d'être « opportuniste » (Nordhaus, 1975), mimant en période pré-électorale les préférences de l'électorat pour le satisfaire et être réélu, le gouvernement serait « partisan » (Hibbs, 1977), défendant les seuls intérêts de son électorat. La validité empirique de cette hypothèse continue cependant de faire débat ; en outre, s'il existe des éléments empiriques attestant l'influence des choix politiques sur les choix budgétaires et fiscaux dans certains pays, leurs implications sur les variables comme l'inflation ne sont pas avérées². Ces résultats mettent partiellement en doute la nécessité de recourir à des règles budgétaires pour limiter les effets de débordement des politiques publiques. Quant à la question de la corruption et de la captation de rente par les gouvernements, il suffit de tester la corrélation entre règle budgétaire et indice de corruption³ pour vérifier qu'il n'y a pas de relation univoque entre les

deux situations : de nombreux pays disposant d'une règle ont aussi un degré de corruption relativement faible (Finlande, Danemark), mais d'autres, tels que la Grèce ou l'Italie, affichent des niveaux de corruption relativement élevés. Certes, les premiers les respectent semble-t-il mieux que les seconds, mais la causalité entre les deux situations (corruption/règle) n'est pas établie.

Enfin, si la règle budgétaire d'ajustement à un niveau de dette publique désirée est bien une condition nécessaire à l'obtention d'un équilibre de long terme satisfaisant pour les actifs financiers des ménages, elle n'implique pas que la politique budgétaire soit paralysée dès le court terme.

Ces remarques mettent en doute l'utilité d'imposer mécaniquement des règles budgétaires, qui peuvent réduire arbitrairement les marges de manœuvre des gouvernements confrontés à des chocs macroéconomiques et à des fluctuations économiques.

Règles budgétaires et institutions

Différents types de règles

Les règles budgétaires en vigueur portent sur différentes variables de finances publiques. Elles peuvent être annuelles ou porter sur le moyen terme. Elles peuvent être locales, nationales ou supranationales, comme le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) qui s'applique à tous les États membres de l'Union européenne. Sur un même territoire, elles peuvent se cumuler : les régions françaises sont soumises à une règle portant sur l'investissement public tandis que l'État français est soumis, *via* le PSC, à une règle sur le déficit total et à une règle sur la dette, et, *via* le traité budgétaire, à une règle sur le déficit structurel. Les règles peuvent être inscrites dans la constitution, comme en Allemagne, ou ne pas l'être, comme en France.

Les règles de budget équilibré

Tentons de cerner toutes les variables de finances publiques qui donnent lieu à une

[2] Cf. Drazen (2001) et sa discussion avec O. Blanchard.

[3] L'organisation Transparency International fournit un indice de corruption par pays.

règle budgétaire. Les règles de budget équilibré sont sans doute les plus connues : le PSC stipule, en effet, que le déficit public ne doit pas dépasser annuellement 3 % du PIB, en dehors de circonstances exceptionnelles, et qu'à moyen terme, le budget doit être équilibré. Simples à contrôler et ayant un impact direct sur l'évolution de la dette publique, ces règles peuvent ne pas laisser suffisamment de marges de manœuvre pour faire face à des fluctuations d'activité ou à des chocs économiques inattendus.

^[4] Le déficit structurel est corrigé de l'impact automatique des variations d'activité sur les recettes fiscales et les dépenses, sociales notamment.

Les règles de déficit structurel⁴, comme celle inscrite dans le traité budgétaire – à moyen terme, le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB –, corrigent les défauts de la règle précédente, mais sont moins simples à contrôler. En effet, les variations d'activité sont évaluées par rapport à une évolution « normale » de l'activité, celle du PIB potentiel, qui n'est pas observable et doit donc être évalué lui aussi, avec toutes les erreurs d'estimation et les divergences d'interprétation que cela peut impliquer.

Les règles de dette

Les règles de dette consistent à limiter la dette, en proportion du PIB, en deçà d'un certain seuil et/ou à ramener le ratio vers ce seuil à un rythme prédéfini. Parce que la dette publique évolue au gré des déficits publics, une règle portant sur la dette comporte les mêmes défauts qu'une règle de budget équilibré. Elle présuppose en outre l'optimalité, du moins le niveau adéquat, de la dette publique. Or, aucun principe économique ne permet d'affirmer qu'il existe à tout instant et dans tous les pays un niveau optimal et intangible de dette publique. La règle de dette se heurte donc à l'impossibilité de définir un seuil adéquat, à moins de le faire varier en fonction de nombreux paramètres : l'inflation qui modifie sa valeur réelle, le taux d'intérêt qui fixe les charges de la dette, la démographie qui détermine le ratio de dépendance entre inactifs âgés et actifs et pèse donc sur les dépenses et les cotisations de retraites, sur le taux d'épargne, et *in fine* sur la demande d'actifs

financiers, etc. Une règle variable perdrait très certainement toute simplicité ; elle serait incompréhensible pour le grand public qui ne saurait donc pas l'intégrer dans son comportement et ses attentes.

Les règles de dépenses

Les règles de dépenses peuvent amener à exclure certaines d'entre elles du déficit à contenir. Tel est le cas de la règle d'or des finances publiques, qui autorise le financement obligataire des dépenses d'investissement et oblige à équilibrer dépenses de fonctionnement et recettes fiscales. Une telle règle peut donner lieu à une augmentation de la dette publique et de la prime de risque de défaut, si les investissements publics ne produisent pas les bénéfices attendus en termes de croissance. Elle peut conduire à privilégier des dépenses d'infrastructures au détriment des dépenses d'éducation et nuire à la croissance économique future. Elle pose donc la question des dépenses productives à favoriser. D'autres règles de dépenses adoptent une approche beaucoup plus comptable qu'économique, en limitant sans discernement la hausse du ratio de dépenses publiques. Le périmètre de l'État peut facilement être restreint par ce biais, ce qui est source selon certains d'efficacité – un État moins dépensier doit lever moins d'impôts potentiellement nuisibles aux incitations à produire, à travailler, voire à consommer ; mais cela risque fort d'engendrer une baisse des dépenses sociales, gages de sécurité pour ceux qui en bénéficiaient, et/ou une diminution des investissements publics, nuisible à long terme pour la croissance.

Des institutions chargées de la politique budgétaire ?

La multiplicité des règles rend les comparaisons internationales quant à leur éventuelle efficacité particulièrement délicates. En tout état de cause, il n'existe pas de règle budgétaire optimale, permettant de faire face à toutes les contingences. Et si elle existait, il serait impossible de la contrôler tant elle serait compliquée à appréhender.

Face à cette impasse, plusieurs économistes, tels Jürgen von Hagen ou Charles Wyplosz, ont depuis longtemps proposé que la politique budgétaire soit peu ou prou déléguée à un comité de politique budgétaire, comme la politique monétaire est déléguée dans la zone euro à une banque centrale indépendante. Cette délégation résoudrait en grande partie les trois problèmes évoqués plus haut : celui de la crédibilité, celui de l'asymétrie d'information, et celui de l'équilibre de long terme dans une union monétaire. Il faudrait cependant, et cela n'est pas une mince condition, que ledit comité dispose effectivement du pouvoir de décider des politiques budgétaires à mettre en œuvre. Face au problème démocratique qu'une telle délégation pose (cf. Mathieu et Sterdyniak, 2012), et face à la

réticence des gouvernements à être dépossédés du pouvoir budgétaire, des conseils de politique budgétaire ont vu le jour dans de nombreux pays, depuis longtemps aux États-Unis avec le *Congressional Budget Office* créé en 1975, ou plus récemment en Slovénie avec le *Fiscal Council* créé en 2010. Si de telles institutions peuvent aider à contrôler les politiques budgétaires, ils ne sont généralement pas organisés pour juger de l'adéquation de la politique budgétaire à des conditions d'activité mouvantes (Wyplosz, 2011). Le débat sur les bonnes pratiques de politique budgétaire reste donc largement ouvert : règle ou discrétion, quelle règle, avec ou sans conseil de politique budgétaire, à quel horizon ? Telles sont les questions !

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **DRAZEN A.** (2001), « The political business cycle after 25 years », in Bernanke B. et Rogoff K. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15.

❖ **HAGEN J.** (von) (2002), « Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance », *The Economic and Social Review*, vol. 33, n° 3.

❖ **HIBBS D.A.** (1977), « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. 71.

❖ **KYDLAND F. et PRESCOTT E.** (1977), « Rules rather than discretion : the inconsistency of optimal plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3.

❖ **MATHIEU C. et STERDYNIAK H.** (2012), « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 126.

❖ **NORDHAUS W.D.** (1975), « The Political Business Cycle », *Review of Economic Studies*, vol. 42, n° 2.

❖ **SCHAECHTER A., KINDA T., BUDINA N., et WEBER A.** (2012),

« Fiscal rules in response to the crisis – towards the “next-generation” rules. A new dataset », *Document de travail* n° 187, FMI.

❖ **WYPLOSZ C.** (2011), « Fiscal discipline : rules rather than institutions », *National Institute Economic Review*, vol. 217.

❖ **WYPLOSZ C.** (2012), « Fiscal rules : theoretical issues and historical experiences », *Document de travail* n° 17784, NBER.

La France est régulièrement pointée du doigt pour son taux de dépenses publiques – 56,6 % du PIB – parmi les plus élevés du monde, qui découragerait l’initiative privée et favoriserait l’évasion fiscale. À l’heure où la crise des dettes souveraines oblige les États à réaliser des efforts budgétaires, l’accent est particulièrement mis sur la nécessité de réduire les dépenses afin d’éviter d’accroître les prélèvements obligatoires.

Toutefois, comme le montre Adrien Matray, le haut niveau des dépenses publiques en France est essentiellement dû à la générosité des dépenses sociales : ainsi, l’appareil d’État ne coûte pas plus cher en France qu’ailleurs et s’avère même moins dispendieux que son homologue britannique ou américain. C’est le choix de confier au secteur public une plus grande part de la protection sociale qui explique le haut niveau des dépenses publiques. Or, ce choix est loin d’être inefficace d’un point de vue collectif. L’argent public pourrait néanmoins être mieux utilisé en affectant différemment certaines ressources.

Problèmes économiques

Les dépenses publiques sont-elles trop élevées en France ?

© ADRIEN MATRAY

Doctorant à HEC Paris

La France au sein des pays développés

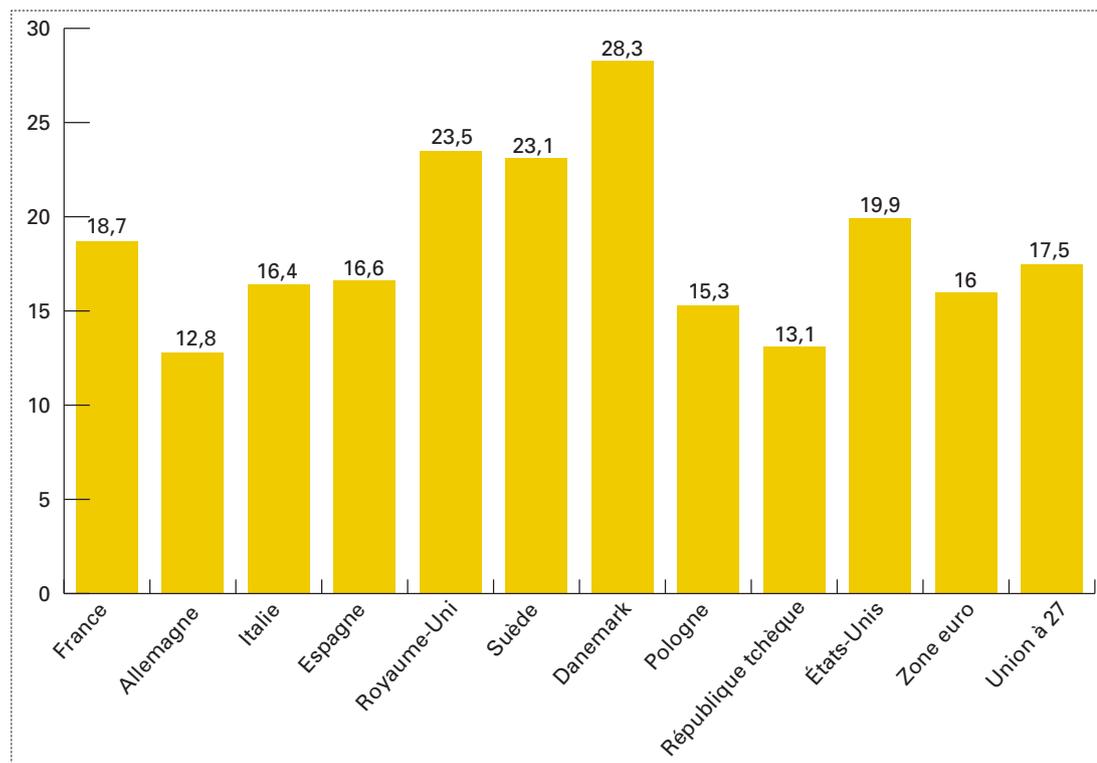
Des dépenses publiques élevées, reflet d’un partage différent entre État et marché

En 2012, les dépenses publiques françaises représentaient 56,6 % du PIB, un des taux les plus élevés au monde. Mais

cela ne signifie pas pour autant que l’État serait plus dispendieux qu’ailleurs. Pour s’en rendre compte, il suffit de considérer le poids des dépenses de fonctionnement des administrations publiques (salaires et consommations intermédiaires du secteur public) dans le PIB (graphique 1). Avec un niveau de 18,7 %, le fonctionnement de l’appareil d’État est moins coûteux que dans les pays scandinaves, mais aussi qu’au Royaume-Uni (23,5 %) ou aux États-Unis (19,9 %). La France n’est de ce point de vue pas très éloignée de la moyenne de l’Union européenne (17,5 %).

La dépense publique recouvre des éléments très différents. On la décompose

1. Poids des dépenses de fonctionnement (% du PIB)



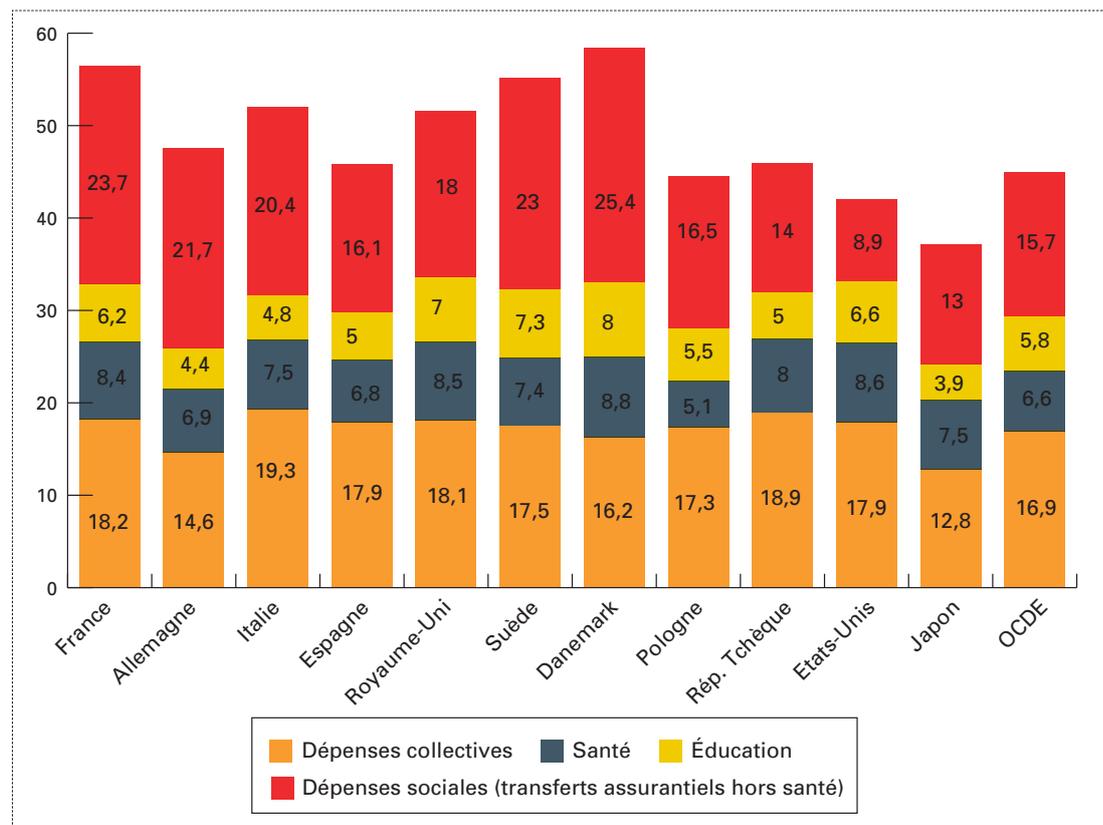
Source : Commission européenne

généralement en quatre grands postes : les dépenses publiques collectives (ou dépenses publiques au sens strict) comme l'administration des services généraux, le maintien de l'ordre, l'armée, etc., les dépenses d'éducation, les dépenses de santé et enfin les dépenses de transferts assurantiels (assurance retraite ou assurance chômage), appelées aussi « dépenses sociales ». Ces dernières se différencient des autres par la nature du bénéficiaire et par leur mode de financement. Elles ont un bénéficiaire direct (alors que les dépenses d'administration apportent un bénéfice diffus) et sont financées sur la base d'une cotisation ouvrant droit à des prestations.

En France, les dépenses se décomposent en 2011 de la façon suivante : 18,2 % pour les dépenses collectives, 8,4 % pour la

santé, 6,2 % pour l'éducation et enfin 23,7 % pour les dépenses sociales. La somme des dépenses publiques hors dépenses sociales représente ainsi plus de la moitié de ses dépenses totales, ce qui la place au 8^e rang des pays de l'OCDE en 2011, à un niveau équivalent à celui de l'Irlande et derrière les États-Unis, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas. Avec un niveau de 32,8 % du PIB, la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (29 %). Ce faible écart tient au fait que l'essentiel de ces dépenses sont difficilement compressibles car elles touchent en grande partie aux fonctions régaliennes de l'État et que tout pays développé a besoin d'une police, d'une justice ou d'une administration en état de marche. Dès lors, à moins d'avoir un État particulièrement dispendieux, les

2. Dépenses publiques par fonction (en % du PIB)



Source : OCDE

différences entre pays sont nécessairement faibles. L'écart entre les dépenses publiques françaises et la moyenne de l'OCDE se réduit d'ailleurs encore si l'on exclut les dépenses de santé et d'éducation : 18,2 % en France pour une moyenne à 16,9 % dans l'OCDE (graphique 2).

Le niveau élevé des dépenses publiques en France s'explique donc essentiellement par la mutualisation publique d'un certain nombre de dépenses assurantielles. Or, ces dépenses ont deux caractéristiques. Elles représentent un revenu qui est souvent taxé et elles apportent un service qui, lorsqu'il n'est pas fourni par l'État, l'est par le marché. Un exemple simple est celui de l'assurance

santé. Alors que des pays comme les États-Unis laissent des entreprises privées assurer l'essentiel de ce service, la France a choisi de le produire directement par le biais de l'État qui en assure le financement par des cotisations sociales. Lorsqu'on tient compte de ces deux éléments, les écarts entre les pays se réduisent considérablement. Un travail de Willem Adema (2001)¹ montre ainsi que si l'écart des dépenses sociales publiques brutes entre les États-Unis et le Danemark était de 20 points en 1997 (15,8 % contre 35,9 %), celui-ci tombe à 4 points si l'on s'intéresse aux dépenses sociales totales (publiques et privées) nettes : 23,4 % contre 27,5 %.

[1] Adema W. (2001), « Labour Market and Social Policy », Occasional Papers, n° 52, OCDE

Ainsi, une façon simple de faire baisser les dépenses publiques serait de réduire fortement les risques couverts par la sécurité sociale mais d'obliger les citoyens à s'assurer auprès d'organismes privés. Cet exemple montre bien que la seule question qui se pose réellement est la suivante : pour un service donné, est-il plus efficace de passer par le marché ou par l'État pour le produire ? Le cas de l'assurance est particulièrement intéressant puisque plusieurs travaux ont montré qu'il était en réalité moins coûteux d'avoir recours à un système public², ce qui explique en grande partie pourquoi les dépenses de santé aux États-Unis sont plus élevées qu'en France³.

Plus qu'un système trop généreux ou dispendieux, le niveau des dépenses publiques en France révèle avant tout un choix : celui de confier au secteur public la production de certains services.

Une progression en ligne avec les autres pays

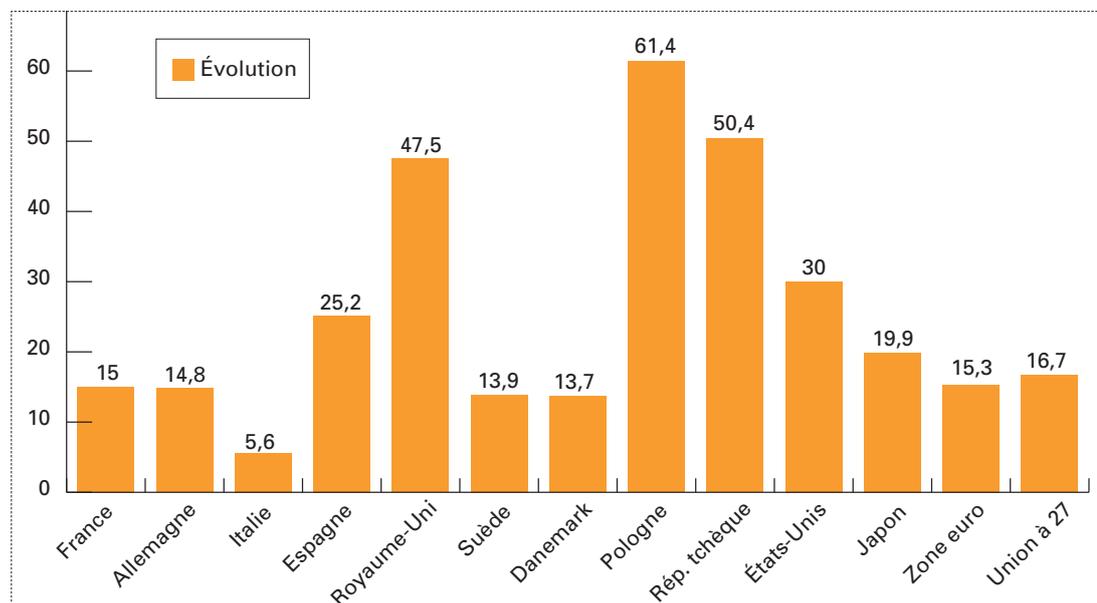
Sur la période 2000-2012, les dépenses publiques par habitant en volume – une fois l'inflation déduite – ont progressé de 15 % en France soit à un rythme équivalent à celui de l'Allemagne (14,8 %) et de la zone euro (15,3 %) et inférieur à celui de l'Union européenne (16,7 %). Surtout, ce rythme a été deux fois inférieur à celui des États-Unis et trois fois inférieur à celui du Royaume-Uni (graphique 3). Par ailleurs, les dépenses publiques « strictes » (hors dépenses sociales) se sont même réduites sur la période.

Pour autant, la crise des dettes souveraines qui a éclaté en 2010 pose à nouveau la question de la nécessité d'une réduction des dépenses publiques.

^[2] Cf. par exemple Rotschild M. and Stiglitz J. (1976), « Equilibrium in Competitive Insurance Markets : An Essay on the Economics of Imperfect Information », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, n° 4.

^[3] Cf. Krugman P. (2008) *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion

3. Évolution des dépenses publiques par habitant en volume de 2000 à 2012 (en %)



Source : Commission européenne

Les dépenses publiques sont-elles trop élevées à l'heure actuelle ?

Baisser les dépenses publiques en période de crise : une stratégie dangereuse

Face à la crise des dettes souveraines, les États ont cherché à réduire leur déficit public par deux moyens : en coupant dans leurs dépenses et en augmentant les impôts. En période de crise, cette stratégie peut s'avérer non seulement dangereuse mais aussi contre-productive en raison du « multiplicateur des dépenses publiques » (cf. zoom).

Lorsque la conjoncture est déprimée, le secteur privé (ménages et entreprises) est souvent réticent à consommer et à investir, notamment si la crise a été provoquée par un excès d'endettement. Dès lors, le seul agent encore capable de dépenser est l'État. Le multiplicateur des dépenses publiques est par conséquent beaucoup plus élevé en période de crise qu'en phase de croissance. D'après le FMI, ce multiplicateur serait de l'ordre de 1,5-2 à l'heure actuelle, contre 0,5-0,7 d'après les estimations initiales (cf. *Perspectives de l'économie mondiale*, 2012).

Dès lors, une baisse trop rapide des dépenses publiques dans un contexte de crise peut paradoxalement alourdir les ratios de déficit et de dette en provoquant une contraction

encore plus forte du PIB. Non seulement la crise se prolonge mais l'objectif premier de la baisse des dépenses publiques (réduire le déficit en proportion du PIB) n'est pas atteint.

Diminuer les dépenses publiques lorsque les ménages et les entreprises cherchent avant tout à se désendetter ou à accumuler de l'épargne de précaution est donc dangereux. L'État doit toutefois se montrer capable de mener de véritables politiques contracycliques : en période de croissance, les dépenses doivent augmenter moins vite que le PIB afin de dégager des excédents budgétaires permettant de rembourser les dettes contractées en période de ralentissement. Sans cette capacité à moduler les dépenses, l'État risque de pâtir d'un manque de crédibilité pour pouvoir emprunter sur les marchés auprès des épargnants. Or, une étude récente de Aghion *et al.* (2011)⁴ montre que la France mène des politiques contracycliques limitées, notamment parce qu'en période de croissance, les dépenses progressent. C'est un des arguments principaux en faveur des politiques de rigueur en période de crise.

Des dépenses publiques qui peuvent peser sur l'activité privée en cas de concurrence pour les ressources

Même en l'absence de problème de soutenabilité des finances publiques, des dépenses

^[4] Aghion P., Hemous D. et Kharroubi E. (2011), « Cyclical Fiscal Policy, Credit Constraints and Industry Growth », *BIS Working Paper*.

ZOOM

LE MULTIPLICATEUR DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le multiplicateur des dépenses publiques se définit comme le montant de création de richesse que va produire une unité de dépense publique. Si le multiplicateur vaut

deux par exemple, cela signifie que lorsque l'État dépense un euro, cette dépense crée deux euros de richesse dans l'économie [et donc, inversement, s'il réduit sa dépense d'un euro, il détruit deux euros de richesse]. Cela s'explique par le fait que la dépense publique augmente la demande globale, qui stimule la production et amène les entreprises à distribuer des salaires, ce qui en retour contribue à accroître la demande, etc.

publiques élevées peuvent nuire à l'économie par le biais de la concurrence entre l'État et le secteur privé pour les moyens de production (capital et travail). L'activité des entreprises est ainsi freinée par un moindre accès de celles-ci à l'épargne et à l'offre de travail des agents économiques.

Là encore, il est important de distinguer selon la position de l'économie dans le cycle. S'il est peu discutable qu'en période de quasi-plein-emploi, il existe une réelle concurrence entre secteur privé et secteur public, cette crainte est assez limitée dans le contexte actuel. La France a actuellement un taux de chômage de 10,2 % et un coût de l'emprunt à 10 ans de 1,8 %. L'État français s'endette donc à des taux d'intérêt réels (taux d'intérêt moins inflation) négatifs. Autrement dit, les investisseurs sont prêts à payer pour pouvoir prêter de l'argent à l'État.

Toutefois, même si en période de crise, réduire les dépenses publiques peut s'avérer néfaste, cela ne veut pas dire que certaines dépenses ne sont pas trop élevées. Pour répondre de façon précise, il faudrait analyser en détail l'efficacité de chaque catégorie de dépenses publiques. Une telle analyse est évidemment hors de portée de cet article. On peut néanmoins identifier quelques grands postes où le niveau de dépenses est trop élevé ou trop faible.

Un argent public mal employé ?

Des domaines où des gains sont possibles

Le millefeuille des collectivités locales

L'administration territoriale est sans doute l'un des postes les plus évidents de dépenses trop élevées. Le développement des régions n'a pas fait disparaître l'existence des départements et plus récemment, les intercommunalités se sont superposées aux communes. Par ailleurs, si les effectifs des intercommunalités ont triplé depuis

1998, ceux des communes ont continué à croître sur la même période. Les collectivités locales ont connu en dix ans un transfert de compétences estimé à 1,2 point de PIB, mais sur la même période, les dépenses totales ont progressé de plus de deux points.

À la superposition des échelons administratifs s'ajoute également une absence de partage clair sur certaines tâches en raison de la clause de « compétence générale » qui permet aux communes, départements et régions d'intervenir sur les mêmes sujets.

Une politique du logement inefficace

Les dépenses de logement ont atteint 45 milliards d'euros en 2011. Cette progression s'explique par le souhait d'aider des ménages en difficulté face à la hausse très forte du prix de l'immobilier depuis vingt ans (les prix de l'immobilier ont été multipliés en moyenne par 2,5 depuis la fin des années 1990). Mais ces dépenses prennent essentiellement la forme de subventions à l'achat ou à la location, ce qui, comme le notent Trannoy et Wasmer (2013)⁵, est contreproductif : en effet, elles conduisent essentiellement à une augmentation des prix en raison d'une offre contrainte. Elles bénéficient donc en grande partie aux propriétaires qui vendent ou louent leur logement. Dans le cas spécifique des aides pour le logement (APL), les travaux de Gabrielle Fack (2005)⁶ concluent que chaque euro d'aide directe supplémentaire se traduit par une hausse de près de 0,8 centime du loyer.

Santé : le diable est dans les détails...

Les dépenses de santé en France représentent 12 % du PIB, dont 9 % sont des dépenses publiques, ce qui fait de la France une des nations les plus dépensières dans ce domaine. Dans l'absolu, des dépenses élevées prises en charge essentiellement par le secteur public sont bénéfiques en termes de croissance économique et de réduction des inégalités d'espérance de vie ; mais en France, le rendement de ces dépenses est de plus en plus faible⁷.

[5] Trannoy A. et Wasmer E. (2013), « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE n° 2*.

[6] Fack G. (2005) « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique* n° 381-382, Paris, INSEE.

[7] Aghion P. et Martin R. (2011), « Croissance et politiques de santé », Mimeo.

[8] Chandra A., Gruber J. et McKnight R. (2010), « Patient Cost-Sharing and Hospitalization Offsets in the Elderly », *American Economic Review* vol. 100, n° 1.

^[9] Cour des Comptes (2010), « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite des élèves ».

^[10] Heckman J., Moon S. H., Pinto R., Savelyev P. et Yavitz A. (2010), « The Rate of Return of the Highscope Perry Preschool Program », *Journal of Public Economics*, vol. 94, n° 1-2.

^[11] CAS (2011), « Tendances de l'emploi public », février.

^[12] Piketty T. et Valdemaire M. (2004), « L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 », Document de travail, EHESS.

^[13] Cour des comptes (2013), « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », janvier.

Plusieurs pistes existent pour accroître l'efficacité des dépenses publiques de santé. Certaines catégories de dépenses ont un impact positif important sur l'espérance de vie (infirmières, scanners, IRM) tandis que d'autres en ont peu voire pas du tout (salaires des médecins spécialistes). Par ailleurs, la médecine de ville apparaît comme un système coûteux apportant peu de bénéfices en termes d'espérance de vie tandis que les dépenses directes « sur patient » permettent de meilleurs résultats.

Il faut par ailleurs prendre garde aux baisses de dépenses en matière d'assurance santé qui peuvent se traduire à long terme par une hausse des coûts. En effet, un accroissement des coûts non remboursés peut conduire les patients à retarder les visites chez le médecin et à renoncer à certains médicaments. Ce choix, s'il permet des économies sur le moment, peut dégrader la santé du malade, conduisant à une augmentation à moyen terme des hospitalisations, dont le coût est beaucoup plus élevé. En analysant une réforme mise en place en 2002 en Californie, Chandra, Gruber and McKnight (2010)⁸ arrivent à la conclusion que chaque dollar d'économie sur les remboursements se traduit en réalité par une économie réelle de 0,5 dollar en moyenne (en raison de la hausse des hospitalisations) et que le coût augmente même dans le cas des patients atteints de maladie chronique.

Des postes budgétaires avec des dotations insuffisantes

Un sous-investissement dans l'éducation de la petite enfance

La dépense totale dans l'éducation en France en proportion du PIB est parfaitement égale à la moyenne des pays l'OCDE (6,3 % en 2009), notamment en raison d'une diminution de 10 % depuis 1997. Mais cette dépense totale masque des disparités importantes. En effet, la France consacre 5 % de moins que la moyenne de l'OCDE à la maternelle et 15 % de moins à l'école primaire (Cour

des Comptes, 2010)⁹. Or, de très nombreux travaux montrent que cette période est cruciale, notamment pour réduire les inégalités sociales et faciliter par la suite l'accumulation de capital humain. Les travaux de Heckman et al. (2010)¹⁰ concluent ainsi à un rendement de 7 % à 10 % par an pour chaque dollar investi dans la petite enfance. Ces gains, supérieurs au rendement moyen du marché financier depuis 1945, s'expliquent par une hausse des chances d'obtenir un emploi rémunérateur, par la baisse des risques de chômage et de la criminalité pour les personnes ayant bénéficié de cet investissement.

Par ailleurs, les dépenses de professeurs sont également faibles au regard des comparaisons internationales. Comme l'indique une note du Conseil d'analyse stratégique (CAS, 2011)¹¹, la France a le taux d'encadrement (nombre d'élève moyen par enseignant) le plus faible de l'OCDE. Or, plusieurs travaux sur données françaises montrent que la taille des classes a un effet important sur l'amélioration des performances scolaires pour les enfants de milieu défavorisé. Piketty et Valdemaire (2004)¹² concluent que l'on pourrait réduire les écarts en CE2 d'environ 46 % si l'on réduisait la taille des classes de cinq élèves dans les ZEP.

Dépenses pour l'emploi et indemnisation du chômage

Les dépenses publiques pour l'emploi représentaient en 2010 4,7 % du PIB, soit 91 milliards d'euros, en hausse de 10 milliards depuis 2008. Si cette hausse s'explique pour l'essentiel par l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage, cela n'implique pas que la dépense soit élevée au regard des comparaisons internationales. En effet, les dépenses moyennes en faveur des chômeurs (c'est-à-dire ramenées au taux de chômage) sont en France plus faibles que la majorité des pays européens (jusqu'à deux fois moins qu'au Pays-Bas, pays le plus généreux) et d'après la Cour des Comptes (2013)¹³ la France a fait moins d'efforts que

les autres pays de l'OCDE pour indemniser ses chômeurs durant la crise. L'essentiel des dépenses vient en fait des aides à l'emploi pour les entreprises (41 milliards d'euro en 2010) dont la moitié provient des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, c'est-à-dire allant jusqu'à 1,6 fois le SMIC.

L'efficacité de cette mesure fait débat : si les études de Crépon et Desplatz (2001)¹⁴ et

de Bunel *et al.* (2012)¹⁵ concluent à un effet positif de 460 000 à 500 000 emplois, les travaux de Sterdyniak (2002)¹⁶ insistent sur le fait que cette mesure génère un simple transfert d'emplois (des entreprises ne bénéficiant de cette déduction vers celles en bénéficiant) mais n'a pas créé de gain net d'emploi.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **KRUGMAN P.** (2008), *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion.

❖ **LES ÉCONOCLASTES** (2004), *Petit bréviaire des idées reçues en économie*, Paris, La Découverte.

❖ **STIGLITZ J.** (2012), *Le prix de l'inégalité*, Paris, Les liens qui libèrent.

[14] Crépon B. et Desplatz R. (2001), « Évaluation des effets des dispositifs d'allègements de charges sociales sur les bas salaires », Document de travail DGSE n° G 2001/10, INSEE.

[15] Bunel M., Emond C. et L'Horty Y. (2012), « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE* n° 126.

[16] Sterdyniak H. (2002) « Une arme miracle conte le chômage ? », *Revue de l'OFCE* n° 81.

Les contraintes budgétaires actuelles donnent une importance cruciale à la question de l'efficacité de la dépense publique et donc à celle de l'évaluation de l'impact des politiques. Jusqu'à une période récente, l'évaluation de l'action publique menée par les grands corps d'inspection de l'État consistait surtout à contrôler que chaque dispositif avait bien été mis en œuvre selon un processus conforme au cahier des charges. L'approche des économistes, qui gagne du terrain aujourd'hui, a plutôt pour objectif de vérifier si une politique publique remplit bien la mission pour laquelle elle a été élaborée au regard des coûts qu'elle induit pour la collectivité. L'impact est évalué à la fois *ex ante* – par des simulations de la politique – et *ex post* – par des méthodes statistiques d'évaluation –. Toutefois, nous explique Antoine Bozio, la réussite « technique » d'une évaluation est insuffisante. Pour guider de façon efficace l'action publique, encore faut-il qu'une communication de qualité et un rapport de confiance s'établissent entre les évaluateurs, les décideurs et les citoyens.

Problèmes économiques

Comment évaluer les politiques publiques ?

◎ ANTOINE BOZIO

Directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP)
Chercheur associé à l'École d'économie de Paris

Au vu des fortes contraintes budgétaires dans lesquelles s'inscrit aujourd'hui l'action publique, connaître l'impact des politiques mises en œuvre semble une évidence. Comment sinon améliorer l'efficacité de la dépense publique ?

Si la démarche d'évaluation a été pendant longtemps négligée, c'est avant tout parce que l'effet des différentes politiques semblait évident : les politiques d'emploi améliorent l'emploi, les politiques du logement améliorent l'accès au logement, etc. Or, les modalités de l'intervention publique sont rarement

évidentes : les objectifs poursuivis entrent parfois en conflit les uns avec les autres ; il existe la plupart du temps plusieurs politiques envisageables pour atteindre un même objectif ; enfin, les mécanismes économiques sur lesquels les politiques publiques essaient d'intervenir sont complexes, souvent encore mal compris.

La nécessité de l'évaluation des politiques publiques apparaît alors beaucoup plus nettement : l'objectif est de permettre la compréhension des mécanismes sur lesquels l'action publique cherche à peser et d'identifier les interventions les plus efficaces au vu des objectifs souhaités. La démarche doit pouvoir au final éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu et ainsi faciliter les choix démocratiques.

Après avoir défini ce qu'on entend par « évaluation », nous présenterons les différentes méthodes d'évaluation, avant de dresser un rapide panorama de la pratique actuelle de l'évaluation en France. Nous discuterons enfin les modalités institutionnelles pour que l'évaluation soit une réussite démocratique et pas simplement une réussite technique.

Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ?

Le mot « évaluation » est un mot-valise qui est utilisé pour décrire des approches fondamentalement différentes. On peut l'entendre comme l'évaluation individuelle (évaluation d'un devoir scolaire, évaluation du travail de salariés, etc.) ou l'évaluation d'une entreprise par les consommateurs (questionnaires de satisfactions). Dans le domaine des politiques publiques, le terme est le plus souvent employé pour décrire du contrôle de gestion ou une analyse du management public : les rapports des corps d'inspection cherchent ainsi à vérifier que la dépense publique a été engagée efficacement et en respectant des règles de bon fonctionnement. Il s'agit essentiellement d'une évaluation du *processus* de mise en place des politiques publiques : vérifier que la mise en œuvre pratique d'un dispositif correspond bien au cahier des charges défini par ses concepteurs, que les bénéficiaires potentiels ont été informés, que les agents chargés de la mettre en œuvre ont reçu la formation adéquate, etc. Pour prendre un exemple, on peut ainsi mesurer le nombre de fonctionnaires nécessaires pour traiter un certain nombre de dossiers du revenu de solidarité active (RSA) et étudier quelle organisation du travail ou quels moyens matériels permettrait d'améliorer la mise en place de cette politique. Dans le même ordre d'idées, on pourrait étudier si les bénéficiaires de la politique visée sont bien touchés (par exemple si la population qui doit bénéficier du RSA reçoit bien l'allocation), mesurer leur nombre, voire récolter leur sentiment sur leur

interaction avec l'administration autour de ce dispositif.

Toutes ces démarches sont certainement nécessaires, mais elles sont bien différentes de ce que les universitaires appellent l'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire l'*évaluation d'impact*. L'objet est alors de mesurer l'impact d'une politique ou d'un dispositif, sur de multiples critères, au vu des objectifs qui lui ont été assignés.

Au sein de l'évaluation d'impact, on distingue l'évaluation *ex ante* de l'évaluation *ex post*. La première est réalisée avant l'introduction de la politique et consiste à analyser ses effets potentiels ; la seconde vise à mesurer son impact réel après son entrée en vigueur. Dans les deux cas, l'efficacité de la politique étudiée est mesurée en comparant ses coûts et ses bénéfices (pas forcément uniquement financiers). Par exemple, dans le cas de l'évaluation du RSA, l'objectif affiché était de favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires. La question d'évaluation est alors de savoir si le RSA a conduit, de façon causale, à une hausse du retour à l'emploi. Ou, dit autrement, la question est de savoir ce qui se serait passé si le RSA n'avait pas été mis en place, pour les bénéficiaires, mais aussi pour le reste de la population. Répondre à cette question est loin d'être facile et c'est pour cela que les économistes mobilisent une batterie de techniques.

Les techniques de l'évaluation

L'évaluation d'impact *ex ante*

Le point de départ de toute évaluation *ex ante* consiste à identifier la population ciblée par la politique en question. Pour y parvenir, on utilise généralement des modèles dits de « micro-simulation ». Cette forme d'évaluation repose sur une représentation plus ou moins simplifiée de l'univers économique au sein duquel évoluent les agents, qui est utilisée pour simuler, à partir d'un échantillon représentatif des agents économiques

concernés (individus, ménages, entreprises, etc.), l'effet de la politique publique envisagée. Par exemple, si l'on souhaite évaluer l'impact d'une réforme des retraites consistant en une augmentation de la durée requise de cotisation (ou d'un autre paramètre du système), il est indispensable d'avoir recours à ce type de simulation. En raison de la complexité du système et des données sous-jacentes (distribution des carrières des individus), il est souvent impossible, même à des experts, de prédire quel sera l'effet d'une modification des barèmes de retraite (qui va être touché, quel effet sur l'équilibre budgétaire) sans avoir recours à une simulation détaillée de la réforme.

Le modèle de micro-simulation spécifie plusieurs scénarios sans réforme (en fonction des conditions macro-économiques ou démographiques), puis simule la législation actuelle du système de retraite. Cela permet en première instance de donner des indications sur les déséquilibres budgétaires ou le niveau des pensions à plus ou moins long terme. Il est ensuite possible de simuler une réforme et de mesurer qui va être touché (au niveau individuel), et quels en seront les conséquences budgétaires.

Pour rendre l'exercice de micro-simulation plus réaliste, il est nécessaire de prendre en compte l'effet de la mesure évaluée sur les comportements des individus. Cela suppose de pouvoir « calibrer » les réactions des agents à partir d'estimations empiriques des principaux paramètres du modèle – dans notre exemple, il s'agit des comportements de départ en retraite. La modélisation des comportements dans ces modèles peut découler de règles simples ou d'estimations qui sont le plus souvent fournies par des études empiriques *ex post* réalisées antérieurement.

L'évaluation d'impact *ex post*

Le problème fondamental de l'évaluation d'impact *ex post* est qu'on n'observe jamais un monde avec la politique en place et le même monde (au même moment) sans la

politique. Toutes les techniques de l'évaluation consistent alors à construire statistiquement un **contrefactuel**, c'est-à-dire un scénario aussi proche que possible de ce qui se serait passé si la politique étudiée n'avait pas été mise en place. Toutes les méthodes présentées ci-dessous visent à élaborer ce contrefactuel afin de le comparer à ce qu'il est possible d'observer quand le dispositif évalué a été effectivement appliqué.

La première technique à présenter est l'**expérience aléatoire**. Elle est directement inspirée des méthodes médicales pour évaluer l'effet d'un traitement : parmi les potentiels bénéficiaires d'une politique, on tire au sort qui recevra la politique (le groupe traité) et qui n'en bénéficiera pas (le groupe de contrôle). En mesurant dans les deux groupes les critères d'intérêt – qui doivent correspondre à un objectif de la politique – et en faisant la différence entre les deux groupes, on obtient une mesure causale de l'effet du dispositif ainsi expérimenté. Cette méthode, la plus robuste en termes de protocole, a néanmoins certaines limites : on mesure précisément un effet de la politique dans le contexte et dans le pays où l'expérience a été menée. Pour généraliser la validité des résultats, il faut expérimenter à nouveau dans un autre contexte. Par ailleurs, comme pour les expérimentations médicales, cette méthode nécessite l'acceptation des participants et une procédure éthique stricte de la part des évaluateurs. De façon naturelle, cette approche est plus appropriée à l'évaluation de dispositifs restreints, limités localement, souvent en phase exploratoire.

Un deuxième groupe de techniques consiste à reproduire statistiquement une expérience aléatoire, même si elle n'a pas été mise en place avec l'introduction de la politique. On appelle ces techniques **expériences naturelles** car ce sont des expériences que les chercheurs trouvent « dans la nature ». Souvent, quand une politique est mise en œuvre, elle se restreint à un groupe de bénéficiaires pour des raisons administratives. Ces règles

créent naturellement des groupes de contrôle, c'est-à-dire des populations dont les caractéristiques sont très proches de la population cible mais qui ne bénéficient pas de la politique. Par exemple, un dispositif qui vise à favoriser l'emploi des jeunes n'est ouvert qu'aux 18-25 ans : on pourra comparer les jeunes de 26 ans moins un mois et ceux de 26 ans et un mois. Ils sont certainement très proches en termes d'accès au marché du travail, d'expérience, mais les uns auront bénéficié de la politique d'emploi et les autres non.

Analyse coût-bénéfice

Il ne suffit pas de mesurer l'impact d'une politique publique pour évaluer son efficacité. En effet, une politique ne peut être considérée comme efficace que si ses bénéfices l'emportent sur ses coûts. L'analyse coût-bénéfice consiste à attribuer une valeur monétaire à ces deux composantes afin de calculer la valeur nette totale de la politique considérée. Ce type d'analyse est souvent utilisé comme outil de décision *ex ante* mais peut également servir comme cadre d'analyse pour l'évaluation *ex post*. La valeur actualisée¹ des bénéfices nets d'une politique publique est plus complexe à calculer que la valeur actualisée d'un investissement privé. En effet, alors que les décisions d'investissements peuvent être prises en considérant le coût de marché des facteurs de production et la rentabilité prévisible d'un investissement, l'évaluation des coûts et des bénéfices d'une politique publique peut rarement s'appuyer sur des prix de marché. Dans certains cas, ces prix existent mais ne reflètent pas les coûts et les bénéfices sociaux parce qu'ils ne prennent pas en compte d'éventuelles externalités, sont contaminés par des asymétries d'informations ou sont régulés par l'État. Dans d'autres cas, ces prix n'existent tout simplement pas : le coût social des dommages environnementaux causés par la pollution est par exemple difficile à évaluer en l'absence d'un marché mesurant la valeur d'un environnement préservé. Malgré ces limites, la quantification monétaire des bénéfices et des gains

des politiques publiques est un exercice indispensable lorsqu'on souhaite comparer les mérites respectifs de plusieurs interventions possibles.

Les acteurs de l'évaluation des politiques publiques en France

En France, la multiplicité des acteurs de l'évaluation des politiques publiques contraste singulièrement avec le faible nombre d'évaluations effectivement réalisées.

Le Parlement

Le Parlement est la première institution chargée de l'évaluation des politiques publiques, d'après l'article 24 de la Constitution. Jusqu'à présent, son rôle a été, de ce point de vue, très limité. Un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a certes été créé depuis juin 2009 afin de mener à bien des missions d'évaluation, mais il faut bien reconnaître que la fonction d'évaluateur du Parlement reste aujourd'hui très embryonnaire.

La Cour des comptes

La Cour des comptes est aussi chargée officiellement de l'évaluation des politiques publiques, d'après l'article 47-2 de la Constitution. À l'origine, cette juridiction de l'ordre administratif avait pour mission principale de contrôler les comptes des administrations publiques et de certifier les comptes de l'État. L'évaluation a été récemment ajoutée à ses missions premières et la Cour des comptes est aujourd'hui en pointe dans la publication de rapports d'évaluation des différentes politiques publiques. La force de la Cour est son indépendance et sa capacité à bousculer le pouvoir politique et les administrations avec des publications qui animent le débat public. Sa faiblesse est qu'elle privilégie souvent une approche juridique ou comptable de l'évaluation finalement assez éloignée des méthodes d'évaluation d'impact présentées plus haut.

^[1] La valeur actualisée des bénéfices comptabilise l'ensemble des bénéfices au cours du temps en tenant compte du moment auxquels ils sont perçus. En raison d'une « préférence pour le présent » (ou conformément à la logique selon laquelle « le temps c'est de l'argent »), les économistes accordent une valeur plus grande à une somme perçue aujourd'hui (qui peut être placée) qu'à une même somme perçue dans un an.

Les grands corps d'inspection de l'État

Les grands corps d'inspection de l'État (Inspection générale des Finances, Inspection générale des Affaires sociales, l'Inspection générale de l'Administration) ont aussi officiellement une mission d'évaluation des politiques publiques. Ils ont été sollicités principalement dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et aujourd'hui avec la Modernisation de l'action publique (MAP). Ces rapports d'évaluation s'apparentent avant tout à l'évaluation de processus ou au contrôle de gestion des administrations. L'objectif est d'améliorer la mise en place de l'action publique dans des délais rapides et par conséquent les évaluations d'impact y sont quasi absentes.

La statistique publique

La statistique publique, qui rassemble l'INSEE et les services statistiques ministériels (SSM), joue un rôle-clé dans l'évaluation à deux égards. D'abord, ces différents services sont chargés de collecter et de mettre en forme les données statistiques documentant les différentes politiques publiques. Ces données d'enquête ou de sources administratives sont cruciales pour décrire les politiques effectivement mises en place mais aussi pour permettre des évaluations, dont la qualité dépendra en grande partie de la disponibilité des données. Ensuite, les services de recherche de ces administrations, notamment à l'INSEE, contribuent directement à la réalisation d'évaluations d'impact et à la constitution d'un corpus de connaissance sur les politiques publiques.

Les universitaires

Enfin, il ne faudrait pas oublier dans ce rapide panorama les universitaires, qui contribuent directement par leurs travaux à la réalisation d'études d'impact, à l'amélioration des techniques d'évaluation et à la réflexion plus générale sur l'architecture et la conception des politiques publiques. Ces

dernières années, plusieurs laboratoires ou départements dédiés explicitement à l'évaluation des politiques publiques ont émergé au sein du monde universitaire. On peut citer ainsi J-PAL, spécialisé dans l'expérimentation aléatoire, l'Institut des politiques publiques (IPP) qui rassemble des chercheurs de l'École d'économie de Paris et du CREST, l'Institut d'économie publique (IDEP) à Aix-Marseille et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) à Sciences-Po Paris.

Comment favoriser une démocratie de l'évaluation ?

Aussi réussie soit-elle sur le plan technique, l'évaluation des politiques publiques ne peut orienter utilement l'action publique que si elle s'inscrit dans un cadre institutionnel qui facilite la communication des résultats de l'évaluation aux décideurs publics et aux citoyens.

On peut distinguer deux grandes approches institutionnelles de l'évaluation des politiques publiques. La première conçoit l'évaluation comme une expertise « au service du Prince », destinée à aider à la prise de décision publique face à la complexité du monde économique. L'évaluation est alors réalisée prioritairement par l'administration ou par des conseils d'experts directement rattachés au gouvernement. La seconde approche conçoit l'évaluation comme une composante essentielle du processus démocratique : l'expertise se destine alors d'abord aux citoyens ou à leurs représentants, les parlementaires, et vise à faciliter le débat public en clarifiant les principaux arbitrages en jeu.

Le premier modèle est assez bien représenté par la France, où l'État et les administrations publiques jouent un rôle prépondérant dans les instances d'évaluation et peuvent s'appuyer sur une statistique publique de grande qualité. Les États-Unis se rattachent davantage au second modèle, dans la mesure où une grande partie de l'évaluation des politiques

publiques est réalisée par une institution parlementaire, le *Congressional Budget Office* (CBO), qui a un accès direct aux informations de l'administration et publie des analyses déterminantes pour le vote du budget. Le cas britannique offre aussi un exemple du second modèle avec une place forte de l'expertise issue du monde universitaire. Des instituts de recherche indépendants, comme par exemple l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS), jouent ainsi un rôle primordial au Royaume-Uni, non seulement dans l'évaluation des politiques publiques, dans les débats budgétaires, mais aussi dans la communication au grand public de l'état des connaissances sur les différentes options de politique publique. Dans le même esprit, le *Centraal Planbureau* aux Pays-Bas, une institution publique, joue un rôle très important dans le débat public en analysant les propositions des plateformes politiques avant les élections et en proposant une analyse des choix budgétaires réalisé par le gouvernement.

Au-delà de la diversité des approches, le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques doit s'efforcer de conjuguer trois exigences : l'indépendance des instances d'évaluation, la multiplication des contacts

avec le monde universitaire et le souci de la pédagogie. L'indépendance est la clé qui permet de garantir la crédibilité de l'évaluation : il est indispensable que les résultats de l'évaluation ne puissent être contrôlés par ceux qui mettent en place la politique. Les contacts avec le monde universitaire, en particulier avec la démarche d'évaluation des publications par la communauté scientifique, réduit le risque d'évaluation de complaisance. Ils assurent également que les techniques les plus récentes et les méthodologies les plus robustes seront employées. Enfin, le souci de la pédagogie et la communication au grand public des résultats de l'évaluation sont essentiels pour la réussite de cette démarche.

Contrairement à certaines idées reçues, l'évaluation n'est pas un processus visant à remplacer la décision démocratique par un gouvernement d'experts. C'est au contraire une démarche visant à faire vivre la démocratie dans un monde complexe, où les citoyens doivent pouvoir bénéficier d'informations les plus justes possibles sur les politiques publiques sur lesquelles ils doivent se prononcer.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **BOZIO A. et GRENET J.** (2010), *Économie des politiques publiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

❖ **CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE** (2013), « Évaluation des politiques publiques », Note n° 1, février.

La crise a placé les États, notamment ceux de la zone euro, devant un dilemme de politique budgétaire. Tandis que la conjoncture économique dégradée incite à la mise en œuvre de politiques de soutien à l'activité, la forte hausse de l'endettement public dans un contexte de dépendance étroite des États vis-à-vis des marchés financiers les pousse au contraire à pratiquer des politiques de rigueur.

Gilbert Koenig rappelle les fondements théoriques des politiques budgétaires et leurs évolutions avant d'analyser plus précisément les enjeux actuels.

Problèmes économiques

Les politiques budgétaires à l'heure de la consolidation des finances publiques

© GILBERT KOENIG

Professeur de sciences économiques,
Université de Strasbourg, BETA.

La récession de 2009 a permis un renouveau de la politique budgétaire discrétionnaire comme moyen d'assurer la stabilisation économique, l'une des trois fonctions attribuées par R. Musgrave (1959) à l'État. Cette renaissance fait suite à une période de grande méfiance envers ce type de politique du fait de la perte d'efficacité des politiques d'inspiration keynésienne dans les années 1970. Le revirement libéral s'est appuyé sur un renouvellement théorique fortement ancré dans les conceptions pré-keynésiennes. Dans cette optique, la politique budgétaire discrétionnaire est inefficace. Seuls les stabilisateurs budgétaires automatiques (cf. zoom) peuvent amortir les

chocs conjoncturels. L'essentiel de la politique conjoncturelle est du ressort de l'action monétaire qui doit contrôler l'inflation. Le renouvellement de l'analyse keynésienne dans un cadre plus satisfaisant que les modèles agrégés anciens et les mises en cause empiriques des résultats de l'analyse précédente ont conduit à réhabiliter la politique budgétaire discrétionnaire. La crise économique qui a frappé la plupart des pays industrialisés en 2008-2009 en a imposé la nécessité. Mais la détérioration des finances publiques consécutive aux expansions budgétaires a suscité la défiance des opérateurs des marchés financiers envers les économies dont le financement public dépend d'une façon importante des marchés internationaux. De ce fait, un arbitrage s'impose à ces pays entre des mesures budgétaires restrictives destinées à assainir les finances publiques et une politique de stimulation de la croissance et de l'emploi.

La politique budgétaire comme instrument principal de stabilisation

L'efficacité attribuée à la politique budgétaire après 1945 se fonde sur un modèle élémentaire inspiré des travaux de J. M. Keynes. D'abord limité au cas de prix et salaires rigides, ce modèle est généralisé aux prix flexibles sous l'impulsion de travaux empiriques sur la relation entre l'inflation et le chômage. Il devient ainsi le fondement des politiques de *stop and go* menées jusqu'aux années 1970 dans la plupart des pays.

Le cadre keynésien élémentaire

Un modèle simple élaboré par J. Hicks (1937) et complété par B. Hansen (1949) propose de présenter d'une façon très simplifiée la conception keynésienne d'une politique budgétaire menée dans une petite économie fermée. Dans ce cadre caractérisé par un chômage conjoncturel et une rigidité des prix et des salaires nominaux, une hausse des dépenses publiques accroît la demande globale, ce qui stimule la production. L'augmentation du revenu disponible qui en résulte accroît la consommation privée, ce qui renforce l'effet initial de l'expansion budgétaire. De plus, la demande d'investissement peut être stimulée, selon le principe de l'accélérateur, par la hausse du niveau d'activité afin de maintenir le rapport technique entre les volumes du capital et de la production. Selon T. Haavelmo (1945), une hausse des dépenses publiques stimule l'activité économique, même si elle est entièrement financée par des impôts. L'effet expansionniste de la politique budgétaire peut être freiné par la hausse du taux d'intérêt qu'elle entraîne, mais qui peut être éliminée par une politique monétaire d'accompagnement.

Cette efficacité peut cependant être mise en cause dans une économie ouverte sur l'extérieur. Dans une extension du modèle de Hicks et Hansen, Mundell (1963) et Fleming (1962) montrent que cette efficacité dépend du régime de changes et du degré de mobilité

internationale des capitaux. En effet, une hausse des dépenses publiques induit, comme dans le cas d'une économie fermée, une augmentation de la demande nationale et du taux d'intérêt. Mais l'accroissement du taux d'intérêt provoque une entrée de capitaux d'autant plus importante que les capitaux sont mobiles. Il en résulte une appréciation de la monnaie nationale. Dans un régime de changes fixes, la banque centrale doit intervenir pour maintenir la parité. Cela se traduit par une hausse des réserves de change qui gonfle la masse monétaire. La baisse du taux d'intérêt qui en découle stimule l'investissement, ce qui renforce l'effet initial de l'expansion budgétaire. En revanche, dans un régime de changes flexibles, l'appréciation de la monnaie n'a pas à être corrigée. Elle entraîne une baisse de la demande extérieure qui compense partiellement ou totalement l'effet de la hausse de la demande intérieure sur le niveau d'activité selon le degré de mobilité des capitaux.

L'arbitrage budgétaire entre l'inflation et le chômage

L'analyse précédente limitée au cas des prix et des salaires nominaux fixes est étendue aux prix flexibles par l'introduction d'une relation inverse entre l'inflation et le chômage. Celle-ci est déduite de l'évolution inverse entre le taux de chômage et la hausse du salaire nominal observée empiriquement par A. W. Phillips (1958) en Angleterre de 1861 à 1957. Cette extension nécessite une spécification de la formation des prix et des salaires, ce qui permet de tenir compte des conditions de l'offre globale. Mais, dans l'optique keynésienne, le modèle d'offre et de demande globales conserve des éléments de rigidité, comme l'indexation des salaires sur les prix. Dans un tel cadre, une expansion budgétaire est susceptible d'améliorer la situation de l'emploi d'un pays, mais au prix d'une inflation plus importante. De ce fait, les autorités budgétaires tentent de concilier leur objectif principal de haut niveau d'emploi avec celui d'une faible inflation.

Les politiques de *stop and go*

Sous l'influence des idées keynésiennes, la politique budgétaire est devenue l'instrument principal de stabilisation dans la plupart des pays industrialisés après la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1970. Ce choix se justifie d'autant plus que les accords de Bretton Woods avaient instauré un système monétaire international fondé sur un régime de changes fixes qui assurait une efficacité forte à l'action budgétaire. Mais la nécessité d'arbitrer en permanence entre un niveau d'emploi élevé et une inflation faible a conduit à des politiques de *stop and go*. Celles-ci se caractérisent par des alternances de mesures expansives favorables à la croissance et à l'emploi, mais sources d'inflation et de déficit extérieur, et de dispositions de freinage de l'activité destinées à stabiliser l'inflation et à corriger le déséquilibre extérieur. Ces politiques contra-cycliques ont permis de limiter les fluctuations autour de la tendance de long terme de la croissance économique.

Une des dernières politiques budgétaires d'inspiration keynésienne de cette période est celle menée en France en 1981. Son échec illustre l'importance de l'incidence de la contrainte extérieure sur la politique conjoncturelle. En effet, ses effets positifs ont été contrebalancés par les conséquences négatives des mesures restrictives adoptées

à cette période par la plupart des pays industrialisés en relations commerciales et financières avec la France.

La mise en cause de l'efficacité des politiques budgétaires discrétionnaires

Dans les années 1970, on observe des hausses parallèles de l'inflation et du chômage, ce qui met en cause la pertinence de l'arbitrage entre le chômage et l'inflation effectué dans l'optique keynésienne. Cette mise en cause est étayée par les critiques des fondements théoriques des politiques budgétaires de nature keynésienne. Elle conduit à leur rejet dans le cadre de la révolution conservatrice des années 1980 qui constitue plutôt une contre-révolution dans le domaine économique dans la mesure où ses conceptions sont fortement ancrées dans l'analyse mise en cause par la révolution keynésienne.

Les fondements économiques de la contre-révolution conservatrice

L'analyse keynésienne de la politique budgétaire discrétionnaire est critiquée par les monétaristes qui lui reprochent de négliger les anticipations et de se limiter au court terme. Cette critique est renforcée par les

ZOOM

LES STABILISATEURS AUTOMATIQUES

La stabilisation automatique désigne « la capacité des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité. Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de

l'emploi et les prestations sociales baissent avec le recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduit alors à une réduction de la croissance. L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement » [*].

(*) Espinoza R. (2007), « Les stabilisateurs automatiques en France, *Économie et Prévision* n° 177/1, Paris, INSEE.

nouveaux classiques qui introduisent les anticipations rationnelles et l'équivalence ricardienne.

L'influence des anticipations sur l'efficacité de la politique budgétaire

Dans la conception monétariste, l'équilibre général de long terme d'une économie est assuré grâce à la flexibilité parfaite des prix et des salaires nominaux dans un contexte de concurrence parfaite où les anticipations sont réalisées. Il en résulte un taux naturel de chômage qui ne peut être réduit que par des mesures structurelles. De cette façon, une expansion budgétaire ne peut qu'accroître l'inflation au rythme de la hausse de l'offre de monnaie utilisée pour son financement.

L'arbitrage entre le chômage et l'inflation qui disparaît ainsi dans le long terme peut cependant subsister à court terme, si les salariés ne fondent leurs revendications que sur leurs prévisions d'inflation et si ces anticipations ne tiennent compte que de l'inflation passée et courante. En effet, dans ce cas, les salariés anticipent un taux d'inflation inférieur au taux qui résultera d'une expansion budgétaire courante et ils tentent d'obtenir une hausse de leur salaire nominal sur la base de ces prévisions erronées. De ce fait, ils pensent bénéficier d'une hausse de leur salaire réel, ce qui stimule leur offre de travail. Les employeurs sont disposés à accorder la hausse des salaires nominaux revendiquée tant que celle-ci est inférieure à l'accroissement effectif des prix. Il en résulte une baisse des salaires réels effectivement supportés par les entreprises, ce qui stimule la demande de travail. De ce fait, le chômage diminue alors que l'inflation augmente. Une telle situation n'est cependant pas durable, car l'illusion monétaire des salariés s'estompe dans le long terme et le taux naturel de sous-emploi est rétabli.

En introduisant le concept d'anticipations rationnelles, les nouveaux classiques rejettent toute possibilité d'arbitrage entre inflation et chômage. Dans cette conception, les anticipations des agents ne se fondent pas

sur le niveau passé et présent de l'inflation, comme dans le cas des anticipations adaptatives, mais sur toutes les informations disponibles au moment des prévisions. Possédant toutes les informations sur les décisions des autorités budgétaires, les salariés ne font pas d'erreurs systématiques en moyenne, de sorte que l'inflation anticipée ne diffère pas de l'inflation réalisée. Seul un effet de surprise dont les incidences sont rapidement corrigées peut faire dévier le taux de chômage de son niveau naturel.

L'introduction des comportements ricardiens

La mise en cause de l'efficacité des politiques budgétaires fondée sur le concept d'anticipations rationnelles est renforcée par la prise en compte du principe d'équivalence ricardienne que R. Barro (1974) a emprunté à D. Ricardo, économiste classique du XIX^e siècle. Selon ce principe, une expansion budgétaire a les mêmes effets qu'elle soit financée par des impôts ou par un emprunt, l'emprunt n'étant qu'un impôt différé dans le temps. En effet, dans le cas du financement par emprunt, les agents anticipent la hausse future des prélèvements obligatoires que nécessite le remboursement de la dette publique et le paiement de ses intérêts. Pour faire face à cette charge, ils épargnent dans l'immédiat un montant correspondant à sa valeur actualisée et ils achètent avec cette épargne des titres dont le remboursement et les intérêts serviront à payer les impôts suscités par le service de la dette publique. La politique budgétaire est donc moins efficace que dans le cas keynésien du financement d'une hausse des dépenses publiques par endettement.

L'équivalence ricardienne repose sur plusieurs hypothèses très restrictives. Elle suppose notamment une forte rationalité des agents, des marchés financiers parfaits et des impôts forfaitaires.

Le rejet des politiques budgétaires de relance par la demande

Ces critiques ont abouti au rejet des politiques budgétaires discrétionnaires considérées comme inefficaces. Les économistes de l'offre préconisent cependant l'utilisation discrétionnaire de l'instrument fiscal pour accroître la quantité de travail et de capital destinée à augmenter l'offre globale et non pour stimuler la demande qui est considérée comme suffisante. Comme le taux naturel de sous-emploi est fixé par les mécanismes de marché, les monétaristes privilégient la politique monétaire afin de contrôler l'inflation. Ils préconisent par ailleurs des réformes structurelles qui permettent de réduire les dépenses publiques et les impôts, ce qui assure des finances publiques saines et une intervention publique minimale.

Deux politiques nationales sont représentatives de cette contre-révolution. La première menée au Royaume-Uni à partir de 1979 par M. Thatcher se caractérise sur le plan budgétaire par une baisse des dépenses publiques et des impôts directs en vue de stimuler le secteur privé et de diminuer l'influence de l'État. Elle a permis de réduire fortement l'inflation mais au prix d'un chômage élevé jusqu'au milieu des années 1980. La seconde politique, inspirée par les économistes de l'offre, a été mise en œuvre par R. Reagan

dès 1981 au cours de son premier mandat. Elle s'est traduite par un recul des dépenses publiques autres que celles du secteur militaire et par une réduction massive d'impôts destinée à stimuler l'offre globale avec l'espoir qu'une baisse du taux d'imposition générera une hausse des rentrées fiscales et résorbera ainsi le déficit issu de cette stratégie¹. Elle s'est accompagnée d'une politique monétaire restrictive qui s'est manifestée par une hausse importante des taux d'intérêt. Ces mesures ont permis de réduire fortement l'inflation, mais elles ont entraîné un déficit budgétaire élevé et une récession marquée par un chômage important en 1982 et 1983. Pour certains économistes, la reprise qui a suivi cette phase découle surtout de l'action fiscale du début du mandat, pour d'autres, elle provient essentiellement de l'accroissement très fort des dépenses dans le secteur militaro-industriel.

Le renouveau de la politique budgétaire

Le renouveau de la politique budgétaire résulte de l'évolution des réflexions théoriques et des recherches empiriques. Il s'est manifesté ces dernières années par les plans de relance que la plupart des pays industrialisés ont dû adopter pour faire face à la crise

^[1] Cette conception est fondée sur la courbe de Laffer qui montre qu'au-delà d'un certain taux d'imposition, toute hausse d'impôt réduit les recettes fiscales car elle décourage les offres de travail et de capital. Donc, si l'on considère que la pression fiscale est trop forte, il suffit de réduire les taux d'imposition pour accroître les recettes fiscales.

1. Croissance, chômage et finances publiques aux États-Unis, au Japon et dans la zone euro

	Taux de croissance du PIB (en %)			Taux de chômage (en %)			Dette publique brute (en % du PIB)			Déficit public (en % du PIB)		
	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro	EU	Japon	Zone euro
2008	-0,3	-1,1	0,4	5,8	4,0	7,6	61,5	162,9	70,2	6,6	1,9	2,1
2009	-3,1	-5,5	-4,4	9,3	5,1	9,6	73,6	180,1	80,0	11,9	8,8	6,3
2010	2,4	4,7	2,0	9,6	5,1	10,1	82,8	188,3	85,4	11,4	8,3	6,2
2011	1,8	-0,5	1,4	8,9	4,6	10,2	86,0	200,4	87,3	10,2	8,9	4,1
2012	2,2	2,0	-0,6	8,1	4,4	11,4	88,7*	ND	90,6	8,6*	ND	3,7

*Troisième trimestre 2012 ; ND : non disponible

Sources : Bulletin mensuel de la BCE, septembre 2012 et mai 2013.

économique qui s'est généralisée à partir de 2008. Mais cette crise et les mesures de relance destinées à la combattre ont détérioré les finances publiques de la plupart des pays, ce qui les a obligés à mettre en œuvre des mesures de consolidation budgétaire.

Les fondements du nouveau

Le renouveau théorique a été réalisé en grande partie dans le cadre des modèles d'équilibre général qui, à la différence de ceux utilisés par les nouveaux classiques, introduisent l'imperfection des marchés, des comportements non ricardiens et une certaine viscosité des prix compatible avec des comportements rationnels. Du fait de ces caractéristiques, ces modèles sont qualifiés de néo-keynésiens. Tout en conservant l'hypothèse d'anticipations rationnelles, ils permettent de restaurer l'efficacité de la politique budgétaire dans un cadre théorique plus satisfaisant que celui retenu par les modèles keynésiens agrégés.

Les politiques de relance

La crise immobilière américaine qui s'est développée dès la fin 2006 s'est diffusée sur les marchés monétaires et financiers de la plupart des grandes économies, puis sur les marchés des biens et du travail. Elle a débouché en 2009 sur une récession qui s'est traduite par une baisse importante du PIB et une hausse très forte du chômage aux États-Unis, au Japon et dans la zone euro. Cette évolution a conduit les responsables politiques de ces zones économiques à réhabiliter les politiques budgétaires en adoptant en 2008 et 2009 des plans de relance. C'est ainsi que les États-Unis ont pris des mesures budgétaires représentant plus de 5 % du PIB pour faire face à une hausse particulièrement importante du chômage dans un contexte de faible protection sociale. Au Japon, quatre plans de relance ont été mis successivement en œuvre en 2008-2009. Quant à l'Europe, elle a adopté une stratégie qui a mobilisé 200 milliards d'euros, soit 1,5 % du PIB européen. Le budget communautaire et la Banque européenne

d'investissement ont pris en charge 15 % de ce montant. Les États européens ont financé le reste et mis en œuvre des plans de relance non coordonnés.

Ces mesures ont favorisé une nette reprise en 2010 suivie d'un ralentissement conjoncturel aux États-Unis et dans la zone euro et une rechute au Japon. Mais, alors que les États-Unis et le Japon ont continué à soutenir leur conjoncture, l'Europe a exigé de ses membres des efforts d'assainissement des finances publiques. De ce fait, la croissance et l'emploi se sont améliorés aux États-Unis et au Japon et se sont détériorés gravement dans la zone euro en 2012.

Les stratégies de consolidation budgétaire

Du fait de la dépendance importante des pays européens par rapport aux marchés financiers internationaux pour le financement de leurs déficits budgétaires, les instances européennes ont donné, dès 2010, une priorité absolue à l'assainissement des finances publiques afin d'éviter une détérioration des conditions d'emprunt. Cette dépendance est beaucoup plus faible au Japon qui peut supporter un endettement public très élevé grâce à un financement public assuré en grande partie par une épargne intérieure importante. Quant à l'économie américaine, elle suscite une confiance internationale très importante dans sa vigueur de sorte que les conditions de ses emprunts internationaux sont peu sensibles jusqu'ici à l'état de ses finances publiques.

En préconisant ou en imposant des programmes sévères d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles, les instances européennes espèrent rassurer les opérateurs des marchés financiers internationaux sans trop détériorer la croissance et l'emploi. Cette stratégie suppose que les multiplicateurs budgétaires qui traduisent l'incidence des variations des dépenses publiques sur le PIB soient nuls ou très faibles. Or, un groupe d'économistes a évalué en 2012 l'importance des effets

d'une variation des dépenses publiques sur le PIB dans les pays de l'OCDE en se fondant sur sept modèles structurels dont ceux utilisés par la BCE et l'OCDE. Selon cette étude, une baisse temporaire des dépenses publiques de 1 % du PIB entraîne une réduction de 0,9 % à 1,3 % du PIB. Dans ses *Perspectives mondiales*, le FMI considère que la valeur des multiplicateurs budgétaires a été largement sous-estimée, notamment en Europe. Selon ses estimations, cette valeur représente entre 0,9 et 1,7 % du PIB, alors que les politiques de consolidation budgétaire étaient fondées sur une valeur de 0,5 % du PIB.

L'assainissement des finances publiques doit également favoriser le retour de la croissance. Cette idée semble se fonder sur une observation effectuée par C. Reinhart et K. Rogoff qui montrait que les pays ayant un taux d'endettement inférieur à 90 % du PIB avaient une croissance plus forte que les autres. Mais cette étude est contestée pour des raisons méthodologiques et notamment pour avoir écarté certains pays du panel. Selon d'autres travaux, il n'y aurait en réalité aucun seuil de ce type.

En fait, il conviendrait d'effectuer un assainissement financier progressif pour lisser dans le temps ses effets négatifs sur la croissance et prendre parallèlement des mesures structurelles dont les effets positifs sur la croissance se répercuteront sur les finances publiques. Cette stratégie, qui se place dans le moyen terme, nécessiterait une déconnexion des pays en difficulté par rapport aux marchés financiers dont les évaluations se placent le plus souvent dans une optique de court terme.

La nature des mesures budgétaires qu'un gouvernement doit prendre diffère selon que son économie se trouve ou non dans une crise. En effet, dans une période de fluctuations relativement faibles de l'activité autour d'une tendance de long terme, il est probable qu'une politique budgétaire discrétionnaire soit peu efficace pour lisser ces mouvements, notamment à cause de son manque de souplesse. Dans ce cas, le mécanisme des stabilisateurs budgétaires automatiques se révèle plus apte à corriger, au moins partiellement, des déséquilibres transitoires. En revanche, il est insuffisant en cas de crise grave. La nécessité d'une intervention budgétaire discrétionnaire de l'État s'est imposée après la crise des années 1930 qui a conduit à la révolution keynésienne. Il n'est donc pas étonnant que ce type de politique s'impose à nouveau à l'occasion d'une crise aussi sévère et qu'elle se fonde sur des conceptions keynésiennes enrichies par les apports théoriques. Elle ne peut néanmoins pas être menée de la même façon que dans les années 1950 et 1960. En effet, l'interdépendance croissante des pays rend nécessaire la coordination des politiques économiques afin de réduire les effets externes réciproques négatifs de celles-ci. De plus, la dépendance de nombreux États, comme ceux de la zone euro, aux marchés internationaux pour leur financement soumet leurs actions budgétaires à des contraintes fortes pour éviter une dérive importante de leurs finances publiques.

POUR EN SAVOIR PLUS

Textes classiques

❖ **BARRO R. J.** (1974), « Are Government Bonds Net Wealth ? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6.

❖ **FLEMING** (1962), « Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates », *FMI Staff Paper*, vol. 9, n° 3.

❖ **HAAVELMOT.** (1945), « Multiplier effects of a balanced budget », *Econometrica*, vol. 13.

❖ **HANSEN A.H.** (1949), *Monetary Theory and Fiscal Policy*, McGraw Hill, New York.

❖ **HICKS J. R.** (1937), « Mr Keynes and the "Classics" : A Suggested Interpretation », *Econometrica*, vol.5, n° 2.

❖ **MUNDELL R.** (1963), « Capital Mobility and Stabilisation Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29.

❖ **MUSGRAVE R.** (1949), *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, New York, McGraw Hill.

❖ **PHILLIPS** (1958), « The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages Rates in The United Kingdom », 1861-1957, *Economica*, vol. 25, n° 100.

Sur la période contemporaine

❖ **COENEN G. et al.** (2012), « Effects of fiscal stimulus in structural models »,

American Economic Journal : Macroeconomics, vol. 4, n° 1.

❖ **FMI** (2012), *World Economic Outlook*.

❖ **HERNDONT, ASH M., POLLIN R.** (2013), « Does high public debt consistently shift growth ? A critique of C. Reinhart et K. Rogoff », *PERI Working Papers Series*, n° 322.

❖ **KOENIG G.** (2012), « Consolidation budgétaire et croissance », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques*, n° 26.

❖ **REINHART C., ROGOFF K.** (2010), « Growth in a time of debt », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 100.

Outre la stabilité des prix, les banques centrales ont comme objectif de contribuer, par leurs politiques monétaires, à stabiliser la conjoncture et lutter contre les chocs économiques. La crise qui a commencé en 2007 les a donc particulièrement mises à l'épreuve. Face au blocage du marché monétaire et à la récession, elles ont massivement baissé leurs taux d'intérêt directeur en 2008-2009, jusqu'à zéro pour certaines d'entre elles. Ces mesures de détente monétaire se sont toutefois révélées insuffisantes, ce qui les a conduites à mettre en place des dispositifs « non conventionnels ». Christian Bordes dresse un bilan de ces actions face à la crise. Si les politiques non conventionnelles ont permis de mettre un terme à la paralysie du marché monétaire, les effets en termes de croissance sont plus contrastés. Elles font en outre courir aux économies un certain nombre de risques, dont celui que se forment dans les années à venir de nouvelles « bulles ».

Problèmes **économiques**

Les politiques monétaires, quel renouvellement avec la crise ?

© **CHRISTIAN BORDES**

Université Paris 1

Centre d'Économie de la Sorbonne

Avec la crise systémique globale, l'analyse de la politique économique, en général, et celle de la politique monétaire, en particulier, peuvent être menées à deux niveaux différents en fonction de la période d'analyse retenue. À moyen/long termes, on peut se demander si un changement de régime n'est pas nécessaire pour, sinon éviter, du moins limiter la probabilité d'une nouvelle crise financière généralisée ; s'agissant de la politique monétaire, on doit alors s'interroger sur le maintien ou pas du ciblage de l'inflation, son articulation avec la politique

macro-prudentielle¹, etc. Plus immédiatement, à court/moyen termes, dans le cadre du régime de politique économique existant, le problème posé est celui de la stabilisation de l'économie à la suite d'une crise financière majeure. Parce qu'il reste au cœur des préoccupations actuelles des banques centrales, c'est sous ce second angle que le renouvellement de la politique monétaire avec la crise est étudié ici². Cette analyse est menée en s'attachant aux économies où ce renouvellement a été le plus marqué, les économies du « G4 » – États-Unis, Japon, zone euro, Royaume-Uni –. La première réponse de leurs banques centrales a consisté à pratiquer une politique de taux d'intérêt ultra accommodante. Face aux limites de la détente monétaire, les banques centrales ont ensuite mis en œuvre des politiques « non conventionnelles ».

[1] Dispositif de régulation des institutions financières destiné à assurer la gestion de la stabilité financière globale.

[2] La question d'un changement du régime de politique monétaire fait l'objet de Bordes C. (2011). « Pour un

La politique de détente monétaire confrontée à ses limites

La politique monétaire avant la crise

À partir du début des années 1990 jusqu'en 2007, la politique monétaire s'est limitée dans les économies avancées à une politique de réglage du taux d'intérêt.

L'objectif principal était d'assurer la stabilité des prix à moyen/long terme – correspondant, en général, à un taux d'inflation annuel de 2 % – tout en stabilisant l'activité économique. Plus précisément, cette fonction de stabilisation conjoncturelle a consisté à neutraliser les effets des chocs de différentes natures – financiers, réels et sur les prix – qui frappent l'économie pour éviter qu'ils n'empêchent le maintien de la stabilité monétaire.

Par l'annonce du taux d'intérêt directeur, les autorités monétaires indiquaient l'orientation souhaitée de leur politique, en conformité avec la réalisation de l'objectif fixé. Cette annonce a agi sur l'économie selon un mécanisme de transmission assez bien établi : une répercussion de la baisse des taux directeurs sur les conditions de crédit suivie d'effets sur l'activité économique puis sur le niveau général des prix.

La mise en œuvre de la politique monétaire s'est traduite par la conduite d'opérations de gestion de la liquidité qui ont soutenu l'orientation souhaitée en maintenant le taux de marché le plus pertinent – généralement, le taux auquel les banques s'échangent de la liquidité pour 24 heures – à un niveau conforme à celui du taux directeur. Ces opérations de gestion de la liquidité ont été conçues et mises en œuvre pour influencer uniquement le taux de marché ciblé. Les banques centrales ont conduit la politique monétaire

aménagement du *central banking* : à la recherche de l'affectation optimale des instruments des politiques monétaire et macro-prudentielle » in Betbèze J.-P., Bordes C., Couppey-Soubeyran J. et Plihon D., *Banques centrales et stabilité financière*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique n° 96, La Documentation française.

ZOOM

LE RÔLE DE LA GESTION DES ANTICIPATIONS DANS LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Dans les années 1970-1980, certains économistes, tels que Robert Lucas et Thomas Sargent ont développé la **théorie des anticipations rationnelles**, afin de mieux comprendre les raisons de la faible efficacité des politiques économiques discrétionnaires menées pendant les décennies précédentes. Une des conclusions de cette analyse est que le résultat d'une politique économique dépend des anticipations des agents relatives à cette politique. Les implications de ce résultat pour la conduite de la politique économique, notamment celle de la politique monétaire, sont très importantes. En particulier, la défense d'un ancrage nominal – c'est-à-dire

un objectif concernant une variable nominale telle que le taux d'inflation ou le taux de change – est une solution intéressante pour stabiliser le niveau général des prix ou le taux d'inflation. Aujourd'hui, dans les économies avancées, les banques centrales affichent un objectif quantifié pour le taux d'inflation – fixé généralement aux alentours de 2 % – et s'engagent à prendre les mesures nécessaires à sa réalisation ; le taux d'inflation y est donc la variable d'ancrage nominal de la politique monétaire. La crédibilité acquise par les banques centrales dans la réalisation de cet objectif facilite la conduite de leur politique monétaire, notamment la stabilisation conjoncturelle de l'activité économique. Ainsi, au cours de la crise, ont-elles pu adopter une politique de taux agressive ainsi que des mesures non conventionnelles de grande ampleur sans que l'ancrage des anticipations inflationnistes autour de 2 % n'en souffre.

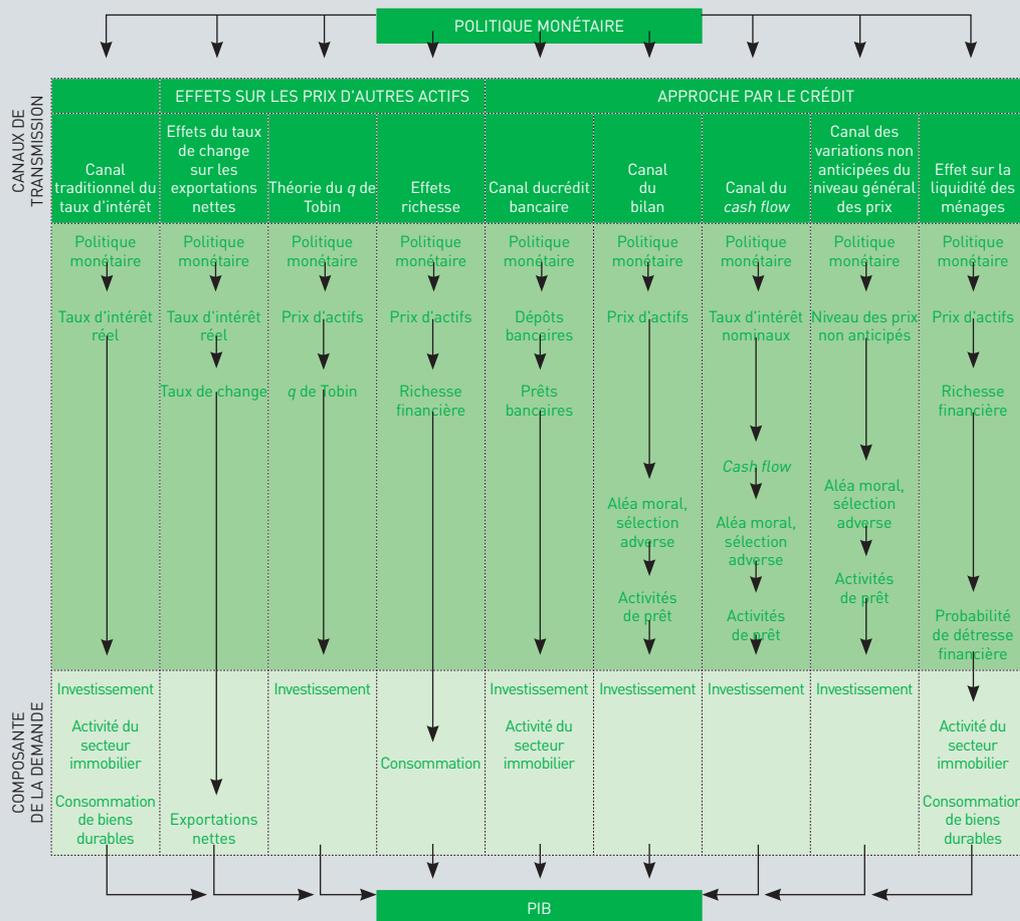
Christian Bordes

ZOOM

LES CANAUX DE TRANSMISSION DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Différents canaux de transmission de la politique monétaire sont répertoriés par la théorie économique. En premier lieu, il y a les canaux traditionnels centrés sur

les taux d'intérêt qui sont les principaux mécanismes de transmission des décisions de politique monétaire dans le modèle macro-économique standard (offre globale/demande globale). En deuxième lieu, il y a les canaux agissant par le biais des prix d'autres actifs (taux de change, théorie du « q de Tobin »). Enfin, il y a le mécanisme de transmission appelé « canal du crédit » qui a fait l'objet de nombreuses études au cours des dernières années.



Source : Mishkin F., Bordes C., Hautcoeur P.-C., Lacoue-Labarthe D. et Ragot X., *Monnaie, banque et marchés financiers*, Paris, Pearson, 9^e édition.

en procédant régulièrement à des opérations de marché à court terme qui visent à maintenir leur offre de liquidités (les dépôts des banques auprès de la banque centrale) autour des besoins des banques, conservant ainsi les taux de référence du marché à des niveaux proches des taux directeurs.

Un principe de séparation a été respecté entre, d'un côté, la conduite de la politique monétaire et, de l'autre, la gestion de la liquidité, la seconde étant limitée à une fonction de mise en œuvre de la première et n'apportant aucune information sur son orientation.

ZOOM

LA TRAPPE À LIQUIDITÉS

Dans une situation de trappe à liquidités, les taux d'intérêt nominaux sont au voisinage de zéro, voire nuls, alors que les taux d'intérêt réels d'équilibre – assurant l'égalité entre épargne et investissement – sont négatifs. Le niveau de ces derniers s'explique par de faibles perspectives de croissance à long terme ; l'investissement désiré est alors si faible que, à court terme, des taux d'intérêt réels négatifs seraient nécessaires pour que le montant de l'épargne corresponde à celui de l'investissement.

La conclusion de l'analyse keynésienne traditionnelle de cette situation était que la politique monétaire est inefficace pour sortir l'économie d'une situation de trappe à liquidités : l'injection massive de liquidité par les autorités monétaires est intégralement thésaurisée par les agents économiques qui ne sont incités ni à augmenter leur détention de titres – dont la rémunération est nulle –, ni à dépenser plus (1).

Cette conclusion relative à l'inefficacité de la politique monétaire dans une situation de trappe à liquidités est remise en cause par l'analyse macro-économique moderne dans la lignée des travaux de Paul Krugman et de Michael Woodford. Les taux d'intérêt nominaux étant proches de zéro, les autorités monétaires doivent persuader le public de revoir à la hausse ses anticipations inflationnistes en les fixant à un niveau supérieur à celui qui prévaut habituellement (par exemple, à 4 % au lieu de

2 %). Dès lors, les taux d'intérêt réels seront négatifs et à leur valeur d'équilibre ; craignant une érosion du pouvoir d'achat de leurs encaisses, les agents économiques seront incités à « déthésauriser », ce qui devrait stimuler la demande globale et améliorer la situation de l'emploi (2).

Plusieurs possibilités s'offrent aux autorités monétaires pour conduire le public à cette révision à la hausse des anticipations inflationnistes – par exemple, elles peuvent s'engager à mener dans le futur une politique de taux plus accommodante qu'en temps normal ou bien à intervenir sur le marché des changes pour que la monnaie nationale se déprécie –, la principale difficulté étant d'assurer la crédibilité de cet engagement.

Christian Bordes

(1) « There is the possibility... that after the rate of interest has fallen to a certain level, liquidity preference is virtually absolute in the sense that almost everyone prefers cash to holding a debt at so low a rate of interest. In this event, the monetary authority would have lost effective control. » (John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936)

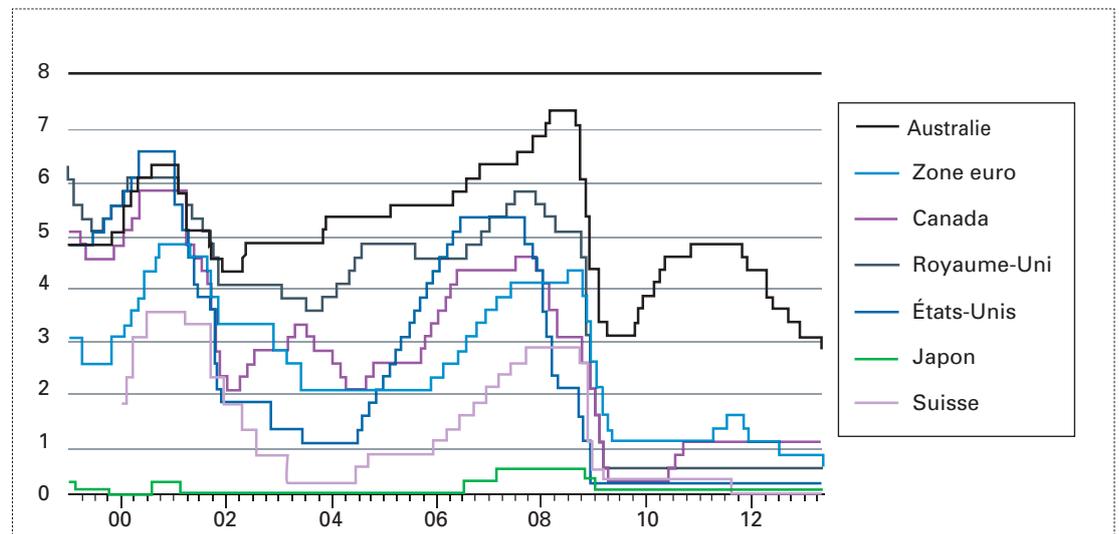
(2) « The general argument that the monetary authorities can increase aggregate demand and prices, even if the nominal interest rate is zero, is as follows : Money, unlike other forms of government debt, pays zero interest and has infinite maturity. The monetary authorities can issue as much money as they like. Hence, if the price level were truly independent of money issuance, then the monetary authorities could use the money they create to acquire indefinite quantities of goods and assets. This is manifestly impossible in equilibrium. Therefore money issuance must ultimately raise the price level, even if nominal interest rates are bounded at zero » (Ben Bernanke, 2000).

Le tournant de 2008

La faillite de Lehman Brothers, le 15 septembre 2008, marque un tournant pour la politique monétaire. Le 8 octobre, les grandes banques centrales ont mené une action concertée sans précédent en annonçant simultanément une réduction de leurs taux directeurs (graphique 1). Le recul mondial de la production et de l'inflation enregistré au quatrième trimestre 2008 et début 2009 ayant largement dépassé ce qui était attendu auparavant, la Réserve fédérale américaine, la Banque du Japon, la Banque d'Angleterre, la Banque du Canada, la Banque de Suède et la Banque nationale suisse avaient ramené, fin mai 2009, leurs taux directeurs à des niveaux proches de zéro. La contrainte du plancher de 0 % s'est alors imposée : l'accroissement de l'écart de production et le ralentissement de l'inflation auraient justifié des taux négatifs impossibles à mettre en œuvre. Les banques centrales ont alors trouvé nécessaire d'amplifier par d'autres moyens le caractère accommodant de la politique monétaire. La Banque

centrale européenne (BCE), quant à elle, a abaissé son principal taux de 3,25 points de pourcentage entre septembre 2008 et mai 2009. Jusqu'à cette date, la baisse du taux directeur coïncide à peu près avec le ralentissement de l'inflation. Par la suite, jusqu'à la fin de 2009, il ne tombe pas au-dessous de 1 %, alors même que le ralentissement de la hausse des prix se poursuit. En effet, à ce moment-là, le Conseil des gouverneurs considère le taux de 1 % comme un plancher, pour deux raisons : un risque de déflation peu élevé dans la zone euro, en raison d'une grande inertie de l'inflation résultant des caractéristiques structurelles du marché du travail et des marchés de produits ; un risque de paralysie du marché monétaire, les banques se refusant à échanger entre elles de la liquidité de peur d'un défaut des contreparties. La fixation de ce plancher de 1 % alors même que l'inflation continue de baisser se traduit par une hausse du taux d'intérêt réel et un resserrement des conditions de financement au cours du second semestre 2009.

1. Les taux d'intérêt directeurs des banques centrales (en %)



Source : Thomson Reuters Datastream.

Les politiques non conventionnelles à la rescousse

La détérioration exceptionnelle des perspectives économiques fines 2008 et début 2009 ont amené les banques centrales à pratiquer des politiques non conventionnelles qui se sont traduites par un fort gonflement de leurs bilans.

Leur objectif peut être d'opérer un assouplissement monétaire supplémentaire en faisant baisser les taux d'intérêt à long terme et, plus généralement, les primes de risque ; elles peuvent aussi chercher à rétablir un fonctionnement normal du mécanisme de transmission lorsque les baisses de taux directeurs ne sont plus répercutées, ni sur l'ensemble de la gamme des taux ni sur l'offre de crédit.

Les mesures décidées par la Banque d'Angleterre, la Banque du Japon et la Fed s'inscrivent dans la première logique tandis que celles mises en œuvre par la BCE suivent la seconde.

Une batterie de mesures non conventionnelles

La typologie établie il y a quelques années par Bernanke *et al.* (2004) conserve toute sa validité³. Selon ces auteurs, les mesures non conventionnelles de politique monétaire peuvent être classées en trois catégories :

- les mesures visant à orienter les anticipations des agents privés relatives à la trajectoire future des taux directeurs ;
- celles visant à augmenter la taille du passif de la banque centrale, donc la base monétaire ;
- enfin, les mesures visant à modifier la composition des actifs de la banque centrale.

Ces mesures non conventionnelles consistent dans :

- l'approvisionnement en liquidité et l'assouplissement des règles de collatéral ;
- les programmes d'achats de titres ;
- les engagements relatifs aux décisions à venir.

Approvisionnement en liquidité

Lorsque la qualité du bilan des banques devient incertaine, leurs sources de financement habituelles sont gelées. Pour résoudre ce problème de refinancement des banques et éviter la vente désordonnée de leurs actifs, la banque centrale joue son rôle de prêteur en dernier ressort. Elle peut le faire en injectant massivement des liquidités dans le système bancaire. Elle peut pour cela assouplir le niveau de la qualité des actifs que les banques peuvent donner en garantie.

Programmes d'achats de titres

Les mesures d'approvisionnement en liquidités devraient, en principe, permettre d'éviter un effondrement du cours de la plupart des classes d'actifs. Toutefois, ces mesures globales peuvent se révéler insuffisantes pour certains segments du marché. La banque centrale peut alors directement acheter les titres en question. Ces programmes d'achat massif d'actifs sont destinés à faire baisser les taux d'intérêt à long terme et les primes de risque en général, afin d'opérer un assouplissement monétaire supplémentaire.

Engagements relatifs aux décisions à venir

Même s'il est lui impossible d'amener les taux courts au-dessous de zéro, la banque centrale dispose d'un autre moyen pour faire baisser les taux longs avec l'espoir de relancer l'économie. Cette solution consiste dans l'engagement de maintenir durablement le principal taux directeur à zéro. Cette annonce devrait conduire les investisseurs à revoir à la baisse leurs anticipations relatives aux taux courts, faisant ainsi diminuer le taux long.

Assouplissement quantitatif et assouplissement du crédit

Les programmes d'achats de titres ne se traduisent pas nécessairement par une augmentation de la base monétaire – constituée par les billets en circulation émis par la banque centrale ainsi que les réserves détenues auprès d'elle par les banques commerciales – appelée aussi monnaie à haute puissance

[3] Bernanke B. S., Reinhart V. R., Sack B. P. (2004), « Monetary Policy Alternatives at the Zero Bound : An Empirical Assessment », Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs Federal Reserve Board, Washington, D. C., 2004-48 (<http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2004/200448/200448pap.pdf>)

[4] Les réserves qu'une banque commerciale détient auprès d'une banque centrale sont très liquides et dépourvues de risque ; en contrepartie, leur rémunération est très faible. La stabilité du montant des crédits distribués à l'économie et de la création monétaire en dépit d'une injection d'un volume considérable de liquidité par la banque centrale peut s'expliquer ainsi : le coût d'opportunité de la détention d'excédents de liquidités par les banques est très faible ; aussi préfèrent-elles conserver un actif extrêmement liquide, dépourvu de risque et rémunéré à un faible taux d'intérêt plutôt qu'octroyer des crédits aux entreprises ou aux ménages ou qu'acheter des actifs mieux rémunérés.

parce qu'elle sert de fondement à la création monétaire par les banques commerciales lors d'opérations de crédit. C'est le cas si :

- la banque centrale procède à des achats de titres longs en les finançant par des ventes de titres courts d'un même montant (opération *twist*) ;
- la banque centrale stérilise ces achats en diminuant d'autant le montant de la liquidité qu'elle injecte par ailleurs.

Dans le cas contraire – c'est-à-dire si ces achats sont financés par l'émission de monnaie de base sans que celle-ci soit stérilisée –, on parle d'assouplissement quantitatif. S'ils sont massifs, ils peuvent se traduire par une explosion de la base monétaire.

On s'attend alors à une accélération de la création monétaire – mesurée par les agrégats plus larges, M1, M2 et M3 – ; à court terme, à une stimulation de l'activité économique ; à moyen / long terme, à une accélération de l'inflation. Mais, par temps de crise, ces enchaînements pourraient être rompus

dès le départ. L'explosion de la base ne se traduira pas par une expansion monétaire si elle sert à alimenter la détention de réserves excédentaires⁴. C'est ce que l'on a pu constater quand la Banque du Japon a instauré un assouplissement quantitatif après l'éclatement de la bulle sur les marchés boursier et immobilier ; la base monétaire a été multipliée par deux, mais cela n'a eu aucune conséquence notable sur la demande globale – qui est restée atone – et sur le niveau général des prix – qui a baissé.

Détente monétaire – mesures non conventionnelles : un palliatif mais pas la panacée

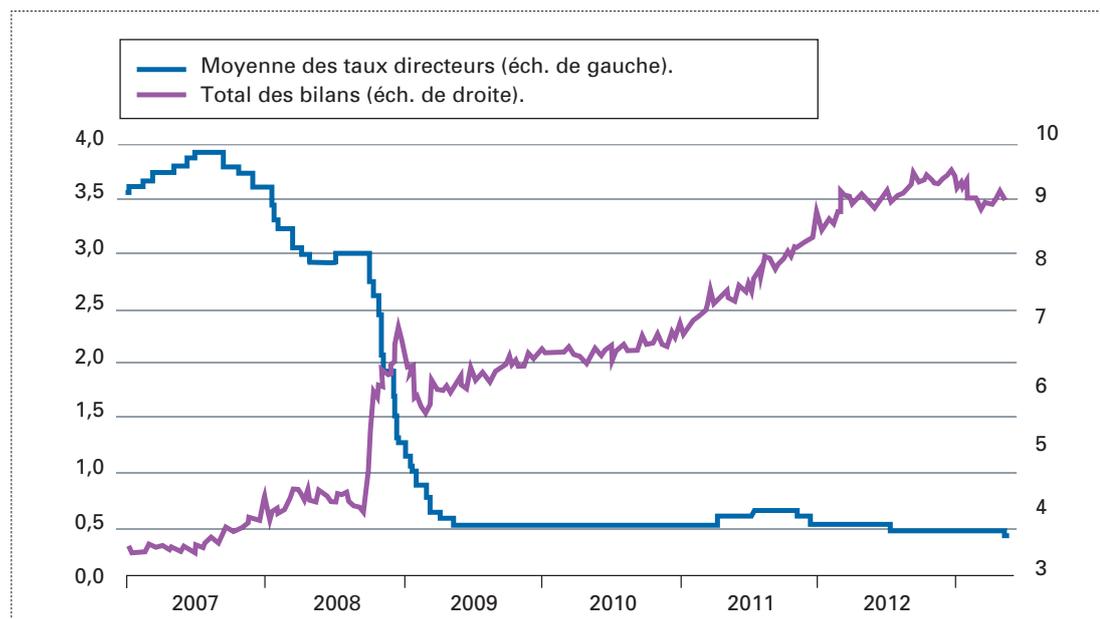
Quelle a été l'efficacité de politiques de taux d'intérêt historiquement bas combinées à des mesures non conventionnelles (cf. tableau 1) ? Elles ont permis de gagner du temps pour qu'un nouvel équilibre émerge, mais leur

1. Principales mesures prises par les banques centrales du G4 au cours de la crise

États-Unis Fed	Zone euro BCE	Royaume-Uni BoE	Japon BoJ
<ul style="list-style-type: none"> – En décembre 2008, le principal taux directeur a été amené au voisinage de zéro – Achats de titres du Trésor et de titres adossés à des garanties hypothécaires dont le montant total avoisine 3 000 Mds de dollars (programmes d'assouplissement quantitatif : QE1, QE2 et QE3) – Annonce de l'intention de maintenir les taux au voisinage de zéro 	<ul style="list-style-type: none"> – Principal taux directeur abaissé à 0,5 % – Marge limitée en matière d'achats de titres en raison de l'interdiction du financement des États – Approvisionnement du système bancaire en liquidités à des taux extrêmement bas pour une durée très longue (allant jusqu'à 3 ans pour les deux LTRO) 	<ul style="list-style-type: none"> – Principal taux directeur abaissé à 0,5 % – Achats d'obligations d'État dont le montant total s'élève à 509 Mds de dollars – Possibilité offerte aux banques qui distribuent des prêts d'emprunter auprès de la BoE à des taux d'intérêt très bas 	<ul style="list-style-type: none"> – Programme consistant à multiplier par 2 la base monétaire ainsi que la détention de titres d'État – Contrairement aux 3 autres banques centrales, possibilité de combiner la politique monétaire à un important programme de relance budgétaire, ce qui donne l'assurance que la liquidité créée sera bien utilisée

Source : d'après New York Times.

2. Bilans des banques centrales du G4 (en milliards de dollars) et moyenne de leurs taux directeurs (en %)



Source : Thomson Reuters Datastream.

capacité à y parvenir suscite de nombreuses interrogations.

Le gonflement des bilans des banques centrales

Le total des bilans des banques centrales du G4 atteint aujourd'hui environ 9000 milliards de dollars. Il a augmenté de plus de 8000 milliards depuis 2008 tandis que la valeur moyenne des taux directeurs est inférieure à 0,5 % depuis le début de l'année 2009 (graphique 2).

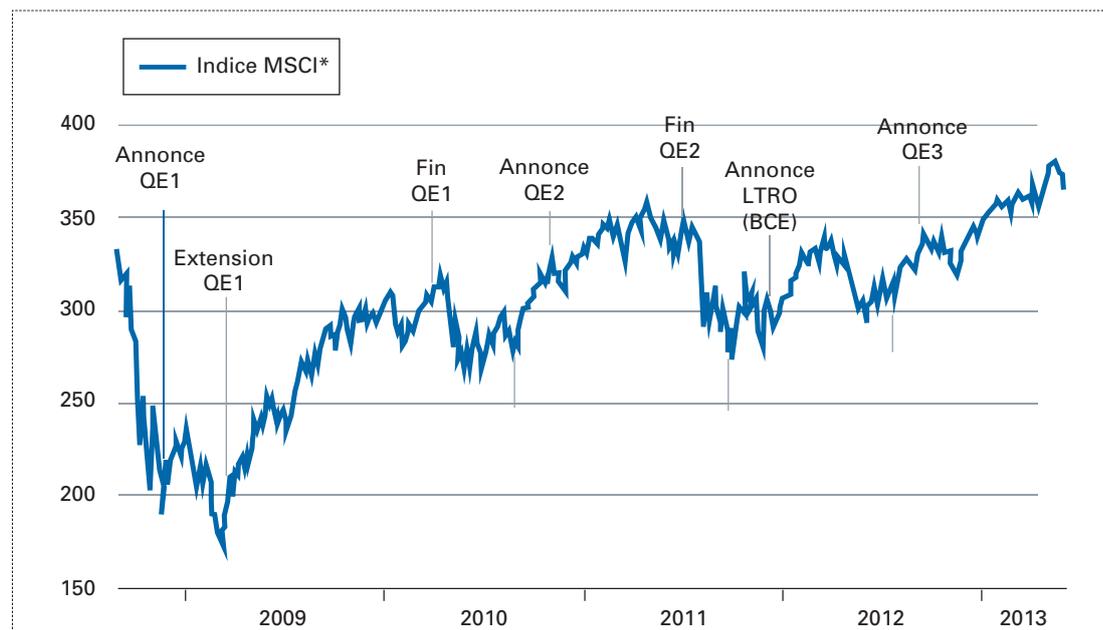
La similitude de ces augmentations masque une différence de taille. Le gonflement du bilan de la BCE observé jusqu'à l'été 2012 est en grande partie le résultat de la forte augmentation de la demande de liquidité de la part des banques lors des deux VLTRO (opérations de refinancement à très long terme, *Very Long Term Refinancing Operations*) qui ont permis d'allouer un total d'environ 1000 milliards d'euros. À ce moment-là, les montants des titres acquis fermes dans le

cadre du *Securities Market Program* (SMT) totalisaient 212 milliards d'euros, et ceux achetés dans le cadre des deux programmes d'achat d'obligations sécurisées avoisinaient 69 milliards d'euros. Autrement dit, la hausse du bilan de la BCE a été endogène, déterminée par le comportement du système bancaire ; celles des bilans des banques centrales britannique, japonaise et américaine ont été exogènes, déterminées par les autorités monétaires.

Effets sur les marchés financiers

Appréhendée globalement, cette politique de taux historiquement bas combinée à des mesures non conventionnelles a permis d'éviter les crises de liquidité bancaires et a fait baisser les taux d'intérêt, rendant le désendettement moins douloureux et facilitant le financement des déficits publics. Elle a aussi soutenu les prix des actifs, améliorant la solvabilité des emprunteurs.

3. Réaction du marché boursier mondial aux programmes non conventionnels



Source : Thomson Reuters Datastream.

QE = Assouplissement quantitatif ; LTR0 = Opération de refinancement à long terme.

* Indice boursier mesurant la performance des marchés boursiers de pays avancés.

Les marchés ont le sentiment que les banques centrales agissent comme un filet de sécurité pour la croissance ; les investisseurs sont convaincus qu'elles fixent un plancher aux prix des actifs, même si elles s'en défendent. Cette idée a été renforcée, courant 2012, par le débat sur l'opportunité de remplacer le ciblage de l'inflation par une stratégie – comme le ciblage du PIB nominal – accordant plus de poids à l'activité économique. Il s'en est suivi une nette réduction des risques extrêmes pour l'économie mondiale, une très forte baisse de la volatilité et un encouragement pour les investisseurs à acquérir des actifs plus risqués.

L'impact de l'action des banques centrales sur les prix des principaux actifs est, à première vue, facile à constater. Depuis l'annonce et la mise en œuvre des différents programmes d'assouplissement quantitatif de la Fed et des opérations de VLTRO de

la BCE, les cours boursiers mondiaux ont été multipliés par deux (graphique 3). Les annonces de la mise en place ou de l'extension des programmes d'assouplissement quantitatif ont été accompagnées de fortes progressions du MSCI World Equity Index. À l'opposé, quand les marchés ont pu croire que la Fed allait limiter ses interventions, les cours boursiers ont baissé. Il en a notamment été ainsi à l'expiration de son deuxième dispositif d'assouplissement ; mais, avec l'annonce des deux opérations de VLTRO, la BCE a en quelque sorte pris le relais, ce qui a relancé les marchés (graphique 3). La politique de maintien des taux directeurs à un niveau historiquement bas combinée aux mesures non conventionnelles a amené les investisseurs à sortir des marchés des obligations d'État et à se reporter sur des actifs plus risqués, ce qui a été favorable aux marchés boursiers.

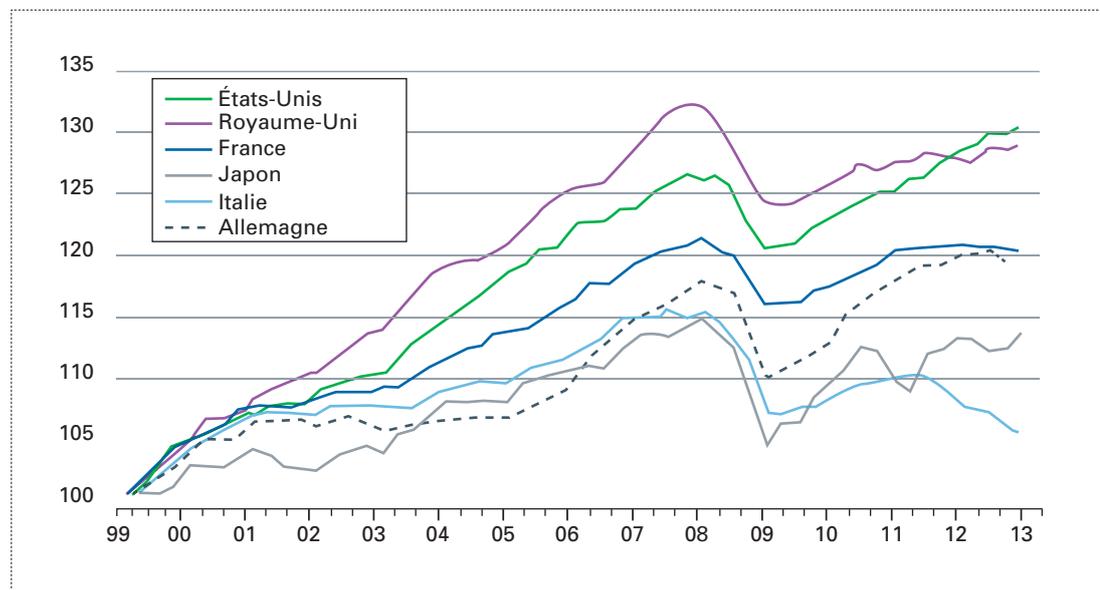
Effets sur l'activité économique et sur l'inflation

La hausse des cours boursiers, en particulier, et, plus généralement, de l'ensemble des prix des actifs risqués devrait normalement faciliter le financement des entreprises et conduire à un effet de richesse favorable. Un environnement tel que celui qui prévaut actuellement dans de nombreux pays, où les rendements obligataires sont inférieurs à la croissance nominale du PIB, semble particulièrement propice à un redémarrage de l'investissement. Avec la baisse du coût du capital, les entreprises devraient voir la rentabilité des investissements augmenter et développer leurs activités. Pourtant, il n'en est rien pour l'instant. En dépit de l'amélioration globale de la profitabilité et de la structure de bilan des entreprises, les commandes de biens d'investissement demeurent désespérément faibles dans la plupart des pays développés et cette anémie se diffuse dans les pays émergents. Une explication fréquemment avancée met l'accent sur la montée transitoire de l'incertitude en période de crise. Une autre met

en avant la persistance d'une contraction de l'offre de crédit par des banques soucieuses de dégonfler la taille de leurs bilans. Une dernière – plus inquiétante – impute l'atonie des dépenses d'investissement à un changement durable de comportement de la part des entreprises : pour le financement de ces dépenses, échaudées par la contraction du crédit, elles ne voudraient plus dépendre des banques et souhaiteraient pouvoir compter sur leurs ressources propres ; leur aversion au risque aurait augmenté et, désormais, elles se contenteraient d'activités moins rentables. Quoi qu'il en soit, si la croissance semble être repartie aux États-Unis (graphique 4a), ce n'est pas le cas dans la plupart des autres économies développées, avec, depuis le début 2013, un ralentissement inquiétant observé pour l'Allemagne qui avait jusqu'alors fait exception.

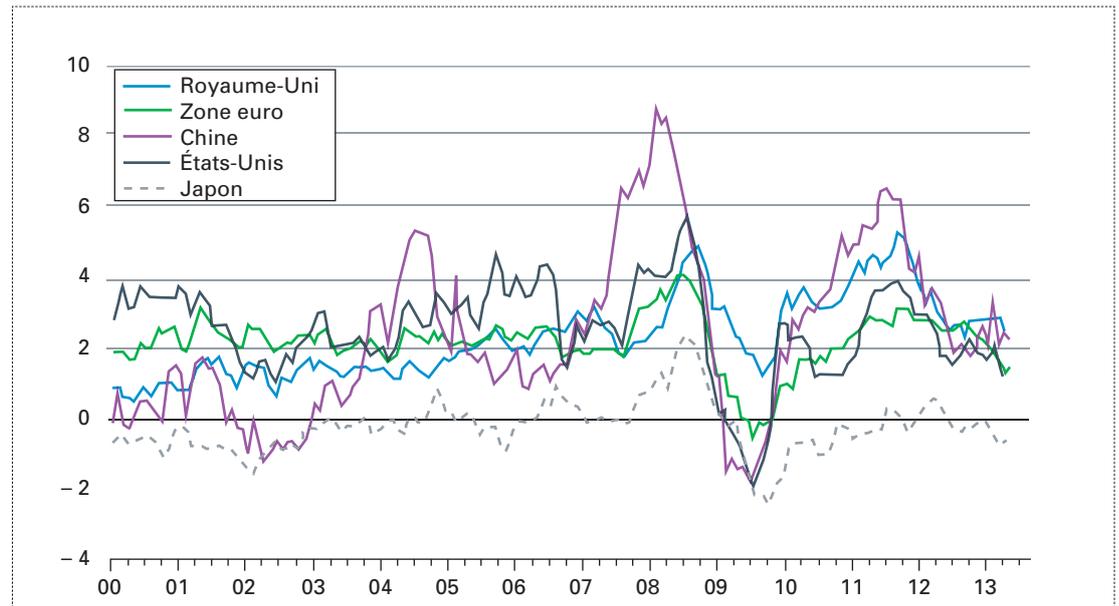
Nombreux sont ceux qui n'ont cessé d'exprimer leur préoccupation au sujet d'une possible hausse de l'inflation résultant de l'explosion des bilans des banques centrales. Pour l'heure, cette crainte ne paraît

4a. Croissance du PIB réel depuis 1999 (base 100 en 1999)

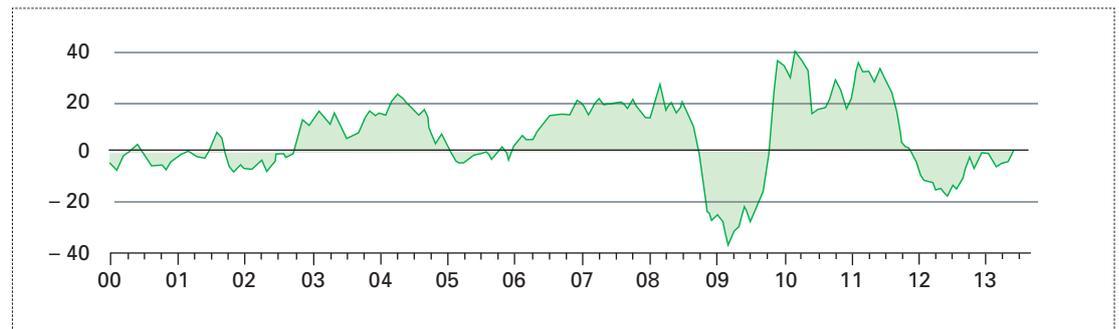


Source : Thomson Reuters Datastream.

4b. Taux d'inflation depuis 2000 (en %)



4c. Variation annuelle de l'indice des prix des matières premières (en %)



Source : Thomson Reuters Datastream.

pas justifiée (graphique 4b). Aux États-Unis, au Japon et dans la zone euro, la hausse des prix observée est même tombée assez nettement au-dessous des 2 % qui constituent, peu ou prou, l'objectif des banques centrales en la matière ; seul le Royaume-Uni fait exception. En outre, sur les marchés mondiaux, les prix des matières premières restent stables.

Risques

Le maintien, sur une période prolongée, de politiques de taux historiquement bas

combinée à des mesures non conventionnelles pourrait avoir des effets pervers et leur retrait s'annonce comme un exercice très délicat à mener.

Bulles

Un assouplissement quantitatif persistant peut conduire à des bulles d'actifs, aussi bien là où il est mis en œuvre que dans les autres pays où il a une influence. C'est ce qui s'est passé en 2000-2006, quand la Réserve fédérale américaine a fait chuter de manière agressive le taux des fonds fédéraux à 1 % au cours de la récession

de 2001 et de la période de faible reprise par la suite. En maintenant le taux à ces niveaux, elle avait alimenté la « bulle » des crédits au logement, qui a provoqué la crise des *subprimes*.

Mouvements de hot money et guerre des monnaies

L'assouplissement quantitatif dans les économies avancées a potentiellement un autre effet pervers : les taux d'intérêt faibles génèrent des mouvements de capitaux excessifs vers les économies émergentes à plus forte croissance et à forts taux d'intérêt. En principe, cette arrivée massive de capitaux devrait se traduire par une appréciation des taux de change de ces pays jusqu'à leur nouvelle valeur d'équilibre ; une fois celle-ci atteinte, les entrées de capitaux devraient cesser. Dans la pratique, il n'en est pas ainsi : si les investisseurs retirent des gains de cette appréciation, il est à craindre que les entrées de capitaux, bien loin de se tarir, redoublent, ce qui entraîne une nouvelle revalorisation de la monnaie et, bien loin de ramener l'économie à l'équilibre, ce processus amplificateur l'en écarte et risque de se terminer par un krach. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les pays bénéficiaires aient résisté à l'afflux de mouvements de *hot money* par des mesures de contrôle des mouvements de capitaux destinés à bloquer l'appréciation de leurs monnaies.

« Zombification » de l'économie

Les politiques d'assouplissement quantitatif sont aussi mises en cause en raison de leur caractère potentiellement contre-productif. En favorisant de très bas niveaux de taux d'intérêt, elles contribueraient à reporter dans le temps des restructurations inévitables et à maintenir à flot des pans entiers de l'économie qui auraient dû disparaître. En retardant le désendettement des secteurs privé et public, ces politiques pourraient créer une armée de « zombies » : des institutions financières avec des situations financières nettes négatives, des ménages irresponsables, des entreprises peu compétitives et peu innovantes et des pouvoirs publics inefficaces.

Risques liés à la sortie des mesures non conventionnelles

Si la sortie des programmes non conventionnels était trop lente et/ou trop tardive, elle pourrait ouvrir la voie à une accélération de l'inflation et/ou à des bulles spéculatives. À l'opposé, une sortie précipitée risquerait de déstabiliser les marchés et de stopper la reprise de l'activité économique.

Si l'on prend l'exemple des États-Unis, sans le soutien de la Fed, une remontée des taux semble inévitable avec pour conséquence une dépréciation des obligations. Les profits de la Fed pourraient donc souffrir au cours des années à venir de son désengagement progressif de sa politique d'assouplissement quantitatif, surtout si elle était contrainte de vendre à perte une partie de son portefeuille de titres⁵. Le *Congressional Budget Office* (CBO) estime que les paiements de la Fed au Trésor, après avoir atteint en moyenne 95 milliards de dollars par an jusqu'en 2016, pourraient tomber à zéro entre 2018 et 2020 pour reprendre par la suite.

Au-delà de cet exemple, comment éviter que la sortie des dispositifs non conventionnels et de la politique de taux historiquement bas ne vienne menacer la stabilité financière ? Les recommandations à ce sujet sont apparemment simples : le gradualisme s'impose et les changements apportés doivent être prévisibles ; la banque centrale doit « préparer minutieusement sa stratégie de sortie et la communiquer à l'avance aux marchés, aux institutions financières ainsi qu'aux autres banques centrales afin de minimiser le risque de dysfonctionnement »⁶. Selon une vision optimiste, cela ne devrait pas être difficile ; par exemple, les banques centrales japonaise et suédoise ont pu dégonfler massivement la taille de leur bilan à l'automne 2010 sans créer de perturbation dans le secteur financier ou pour les taux d'intérêt. Mais l'opinion la plus répandue est que, pour les banques centrales du G4, la sortie des mesures non conventionnelles sera un exercice très délicat à mener.

^[5] Lors d'une audition au Congrès, Ben Bernanke, a estimé que la Fed aurait intérêt à conserver jusqu'à leur échéance les prêts immobiliers titrisés qu'elle détient plutôt que de les vendre sur le marché.

^[6] FMI (2013), *Rapport 2013 sur la stabilité financière globale*.

Avec la crise, l'objectif de la politique monétaire des banques centrales des principales économies avancées – assurer la stabilité des prix à moyen/long terme tout en stabilisant l'activité économique – n'a pas varié. Mais l'ampleur du choc financier a été telle que, pour l'assurer, elles ont dû avoir recours à des mesures totalement inédites, soit parce que les taux directeurs sont venus buter contre leur plancher de 0 % (Banque d'Angleterre, Banque du Japon, Fed), soit parce que le mécanisme de transmission habituel est devenu inopérant (BCE). En outre, pour assurer la stabilisation conjoncturelle, la politique monétaire a été largement laissée à elle-même : elle n'a pas pu compter sur l'appui d'une politique budgétaire expansionniste à laquelle les pouvoirs publics se sont refusés. C'est ainsi que, dans le G4, une politique de taux ultra accommodante a été associée à des mesures non conventionnelles radicalement nouvelles. Alors qu'en temps normal, les banquiers centraux se montrent extrêmement prudents, ils ont fait preuve d'audace.

Cette combinaison s'est traduite par un retour à la normale sur les marchés financiers. En revanche, les signes d'une reprise solide de l'activité et d'une amélioration de la situation de l'emploi se font toujours attendre, surtout en Europe et au Japon. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que chez les économistes, des points de vue différents sur ce

renouvellement des politiques monétaires soient exprimés. Les monétaristes et les keynésiens de stricte obédience le jugent soit dangereux – pour les premiers, les banques centrales se sont trop aventurées en terre inconnue et doivent revenir en arrière compte tenu des risques encourus – soit largement inefficace – pour les seconds, dans la situation de trappe à liquidité où l'on se trouve aujourd'hui, la politique monétaire ne peut, à elle seule, stabiliser l'économie et la politique budgétaire doit être plus expansionniste. En revanche, pour les nouveaux keynésiens – dont l'analyse a largement inspiré le renouvellement de la politique monétaire –, celui-ci a évité le pire – en empêchant que la situation observée dans les années 1930 ne se reproduise et des marges de manœuvre restent encore disponibles qui permettraient d'aller encore plus loin si le besoin s'en faisait sentir. Mais, du côté des banquiers centraux, on cherche à tempérer ces attentes, en indiquant clairement qu'il ne faut pas s'attendre à ce que leur action règle tous les problèmes auxquels sont confrontées aujourd'hui les économies ; comme le déclare l'un d'entre eux⁷ : si la politique monétaire peut promouvoir des conditions favorisant la croissance, elle ne crée pas de richesse pour et par elle-même ; ce sont les forces innovatrices et entrepreneuriales du secteur privé qui sont les moteurs d'une croissance réelle et durable.

^[7] Jean-Pierre Danthine, vice-président de la Direction générale de la Banque nationale suisse.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **AGLIETTA M., CARTON B. et SZCZERBOWICZ U.** (2012), « La BCE au chevet de la liquidité bancaire », *La lettre du CEPii*, n° 321, mai.

❖ **BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX** (2013), 83^e rapport annuel de la BRI 2012/2013, 23 juin.

❖ **BROYER S.** (2013), « La réaction des banques

centrales à la crise : une comparaison », *Special Report recherche économique* n° 30, Natixis, 27 février.

❖ **CLERC L.** (2009), « Les mesures non conventionnelles de politique monétaire », *Focus* n° 4, Banque de France, 23 avril.

❖ **LOISEL O. et MÉSONNIER J.-S.** (2009), « Les mesures non

conventionnelles de politique monétaire face à la crise, *Questions actuelles – Économie-Monnaie-Finance* n° 1, Banque de France, avril.

❖ **MISHKIN F., BORDES C., LACQUE-LABARTHE D., LEBOISNE N., POUTINEAU J.-C.** (2013), *Monnaie, banque et marchés financiers*, Paris, Pearson, 10^e éd.

↓ COMPLÉMENT

LA STABILITÉ FINANCIÈRE, NOUVEL OBJECTIF DES BANQUES CENTRALES ?

Une implication forte des banques centrales dans le macro-prudentiel semble aujourd'hui faire consensus : 86 % des banquiers centraux et 89 % des économistes qui ont participé à notre questionnaire ont ainsi répondu « oui » à la question de savoir si la Banque centrale devait jouer un rôle important dans la supervision macro-prudentielle.

La supervision macro-prudentielle constitue en effet le chaînon manquant entre politique monétaire et politique prudentielle et permet de les articuler. Mais quels seront précisément les instruments macro-prudentiels des banques centrales ? Où commence et où finit l'implication de la Banque centrale dans la politique prudentielle ? Son implication macro-prudentielle suppose-t-elle, aussi, une implication dans le micro-prudentiel, poussée ou non ?

Le rôle de la politique macro-prudentielle

Les superviseurs ont longtemps privilégié la régulation micro-prudentielle et prêté peu d'attention au risque systémique. Ils considéraient en effet qu'une maîtrise des risques individuels était suffisante pour préserver la stabilité du système financier. Cette attitude était, et demeure, liée en grande partie au paradigme de l'efficacité des marchés, paradigme qui privilégie le comportement des agents individuels à partir d'une vision essentiellement microéconomique de la finance. Selon cette conception, le risque systémique serait ainsi le résultat d'une agrégation de risques individuels. C'est ainsi que la régulation macro-prudentielle, qui concerne la stabilité globale du système bancaire et financier, était le maillon faible, si ce n'est manquant, du dispositif prudentiel à la veille de la crise des *subprimes*.

Plus précisément, la politique macro-prudentielle peut être vue comme se situant sur un spectre, avec la politique monétaire d'un côté, et la politique micro-prudentielle de l'autre. Ses objectifs de nature globale se rapprochent de ceux de la politique monétaire. En revanche, elle est plus proche de la politique micro-prudentielle au niveau des instruments – tels les ratios de capital – qu'elle doit chercher à adapter et manier, pour réduire le risque systémique. Inévitablement, la frontière entre le macro-prudentiel et le micro-prudentiel sera poreuse et fine. Ce qui obligera les banques centrales et les autorités de supervision à se coordonner étroitement.

Le rôle principal des politiques micro et macro-prudentielles peut s'exprimer simplement : promouvoir la résilience du système financier, de manière à assurer une offre de services financiers adaptée aux besoins de l'économie dans son ensemble. La fonction spécifique de la politique macroprudentielle consiste à prévenir et gérer le risque systémique. Selon la définition donnée par Jean-François Lepetit : « La crise systémique est une rupture dans le fonctionnement des services financiers causée par la dégradation de tout ou partie du système financier et ayant un impact négatif généralisé sur l'économie réelle ».

La crise des *subprimes* fournit une illustration du risque systémique conduisant à une crise systémique, dans la mesure où elle a brutalement déstabilisé le système financier international et s'est propagée à l'ensemble de l'économie mondiale. Bien sûr, le risque de système n'est pas un phénomène nouveau. Les crises systémiques jalonnent en effet l'histoire des systèmes financiers et la crise de 1929 fut l'une des plus mémorables. Ce risque de système s'est cependant intensifié à partir des années soixante-dix avec la globalisation financière. Cette dernière a interconnecté les marchés et vu se développer de grands groupes financiers transnationaux et multispécialisés. (...)

La crise financière systémique de 2007-2009 a suscité un grand nombre d'analyses et de

propositions destinées à améliorer le dispositif prudentiel. Le contenu de ces dernières a été différent en Europe et aux États-Unis, ce qui s'explique en partie par le fait que les systèmes financiers ne sont pas identiques, l'intermédiation de marché étant plus étendue aux États-Unis qu'en Europe. Les propositions européennes ont plutôt mis l'accent sur les dispositifs contra-cycliques mis en œuvre par les autorités de tutelle des banques, alors que les réflexions américaines se sont surtout tournées vers des mesures de marché destinées à traiter les problèmes découlant de l'aléa moral et de la taille des banques (« *too big to fail* »).

En Europe, les discussions se sont largement centrées sur la mise en place d'un nouveau dispositif d'exigences en fonds propres sous forme d'une surcharge « systémique » en capital, dans le prolongement de la logique de travaux du Comité de Bâle. Cette première série de mesures cherche en particulier à maîtriser les effets de levier. Toutefois, la crise en cours a révélé l'insuffisante prise en compte des risques de liquidité, ce qui montre la nécessité d'inciter les banques à recourir à des financements plus longs, de manière à réduire la transformation d'échéances (*maturity mismatch*). Des mesures complémentaires et/ou alternatives à la surcharge en capital ont également été proposées dans le cadre des accords de Bâle III.

La surcharge en capital

En apparence, l'instrument macro-prudentiel le plus simple pour réduire le risque systémique global est de soumettre l'ensemble des acteurs financiers « systémiques » à une surcharge en capital en plus des exigences en capital micro-prudentielles existantes. Chaque pays doit alors définir une liste d'« institutions systémiques » en fonction de trois critères : taille, connectivité et complexité. Cette surcharge entend accroître le coût marginal des activités de prêt et réduire les effets de levier. Par ailleurs, elle doit varier de manière contra-cyclique pour atténuer les cycles du crédit. La fixation de la surcharge en capital devrait être effectuée sous la responsabilité

des banques centrales nationales. Celles-ci auraient, dans cette fonction, la possibilité de superviser les « institutions systémiques » de leur ressort. La fixation de la surcharge en capital se ferait ainsi en deux étapes dans un processus *top down*. La Banque centrale détermine d'abord les objectifs opérationnels de sa politique contra-cyclique à partir d'une mesure de l'excès d'offre de crédit par rapport à une norme de long terme. Elle détermine alors le capital réglementaire pour l'ensemble des banques systémiques nécessaire pour endiguer l'excès de crédit pouvant conduire au risque systémique. La surcharge globale en capital est ensuite répartie entre les entités systémiques. La surcharge est ainsi calculée en fonction de la contribution spécifique de chaque banque au risque systémique global en fonction de trois critères : effet de levier, taux de transformation (*maturity mismatch*) et taux de croissance des crédits. (...)

La maîtrise du risque de liquidité

La crise de 2007-2009 a montré que le risque d'illiquidité avait été sous-estimé par les dispositifs prudentiels. La crise des *subprimes* s'est en effet traduite par une crise de liquidité, c'est-à-dire une évaporation brutale des liquidités sur les marchés monétaires qui a menacé la stabilité des systèmes bancaires et amené les banques centrales à effectuer des injections massives de liquidités en urgence, dans le cadre de leur fonction de prêteur en dernier ressort. Plusieurs propositions ont été faites pour mieux assurer la protection des acteurs et des marchés contre ce risque :

- une première est d'instituer des surcharges de liquidité pour réduire le risque systémique, selon une procédure semblable à celle établissant la surcharge en capital ; (...)
- une seconde approche pourrait consister en la mise en œuvre par la Banque centrale d'une politique de refinancement individualisée pour chaque groupe bancaire présent dans sa zone monétaire. Les banques centrales seraient alors amenées à superviser les entités systémiques avec des objectifs macro-prudentiels. Dans la mesure où, comme on vient de le voir, les crises

de liquidité sont un des mécanismes des crises systémiques, les banques centrales pourraient également avoir une approche systémique de leur offre de liquidité bancaire, c'est-à-dire de leur refinancement des groupes bancaires et financiers, en particulier des « entités systémiques ». Une telle politique impliquerait un changement stratégique par rapport aux politiques actuelles d'intervention des banques centrales sur le marché monétaire qui sont globales, et non individualisées par banque. Une politique individualisée de refinancement permettrait d'agir directement sur les comportements des banques et, en particulier, de freiner un emballement du crédit et, symétriquement, de stimuler le financement d'activités stratégiques et créatrices d'emploi. Cette approche individualisée du refinancement par les banques centrales apparaît conforme à la décision du G20 de Londres (avril 2009) d'effectuer un suivi particulier des « entités systémiques ».

La régulation du crédit bancaire

On a vu que l'emballement du crédit, dans certains secteurs et dans certains pays, a joué un rôle décisif dans la crise récente. Ainsi, la croissance excessive du crédit a-t-elle largement alimenté la bulle immobilière aux États-Unis, en Espagne et en Irlande. L'adoption de mesures destinées à réguler le crédit en général, ou dans certains secteurs, peut ainsi se révéler souhaitable, en complément de la politique monétaire et de l'action générale sur la liquidité bancaire. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour réguler le crédit bancaire, tels que le renforcement des ratios « *loan to value* » (rapport entre le prêt et la valeur de marché de l'actif qu'il finance) ou la mise en place de réserves obligatoires sur les crédits, parallèlement aux réserves sur les dépôts. Ces réserves permettraient d'agir sur la liquidité des banques, mais également sur leur capacité à développer leurs crédits. Il y aurait donc un double impact de ces réserves obligatoires sur la liquidité et sur l'effet de levier. Alors que les réserves obligatoires sur les dépôts existent actuellement dans la

zone euro et sont rémunérées, les réserves obligatoires sur les crédits à mettre en place ne le seraient pas. Ces réserves devraient être, en toute hypothèse, progressives selon le rythme de croissance des crédits et différentes selon les activités (crédits à la consommation, à l'équipement, à l'immobilier, aux *hedge funds* et fonds de *private equity*). Leur objectif serait de contrer les emballements des activités de crédit et de marché.

Dans le cadre de la zone euro, ces instruments de régulation du crédit devraient en outre être modulés selon les secteurs d'activité, mais également en fonction de la conjoncture prévalant dans chaque pays. Il s'agirait donc de revenir sur la politique uniforme adoptée par la BCE dans la zone euro, menée dans un esprit de neutralité – avec le souci de la convergence des économies. Les développements récents de la crise dans la zone euro ont, en effet, montré que les économies de la zone ont divergé et que la politique monétaire uniforme a contribué à favoriser cette divergence entre pays, à l'origine de la crise de la zone euro en 2009 et 2010. Cette proposition pourrait être un élément important de la réforme de la politique économique et monétaire au sein de la zone euro. Il pourra être objecté que ces politiques différenciées remettent en cause l'uniformité de la politique monétaire au sein de la zone et peuvent favoriser les arbitrages. La proposition serait d'appliquer ces politiques en priorité aux secteurs, tel l'immobilier, qui restent largement nationaux. (...) (*)

**Jean-Paul Betbèze, Christian Bordes,
Jézabel Couppey-Soubeyran
et Dominique Plihon**

(*) Extraits choisis par la rédaction des hors-série de *Problèmes économiques* dans Betbèze J.-P., Bordes C., Couppey-Soubeyran J. et Plihon D. (2010), Banques centrales et stabilité financière, rapport du Conseil d'analyse économique n° 96, Paris, la Documentation française.
Le titre et les intertitres sont de la rédaction.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de prélèvements obligatoires est nettement orienté à la hausse dans la plupart des pays de l'OCDE. Il avait toutefois connu une certaine stabilisation depuis les années 1990, voire même une légère baisse sur la fin de la période. Les politiques d'austérité votées dans la foulée de la crise semblent avoir mis un terme à cette dynamique. Au-delà de ces tendances globales, partagées par l'ensemble des pays développés, on observe d'importantes disparités dans la structure des prélèvements obligatoires, qui reflètent des traditions concernant notamment le financement de la protection sociale. L'évolution du poids des différents instruments de prélèvement obéit toutefois à encore, comme le montre Jacques Le Cacheux, à des tendances communes : la mondialisation et la concurrence fiscale qui en résulte ont poussé les gouvernements à alléger la pression fiscale portant sur les assiettes les plus mobiles – entreprises et hauts revenus – et à taxer davantage la consommation et certains types de biens.

Problèmes économiques

Les politiques fiscales dans les pays de l'OCDE : comparaisons, évolutions

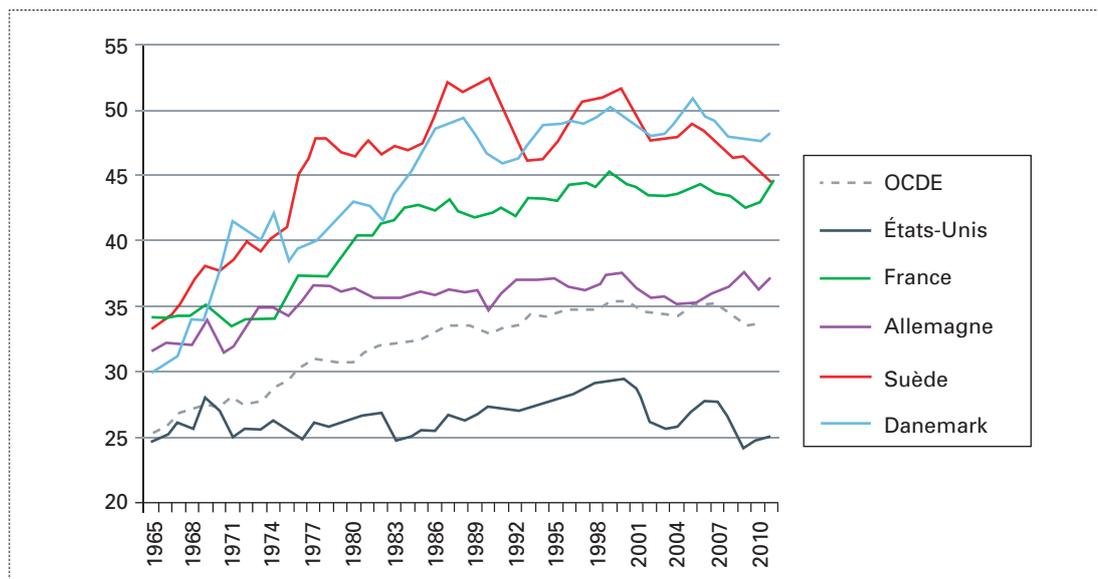
© JACQUES LE CACHEUX

Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Directeur du Département des études à l'OFCE/Sciences Po

La Grande Récession de 2008-2009 a profondément creusé les déficits budgétaires et considérablement alourdi les dettes publiques dans tous les pays développés, incitant les gouvernements à adopter des politiques de consolidation budgétaire. Celles-ci associent, dans des proportions variables selon les cas, hausses d'impôts et baisses des dépenses publiques. La crise, prolongée en Europe par

cette cure d'austérité massive et simultanée qui pèse sur la demande globale, a ainsi engendré une inflexion marquée dans l'évolution des prélèvements obligatoires : en pourcentage du PIB, les recettes fiscales avaient eu tendance à se stabiliser, voire à se réduire, dans la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE, notamment durant la récession de 2008-2009, les plans de relance comportant souvent des allègements d'impôts et/ou de cotisations sociales ; depuis 2011 au contraire, ce taux de prélèvements obligatoires est presque partout croissant, comme il l'avait été au cours des quatre décennies suivant la fin de la Seconde Guerre mondiale.

1. Taux de prélèvements obligatoires, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (% du PIB)



Source : OCDE.

Derrière ces tendances globales relativement homogènes, les choix fiscaux varient très sensiblement au sein des pays développés, le poids relatif des différents instruments de prélèvement se modifiant beaucoup. La diversité des traditions fiscales explique en grande partie les disparités constatées ; mais l'ouverture croissante des économies au commerce international et aux mouvements de capitaux au cours des trois dernières décennies semble avoir engendré des adaptations dont les caractéristiques sont, en partie, communes. Elles résultent avant tout du jeu de la concurrence fiscale, qui pousse les gouvernements nationaux à recourir dans ce domaine à des stratégies de compétitivité et d'attractivité, se traduisant notamment par la réduction du coût de la main-d'œuvre et de la pression fiscale qui pèse sur les facteurs les plus mobiles et l'alourdissement de celle qui frappe la consommation (TVA) et certains biens (taxes spécifiques, dont les accises).

Une nouvelle tendance à la hausse ?

Après des décennies de hausse, les taux de prélèvements obligatoires – qui mesurent la part des recettes totales des impôts, taxes et cotisations sociales dans le PIB – avaient connu, depuis le milieu des années 1990, une période de quasi stabilité, voire de baisse dans certains pays (graphique 1). Les divergences demeuraient cependant sensibles : stabilité remarquablement longue en Allemagne, baisse très marquée aux États-Unis et en Suède, perceptible, mais plus légère, en France et au Danemark¹.

Toutefois, les politiques de consolidation budgétaire menées notamment en Europe depuis 2010 ont, le plus souvent, comporté des augmentations de pression fiscale, encore peu visibles sur les données de l'année 2011 (dernières disponibles sur une base comparable), mais très marquées dans certains pays : en France, par exemple, selon les données

[1] L'OCDE comptait 20 pays membres lors de sa fondation, en 1960 ; elle en compte aujourd'hui 34, et bon nombre des nouveaux membres sont des pays « émergents », dont les évolutions fiscales sont spécifiques. Il ne saurait être question de présenter en détail toutes les données fiscales des 34 membres et le choix a été fait de mettre l'accent sur quelques pays significatifs : les États-Unis, parce qu'ils sont la principale économie de la zone ; l'Allemagne et la France, qui sont les deux principales économies de l'Union européenne (UE) et de la zone euro ; le Danemark et la Suède, parce qu'ils sont deux petites économies ouvertes très avancées et à pression fiscale élevée.

officielles du projet de loi de finances 2013, le taux de prélèvements obligatoires était de 44,9 % en 2012 et devrait atteindre 46,3 % en 2013.

Stabilité de l'impôt sur les revenus des personnes et baisse des taux marginaux

Parmi les principaux instruments de prélèvement, l'impôt sur le revenu des personnes est l'un des seuls qui présente une certaine progressivité : il constitue donc l'outil privilégié de la redistribution fiscale, comme l'ont souligné notamment les travaux de Landais, Piketty et Saez (2011). Or, dans plusieurs pays de l'OCDE (graphique 2), le poids relatif de cet impôt a eu tendance à se réduire depuis des années : c'est le cas en Suède depuis le début des années 1990, en Allemagne depuis le milieu de cette même décennie, et aux États-Unis depuis le début des années 2000, alors que sa part dans le PIB est stable au Danemark et s'est accrue en France à la fin des années 1990, avec la montée en puissance de

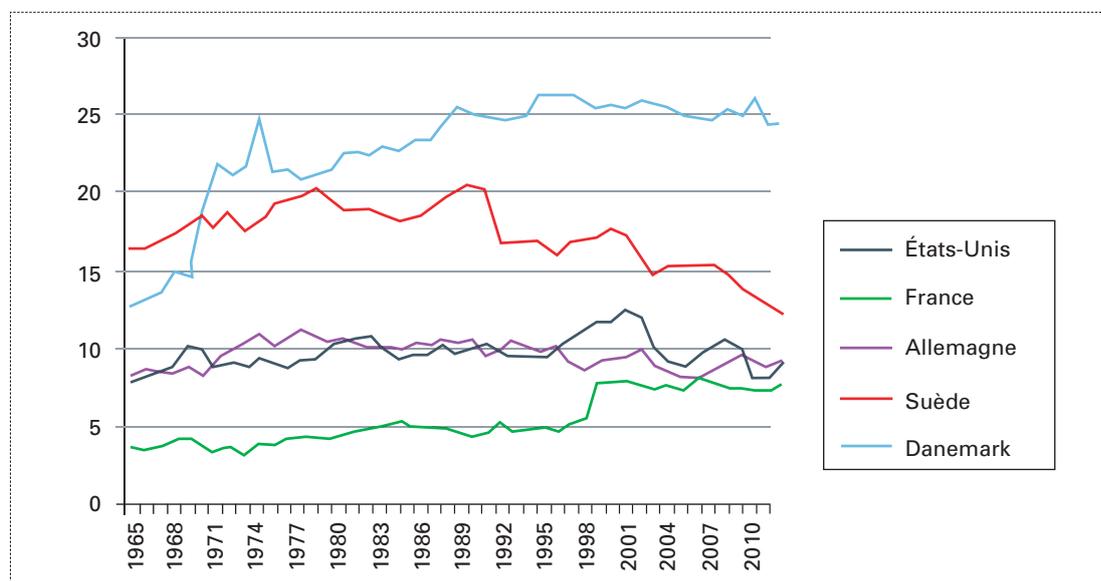
la contribution sociale généralisée (CSG). Ce prélèvement s'apparente en effet à un impôt proportionnel sur les revenus des personnes (Le Cacheux, 2008).

La tendance à une moindre progressivité de la fiscalité s'est manifestée d'abord dans les pays anglo-saxons (États-Unis et Royaume-Uni) dès le début des années 1980, avec une simplification souvent drastique du barème de l'impôt sur les revenus (réduction du nombre de tranches) et un abaissement marqué des taux marginaux supérieurs. L'Allemagne, les États-Unis et, dans une moindre mesure, la France entre 2002 et 2007, ont également mené plus récemment de telles politiques (graphique 3).

Cotisations sociales : des évolutions divergentes

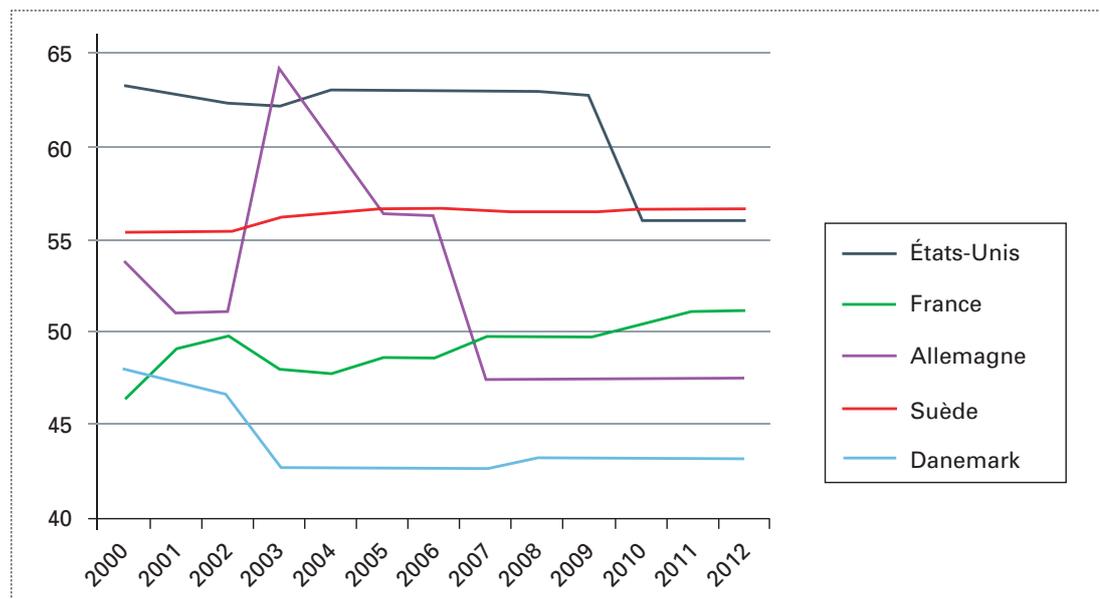
La montée en puissance des États-providence au cours des années 1960 et 1970 s'est accompagnée, dans la plupart des pays de l'OCDE, d'une très forte augmentation de la part des cotisations sociales – assises sur

2. Impôt sur les revenus des personnes, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (en % du PIB)



Source : OCDE.

3. Taux marginal supérieur de prélèvements sur les revenus salariaux*, quelques pays de l'OCDE, 2000-2012 (en %)



Source : OCDE.

* Calculé par l'OCDE, ce taux marginal indique le taux de prélèvement total (impôts sur le revenu et cotisations sociales salariales) que subit un gain supplémentaire de 1 euro de revenu salarial. Il tient compte des abattements et de la déductibilité des cotisations sociales de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

les seuls revenus d'activité et généralement proportionnelles, voire plafonnées – particulièrement prononcée en France, en Allemagne et en Suède (graphique 4). Toutefois, les divergences entre pays quant à l'ampleur de la protection sociale ou au choix de son mode de financement sont très sensibles : les États-Unis, dont la protection sociale est modeste, et le Danemark, où elle très étendue mais financée principalement par la fiscalité générale, se distinguent ainsi de la plupart de leurs partenaires. Plus récemment, les pays dont les cotisations sociales sont les plus lourdes ont entrepris des réformes visant à faire baisser la charge pesant sur les revenus du travail et à basculer une partie du financement de la protection sociale sur d'autres assiettes : ensemble des revenus des personnes, avec la CSG dans le cas de la France ; consommation, avec la TVA dans le cas de l'Allemagne. En Suède, c'est la

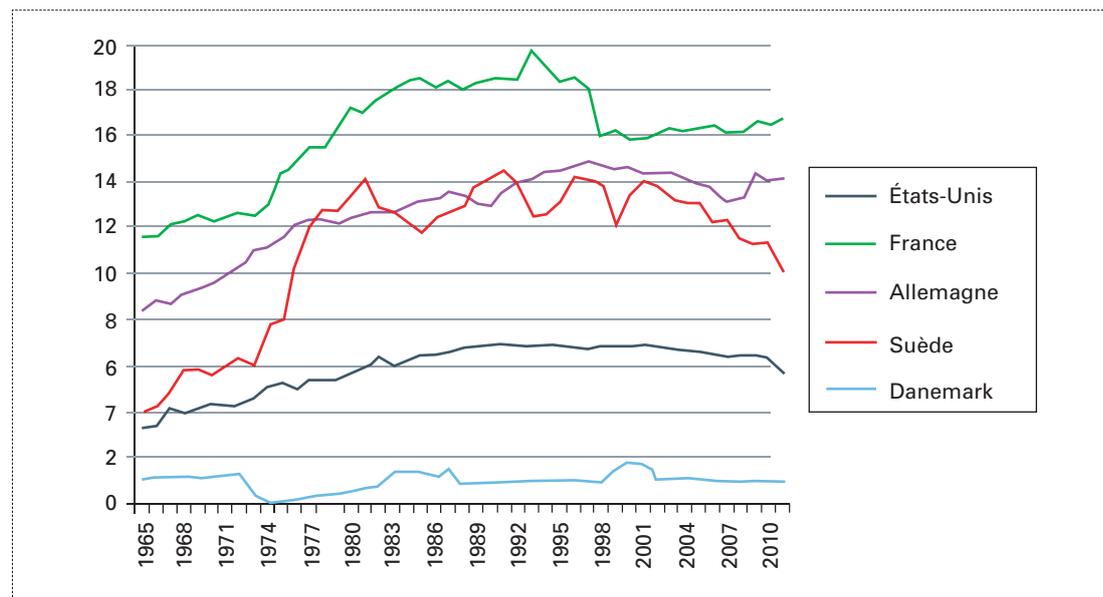
moindre générosité de la protection sociale qui explique la baisse de la part des cotisations sociales dans le PIB.

Comme l'ont illustré, en 2012, les débats en France sur la « TVA sociale » (Le Cacheux, 2012b) et le « pacte de compétitivité », qui crée un crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) destiné à alléger le coût de la main-d'œuvre, la recherche d'une meilleure compétitivité-coût continue de motiver les modifications de la fiscalité dans de nombreux pays.

Impôt sur les sociétés : baisse des taux et élargissement de l'assiette

Très fluctuantes par nature en raison de la forte sensibilité de son assiette à la conjoncture, la part des recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) dans le PIB ne présente pas de tendance nette au cours des

4. Cotisations sociales, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (en % du PIB)



Source : OCDE.

dernières décennies ; elle semblait même orientée à la hausse depuis le début des années 1990 dans de nombreux pays, du moins jusqu'à la Grande Récession de 2008-2009 (graphique 5).

La bonne tenue des recettes de l'IS en dépit d'une tendance assez générale et parfois très marquée à la baisse des taux statutaires d'imposition (graphique 6), symptôme parmi d'autres de la concurrence fiscale visant à attirer les entreprises ou la localisation de leurs bénéficiaires imposables, s'explique en partie par des politiques d'élargissement de l'assiette destinées à réduire les distorsions introduites par l'IS dans les choix des entreprises, notamment en matière de financement. Elle résulte aussi, pour partie, de la tendance observée avant la Grande Récession dans de nombreux pays, à l'augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée (Piotrowska et Vanborren, 2008).

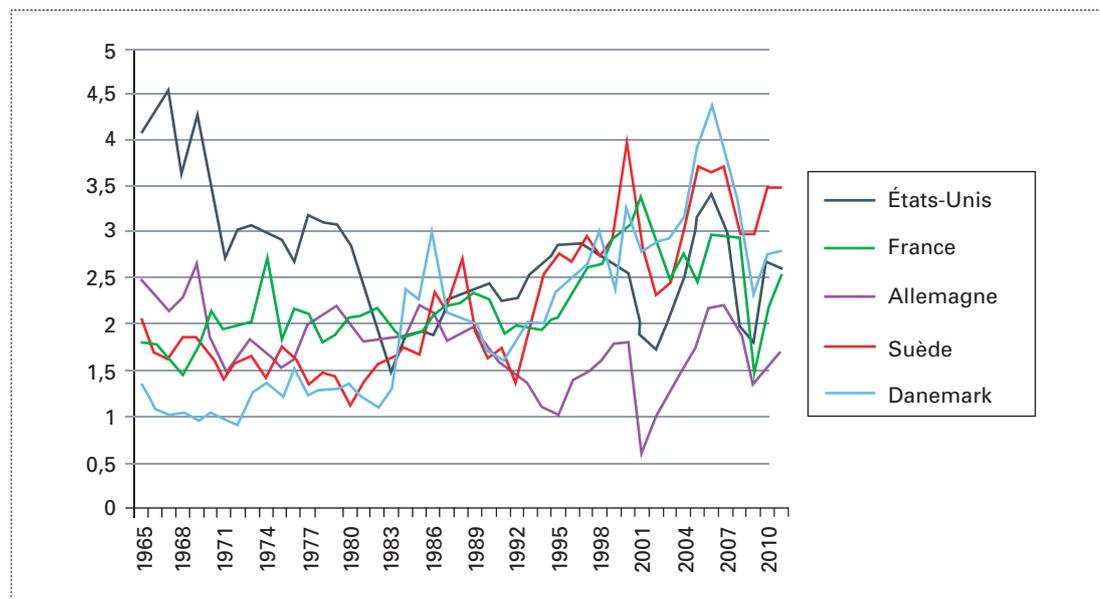
En dépit de ce maintien des recettes de l'impôt sur les sociétés, les gouvernements des pays développés ont manifesté, en 2013, leur

volonté de lutter contre l'évasion fiscale et la « planification fiscale agressive » des entreprises, notamment des grandes multinationales actives dans les services en réseau et l'internet. Cette priorité a été affichée lors de la réunion du G8 des 17-18 juin 2013 et dans les travaux récents de l'OCDE.

Impôts généraux sur la consommation

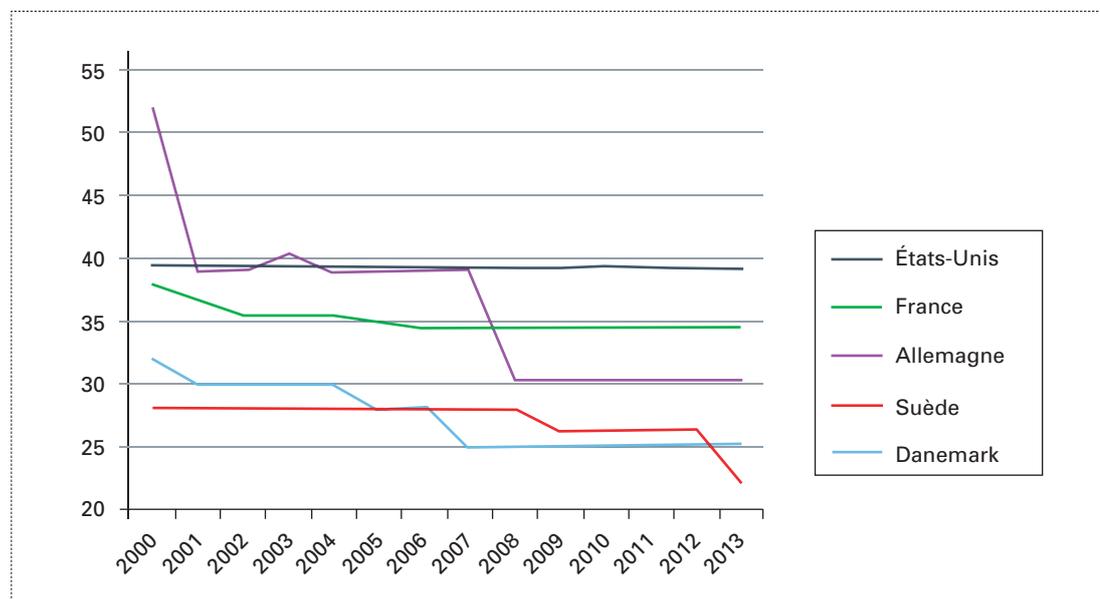
Dans un contexte d'ouverture croissante des économies nationales et de démantèlement progressif des barrières douanières tarifaires – au sein du GATT, puis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) –, il n'est guère surprenant de constater la montée en puissance, dans la plupart des pays, des taxes et impôts généraux sur la consommation (graphique 7), dont le principal est la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), présente dans la très grande majorité des pays – à l'exception notable des États-Unis : de tels impôts, à assiette large et à fort rendement, permettent en outre de taxer les importations et, dans le

5. Impôt sur les bénéfices des sociétés, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (en % du PIB)



Source : OCDE.

6. Taux statutaire d'imposition des bénéfices des sociétés, quelques pays de l'OCDE, 2000-2013 (en %)



Source : OCDE.

cas de la TVA, d'exonérer les exportations, ce qui en fait l'un des instruments privilégiés de la concurrence fiscale (Le Cacheux, 2012b). Sur ce plan, la France présente une évolution singulière, la part des recettes de TVA dans le PIB ne cessant de baisser depuis le début des années 1980, en raison de la multiplication des secteurs soumis à des taux réduits.

Accises

Très utilisées par les différents gouvernements jusque dans les années 1960, les taxes spécifiques sur la consommation ou l'usage de certains biens – les accises – ont vu leurs recettes se réduire tendanciellement dans tous les pays au cours des dernières décennies (graphique 8), en dépit de leur intérêt dans les politiques de santé publique (taxation de l'alcool et du tabac, notamment) et de protection de l'environnement (taxation des carburants, des activités polluantes, par exemple)².

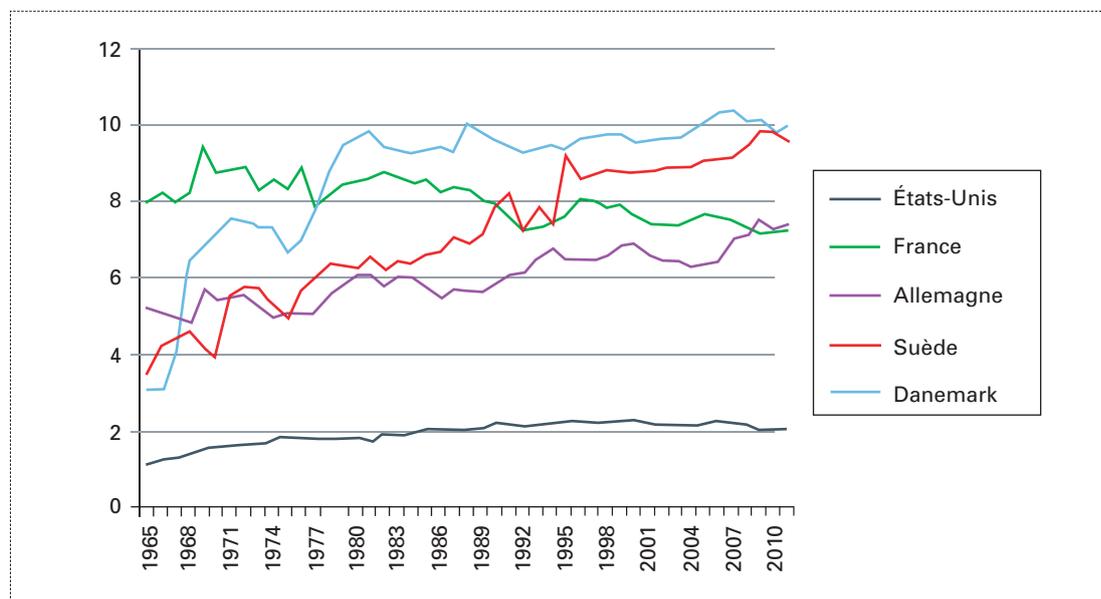
^[2] Le « paradoxe » de la fiscalité écologique – plus on en parle, moins on la met en œuvre et moins elle rapporte –, est souligné et détaillé dans Le Cacheux (2012a). Voir également *infra*.

Les composantes des systèmes de prélèvements obligatoires

Des structures fiscales nationales très disparates

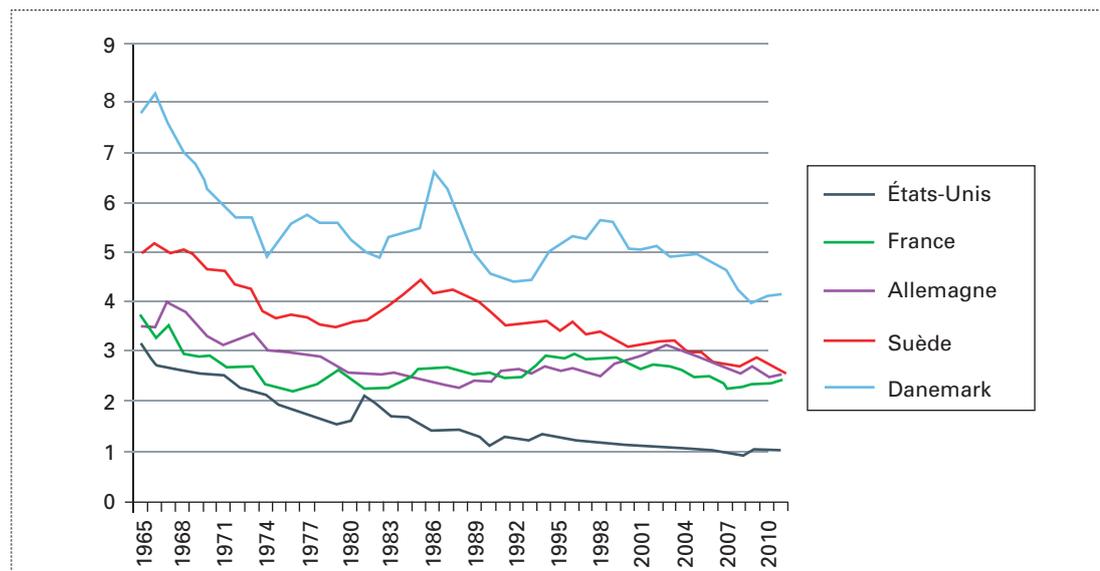
Bien que l'on puisse déceler des tendances communes dans les évolutions longues de la fiscalité des principaux pays développés, les structures fiscales nationales demeurent très différentes les unes des autres. Au sein même de l'Union européenne, ces différences sont très marquées, même si la France et l'Allemagne apparaissent comme assez proches (graphique 9) : importance des cotisations sociales et faiblesse de l'imposition des revenus des personnes dans les deux pays. Pourtant, la France se distingue de la plupart de ses partenaires par la faible part des recettes d'imposition de la consommation (TVA et accises).

7. Impôts généraux sur la consommation, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (en % du PIB)



Source : OCDE.

8. Accises, quelques pays de l'OCDE, 1965-2011 (en % du PIB)



Source : OCDE.

La difficile imposition du capital dans un monde ouvert

Les années récentes ont également vu la France se distinguer dans le domaine de l'imposition du capital et de ses revenus : alors que le taux implicite d'imposition du capital a eu tendance à baisser dans la plupart des pays, notamment au sein de l'UE (graphique 10), du fait de la concurrence fiscale s'exerçant sur une assiette très mobile, la France a, depuis 2010, beaucoup accru la charge fiscale sur le capital, notamment sur le patrimoine des personnes – rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2012 –, et sur les revenus et plus-values du capital³.

Les balbutiements de la fiscalité environnementale

Priorité affichée de la plupart des gouvernements des pays développés et des autorités européennes, la lutte contre les dégradations de l'environnement, et notamment contre le changement climatique, ne se traduit pas, loin s'en faut, par une montée en puissance de la fiscalité environnementale

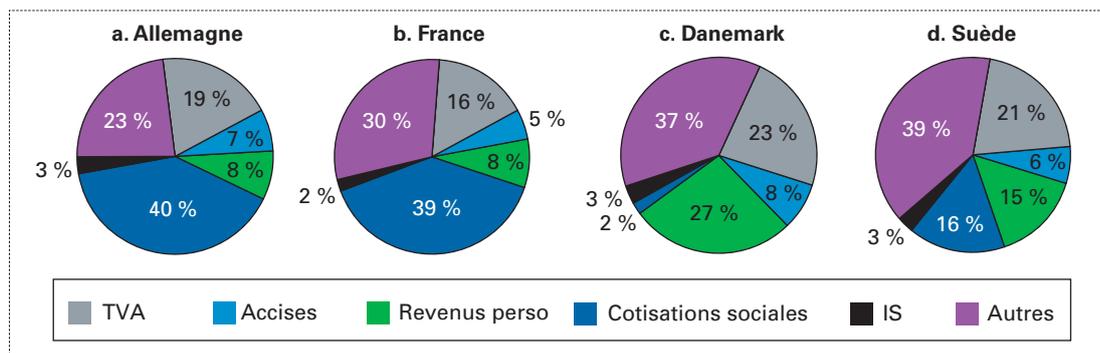
(Laurent et Le Cacheux, 2012 ; Le Cacheux, 2013). Ainsi, à l'exception des gouvernements de quelques pays d'Europe du Nord, les principaux pays n'ont pas sensiblement accru l'imposition de l'énergie ; la France l'a même réduite depuis un peu plus d'une décennie (graphique 11).

À la veille de changements importants ?

Les changements observés au cours des dernières décennies dans les structures fiscales des principaux pays de l'OCDE résultent en grande partie des réactions des différents gouvernements aux évolutions économiques, et notamment à la mondialisation, qui a considérablement accru la mobilité de certaines assiettes fiscales. En dépit de tendances communes, les structures fiscales nationales demeurent sensiblement hétérogènes, reflétant les différences de tradition fiscale et des choix politiques différents, notamment au sein de l'UE, où l'harmonisation fiscale demeure un horizon lointain.

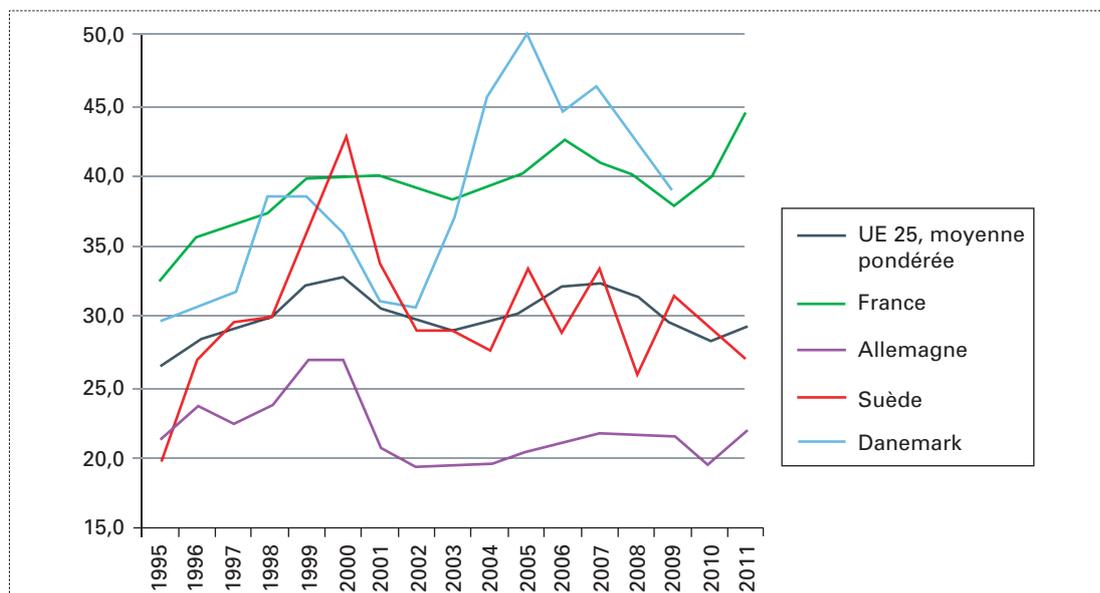
^[3] Le graphique ne reflète qu'une partie de cette hausse récente, les lois de finances pour les années 2012 et 2013 ayant encore alourdi cette fiscalité.

9. Structure des recettes fiscales dans quatre pays européens en 2011 (en % du total des recettes de prélèvements obligatoires)



Source : Eurostat.

10. Taux d'imposition implicite du capital et de ses revenus*, 1995-2011 (en %)



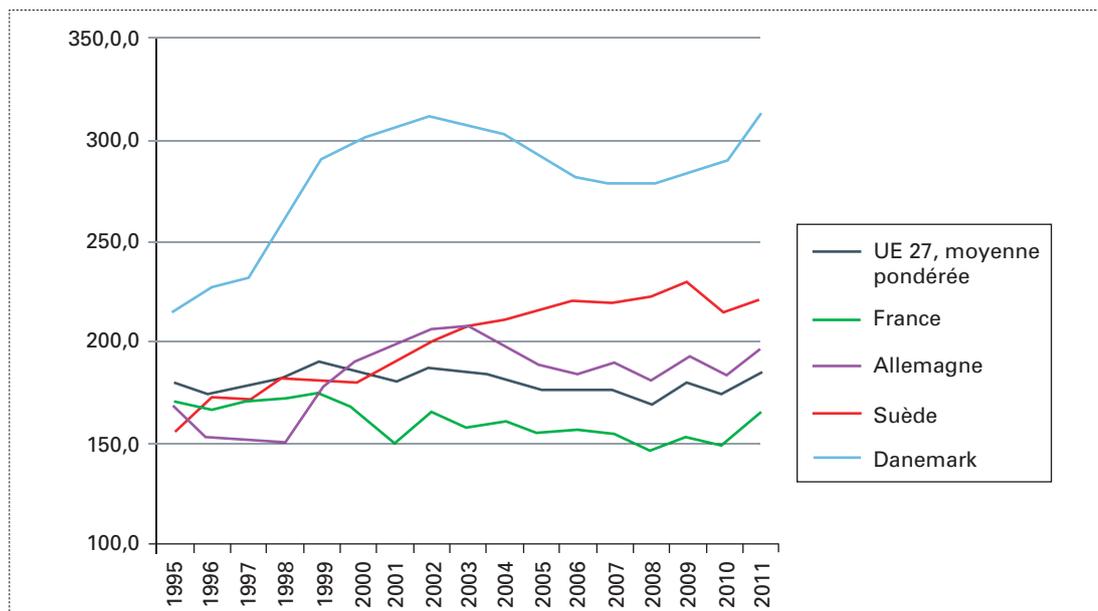
Source : Eurostat.

* Ce taux implicite est calculé en rapportant les recettes des différents impôts frappant le capital et ses revenus au total des revenus du capital, tel qu'il apparaît dans les comptes nationaux.

Les évolutions technologiques – notamment avec le commerce en ligne et les possibilités nouvelles, pour les entreprises multinationales, de délocaliser leurs profits – et les dégradations environnementales présentent aux autorités des pays de l'OCDE de nouveaux défis en matière de taxation. Ceux liés à l'évasion fiscale des multinationales ont été très médiatisés et

semblent susciter des réactions fermes des principaux gouvernements et des instances internationales ; ceux liés à l'écologie paraissent, en revanche, singulièrement négligés presque partout, comme si la « crise » incitait à différer un rééquilibrage pourtant nécessaire des fiscalités nationales en faveur du travail et au détriment des ressources naturelles (Le Cacheux, 2012a).

11. Taux d'imposition implicite de l'énergie*, 1995-2011 (en %)



Source : Eurostat.

* Ce taux implicite est calculé en rapportant les recettes des taxes frappant les différentes sources d'énergie aux dépenses totales d'énergie, telles qu'elles apparaissent dans les comptes nationaux.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **LANDAIS C., PIKETTY T. et SAEZ E.** (2011), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Seuil/ La République des idées.

❖ **LAURENT É. et LE CACHEUX J.** (2012), *Économie de l'environnement et économie écologique*, Paris, Armand Colin, coll. « Coursus ».

❖ **LE CACHEUX J.** (2008), *Les Français et l'impôt*, Paris, La Documentation française/ Odile Jacob, coll. « Débat public ».

❖ **LE CACHEUX J.** (2012a), « Soutenabilité et justice économique : fins et moyens d'une réforme fiscale »,

in Allègre G. et Plane M. (2012), *Débats et politiques*, *Revue de l'OFCE*, n° 122, avril, <http://www.ofce.sciences-po.fr/publications/revue122.htm>.

❖ **LE CACHEUX J.** (2012b), « Pas de « TVA sociale », mais une « CSG sociale » ? *Blog de l'OFCE*, 12 juillet, <http://www.ofce.sciences-po.fr/blog/?p=2363>.

❖ **LE CACHEUX J.** (2013), « La fiscalité écologique dans les pays de l'OCDE : bien en-deçà des ambitions affichées », *Cahiers français* n° 374, Paris, La Documentation française.

❖ **OCDE**, *Statistiques des recettes publiques*, différentes années, http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/revenue-statistics_19963726.

❖ **PIOTROWSKA J. et VANBORREN W.** (2008), « The corporate income-tax rate-revenue paradox : Evidence in the EU », *Taxation Papers*, n° 12-2007, février, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_12_en.pdf.

Les politiques sociales sont particulièrement menacées en période de restriction des dépenses publiques. Partout en Europe, la crise des dettes souveraines a amené à durcir les règles de l'indemnisation du chômage, du système de retraites et de l'assurance maladie. Ce contexte d'austérité renforce les dynamiques engagées dès les années 1980-1990 sous l'effet des influences libérales : les politiques de l'emploi se concentrent sur les incitations à la reprise d'un travail tandis qu'une partie croissante de l'assurance maladie et des retraites est transférée au secteur privé, l'intervention publique se recentrant sur les publics les plus défavorisés. Selon Philippe Batifoulier, ces évolutions, fondées sur l'idée que les politiques sociales constituent avant tout un « coût », s'avèrent particulièrement néfastes en termes de bien-être et d'équité et sont de surcroît discutables d'un point de vue économique. Il défend au contraire une approche permettant de réconcilier efficacité économique et équité sociale.

Problèmes économiques

Les politiques sociales : quel avenir ?

© PHILIPPE BATIFOULIER

Université Paris Ouest

EconomiX UMR CNRS 7235

Des politiques qui persistent malgré la pression du contexte d'austérité

Les politiques sociales sont au cœur des enjeux contemporains. Pour les promoteurs des politiques d'austérité et de réduction de la voilure de l'intervention publique, les politiques sociales ne se résument plus qu'à des problèmes de déficit public. Le coût qu'elles

font peser à la collectivité menace leur survie et il est dorénavant nécessaire de maîtriser le « prélèvement social ». Pour les autres, le sacrifice des politiques sociales pour conserver ou sauver le « triple A » creuse les inégalités et amplifie les problèmes que l'on cherche à résoudre (le déficit public notamment), particulièrement en période de crise. Les opinions des premiers dominent actuellement celles des seconds et l'avenir semble promis à la poursuite de coupes sévères dans les budgets sociaux. Ainsi, si l'Europe sociale était restée timide jusque-là, les questions sociales ont désormais totalement disparu de l'agenda de l'Union européenne, autrement que sous la rubrique de la « dette publique »¹.

^[1] Excepté pour la lutte contre la grande pauvreté. Voir Barbier C. (2012).

Les politiques sociales semblent ainsi promises à un avenir plutôt sombre. Pour autant, la messe n'est pas encore dite. Elles font en effet de la résistance : en dépit des discours qui les dénigrent et des mots d'ordre des experts ou des gouvernements qui intiment « d'aller plus loin dans les réformes », elles n'ont pas disparu. Partout, les dépenses sociales publiques par habitant sont plus élevées en 2009 qu'en 2003 (cf. tableau). Si le niveau de l'augmentation diffère selon les pays, il est général, y compris pour ceux qui ne sont pas considérés comme des modèles d'intervention sociale comme les États-Unis ou le Royaume-Uni.

Cette résistance résulte de plusieurs facteurs-clefs :

- si les politiques sociales sont devenues un instrument de soutenabilité financière des économies, elles restent un outil primordial de soutenabilité sociale. Elles sont sources de bienfaits pour la population et portent l'aspiration des peuples à vivre mieux ;
- les politiques sociales prennent souvent la forme d'un revenu pour leurs bénéficiaires sous forme de prestations de retraite, d'assurance chômage ou au titre de la famille.

1. Total des dépenses sociales publiques par habitant (en dollars courants et PPA)

	2003	2006	2009
France	8178,4	9377	10799,5
Allemagne	7872,3	8770,6	10013,4
Italie	6601,2	7586,8	8966
Royaume-Uni	6000,8	7136,3	8365,9
Suède	9153,2	10156,1	11134,7
États-Unis	6127,1	7101,1	8713,3
Japon	5024,2	5925,6	7276,7
OCDE	5433,4	6347,1	7604,9

Source : OCDE(2012), *Questions sociales: tableaux-clés de l'OCDE*.

C'est le cas aussi des minima sociaux (RSA socle, allocation de parent isolé, allocation d'adulte handicapé, etc.) qui constituent souvent l'unique revenu du foyer. Dans le cas de la santé ou de l'éducation, les revenus versés sont complétés par des prestations en nature (comme le remboursement de la séance de médecin). Comme la dépense publique est un revenu, diminuer les politiques sociales revient à priver certains individus de ressources financières. En France, 37 % du revenu disponible brut des ménages est socialisé. Si on ajoute les transferts sociaux en nature, c'est 45 % du revenu que l'on doit aux politiques sociales. Amputer les politiques sociales, c'est donc appauvrir les individus² ;

- enfin, si elles sont particulièrement menacées en période d'austérité, les politiques sociales restent absolument nécessaires en temps de crise. Elles ont en effet un rôle de stabilisateur automatique : quand les revenus d'activité diminuent du fait de la crise et du chômage, le maintien des dépenses sociales soutient la demande et limite la crise. Réduire les prestations sociales peut alors mécaniquement anémier une activité déjà ralentie et creuser un déficit public, faute de recettes fiscales et sociales tirées de l'activité économique.

On ne doit pas en déduire que rien n'a changé en matière de politique sociale et que les discours et les idées à la mode ne font qu'effleurer des systèmes sociaux qui restent enracinés dans l'histoire politique des différents pays. Les politiques sociales ont subi de profondes mutations sous l'effet notamment du changement de référentiel de politique macroéconomique (le référentiel néoclassique a supplanté le référentiel keynésien) et sous l'effet d'alternances politiques libérales ou sociales libérales qui ont cherché à introduire des mécanismes de marché dans les systèmes de solidarité. La subordination des politiques sociales au marché du travail en fournit une illustration.

^[2] Voir la démonstration de Ramaux C. (2012), *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et Une Nuits.

Les politiques sociales sous l'emprise du marché du travail

Des politiques sociales pour ou contre l'emploi ?

Parce qu'elles permettent aux individus d'acquérir des ressources indépendamment d'une rémunération de leur travail, les politiques sociales ont été souvent suspectées d'encourager l'oisiveté. Ainsi, faut-il préférer rester au RSA socle (ex RMI) ou accepter un emploi payé au SMIC à mi temps ? Le revenu gagné est sensiblement le même mais l'emploi rémunéré comporte des coûts (le transport, la garde des enfants, la « désutilité du travail »). Aussi, selon la théorie économique standard, un individu supposé rationnel (c'est-à-dire opportuniste et calculateur) aura tendance à rester volontairement en non-emploi. Une telle conception met en avant le rôle des caractéristiques individuelles dans le chômage et non l'absence de croissance économique. Elle impute la responsabilité du chômage aux chômeurs eux-mêmes. Si l'exemple est caricatural, les conséquences de politique économique ne le sont pas. La théorie recommande en effet de modifier les incitations pour « rendre le travail payant ». Il ne s'agit pas de renoncer aux dépenses sociales mais de les rendre « actives », c'est-à-dire favorables à la recherche d'emploi. Une telle stratégie transite par l'« activation » des individus eux-mêmes au travers du durcissement des mécanismes d'assurance chômage ou par une prime à l'acceptation d'un emploi. Le RSA chapeau s'inscrit dans cette logique³. Il vise à donner une aide sociale en contrepartie de l'acceptation d'un travail. L'aide est ainsi subordonnée à la bonne volonté des bénéficiaires.

Cette logique de contrepartie met les chômeurs sous pression. Elle relève d'une logique de *workfare* du nom du programme apparu aux États-Unis dans les années 1970 et qui a subordonné le versement d'une aide sociale au fait de travailler. Sans se substituer au *welfare*, le *workfare* a été investi d'une logique

de réinsertion. Il s'est mué en dynamique de flexibilisation du marché du travail⁴. En effet, ces politiques sociales présentent l'inconvénient de subventionner les « petits boulots » et d'alimenter le « précarariat ». L'incitation à la baisse de la qualité de l'emploi favorise la pauvreté laborieuse et l'insécurité sociale. Le travail qui est offert est trop déconnecté des solidarités collectives pour constituer un véritable emploi. En mettant en avant la logique du donnant-donnant, ces politiques sociales reposent sur une interprétation contractuelle de la solidarité qui remplace la solidarité comme construction collective inconditionnelle (Castel, 1995, 2003).

Le développement de la pauvreté laborieuse et l'importance du nombre des « sans salaires fixes », auxquels concourent ces politiques sociales, ont conduit *a contrario* à donner une plus grande résonance à la proposition de revenu universel. Cet autre avenir rêvé pour les politiques sociales rencontre en effet un écho grandissant au fur et à mesure que la subordination des politiques sociales à la loi du marché du travail conduit à déliter le lien social. Si l'amélioration de la qualité du travail est de nature à restaurer la dignité des personnes, on peut aussi recommander la création d'un revenu garanti pour tous. Dans cette perspective, la proposition de revenu de base inconditionnel consiste à verser à chaque individu, de la naissance à la mort, un revenu mensuel sans contrepartie et de niveau élevé. Un tel revenu⁵ est cumulable avec les revenus du travail et vise à sortir de l'insécurité sociale.

Les cotisations sociales sur la sellette

Le même débat se retrouve autour des cotisations sociales qui font l'objet d'une offensive de grande ampleur au nom de la compétitivité des entreprises. Dans une période de chômage massif et persistant, le prélèvement, sous forme de cotisations sociales, sur des salaires perçus (cotisations salariales) et sur des salaires versés (cotisations patronales)

[3] Il s'inscrit aussi dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le mécanisme d'intéressement se calcule de la façon suivante : RSA = revenu minimum garanti - 38 % des revenus d'activité.

[4] Cf. Krinsky J. (2004), « Le *workfare*. Néolibéralisme et contrats de travail dans le secteur public aux États-Unis », *Les notes de l'ITRES*, n° 8, novembre-décembre.

[5] Il s'agit ici de la version non libérale du revenu universel. Dans la version libérale, initiée par M. Friedman sous le terme d'impôt négatif, il s'agit de permettre aux individus les plus pauvres de l'être un peu moins, sans émancipation du revenu du travail. Il existe de nombreuses versions du revenu universel, de ses options philosophiques à son financement. Parmi l'abondante littérature sur le sujet, voir par exemple la *Revue du MAUSS* (n° 7, 1996) ainsi que l'ouvrage suivant : Vanderborght Y. et Van Parijs P. (2005), *L'allocation universelle*, Paris, La Découverte, coll. « Repères » (2005). Cf. également le numéro 73 de 2013 de la revue *Mouvements*.

est considéré comme alourdissant artificiellement le coût du travail. Ce dernier est composé du salaire et des cotisations sociales, qui sont donc deux solutions pour le réduire. C'est l'option « cotisations sociales » qui s'est imposée et le problème du coût du travail est ainsi transformé en problème de financement des politiques sociales. C'est pourquoi les cotisations sociales sont très largement considérées comme des fardeaux, comme en témoigne la popularisation du terme « charges ».

Si elles constituent toujours l'essentiel du financement de la protection sociale française, elles ont été drastiquement réduites avec le temps. Le déficit des comptes sociaux (le « trou de la sécu ») se nourrit mécaniquement de cette privation volontaire de recettes.

Cette évolution conduit aussi à changer de système. La baisse des cotisations impose de chercher d'autres sources de financement et de modifier l'assiette des contributeurs. Ainsi, la contribution sociale généralisée (CSG), taxe proportionnelle sur les revenus créée en 1991, est largement montée en gamme ensuite. Elle met dorénavant à contribution les détenteurs de revenus de transfert (retraités et chômeurs). La bataille des charges se poursuit aujourd'hui avec le projet de « TVA sociale » qui vise à transférer une partie du financement des dépenses sociales, des employeurs vers les consommateurs. Ce nouveau modèle vise à adapter la politique sociale à l'offre et non plus à la demande. L'État-providence doit désormais être au service des entreprises au nom de la compétitivité. Or, les cotisations sociales ne sont rien d'autre que du salaire socialisé (cotiser, c'est par exemple s'ouvrir des droits pour la retraite). Leur diminution érode ce salaire et participe ainsi à la baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée au bénéfice des profits⁶.

La privatisation des politiques sociales

L'un des traits dominants des politiques sociales aujourd'hui est la réduction de leur

périmètre et de leur générosité, surtout en matière de santé et de retraite⁷. Les prestations familiales ont décroché par rapport à l'évolution du niveau de vie. L'État a réduit sa contribution au financement du logement social. La proportion de chômeurs indemnisés a baissé. C'est surtout en matière de santé et de retraite que les changements sont les plus marqués. Il en va ainsi parce que ces deux postes représentent près de 80 % des dépenses sociales en France et sont responsables de l'essentiel du déficit de la Sécurité sociale.

En matière de santé, le patient est davantage mis à contribution. Les politiques dites de « partage des coûts » se composent de tickets modérateurs, forfaits ou franchises. Généralisées en Europe, elles pèsent sur le budget des ménages qui doivent acquitter aussi, en France tout particulièrement, des dépassements d'honoraires parfois très lourds, y compris à l'hôpital public. Le transfert de charge vers le patient s'est accéléré depuis les années 2000 et la Sécurité sociale ne rembourse plus aujourd'hui que la moitié des soins courants⁸.

Les réformes successives des retraites ont programmé partout une baisse marquée des taux de remplacement (la différence entre le dernier salaire et la première retraite). En France, avec les réformes de 1993 et 2003, le taux de remplacement va perdre 15 points en moyenne à horizon 2050 et ainsi amputer le revenu des futurs retraités. La réforme des retraites y est particulièrement dure. La durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein est de 41 ans en 2012 et 41,5 en 2020. Seuls cinq pays exigent encore davantage (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique ainsi que l'Italie et le Royaume-Uni pour les hommes). Pourtant, par rapport à de nombreux pays développés, la France bénéficie d'une démographie plus dynamique et donc de besoins de financement moindres. Dans un contexte où la France a un taux d'emploi des seniors très faible et où l'amplitude des carrières salariales se réduit, rares sont ceux

[6] Cf. Friot B. (2012), *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute.

[7] Cf. Batifoulier P., Concialdi P., Domin J.-P. et Sauze D., « Revaloriser et étendre la protection sociale », in Les Économistes atterrés (2011), *Changer d'économie*, Paris, Les liens qui libèrent.

[8] Il s'agit des soins non hospitaliers des personnes qui ne sont pas en ALD. Voir DREES, Comptes de la santé, 2009.

qui parviendront à acquérir des droits à une retraite à taux plein avant 67 ans.

Ces évolutions ont pour objet de diminuer la dépense publique mais pas la dépense totale. Les individus sont en effet invités à pallier la restriction de la protection sociale collective par un recours plus grand aux assurances privées, les mutuelles complémentaires pour les dépenses de santé et les produits de capitalisation (assurance vie, plan d'épargne retraite) pour les retraites. Ces évolutions sont orchestrées par les pouvoirs publics. Le droit à l'accès aux soins s'est progressivement transformé en droit à l'assurance complémentaire, notamment avec la récente complémentaire d'entreprise obligatoire. L'épargne retraite est quant à elle encouragée à grand coup d'incitations fiscales (baisses d'impôt) et d'exonération de cotisations sociales (pour les plans retraite d'entreprise).

Cette mutation est profonde. Elle modifie l'architecture de la protection sociale en substituant de la protection privée à la protection publique. Elle conduit donc à augmenter la dépense sociale privée. Elle consolide le rôle des entreprises dans les politiques sociales et développe le marché des assurances santé et retraite qui sont des secteurs lucratifs pour les groupes financiers. Si les opérateurs privés sont plus coûteux que l'opérateur public (du fait de multiples coûts pour payer les commerciaux, les actuaires, les gestionnaires de risque ou les avocats), leur chiffre d'affaires augmente avec le retrait de l'assurance publique. En développant l'espace de libre prévoyance, les protections sociales s'individualisent et se déconnectent des solidarités collectives.

La délégation de politique sociale à des opérateurs privés se manifeste également par un soutien à la consommation des ménages sous forme de chèque service ou d'incitations fiscales. Cette subvention de consommation sociale est particulièrement développée dans la petite enfance et la perte d'autonomie des personnes âgées. Mais ces mesures bénéficient avant tout aux catégories aisées de la population qui peuvent s'offrir un service à

la personne et bénéficiaire de la niche fiscale. Cette stratégie alimente aussi la précarité de l'emploi. Ainsi, les travailleurs (en fait les travailleuses) de la dépendance qui viennent aider les personnes âgées pour les actes de la vie quotidienne sont bien souvent dans des situations précaires : mal payés, parfois au quart d'heure avec une très grande amplitude horaire, ils doivent aussi faire face aux attentes émotionnelles de la famille.

Des politiques sociales sélectives

Une solidarité de plus en plus ciblée

Le transfert de charge du public vers le privé est foncièrement inégalitaire. L'épargne retraite suppose un revenu suffisant. Le relèvement des barrières d'âge (à 62 ans) pénalise les catégories les plus modestes car l'espérance de vie à la retraite reste très inéquitable. Affirmer que le temps gagné sur la mort doit être du temps de travail mérite débat quand l'espérance de vie en bonne santé est de 63 ans en moyenne. Les complémentaires santé sont quant à elles inégalement réparties. Certains patients en sont dépourvus et tous n'ont pas accès à une complémentaire de qualité. Ce sont les plus malades qui ont par définition le plus besoin de soins qui ont les complémentaires les moins couvrantes. Le renoncement aux soins essentiels, les retards de soins et les reports vers l'hôpital qui s'ensuivent sont alors plus coûteux pour la collectivité⁹.

Avec le transfert vers la libre prévoyance, les politiques sociales ne combattent plus les inégalités mais les creusent. Les pouvoirs publics sont alors amenés à mettre en place des mesures correctives visant à épargner certains bénéficiaires des dispositifs infligés aux autres. Ainsi, les nouvelles règles en matière de retraite sont valables pour tous sauf pour ceux qui ont commencé à travailler tôt, qui ont élevé trois enfants, qui ont un métier pénible (à définir) ou qui ont été reconnus comme « invalides ». En protégeant

^[9] Cf. *Revue du MAUSS* n° 41.

les plus fragiles, on espère légitimer l'effort demandé à tous les autres.

Dans la même perspective, l'aggravation des inégalités d'accès aux soins a conduit à installer ou développer des mécanismes protecteurs pour certains soins et/ou certains patients qui se voient exonérés de la contribution financière qui est demandée aux autres. Il en va ainsi des dispositifs destinés aux plus pauvres (la CMUC en France, les plafonds annuels de dépenses ailleurs, un meilleur remboursement pour les bénéficiaires de l'intervention majorée selon le revenu en Belgique, Medicaid aux États-Unis, etc.), aux plus malades (un plafond spécifique en Allemagne, le dispositif « affection de longue durée » en France, la prise en charge des « frais exceptionnels de maladie » aux Pays-Bas, etc.) ou aux plus âgés (Medicare aux États-Unis, remboursement majoré pour les personnes âgées dépendantes en Belgique, exonération de reste à charge pour les moins de 18 ans et plus de 60 ans au Royaume-Uni). Ces dispositifs de solidarité ciblée sont coûteux et activent des dépenses nouvelles. Ils sont aussi à l'origine d'inégalités supplémentaires liées aux effets de seuils (financiers ou de maladie), à la stigmatisation dont peuvent être victimes les bénéficiaires et à l'existence d'un non-recours important.

Cette solidarité ciblée induite également une fragmentation des droits sociaux. La segmentation des bénéficiaires paraît souvent insuffisante pour ceux qui bénéficient du ciblage car, par exemple, il existe toujours des restes à charge élevés pour les patients en ALD. Elle peut paraître en outre insupportable aussi pour les autres assurés qui n'en bénéficient pas et qui restent soumis à la dureté des réformes. En délaissant le droit commun, le ciblage conduit à une défiance envers les institutions qui prennent en charge les politiques sociales. Cette défiance est alimentée par l'hostilité vis-à-vis des personnes protégées et des plus pauvres en particulier que nourrit la médiatisation de la thématique des fraudeurs aux prestations sociales. Les catégories

non protégées par le ciblage ne voient pas, ou moins, l'intérêt de payer pour la solidarité, ce qui peut conduire à un risque de sécession sociale et fragiliser grandement les politiques sociales.

Quel investissement social ?

En justifiant les choix, la notion d'investissement social constitue alors un horizon possible des politiques sociales en quête de légitimité. Ce nouveau paradigme met en avant la préparation de l'avenir axée sur l'économie de la connaissance et permettant à une main-d'œuvre qualifiée et flexible de s'adapter à un environnement mouvant. Des individus davantage protégés sont moins rétifs au changement. Un tel investissement social peut être lu dans les termes du néolibéralisme et avoir pour objectif de rendre la flexibilité moins précaire et plus acceptable. On peut en avoir une lecture différente qui met en avant une politique sociale productive, réconciliant les buts économiques et sociaux. La politique sociale est alors moins un coût qu'une façon de préparer efficacement l'avenir (Morel *et al.*, 2013). Dans cette optique, l'investissement dans l'enfant (dans sa santé, dans les dépenses d'éducation, dans les places en crèche, etc.) apparaît déterminant. Il permet de minimiser le risque de transmission de la pauvreté tout en cherchant à augmenter la possibilité de transmission intergénérationnelle du savoir, ce qui est source de croissance économique.

En cherchant à réconcilier l'efficacité économique et l'équité sociale, la notion d'investissement social peut contribuer à sortir les politiques sociales du dénigrement dont elles font l'objet. Cependant, le risque est grand que cette notion soit instrumentalisée pour opposer les bénéficiaires entre eux en nourrissant le discours ambiant d'une guerre des générations qu'auraient développées les politiques sociales. La vision d'une horde de retraités qui va plomber les comptes sociaux s'est solidement installée. En accordant toujours plus de dépenses aux plus âgés sous forme de pension de retraite, de prestations

pour la perte d'autonomie ou de dépenses de santé pour la fin de vie, les jeunes générations auraient été sacrifiées et devraient, de plus, payer la dette sociale léguée par les anciens. Cette vision est caricaturale : en effet, le paiement de la dette sociale se traduit davantage par un transfert, au sein d'une même génération, de la collectivité vers les rentiers, que par un transfert intergénérationnel. Opposer les crèches aux EHPAD (établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes) est tout aussi stérile. En allant à l'encontre de l'universalisation des droits, la sélection de l'investissement nourrit la crise de légitimité

des politiques sociales. Enfin, investir pour demain dans l'enfant peut aussi conduire à un risque de pauvreté aujourd'hui s'il s'agit d'un prétexte pour supprimer les dépenses sociales publiques. Pour investir dans l'enfant demain, il est nécessaire de soutenir les mères dans le présent, y compris en leur permettant de gérer la dépendance de leurs parents aussi bien sur le plan financier qu'organisationnel. C'est l'investissement social tout au long de la vie qu'il convient de valoriser.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **BARBIER C.** (2012), « Quelle destinée pour la politique sociale de l'Union européenne ? De la stratégie de Lisbonne à l'Europe 2020 : évolution du discours politique », *Revue internationale du travail*, vol. 5, n° 4.

❖ **CASTEL R.** (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*.

Une chronique du salariat
Paris, Folio essais.

❖ **CASTEL R.** (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil, La République des idées.

❖ **REVUE DU MAUSS N° 41**, *Marchandiser le soin nuit gravement à la santé*, Paris, La Découverte/MAUSS, 2013.

❖ **MOREL N., PALIER B. et PALME J.** (2013), « The Long Road towards a Social Investment Welfare State » in Hasmath R. et Smyth P. (eds.), *Inclusive Growth, Welfare and Development Policy : A Critical Assessment*.

↓ COMPLÉMENT

RETRAITES : LES PROPOSITIONS DU RAPPORT MOREAU

La Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau a présenté ses pistes de réforme le 14 juin 2013. Ce rapport répond à la nécessité de rééquilibrer la branche vieillesse des comptes de la protection sociale, qui présenterait selon le Conseil d'orientation des retraites (COR) un besoin de financement de 20 milliards d'euros d'ici 2020. Ses propositions doivent nourrir la concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux durant l'été 2013 et déboucher en septembre sur un projet de loi. Les propositions de la Commission reposent sur deux grands scénarios :

- le premier répartit les efforts à hauteur de deux tiers pour les actifs et d'un tiers pour les retraités ;

- le second les répartit à parts égales.

Ces différents scénarios combinent dans des proportions variables des mesures correspondant à trois leviers d'action : la création de nouvelles recettes, la réduction des dépenses et l'accélération du calendrier d'allongement de la durée de cotisation.

Outre la voie classique de la hausse des cotisations, le rapport met en avant, pour augmenter les recettes, une réforme de la fiscalité qui s'applique aux retraités. Ceux-ci bénéficient en effet d'avantages fiscaux : abattement de 10 % pour frais professionnels alors qu'ils ne supportent plus ce type de dépense, majoration de pension pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants, taux de CSG réduit... En 2012, la Cour des Comptes avait évalué le coût pour les finances publiques de ces dispositifs dérogatoires à 12 milliards d'euros par an. Cette piste de réforme s'appuie en outre sur le fait que les retraités ont désormais un niveau de vie moyen très proche voire légèrement supérieur à celui de l'ensemble des Français. En 2009, les plus

de 65 ans avaient ainsi un niveau de vie moyen de 22 530 euros contre 22 470 pour l'ensemble de la population. Pour les 65-74 ans, celui-ci s'élevait même à 23 860 euros. Le niveau de vie médian des 65 ans et plus reste en revanche inférieur de 6,4 % à celui des personnes d'âge actif (1).

La réduction des dépenses pourrait prendre la forme d'une baisse du niveau des pensions via les règles de revalorisation des pensions ou de calcul des salaires de référence (mécanismes de désindexation).

L'accélération du calendrier d'allongement de la durée de cotisation (nombre de trimestres requis pour une retraite à taux plein) mis en place en 2003 ne serait pour sa part possible qu'à partir de 2018. Il est en effet fixé par décret pour les générations qui partiront avant cette date.

La Commission énonce en outre un certain nombre de recommandations destinées à améliorer l'équité et la lisibilité du système ainsi qu'à assurer sa viabilité à long terme :

- mieux prendre en compte la pénibilité de certains métiers ;

- améliorer la situation des polypensionnés et des personnes (notamment les femmes) aux carrières morcelées ;

- aligner les règles de calcul des pensions des régimes de la fonction publique sur celles du régime général ;

- conserver au-delà de 2020 la règle de l'allongement de la durée de cotisation en fonction de l'accroissement de l'espérance de vie. Instaurée par la réforme des retraites de 2003, cette règle préconise de partager le gain de longévité entre le maintien en activité (pour deux tiers) et la retraite (pour un tiers).

Problèmes économiques

(1) INSEE (2013), *Les revenus et les patrimoines des ménages – Édition 2013*, avril.

Destinées à maintenir le niveau de revenu des chômeurs, réduire le chômage et augmenter le taux d'emploi de la population, les politiques de l'emploi sont particulièrement mises à l'épreuve en période de crise. Au cours des cinq dernières années, les pays avancés ont élaboré de nouveaux dispositifs – dont certains sont temporaires –, afin de faire face à la forte progression du chômage. Christine Erhel rappelle la pluralité des objectifs des politiques de l'emploi ainsi que la variété des traditions nationales en la matière, avant de faire le point sur leurs grandes orientations depuis 2008. Si le contexte de crise crée de nouveaux besoins, la mise en place de mesures d'envergure est limitée par l'austérité budgétaire.

Problèmes économiques

Les politiques de l'emploi : des objectifs multiples

© CHRISTINE ERHEL

Maître de conférences en économie
à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Directrice de l'unité de recherche POPEM (Politiques publiques et emploi) au Centre d'études de l'emploi

Face à un chômage record, les politiques de l'emploi sont au cœur de l'actualité française, avec la création de nouveaux dispositifs en 2012-2013 (emplois d'avenir, contrats de génération). Elles semblent également retrouver une place dans le débat européen avec le lancement de projets d'interventions en faveur de l'emploi des jeunes (« paquet en faveur de l'emploi des jeunes » lancé par la Commission en décembre 2012 ; initiative franco-allemande annoncée le 28 mai 2013). De manière plus générale, elles ont été fortement mobilisées depuis la crise de 2008, même si les mesures de rigueur, particulièrement sévères

depuis 2010, conduisent dans certains pays à des restrictions dans l'assurance chômage, voire dans les services de soutien et d'aide à la recherche d'emploi.

L'analyse de ces politiques est complexe, que ce soit dans une perspective historique (du fait de la multiplicité des réformes observables depuis les années 1990), comparative (les modèles nationaux de politique de l'emploi sont très divers) ou dans une optique d'évaluation. En effet, il est essentiel de tenir compte de la multiplicité des objectifs, tant économiques que sociaux, des politiques de l'emploi. De plus, elles s'articulent avec d'autres sphères de la politique économique qui ont également des effets sur l'emploi, les politiques macroéconomiques et industrielles en particulier.

Une diversité d'objectifs

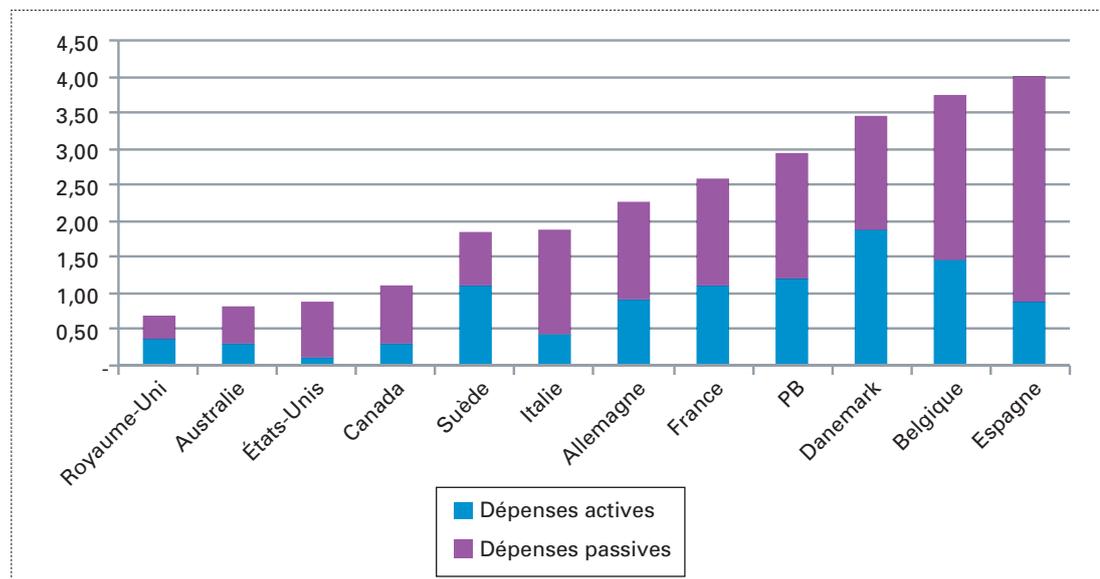
Dans une perspective économique, les politiques de l'emploi visent tout d'abord à

améliorer le fonctionnement du marché du travail – et notamment les délais d'appariement entre chômeurs et employeurs –, à réduire le chômage et à augmenter le niveau d'emploi. Toutefois, elles peuvent également poursuivre d'autres objectifs : corriger les inégalités entre groupes sociaux en encourageant l'emploi des plus fragiles (jeunes sans qualifications, chômeurs de longue durée), anticiper les besoins en matière d'emploi et de compétences (par la formation des salariés) ou encore atténuer un choc conjoncturel *via* le soutien aux revenus des chômeurs. Elles jouent également un rôle social important, en termes de lutte contre la pauvreté, mais également d'insertion, dont l'accès à l'emploi constitue une dimension fondamentale. Cette diversité d'objectifs rend difficile l'évaluation des mesures, dont le succès ou l'échec ne peut être réduit au seul critère du nombre d'emplois créés.

Dans les analyses des politiques de l'emploi, il est courant de distinguer entre les mesures « actives » et « passives » à partir de la nomenclature établie par l'OCDE (Erhel, 2009). Les **mesures actives** ont pour objectif

de remettre les chômeurs en emploi, et d'augmenter le niveau d'emploi dans l'économie, soit de manière directe (création d'emplois publics temporaires, subventions à l'embauche), soit de manière indirecte (formation). Les **mesures passives** comprennent pour leur part l'indemnisation du chômage et les dispositifs de cessation anticipée d'activité, dont l'objectif est d'atténuer les conséquences du chômage. Cette catégorisation conventionnelle, si elle est utile à la production de statistiques harmonisées, ne doit pas être entendue comme une frontière stricte entre deux types de dispositifs. Parmi les mesures « passives », certaines ont un objectif de maintien de l'emploi en période de ralentissement économique (chômage partiel), tandis que l'assurance-chômage soutient non seulement les revenus des chômeurs, mais aussi leur recherche d'emploi (y compris par des mesures de sanctions le cas échéant). À l'inverse, du côté des politiques « actives », les mesures d'emploi aidé, voire certains dispositifs de formation rémunérée, comportent également une dimension de soutien du revenu des chômeurs.

1. Les dépenses pour l'emploi en 2010 (en % du PIB)



Source : OCDE, 2012.

La diversité des modèles de politiques de l'emploi

La multiplicité des objectifs et des leviers des politiques de l'emploi apparaît également dans les comparaisons internationales, qui montrent des choix variés d'un pays à l'autre. Au-delà des variations liées à la conjoncture ou au cycle politique, les priorités nationales apparaissent relativement stables dans le temps, en lien avec l'histoire des politiques de l'emploi (et les conditions de leur articulation avec les politiques sociales, les politiques industrielles, ou les politiques macroéconomiques), mais aussi avec les dispositifs institutionnels mis en place (financement, gouvernance...). Les différences internationales en matière de politiques de l'emploi se traduisent dans l'effort budgétaire qui leur est consacré et le type de mesures privilégiées (graphique 1 et tableau 1). Si l'on écarte les pays émergents ou récemment industrialisés (Mexique, Corée) et les nouveaux membres de l'Union européenne (UE), dont les politiques de l'emploi sont encore balbutiantes, on peut distinguer trois groupes principaux de pays au sein de l'OCDE, coïncidant avec les modèles de protection sociale tels qu'ils sont analysés par les travaux comparatifs (Esping-Andersen, 1990).

Le modèle nordique : les politiques actives privilégiées

Les pays sociaux-démocrates ou « nordiques » (Danemark, Suède, Finlande) constituent un modèle bien identifié de politiques de l'emploi qui se caractérise par un niveau de dépense supérieur à la moyenne sur longue période et par des niveaux d'indemnisation du chômage généreux. Toutefois, la Suède s'écarte du modèle traditionnel depuis les années 2000 : des réformes restrictives ont contribué à réduire le niveau de la dépense pour l'emploi et la générosité de l'assurance-chômage. Ces pays consacrent en outre une part importante des dépenses pour l'emploi aux mesures actives, avec un effort particulier envers les dispositifs de formation pour les chômeurs et de soutien à l'emploi des handicapés (tableau 1). Ceci n'exclut pas tout recours aux dispositifs de retrait d'activité, et en particulier aux préretraites : bien qu'elles aient été totalement supprimées en Suède, celles-ci subsistent au Danemark, prenant principalement la forme de cessations progressives d'activité.

Cet ensemble correspond à une tradition bien ancrée d'intervention par des mesures favorisant l'accès à l'emploi (même temporaire et subventionné) plutôt que l'indemnisation du chômage (Erhel, 2009). Cette

1. La répartition des dépenses de politique de l'emploi en 2010 (en %)

	Danemark	France	Allemagne	Royaume-Uni	États-Unis
Service public de l'emploi et administration	14,6	11,6	17	48	5
Formation	12	14,7	13,5	4	4,5
Incitations à l'emploi	9,2	4,2	4,3	1	1
Soutien à l'emploi des handicapés	19	2,7	1,3	1	3,5
Créations directes d'emploi	–	8,5	2,1	–	1
Subventions à la création d'entreprises	–	2	3,6	–	–
Maintien du revenu	34,6	56	56	46	85
Pré-retraites	10,6	0,3	2,2	–	–

Source : OCDE, 2012.

tradition s'est constituée en Suède, où, dès 1914, une commission composée de syndicats et d'employeurs (Commission Myrdal) propose la création d'un système d'emplois publics subventionnés, en complément de l'assurance chômage. Cette proposition s'appuyait sur l'idée qu'il était préférable pour la société de financer des emplois publics temporaires, plutôt que des allocations chômage. Ces orientations ont été mises en œuvre dans les années 1930 puis dans les années 1950 par des gouvernements sociaux-démocrates, soit pour limiter les effets d'une montée du chômage conjoncturel, soit, de manière plus structurelle, pour accompagner les restructurations industrielles des années 1950 et 1960. En parallèle, la Suède, et plus encore le Danemark, ont développé des dispositifs de formation importants et un accompagnement intensif des chômeurs dans les agences pour l'emploi. La politique de l'emploi peut être considérée dans ces pays comme un instrument de sécurisation des parcours, de telle sorte qu'elle constitue l'un des piliers de la « flexicurité » danoise (associant flexibilité du contrat de travail et sécurité des parcours professionnels) mise en avant depuis les années 2000).

Le modèle libéral : une intervention centrée sur la recherche d'emploi

Dans les pays « libéraux » (États-Unis, Royaume-Uni, Australie), l'effort de politique de l'emploi représente au contraire moins de 1 % du PIB (graphique 1) et se concentre sur l'indemnisation du chômage (avec des taux de remplacement faibles) et sur l'aide à la recherche d'emploi. Ces deux postes représentent l'essentiel des dépenses dans ces pays (tableau 1). Il s'agit d'un modèle d'intervention minimale où le rôle de la politique de l'emploi se limite à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail (information, mobilité, éventuellement adéquation des formations). La lutte contre le chômage relève

plutôt des politiques macroéconomiques (monétaire et budgétaire).

Ces pays ont toutefois développé, en marge des politiques de l'emploi ciblées, d'importants dispositifs d'incitations à l'emploi par le biais de l'impôt négatif (*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis, et *Working Families Tax Credit* au Royaume-Uni), qui vient compléter les revenus du travail les plus faibles par une réduction ou un crédit d'impôt. Ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans la dépense pour l'emploi calculée par l'OCDE mais elles représentent un outil important de lutte contre la pauvreté et d'intervention sur l'offre de travail.

Le modèle continental : des interventions hétérogènes, avec une focalisation sur le coût du travail

Les pays d'Europe continentale (France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Italie...) connaissent une situation très différente des deux groupes précédents. Les politiques de l'emploi y sont en grande partie financées par des cotisations sociales (en particulier l'indemnisation du chômage) et leur développement apparaît relativement récent en comparaison du modèle nordique. Les principales institutions chargées d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et accompagner les restructurations remontent aux « Trente Glorieuses ». Ainsi, en France, l'Agence nationale pour l'emploi – ANPE – est créée en 1967. Toutefois, c'est surtout avec la dégradation progressive de la situation de l'emploi dans les années 1970-1980 que se développent des politiques actives de l'emploi. La logique « sectorielle » initiale est peu à peu remplacée par une logique « sélective » ciblant les mesures sur les jeunes, puis les chômeurs de longue durée.

Ces pays ont eu massivement recours aux politiques de retrait d'activité (préretraites en particulier) dans les années 1980, afin de lutter contre le chômage. Outre leur coût élevé pour les finances publiques, elles ont

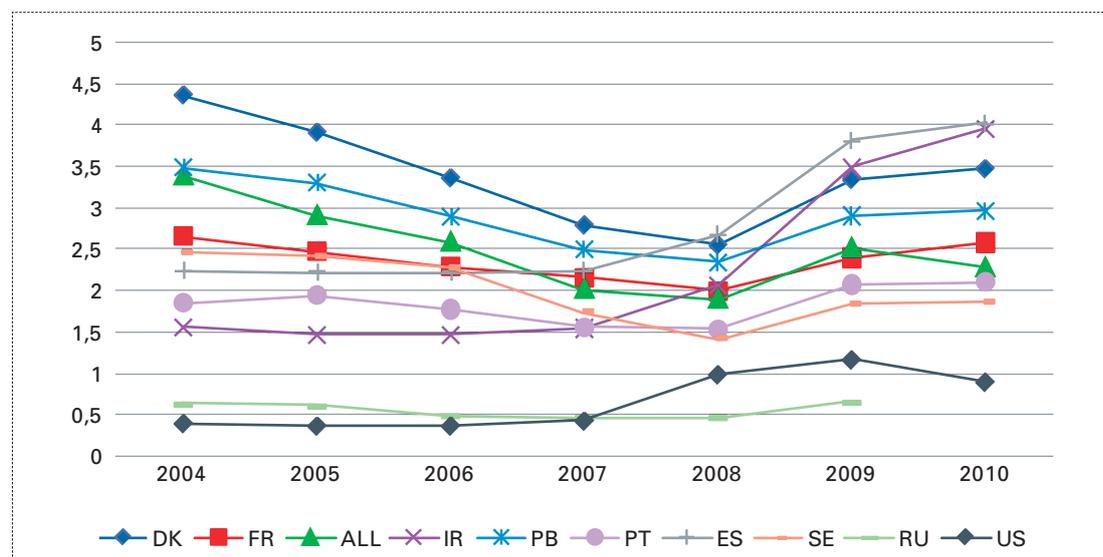
conduit à une baisse des taux d'emploi des seniors. Depuis les années 1990, les entrées dans ces dispositifs ont été fortement limitées, et des mesures en faveur de l'emploi de cette population ont été prises (incitations à la prolongation d'activité *via* les réformes des retraites, contrats spécifiques pour les seniors, plans seniors...). Par ailleurs, face au poids des cotisations sociales dans le coût du travail, ces pays de tradition bismarckienne se sont fortement appuyés sur des mesures de baisse du coût du travail, soit ciblées (en particulier sur les jeunes, mais aussi sur les chômeurs de longue durée, comme dans le cas de l'Allemagne depuis les lois Hartz de 2004), soit générales (comme les exonérations de charges en France au niveau du SMIC à partir de 1993, ou en Allemagne avec les dispositifs de *mini jobs* qui échappent aux cotisations sociales).

Quelles priorités en période de crise ?

Face à la crise, les dépenses pour l'emploi ont augmenté dans les pays de l'OCDE (graphique 2). Toutefois, cette hausse fait suite à plusieurs années de réduction des dépenses et la dynamique contra-cyclique apparaît relativement limitée compte tenu de l'ampleur de la hausse du chômage. Des analyses sur données OCDE depuis les années 1980 montrent une baisse de la réactivité des politiques de l'emploi (Erhel et Levionnois, 2013), en particulier pour les dépenses actives.

Même si les politiques nationales sont hétérogènes, on relève trois grands axes d'intervention pour limiter les conséquences de la crise sur le marché du travail : le soutien aux revenus des chômeurs, le maintien en emploi et le soutien à l'emploi ou à la formation des demandeurs d'emploi.

2. Les dépenses pour l'emploi entre 2004 et 2010 (en % du PIB)



DK = Danemark ; FR = France ; ALL = Allemagne ; PB = Pays-Bas ; PT = Portugal ; ES = Espagne ; SE = Suède ; RU = Royaume-Uni ; US = États-Unis

Source : OCDE.

Le soutien aux revenus des chômeurs

Lorsque le chômage augmente, une partie de la réaction des politiques de l'emploi est automatique, notamment sous l'effet de l'augmentation du montant des allocations-chômage versées. Toutefois, lors de la crise de 2007-2008, un certain nombre de pays sont allés au-delà de ces ajustements automatiques et ont pris des mesures temporaires visant à améliorer l'indemnisation du chômage, dans une optique de soutien au revenu et de lutte contre la pauvreté (assouplissement des critères d'accès à l'assurance-chômage, notamment pour les personnes en emploi temporaire, ou encore augmentation de la durée d'indemnisation). Ce type d'intervention est surtout marqué dans les pays où les allocations chômages sont peu généreuses : ainsi, aux États-Unis, la durée d'indemnisation a été augmentée en 2009 de 26 à 99 semaines. La France a maintenu sa durée d'indemnisation mais a adopté en 2010 des mesures temporaires améliorant la prise en charge des chômeurs en fin de droits.

Le maintien en emploi

Un second type d'interventions a eu pour objectif de faciliter le maintien en emploi de salariés menacés. Le principal instrument dont disposent les politiques de l'emploi dans cette perspective est le chômage partiel, qui permet de réduire la durée du travail en cas de baisse d'activité pour l'entreprise. Ce dispositif a fait l'objet d'une mobilisation spectaculaire en Allemagne où il concernait 1,5 million de salariés en juin 2009¹. En France, le dispositif de chômage partiel a été réformé en janvier 2009 de manière à étendre la période et le niveau d'indemnisation (Calavrezo *et al.*, 2009), mais son usage demeure limité. Plus largement, on notera que ce type d'outil est essentiellement développé dans les pays d'Europe continentale, même si le nombre de salariés concernés est en pratique fortement variable d'un pays à l'autre : selon l'OCDE (OCDE, 2010), le stock annuel moyen

de bénéficiaires en 2009 varie entre 0,04 % des personnes en emploi en Pologne et 5,6 % en Belgique, la France se situant à 0,8 % et l'Allemagne à 3,17 %.

Ces mesures relevant de la politique publique de l'emploi s'accompagnent parfois d'ajustements négociés des salaires ou du temps de travail internes aux entreprises, qui s'appuient tout d'abord sur les partenaires sociaux mais peuvent être encouragés par les pouvoirs publics, comme en Allemagne ou aux Pays-Bas avec les « pactes pour l'emploi ». En France, le projet de loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 mai 2013 comporte ce type de disposition favorisant la flexibilité interne. Au cas où l'entreprise rencontre de graves difficultés conjoncturelles, un employeur pourra conclure, pendant deux ans maximum, un accord avec des syndicats représentant plus de 50 % des salariés pour aménager le temps de travail et la rémunération (sans diminuer les salaires inférieurs à 1,2 SMIC).

Les politiques actives

Même si le recours aux politiques actives ciblées apparaît globalement en retrait par rapport aux crises antérieures (début des années 1990 par exemple), elles jouent un rôle contracyclique important. Les emplois aidés permettent en effet d'éviter l'enfermement dans des trajectoires de chômage de longue durée ou d'inactivité prolongées : en France, leur relance s'est principalement appuyée sur le secteur non marchand (CUI-CAE, emplois d'avenir depuis octobre 2012). Dans la plupart des pays, les mesures centrées sur les jeunes (en particulier les non-diplômés) occupent une place importante (*Young Person's Guarantee* au Royaume-Uni, emplois « nouveau départ » en Suède), ainsi que les dispositifs d'accompagnement des transitions professionnelles dans les restructurations industrielles, qui concernent cependant des effectifs beaucoup plus limités (contrat de transition professionnelle en France, centres de mobilité aux Pays-Bas). En parallèle de ces dispositifs, les réformes engagées avant 2008

^[1] Chiffres du ministère du Travail.

en matière d'accompagnement des chômeurs se sont poursuivies (création de Pôle emploi en France – cf. encadré –, regroupements des services au Danemark au niveau communal en 2009), ainsi que le développement des dispositifs d'apprentissage pour les jeunes.

Les politiques de rigueur menées depuis 2010 entrent en contradiction avec un recours plus important aux politiques de l'emploi : elles se traduisent en particulier par des restrictions de la durée de l'assurance-chômage, y compris dans des pays de tradition généreuse (passage de la durée d'indemnisation de quatre à deux ans au Danemark), ainsi que par des contraintes budgétaires fortes pour les politiques actives.

Les politiques de l'emploi poursuivent des objectifs multiples et parfois contradictoires : par exemple, l'acquisition d'une formation qualifiante pour un chômeur peut retarder son retour à l'emploi. Toutefois, elle favorise en principe l'accès à des emplois plus stables et de meilleure qualité et contribue donc plus largement la compétitivité de l'économie.

De fait, l'évaluation des mesures est complexe, surtout en période de crise. Selon une étude récente, il semblerait toutefois que les

dispositifs apportant un contenu en qualification aient des effets plus favorables en période de récession, dans la mesure où ils permettent l'accès à de meilleurs emplois lors de la reprise, alors que la probabilité de retrouver un emploi immédiatement est faible (Forslund *et al*, 2011). De même, bien que le bilan en termes de créations nettes d'emploi soit mitigé, les dispositifs d'emplois aidés peuvent éviter les conséquences négatives du chômage. Ainsi, les emplois jeunes de 1997 semblent avoir bien joué leur rôle d'insertion des jeunes à court terme, sans pénalité sur leurs trajectoires d'emploi ultérieures (malgré un désavantage salarial). Leurs effets sur les trajectoires ultérieures des bénéficiaires dépendent toutefois du type d'employeurs et de leurs stratégies vis-à-vis des bénéficiaires, ce qui conduit à recommander un accompagnement par le service de l'emploi afin de préparer la sortie des dispositifs (Gomel et Lopez, 2012).

Cependant, l'accompagnement et la réflexion sur la qualité des trajectoires se heurtent dans la plupart des pays à la restriction des dépenses publiques, qui limite les moyens disponibles.

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **CALAVREZO O., DUHAUTOIS R. et WALKOWIAK E.** (2009), « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi*, mars, n° 63.

❖ **ERHEL C.** (2009), *Les politiques de l'emploi*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».

❖ **ERHEL C. et LEVIONNOIS C.** (2013), « Les politiques

de l'emploi et la « Grande Dépression » du XXI^e siècle », in Spieser C. (ed.), *L'emploi en temps de crise*, Liaisons sociales.

❖ **ESPING-ANDERSEN G.** (1990), *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF.

❖ **FORSLUND A., FREDRIKSSON P. et VIKSTRÖM J.** (2011), « What Active Labour Market Policy

Works in a Recession ? », *IFAU Working Paper*.

❖ **GOMEL B. et LOPEZ A.** (2012), « Effets des emplois-jeunes sur les trajectoires professionnelles », *Connaissance de l'emploi* n° 94, juillet.

❖ **OCDE** (2010), *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE.

↓ COMPLÉMENT PÔLE EMPLOI

Pôle emploi est né le 19 décembre 2009 de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les ASSEDIC. Il s'agit d'un établissement public dont les missions principales sont l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi, ainsi que l'aide aux entreprises pour leurs recrutements. Pôle emploi employait 45 418 personnes en équivalent temps plein en 2008. Cette fusion ne concerne pas l'UNEDIC, qui demeure un organisme indépendant, géré par les partenaires sociaux, et responsable de la gestion des fonds de l'assurance-chômage et des règles d'indemnisation.

L'idée d'une telle fusion des fonctions d'indemnisation et de placement n'est pas nouvelle, mais différents rapports consacrés à cette question de l'organisation des services aux chômeurs (rapport IGAS de 1994, rapport Marimbert de 2004) avaient plutôt souligné les difficultés de sa mise en œuvre, notamment du fait des statuts différenciés des personnels (droit privé côté ASSEDIC, et fonctionnaires ou droit public à l'ANPE). Elle s'inscrit dans la continuité de réformes menées ailleurs en Europe, en premier lieu au Royaume-Uni dès les années 1990 (avec la création des *Jobcentres* puis des *Jobcentres +* en 2002) et aboutissant à la mise en place de « guichets uniques » pour les chômeurs. Les objectifs de ce type de réforme institutionnelle sont multiples : simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, améliorer l'efficacité de leur suivi en liant indemnisation et aide à la recherche d'emploi, dégager des moyens humains supplémentaires pour l'aide à la recherche d'emploi grâce à la réorganisation et/ou réduire les dépenses publiques pour l'emploi.

Dans le cas français, un certain nombre de choix ont été faits pour cette nouvelle institution. Bien que Pôle emploi soit un établissement public, son personnel est régi

par le droit du travail et par une convention collective spécifique. Toutefois, il a été laissé le choix aux personnels de l'ANPE de conserver leur statut de fonctionnaire ou d'adopter le nouveau statut (en pratique, en 2011, 80 % du personnel était sous statut privé). La gouvernance de Pôle emploi est tripartite, impliquant l'État et les partenaires sociaux, et se traduisant par une convention tripartite pluri-annuelle (la première concernait la période 2009-2011, la seconde 2012-2014). L'organisation est régionalisée, avec des directions régionales responsables du suivi de l'activité dans la région, participant à la coordination des politiques de l'emploi avec le Préfet de région (et les DIRECCTES, services déconcentrés du ministère du Travail). Une réorganisation territoriale est mise en œuvre à partir des anciennes agences locales de l'ANPE et des ASSEDIC, aboutissant à un millier d'agences présentes sur tout le territoire. Le financement provient aux deux tiers de l'UNEDIC et le solde de l'État. En 2011, le budget s'élevait à 4,618 milliards d'euros.

Les missions de Pôle emploi sont les suivantes :

- prospecter le marché du travail afin d'identifier et de prévoir les évolutions de l'emploi ;
 - accueillir, informer et accompagner les demandeurs d'emploi ;
 - inscrire les chômeurs sur la liste des demandeurs d'emploi et contrôler leur recherche d'emploi en appliquant des sanctions le cas échéant ;
 - assurer le versement des prestations (allocation d'aide au retour à l'emploi – ARE –, allocation de solidarité spécifique – ASS –).
- Trois ans après la réforme, le bilan semble positif : deux chômeurs sur trois se déclaraient satisfaits des services de Pôle emploi en 2010. La mise en œuvre en période de crise a toutefois été difficile. Dès janvier 2009, Pôle emploi a dû faire face à une augmentation journalière de 3 000 demandeurs d'emploi, alors qu'il venait d'être créé. Ceci a conduit à une grande désorganisation, notamment pour

les contacts par les chômeurs, mais également pour les délais de traitement des demandes d'inscription. Du point de vue des salariés de Pôle emploi, il en a également résulté une forte augmentation de leur charge de travail, conduisant à une montée des risques psychosociaux, d'autant que la réforme avait sous-estimé la différence entre les deux métiers de l'indemnisation et du placement. De manière plus structurelle, la réforme ne résout pas l'insuffisance des moyens en personnel du service public de l'emploi français, soulignée par les comparaisons internationales. Un rapport de l'IGF de 2010 pointe ainsi un ratio d'encadrement des demandeurs d'emploi de 215 pour 10 000 équivalents temps plein en France, contre 221 au Royaume-Uni et 420 en Allemagne (il s'agit d'une définition large incluant l'ensemble des personnels intervenant dans l'aide aux chômeurs, y compris les CAF en France qui prennent en charge les bénéficiaires du RSA). En ce qui concerne la mission de services auprès des

employeurs, les ratios sont plus favorables pour la France, avec 22 équivalents temps plein pour 10 000 chômeurs, contre 10 au Royaume-Uni, et 18 en Allemagne.

La modernisation des services se poursuit dans le cadre de la convention tripartite 2012-2014 et du plan stratégique 2015. Elle prévoit notamment une personnalisation de l'aide à la recherche d'emploi en fonction des profils des chômeurs, et une territorialisation accrue, donnant plus d'autonomie à l'échelon régional.

Christine Erhel

Sources

Rapport d'activité de Pôle emploi 2011
IGF (2010), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*.
Sénat (2011), *Rapport de la mission d'information relative à Pôle emploi*, n° 713, juillet.

Emblématique des Trente Glorieuses sous la forme d'un soutien public aux « champions nationaux », la politique industrielle a été abandonnée dans les années 1980 dans les pays développés au profit d'interventions plus transversales favorisant l'environnement institutionnel et notamment la concurrence. La « désindustrialisation » dont souffrent les économies avancées avec la montée en puissance des pays émergents, qui s'est renforcée depuis la crise, l'a toutefois replacée parmi les priorités des gouvernements. Après un rappel des fondements de la politique industrielle, Pierre-Noël Giraud fait le point sur son évolution en insistant plus particulièrement sur les enjeux contemporains.

Problèmes **économiques**

La politique industrielle au cœur des enjeux français et européens

Des politiques industrielles, pour quoi faire ?

© **PIERRE-NOËL GIRAUD**

Mines ParisTech et Université Paris-Dauphine.

Pourquoi faudrait-il des politiques industrielles ? De manière générale, on reconnaît deux motifs à l'action économique de l'État :

- corriger les imperfections des marchés – à condition que les interventions publiques ne soient pas encore plus inefficaces que des marchés, même imparfaits – ;
- modifier une répartition des revenus jugée inéquitable.

Ce dernier cas ne concerne pas les politiques sectorielles. La question de la légitimité économique des politiques industrielles est donc celle de l'existence d'imperfections de marchés qui seraient spécifiques à l'industrie. Les activités polluantes, nombreuses dans ce secteur, en constituent une première source. L'agriculture et certains services sont toutefois aussi concernés. Corriger ces imperfections relève

des politiques de protection de l'environnement, qui n'ont pas de spécificité industrielle. Ainsi, les politiques de lutte contre le changement climatique concernent tous les secteurs de l'économie. Il en est de même des rendements croissants, qui conduisent à des monopoles naturels. L'industrie présente nombre de situations de ce type, mais elles sont traitées par les politiques générales de concurrence et par la réglementation des monopoles naturels que sont, par exemple, les grandes infrastructures de transports d'électricité, de gaz, d'eau et ferroviaires. Ici encore, pas de spécificité proprement industrielle. Les politiques de protection de la propriété intellectuelle sont cruciales pour stimuler l'innovation dans l'industrie, mais pas seulement, et elles ne lui sont pas spécifiques.

Existe-t-il alors des interventions publiques légitimes qu'on puisse regrouper sous le terme de « politique industrielle » ? Dans les pays les plus riches, la réponse de la plupart des économistes et des gouvernements depuis une trentaine d'années a été négative. L'État doit se contenter de créer un environnement général favorable à l'ensemble des activités économiques, quel que soit le secteur, primaire, secondaire ou tertiaire. Cela passe par un État de droit et une bonne « gouvernance » publique, une fiscalité stable et prévisible, une politique de concurrence, une politique de protection de la propriété intellectuelle et enfin, la fourniture d'un certain nombre de biens publics : protection de l'environnement, éducation et recherche fondamentale. Et surtout, l'État doit se garder de créer des entreprises publiques dans le domaine de la production de biens et services pour des marchés concurrentiels, car dans ce domaine, une bureaucratie publique est censée être toujours moins efficace que la mise en concurrence des entreprises privées, motivées par la recherche du profit. À la rigueur, des monopoles naturels tels que les grands réseaux peuvent être gérés par des entreprises publiques. Mais ces dernières décennies, la délégation de la gestion de ces monopoles à des firmes privées étroitement réglementées, ce qu'on a appelé un « partenariat public-privé », fut dans ces domaines aussi considérée comme plus efficace.

Et pourtant, les politiques industrielles ont été omniprésentes et massives dans les processus de rattrapage de la puissance économique et politique dominante par des États initialement en retard industriel, depuis qu'au milieu du XIX^e siècle, Friedrich List a justifié la « protection des industries naissantes ». C'est encore le cas aujourd'hui dans les pays dits émergents, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil.

Dans une première section, nous évoquons ces politiques de rattrapage, leurs justifications, leurs succès et leurs échecs. Le fait nouveau est qu'aujourd'hui, dans certains pays

d'Europe, dont la France, où la désindustrialisation finit par creuser d'inquiétants déficits extérieurs, les politiques industrielles reviennent à l'ordre du jour. Nous expliquerons leur retour et les décrirons dans une seconde section.

Les politiques industrielles dans les pays en rattrapage : créer des « champions nationaux »

« Protéger les industries naissantes » : les exemples allemand, français et américain à la fin du XIX^e siècle

La justification de la protection des industries naissantes est fondée sur l'existence dans nombre d'industries de rendements d'échelle croissants et d'effets d'apprentissage. Supposons que dans un pays, une entreprise ait pris vingt ans d'avance dans une activité où existent des économies d'échelle – plus la production annuelle est importante, plus le coût unitaire est bas – et des économies d'apprentissage – les coûts diminuent avec la production cumulée, donc avec l'ancienneté de la production –. Une entreprise qui voudrait développer cette industrie dans un autre pays (et d'ailleurs aussi bien dans le pays pionnier), produirait nécessairement à des coûts plus élevés. D'abord parce qu'au départ au moins, elle produirait des quantités plus faibles, et parce qu'elle n'aurait pas encore accumulé assez d'expérience. En situation de libre échange, elle n'aurait donc aucune chance face à l'entreprise pionnière, alors que protégée pendant les années de sa montée en puissance et en expérience, elle pourrait ensuite faire jeu égal avec elle.

Au milieu du XIX^e siècle, alors que la Grande-Bretagne, puissance dominante, avait pris une avance considérable dans l'industrie et prônait le libre échange, suivant en cela les recommandations de David

Ricardo formulées dès 1820, l'économiste allemand Friedrich List, considérant qu'une industrie moderne est indispensable à la puissance d'une nation, préconisait au contraire la protection des industries naissantes par des barrières douanières, mais aussi par des aides publiques directes, des marchés publics réservés, et d'autres mesures de soutien. C'est ce que feront avec succès l'Allemagne, la France, les États-Unis à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e. En revanche, certains pays d'Amérique latine connaîtront dans les années 1930 des échecs cuisants avec ces mêmes politiques. Les industries initialement protégées ne parviendront jamais à rattraper celles des pays pionniers mais deviendront des boulets pour le budget de l'État et finiront par sombrer, sans doute parce que le marché intérieur était trop étroit pour que les industries naissantes connaissent une vive compétition interne, indispensable substitut à la compétition internationale dont elles étaient protégées. Ces politiques n'ont fait que créer des rentes au profit de monopoles locaux et au détriment des consommateurs et des contribuables.

Le soutien aux « champions nationaux » dans les pays industrialisés au cours des Trente Glorieuses

Après la Seconde Guerre mondiale, la puissance économique des États-Unis est sans rivale. Le Japon reconstruit alors son industrie en la protégeant. Le célèbre MITI, le ministère de l'industrie et du commerce extérieur, sélectionne deux ou trois « champions nationaux » par branche, organise entre eux une féroce compétition sur le marché intérieur, les aide en matière de recherche et d'innovation, puis, quand ils sont suffisamment compétitifs, les autorise à se lancer à la conquête des marchés mondiaux ; ce qu'ils feront avec le succès que l'on sait, ébranlant dans les années 1980 la supériorité industrielle américaine. Avec vingt ans de décalage,

les « tigres » du Sud-Est asiatique, la Corée du Sud et Taiwan adopteront le même type de politique industrielle.

En France, les gouvernements du Général de Gaulle et de Georges Pompidou mènent une politique active de soutien à des entreprises privées pour en faire des champions nationaux, créent *ex nihilo* des entreprises publiques dans des secteurs jugés indispensables à la puissance et l'indépendance de la nation tels que la défense et l'énergie (pétrole, nucléaire), et participent activement à la création d'une industrie européenne de l'aéronautique (Airbus) et de l'espace (Ariane Espace), qui feront bientôt jeu égal avec l'industrie américaine.

Les États-Unis ne sont pas de reste. Bien que le terme de « politique industrielle » ait fort mauvaise réputation dans un pays où l'idéologie économique officielle est que le gouvernement ne doit pas se mêler du « *business* », il le fait cependant, en particulier en protégeant des acquisitions étrangères les secteurs jugés « stratégiques », par l'intermédiaire d'importants contrats de recherche et développement (R&D) liés aux activités militaires et par le financement public de la recherche (le développement du protocole internet a été financé par des subventions militaires).

Des politiques propres aux pays émergents depuis les années 1980

Cependant, à partir des années 1980, les anciens champions nationaux de la « triade » (États Unis, Europe, Japon) deviennent des firmes « globales », qui investissent partout dans le monde et relâchent leurs relations privilégiées avec leur territoire d'origine et son gouvernement. Dans ces pays, comme on l'a dit, les politiques industrielles sectorielles et le soutien aux champions tendent à disparaître et à se dissoudre dans des politiques « horizontales » d'environnement favorable aux activités économiques dans leur ensemble.

Il n'en est rien cependant dans les grands pays émergents qui entament leur rattrapage : la

Chine, l'Inde, le Brésil et même la Russie. Ils mettent en œuvre des politiques industrielles très actives, visant à faire émerger des firmes internationalement compétitives dans pratiquement tous les secteurs industriels, en utilisant toutes les armes à leur disposition : protection de leur marché intérieur, incitations aux investissements directs des firmes globales et aux « *joint ventures* » avec les firmes locales pour transférer les savoirs et les savoir-faire, irrespect des normes étrangères concernant la propriété intellectuelle, subventions, financement bancaire privilégié...

Le retour de la politique industrielle en Europe

La politique de compétitivité allemande et ses conséquences

Sans employer le terme de politique industrielle, l'Allemagne a ouvert en Europe une nouvelle période avec les lois Hartz, adoptées en 2003-2005 sous le gouvernement social-démocrate-vert de Gerhard Schröder. Ces lois, longuement négociées avec les syndicats, réforment en profondeur certains aspects du « modèle social » allemand. Elles visent, en abaissant le coût du travail et en développant sa « flexibilité », à augmenter la compétitivité internationale des entreprises exportatrices qui en Allemagne sont pour l'essentiel des entreprises industrielles.

Conséquence, la compétitivité relative des autres pays d'Europe s'érode. Certains, comme la France, traditionnellement exportateurs nets de biens manufacturés, deviennent déficitaires. En dix ans, le solde de la balance commerciale des biens manufacturés est passé d'un excédent d'environ 25 milliards d'euros à un déficit du même montant. Quant au déficit en énergie et matières premières, il oscille autour de 50 milliards d'euros. La finance globale permet certes à un pays de vivre quelques années en déficit commercial en s'endettant à l'étranger. Mais on ne peut

s'endetter indéfiniment et il faut donc trouver les moyens de réduire le déficit commercial.

Les services et l'industrie de haute technologie insuffisants pour combler le déficit extérieur

Or, en la matière, nous devons nous défaire au plus vite de deux illusions, encore tenaces. La première est que les exportations de services pourraient combler les déficits industriels. Les services ne représentent que 20 % du commerce mondial, une part stable depuis dix ans. En 2010, le solde positif des échanges de services de tourisme, un secteur où pourtant la France excelle, s'élevait à 5,3 milliards d'euros. Dans le même temps, les autres services affichaient un déficit de 1,2 milliard d'euros. Espère-t-on que leur développement comblera le déficit industriel ?

La seconde illusion est qu'il suffirait de conforter nos points forts dans les industries de haute technologie (aéronautique, pharmacie, électronique, défense) ou de marques (luxe, une partie de l'agroalimentaire, etc.). Ces deux secteurs ne représentent que 18 % de la valeur ajoutée et 12 % de l'emploi industriel en France. Depuis cinq ans, ils ont à peine réussi à maintenir le nombre de leurs emplois, tandis que des secteurs représentant 40 % des emplois industriels sont menacés de disparition si les tendances actuelles à la désindustrialisation se poursuivent¹.

En réalité, les distinctions entre industries et services, ou entre haute et basse technologie, sont dépassées. L'industrie et les services forment désormais un système intégré. Pas de services sans infrastructures de réseaux, sans biens d'équipement et de consommation. Pas d'industrie sans de nombreux services, d'ailleurs souvent externalisés. Il est par ailleurs absurde d'imaginer une division internationale du travail entre pays « intellectuels », concepteurs et créateurs, et pays « manuels », fabricants et exécutants. On ne peut en effet innover durablement loin des usines et des consommateurs.

^[1] Chiffres extraits d'une étude du McKinsey Global Institute, postée sur son site en 2011. Reproduits dans Giraud P.-N. et Weil T. (2013).

Emplois nomades, emplois sédentaires

Pour mieux analyser la dynamique de la globalisation, il faut désormais distinguer les emplois « nomades » et « sédentaires »². Les premiers sont les emplois directement exposés à la compétition internationale car ils produisent des biens et des services échangeables internationalement. Ce sont les emplois de l'industrie manufacturière, mais aussi de l'agriculture et de certains services, comme le tourisme ainsi que, de manière croissante, les services qui peuvent être rendus à distance grâce à internet : certains services aux entreprises, services financiers, de conseil, de comptabilité, les « *call centers* », etc.... Ces emplois sont par nature « délocalisables » : dès qu'ils perdent leur compétitivité dans un pays donné, ils réapparaissent, mais dans un autre. Les emplois sédentaires, quand à eux, produisent exclusivement des biens et services consommés localement. La grande majorité sont des emplois de service : santé, éducation, administration publique, services à la personne, commerce de détail, transports nationaux, mais pas seulement. Le bâtiment et les travaux publics, les industries de matériaux de construction qui voyagent peu, comme le ciment, la production et la distribution d'eau, d'électricité, offrent des emplois sédentaires.

Dans chaque pays, les travailleurs « sédentaires » ont tout intérêt à ce que les emplois « nomades » localisés sur leur territoire soient nombreux et très bien payés, car dans ce cas, ils achètent en plus grande quantité les biens locaux que les sédentaires produisent et ils les « tirent » ainsi vers le haut. En revanche, les travailleurs « nomades » ont intérêt à ce que leurs « sédentaires » soient pauvres, afin qu'ils leur fournissent des biens et services locaux à bas prix, dont certains sont des facteurs de production. Ainsi, un informaticien indien formé à Stanford et rentré à Bangalore aura un salaire bien inférieur à celui de son collègue resté en Californie. Il sera donc, à compétence égale, plus compétitif que lui

dans l'arène mondiale des services informatiques. Cependant, il vivra mieux avec ce salaire à Bangalore qu'à Palo Alto. En effet, en Inde, on peut s'offrir une très belle maison et trois domestiques pour beaucoup moins d'argent qu'en Californie, les ouvriers du bâtiment et les fournisseurs de services à la personne y étant encore très pauvres.

Cette divergence d'intérêts entre emplois nomades et sédentaires au sein d'un même territoire signe la fin de la solidarité économique objective du modèle des Trente Glorieuses. On assiste au contraire à l'extension du « modèle indien », où des îlots de prospérité, peuplés de travailleurs nomades globalisés peu nombreux mais très riches, flottent sur un océan de sédentaires pauvres. Or, les États-Unis, dans une moindre mesure l'Allemagne et même la France se rapprochent de ce modèle très inégalitaire. En 2008, le nombre d'emplois nomades n'est plus que de 11 % aux États Unis, 15 % en France et 21 % en Allemagne. Dans ces deux derniers pays, il a diminué de près d'un tiers en vingt ans. La valeur ajoutée par emploi nomade est aux États Unis de 43 % supérieure à la valeur ajoutée par emploi sédentaire, de 15 % en Allemagne. Les écarts de revenus salariaux entre les nomades et les sédentaires se sont accrus de 30 % en Allemagne. Ce pays est désormais confronté à un nombre significatif de « travailleurs pauvres », essentiellement dans les secteurs sédentaires, avec en 2010 7,1 % des actifs gagnant moins de 940 euros par mois et 7,5 millions d'employés avec un salaire horaire inférieur à 9,26 euros bruts.

Quelle politique industrielle en France et en Europe ?

Pour inverser cette tendance et maintenir, créer et attirer en France beaucoup plus d'emplois nomades, il faut absolument développer l'industrie manufacturière et les services nomades. Cela exige d'agir à trois niveaux, où se décline donc un programme

^[2] Sur ces concepts et leur usage, cf. Giraud P.-N. (2012), *La mondialisation. Émergences et fragmentations*, Auxerre, Sciences Humaines Éditions.

de politique industrielle pour la France et l'Europe aujourd'hui.

Premier niveau : « balayer devant notre porte »

Il est impératif d'agir au niveau national pour combler l'écart de compétitivité qui s'est creusé avec les meilleurs Européens, l'Allemagne et la Suède. Les raisons du décrochage de l'industrie française sont bien identifiées. La plupart de nos faiblesses relèvent d'un déficit de « capital social », de confiance entre les nombreuses parties prenantes. Les efforts à fournir concernent notamment la formation initiale et permanente, les relations sociales, la gouvernance et le financement des entreprises, une fiscalité non pénalisante, lisible et stable, un financement des transferts sociaux qui pèse moins sur le travail, plus de solidarité et de relations entre les acteurs pour développer des synergies territoriales et au sein des filières, une simplification des rapports aux administrations. Tout cela au service d'une indispensable « montée en gamme » permettant de reconstituer les marges des entreprises et de retrouver une compétitivité comparable à celle des meilleurs Européens. L'essentiel de cet effort repose sur les entreprises elles-mêmes et leur parties prenantes. Mais l'État peut et doit les soutenir. Le rapport Gallois (2013) décrit en détail ces actions de politique économique, dont l'essentiel sont horizontales, s'adressant au tissu productif dans son ensemble et non à tel secteur en particulier.

Deuxième niveau : l'Europe

À l'échelon européen, la priorité est d'éviter que la concurrence entre pays membres pousse chacun au moins-disant social et fiscal dans une course suicidaire. Il s'agit ensuite de reconnaître qu'il est impossible que l'Europe du Nord – avec son *hinterland*, l'Europe de l'Est – se spécialise seule dans l'industrie. Que lui vendront alors les pays d'Europe du Sud ? Du tourisme ? De l'huile d'olive et du vin ? Il faut donc élaborer et mettre en œuvre

une politique industrielle stratégique européenne qui favorise une meilleure répartition de l'industrie au sein des territoires et contribue ainsi à la convergence des économies des pays de l'Union.

Troisième niveau : le monde

L'Europe, si elle s'engage dans la voie du règlement de ses problèmes internes, qui sont considérables, doit aussi négocier avec les pays émergents la question de la répartition mondiale de l'industrie. En raison de gigantesques imperfections de marché et de défauts manifestes de coopération, la répartition mondiale de l'industrie est aujourd'hui fortement sous-optimale. Il y en a dramatiquement trop peu en Afrique, le géant démographique de demain. Il y en a désormais trop peu en Europe et en Amérique du Nord. En Asie, à l'inverse, elle est trop extravertie. Il serait évidemment dans l'intérêt collectif que les firmes des pays asiatiques émergents mais aussi du Brésil investissent encore plus massivement dans l'industrie manufacturière en Afrique ; que les pays émergents se recentrent sur leur marché intérieur et se fixent comme objectif de réduire les immenses inégalités qui se sont creusées ou persistent en leur sein ; et qu'enfin, l'Europe cesse de se désindustrialiser, en détruisant de manière massive un capital humain et social qu'il sera très difficile voire impossible de reconstruire lorsque les pays émergents auront perdu leur compétitivité dans des segments entiers des chaînes de valeur où ils excellent aujourd'hui.

Pour parvenir à une meilleure répartition, à long terme fort bénéfique à tous, de l'industrie mondiale, il est indispensable de privilégier la négociation et la coopération avec les pays émergents. Une combinaison négociée de politiques macro-économiques, de change et industrielles, est certainement le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de rééquilibrage de l'industrie-services dans le monde. Mais dans toute négociation, il faut disposer d'un plan B. Nous avons proposé qu'en cas d'impossibilité de négocier, l'Europe impose

dans certaines industries des normes de valeur ajoutée locale minimale pour avoir accès au marché européen, à l'image de ce que font les pays émergents comme la Chine, ainsi que des standards environnementaux plus strict et équivalents à ceux qu'elle s'impose à elle-même. Le maître mot est ici « réciprocité », avec des pays qui sont désormais, sur le plan technologique, des égaux.

En France, ce qui est essentiel aujourd'hui est de prendre conscience de l'importance de ces enjeux, de l'urgence d'avancer simultanément sur les trois fronts qui viennent d'être évoqués et de se remettre à « aimer notre industrie »³.

^[3] Ces analyses et ces propositions sont développées dans : Giraud P.-N. et Weil Thierry (2013).

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **GALLOIS L.** (2013), « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier Ministre ? Paris, La Documentation française.

❖ **GIRAUD P.-N. et WEIL T.** (2013), *L'industrie française décroche-t-elle ?*, Paris, La Documentation française, coll. « Doc'en poche ».

L'objectif de la politique commerciale est de modifier les flux des échanges commerciaux dans un sens favorable à la nation, généralement en augmentant les exportations et en diminuant les importations dans le but de favoriser les entreprises domestiques et de sauvegarder des emplois. Depuis l'après-guerre, la politique commerciale des pays industrialisés est largement orientée par la libéralisation multilatérale des échanges orchestrée par le GATT puis l'OMC. L'émergence de nouvelles puissances dans le cadre de la mondialisation a toutefois considérablement accru la concurrence internationale pour les pays avancés, ce qui a fait ressurgir la tentation protectionniste et exacerbé les tensions Nord-Sud. La crise n'a fait qu'aggraver la situation. Le blocage du cycle de Doha pour le développement, patent depuis 2005, l'atteste. Selon Michel Rainelli, il ne faudrait toutefois pas en conclure à une fin des accords de libre-échange et de l'influence de l'OMC : celle-ci reste essentielle sur le plan de la gestion des différends commerciaux et de nombreux accords bilatéraux pallient en partie les faiblesses actuelles du multilatéralisme.

Problèmes économiques

La politique commerciale à l'heure de la mondialisation

© MICHEL RAINELLI

Université Nice Sophia Antipolis

L'objectif de la politique commerciale est d'influencer les flux des échanges internationaux, les nations cherchant à développer leurs exportations, à restreindre leurs importations ou encore à jouer simultanément sur les deux. Sans cette intervention, les échanges entre les pays s'expliqueraient par les différents déterminants étudiés par les théories du commerce international, comme par exemple les avantages comparatifs, les rendements d'échelle croissants, la différenciation des produits, mais aussi par les

obstacles géographiques, les coûts du transport des marchandises, etc.¹

La politique commerciale a donc pour but de modifier la spécialisation internationale « spontanée ». L'objectif principal est d'augmenter, par une baisse des importations ou une promotion des exportations, le niveau d'activité de l'économie du pays, principalement pour agir sur le niveau de l'emploi. Les gouvernements disposent d'une gamme d'instruments importante lorsqu'il s'agit d'influencer leurs importations, alors que l'action sur les exportations repose sur des variables moins nombreuses et surtout plus indirectes. La politique commerciale effectivement mise œuvre par les gouvernements est très dépendante de l'environnement

^[1] Voir Rainelli M. (2009).

économique général et de la conjoncture, les périodes de crise étant caractérisées par des tensions protectionnistes tandis que la croissance favorise le libre-échange. Mais la politique commerciale dépend aussi fortement des caractéristiques du commerce international et de l'existence d'organisations internationales dédiées à la régulation des échanges.

Les instruments de la politique commerciale

Agir sur les importations

Il existe de nombreuses possibilités permettant de renchérir les prix des biens et services importés ou, à l'extrême, d'interdire leur accès au marché.

L'instrument classique est l'instauration d'un droit de douane qui augmente le prix du bien sur le marché national et assure de surcroît des recettes fiscales. C'est la forme la plus ancienne du protectionnisme, connue sous le nom de **barrières tarifaires**. Il existe par ailleurs un ensemble de mesures regroupées sous le nom de **barrières non tarifaires**, qui recouvrent des instruments divers, comme le recours à des limitations quantitatives d'accès au marché avec des quotas (les importations ne peuvent concerner qu'un contingent du marché national), l'instauration de normes techniques ou sanitaires qui empêcheront des produits étrangers ne les satisfaisant pas d'être vendus dans le pays ou encore des réglementations diverses. Dans tous les cas, soit *via* une augmentation des prix, soit *via* une restriction de l'accès au marché, l'instauration de barrières tarifaires ou non tarifaires permet de protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère.

Agir sur les exportations

Lorsqu'une nation veut promouvoir ses exportations, elle cherche à diminuer les coûts pour les entreprises présentes à l'international donc à abaisser leurs prix sur le marché mondial ; l'outil le plus évident est alors celui de

subventions à la production ou la **diminution des charges** pesant sur les entreprises exportatrices. Les pouvoirs publics peuvent aussi jouer sur d'autres paramètres influant la spécialisation internationale, en favorisant les innovations par des **subventions à la recherche et développement (R&D)**, en facilitant les transferts entre recherche publique et recherche privée. Ils peuvent également développer une **politique d'attraction d'entreprises étrangères** qui exporteront à partir de leur nouveau territoire d'implantation. Pour l'essentiel, ces différentes interventions relèvent de la politique industrielle². Une autre option est, en présence de barrières au commerce international, d'entrer dans des négociations avec d'autres nations afin de libéraliser les échanges.

Les actions sur le taux de change

Une autre politique publique a un impact sur les flux commerciaux, même si ce n'est pas nécessairement sa fonction première : il s'agit de la politique monétaire, qui peut influencer le taux de change. Ainsi, une politique monétaire expansive conduit à une dépréciation de la monnaie nationale qui diminue le prix des exportations et augmente celui des importations. L'exemple japonais entre la fin 2012 et le début 2013 en est une parfaite illustration : l'injection massive de liquidités par la Banque centrale du Japon, avec un objectif de doublement de la quantité de monnaie en circulation dans un délai de deux ans, a pour objectif premier de sortir le pays de la déflation en favorisant l'inflation. Mais cette politique a un effet secondaire, conduisant entre novembre 2012 et mars 2013 à une baisse de plus de 20 % du taux de change du yen par rapport au dollar. Cependant, les premiers résultats indiquent que les importations ont crû plus rapidement que les exportations et donc que le déficit commercial s'est dans un premier temps creusé. Le pari des autorités japonaises est que le mouvement s'inversera dans un deuxième temps et que la dépréciation du yen va contribuer à l'accroissement des exportations (cf. zoom).

^[2] Sur la politique industrielle, voir dans ce même numéro l'article de P.-N. Giraud, pp. 104-110.

ZOOM

TAUX DE CHANGE ET SOLDE COMMERCIAL

Selon la théorie économique, l'amélioration du solde commercial qui peut être attendue d'une dépréciation du taux de change n'est ni immédiate ni automatique. Elle dépend de certaines conditions, et surtout, elle ne se produit en général qu'après un temps d'ajustement.

Dans le cas le plus classique, le solde commercial suit une « **courbe en J** » : la dépréciation de la monnaie nationale commence par détériorer le solde commercial. En effet, c'est dans un premier temps l'« **effet-prix** » qui domine : la baisse du change renchérit les biens importés relativement aux biens exportés. Si les volumes échangés

restent les mêmes, le solde commercial se creuse automatiquement. Dans un second temps, les quantités s'adaptent au nouveau prix – théoriquement, les quantités exportées devraient augmenter et les quantités importées devraient diminuer –. Cet « **effet-volume** » l'emporte généralement dans un second temps sur l'effet-prix. Mais cela dépend des élasticités-prix des exportations et des importations, c'est-à-dire de la « réactivité » des quantités importées et exportées aux variations de prix. En l'absence de substituts, la demande de biens importés diminuera peu, même si les prix augmentent. Quand aux quantités exportées, elles ne pourront augmenter que si les entreprises sont en mesure d'accroître leur production et qu'il ne s'agit pas d'un secteur dans lequel la demande est saturée.

Problèmes économiques

Le recours par un gouvernement aux instruments de la politique commerciale dépend de la croyance dans ses effets sur l'économie nationale et du contexte général.

^[3] Voir Rainelli M. (2003).

Les orientations de la politique commerciale

Les controverses de l'analyse économique

Les préconisations de l'analyse économique en matière de politique commerciale sont controversées. Il existe une opposition dès le XIX^e siècle entre les défenseurs du libre-échange, David Ricardo étant le plus célèbre à cette époque, et d'autres qui considèrent, à l'instar de Frederich List, qu'une protection temporaire de la nation est un préalable indispensable au développement économique. Le débat entre ces deux thèses est constant, les développements de l'analyse économique conduisant à des reformulations

et à de nouveaux arguments, comme cela a été le cas dans les années 1980 avec la théorie de la politique commerciale stratégique développée par Paul Krugman³. La politique commerciale adoptée dépend donc de l'adhésion du gouvernement en place à la supériorité du libre-échange sur le protectionnisme, mais aussi de la capacité des groupes de pression à traduire la défense de leurs intérêts dans les options de l'action publique. En effet, le commerce international, toutes choses égales par ailleurs, a un impact positif sur les secteurs exportateurs et négatif sur les secteurs concurrencés par les importations, principalement par l'action de la concurrence internationale sur les prix. Les agents économiques, salariés et capitalistes, affectés par la concurrence internationale sont donc très incités à défendre une politique protectionniste qui les protégera et évitera une remise en cause de leurs emplois ou de leurs profits. Dans le même temps, les agents qui bénéficient du développement des exportations seront poussés à défendre le libre-échange par crainte de

représailles émanant des nations touchées par l'instauration du protectionnisme.

Les politiques commerciales dans une perspective historique

Dans une perspective d'histoire économique, on note que le libre-échange a de grandes difficultés à s'imposer et que les phases de crise sont marquées par un retour du protectionnisme, le cas de la crise de 1929 étant l'exemple le plus net de l'enchaînement qui peut s'instaurer sous la forme d'une guerre commerciale. Lorsqu'une nation confrontée à une récession prend l'initiative de mesures protectionnistes pour tenter de relancer son économie, elle déclenche des contre-mesures des pays dont les exportations sont affectées, dans une escalade protectionniste qui a globalement pour effet d'aggraver la crise. Les États-Unis, qui ont pris l'initiative en 1930 d'une hausse très significative de leur tarif douanier, ont ainsi déclenché une guerre commerciale en raison des rétorsions des grandes puissances européennes. Cette escalade a été le facteur essentiel expliquant l'effondrement du commerce mondial entre 1930 et 1935.

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, cette expérience historique conduite à la création en 1947 du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), auquel succédera en 1995 l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁴. L'OMC, qui compte en 2013 159 nations, a deux fonctions complémentaires, reprises de celles du GATT : élaborer des règles qui limitent fortement le recours au protectionnisme et organiser des cycles de négociations commerciales multilatérales ayant pour but de libéraliser les échanges internationaux. La politique commerciale s'inscrit donc, pour les nations membres de l'OMC qui réalisent environ 95 % du commerce mondial, dans un cadre contraint par les règles de l'organisation. Certains outils de la politique commerciale sont prohibés pour les membres de l'OMC, comme les subventions à l'exportation pour les marchandises ;

d'autres sont très étroitement limités, comme les restrictions quantitatives.

La politique commerciale dans le nouveau contexte économique international

La mondialisation commerciale contemporaine s'inscrit donc dans un contexte institutionnel qui contraint la politique commerciale. Mais la progression de la mondialisation change le contexte dans lequel les nations sont confrontées à la concurrence internationale et a un impact sur les politiques mises en œuvre. Si l'on considère la mondialisation récente uniquement dans sa dimension commerciale, une tendance de fond émerge.

On assiste à une redistribution géographique de la place des nations dans les échanges internationaux, avec la montée de l'Asie et, au premier chef, de la Chine. D'après les données de l'OMC, entre 1993 et 2011, la part de l'Asie dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 26,1 % à 31,1 % (celle de la Chine, devenue premier exportateur mondial, passe de 2,5 à 10,7 %, celle de l'Inde de 0,6 à 1,7 %, pendant que le Japon passe de 9,9 à 4,6 %), alors que les États-Unis régressent de 12,6 à 8,3 % la France de 6 à 3,3 %, le Royaume-Uni de 4,9 à 2,7 %, l'Allemagne de 10,3 à 8,3 %⁵. La conséquence immédiate est que la question de la politique commerciale des grands pays du Nord se pose de plus en plus à l'égard des nations du Sud, même si dans certains secteurs, l'opposition entre les États-Unis et l'Union européenne (UE) est toujours d'actualité comme le démontrent les différends commerciaux entre Airbus et Boeing pour l'aéronautique ou sur le recours aux organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture.

La nouvelle donne géographique a une conséquence significative sur la politique commerciale en raison de la concurrence exercée sur les marchés des pays du Nord par des marchandises en provenance de nations caractérisées par un environnement social et réglementaire reposant sur des normes

^[4] Voir Rainelli M. (2011).

^[5] OMC (2012), *Statistiques du commerce mondial*. http://wto.org/french/res_f/statis_f/its2012_f/its12_world_trade_dev_f.pdf, Tab. I.5, p. 24 et Tab. I.7, p. 26.

beaucoup moins contraignantes. Ces différences de normes sont à l'origine d'accusations de concurrence déloyale qui nourrissent des demandes répétées de mesures protectionnistes, en Europe comme aux États-Unis, soit de manière généralisée, les produits provenant de pays d'Asie devant faire l'objet de mesures correctrices aux frontières par l'imposition de droits de douane significatifs, soit plus ponctuellement avec des justifications diverses selon les secteurs concernés.

Une bonne indication des politiques commerciales spécifiques est donnée par les différends commerciaux soumis à l'ORD (Organe des règlements des différends) de l'OMC. Lorsqu'un membre de l'OMC considère qu'un autre membre viole une de ses obligations, il peut soumettre ce différend à l'ORD ; l'examen des plaintes déposées permet de mettre en perspective la nature des conflits commerciaux⁶. Les différends les plus récents relèvent, dans leur très grande majorité, de plaintes de pays du Nord contre des pays du

Sud qui sont accusés de ne pas respecter des normes sanitaires ou de pratiquer du *dumping*, par exemple en subventionnant des entreprises exportatrices, ce qui leur permet de vendre à un prix inférieur au coût de production (cf. Zoom). Si le *dumping* est établi, la nation lésée est autorisée à instaurer un droit de douane compensant l'avantage indu.

Les demandes de protection généralisée contre les importations en provenance de certains pays du Sud sont justifiées par les différences très importantes dans les domaines des droits sociaux des travailleurs, par l'inexistence de réglementation environnementale, par la sous-évaluation de la monnaie nationale (dans le cas de la Chine, le taux de change du yuan n'est pas fixé sur le marché car la monnaie n'est pas convertible). Il s'agit d'une nouvelle formulation des arguments en faveur du protectionnisme, qui n'est plus fondée comme chez List par la nécessité de permettre à un pays de se développer, mais sur l'idée que le commerce international met en

^[6] La liste des différends commerciaux est disponible sur le site internet de l'OMC : http://wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm.

ZOOM

LES PANNEAUX PHOTOVOLTAÏQUES CHINOIS, UN EXEMPLE DE DIFFÉREND COMMERCIAL

Le cas des panneaux photovoltaïques chinois est une illustration d'une politique commerciale agressive. Le gouvernement chinois, dans le cadre de sa politique industrielle, a favorisé le développement d'entreprises produisant des panneaux photovoltaïques grâce à des aides publiques, principalement sous forme de prêts bancaires. La capacité de production des entreprises chinoises a rapidement connu une croissance considérable qui fait d'elles les premiers producteurs mondiaux avec 65 % de la production mondiale. Le marché européen est le premier marché à l'exportation de ces

firmes : 80 % des exportations chinoises sont à destination de l'UE, pour une valeur de 21 milliards d'euros. EU Pro Sun, un regroupement d'entreprises européennes du secteur, a déposé une plainte en juillet 2012, fondée sur l'existence d'un *dumping* et sur le préjudice qui en résulte pour les entreprises européennes (1) ; EU Pro Sun a établi une liste de 45 entreprises européennes qui ont arrêté la production ou ont supprimé des emplois depuis 2010 en raison de cette concurrence déloyale (2). L'instruction de la plainte a commencé en septembre 2012, et en mai 2013, le commissaire européen au Commerce a proposé d'établir une taxe de 47 % sur les importations de panneaux solaires chinois.

Michel Rainelli

(1) Voir http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-647_fr.htm.

(2) Voir <http://www.prosun.org/fr/la-concurrence-loyale/une-situation-preoccupante.html>

concurrence des espaces économiques fortement différenciés et que s'instaurerait ainsi une concurrence déloyale entre les nations, nécessitant un correctif. Si cette thèse rencontre un certain succès dans les syndicats à la fois patronaux et de salariés, elle n'a qu'un faible écho chez les économistes et les partis politiques au pouvoir dans les pays du Nord.

La politique commerciale et l'OMC

Les nations membres de l'OMC se sont engagées d'une part à respecter des accords contraignant leurs politiques commerciales dans des domaines variés et, d'autre part, à entrer dans des négociations pour libéraliser le commerce mondial. Alors que le GATT s'est achevé par le cycle de l'Uruguay conclu en 1993 qui a marqué une nouvelle étape dans le mouvement de libéralisation commencé en 1947, l'OMC devait organiser un nouveau cycle de négociations selon les conclusions acquises en 1993, en raison de problèmes non résolus, notamment dans l'agriculture. L'ouverture de ces négociations, inscrite à l'agenda de l'OMC, a donné lieu à des oppositions marquées, les pays les moins développés considérant que les engagements du cycle de l'Uruguay devant leur profiter n'étaient pas tenus par les nations du Nord. Ce n'est qu'en 2002 que les membres de l'OMC ont engagé le cycle de négociations baptisé Programme de Doha pour le développement. La fin des négociations était planifiée pour février 2005, mais dès le début, les affrontements Nord-Sud ont conduit à un blocage. En effet, une des originalités de l'OMC, reprise des principes gouvernant le GATT, est que chaque nation a un poids identique et que l'unanimité est nécessaire pour obtenir un accord. Les pays du Sud ont, pour la première fois depuis 1947, saisi la possibilité qui leur était offerte d'empêcher un accord qui ne leur convenait pas.

Alors que le Programme de Doha pour le développement a mis au premier plan le rôle du commerce international pour le développement des nations, les pays du Sud ont refusé d'abaisser les protections de leurs marchés nationaux dans l'agriculture, d'adopter une

politique nationale de la concurrence, etc. Les conférences ministérielles de l'OMC qui permettent théoriquement tous les deux ans de faire le point sur les avancements des négociations n'ont jamais permis de faire émerger une convergence des points de vue. Au contraire, les nations du Sud se sont coalisées derrière le Brésil, la Chine et l'Inde pour s'opposer aux demandes de libéralisation des pays du Nord en considérant que les concessions offertes en échange étaient insuffisantes. En dépit de nombreuses tentatives pour relancer les négociations, leur aboutissement semble impossible, même si en mai 2013, elles ne sont pas officiellement abandonnées.

Cela implique-t-il que l'OMC soit devenue une institution qui n'a plus d'objet ? La réponse à cette question doit être nuancée. Tout d'abord, les accords de l'OMC jouent un rôle de régulation des politiques commerciales en permettant, grâce à l'ORD, de sanctionner les mesures qui sont contraires aux accords. Il existe une gamme d'interventions publiques possibles, en particulier dans le cas de l'*anti-dumping*, même si celles-ci s'exercent sous le contrôle de l'OMC, lorsqu'un différend est soumis à l'ORD. Ensuite, la crise récente a constitué un contre-exemple aux réactions des États lors de la crise de 1929. Les nations du G20 se sont engagées en novembre 2008 lors de leur réunion à Washington à ne pas recourir au protectionnisme, engagement confirmé lors des réunions suivantes, et à mettre en place un observatoire, grâce à la collaboration de l'OMC, de la CNUCED et de l'OCDE, des mesures affectant les échanges internationaux (Rainelli, 2011). Le résultat des recensements montre que le recours au protectionnisme a été très divers. La nation la plus active est l'Inde, suivie par les États-Unis. L'UE est beaucoup moins concernée. Le volume du commerce affecté représente 1,8 % des importations des pays du G20, soit 1,4 % des importations mondiales. La différence de réponse à la crise entre 1929 et la période actuelle réside donc dans l'existence aujourd'hui de l'OMC, comme le note Paul Krugman (2013).

Mais le blocage des négociations commerciales qui signifie l'échec du Programme de Doha pour le développement ne signe pas nécessairement la fin de la libéralisation des échanges internationaux, en raison du développement d'accords bilatéraux de libre-échange.

Le renouveau des accords bilatéraux de libre-échange

Le GATT puis l'OMC reposent sur le principe du multilatéralisme, c'est-à-dire que les avantages commerciaux consentis dans les négociations bénéficient à tous les membres de l'organisation. Le blocage du Programme de Doha a conduit les principaux acteurs du commerce mondial souhaitant libéraliser les échanges à changer d'approche en passant des accords bilatéraux en dehors de l'OMC, bien qu'ils doivent théoriquement obtenir son aval.

Cette démarche est suivie de manière parallèle par les États-Unis et l'Union européenne qui ont conclu des accords de libre-échange avec de nombreux pays, toutes les négociations n'ayant pas encore abouti. La justification de cette démarche est exposée par l'UE : si l'ensemble des accords en cours de négociation devait aboutir, le PIB de l'UE augmenterait de 2,2 % et 2,2 millions d'emplois seraient créés⁷. C'est ainsi qu'après l'accord avec la Corée du Sud, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011, l'UE doit encore finaliser les négociations entreprises avec l'Inde (commencées en 2007) et le Canada (commencées en 2009). La justification de cette démarche bilatérale, outre le blocage

des négociations de l'OMC, réside dans la prise en compte de l'ensemble des barrières aux échanges entre les deux partenaires, tarifaires et non tarifaires, ainsi que dans l'établissement d'instances permettant de veiller à la bonne application de l'accord⁸.

La rencontre des démarches entreprises des deux côtés de l'Atlantique s'est produite en mars 2013 avec la décision de la Commission européenne d'approuver le mandat de négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis qui, selon des estimations, devrait conduire à des gains de 119 milliards d'euros par an une fois l'accord pleinement mis en œuvre.

Au delà de la pertinence des estimations de gains de ces accords qui peut être mise en doute, le point important est l'engagement vers le libre-échange que prennent l'Union européenne et les États-Unis, séparément (les deux puissances ont ainsi conclu un accord avec la Corée du Sud) et entre elles. L'échec du Programme de Doha pour le développement est ainsi en train de conduire les nations les plus développées à établir des espaces de libre-échange avec l'ambition de supprimer presque toutes les barrières au commerce entre elles. La politique commerciale à l'heure de la mondialisation qui se révèle au fil du temps est ainsi celle d'une recherche d'une libéralisation sélective, entre nations de même niveau de développement, qui serait porteuse de gains de croissance. En revanche, les relations commerciales avec les autres nations ne font pas, jusqu'à présent, l'objet d'une telle politique.

^[7] Voir http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf[11]

^[8] Voir le bilan de l'application de l'accord après un an : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-708_fr.htm

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **KRUGMAN P.** (2013), « The Protectionist Non-Surge », <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/29/the-protectionist-non-surge/>.

❖ **RAINELLI M.** (2003), *La nouvelle théorie du*

commerce international, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

❖ **RAINELLI M.** (2009), *Le commerce international*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

❖ **RAINELLI M.** (2011), *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

↓ COMPLÉMENT

UNION EUROPÉENNE-ÉTATS-UNIS : LES ENJEUX D'UN ACCORD

Depuis dix ans, la carte du commerce mondial a été chamboulée sous l'impulsion de deux phénomènes: la régionalisation des échanges entraînée par la signature de multiples accords bilatéraux et l'irrésistible déplacement du centre stratégique de la production et des échanges vers l'Asie et le Pacifique aux dépens de l'Europe et des États-Unis. Le « partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement » entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis (EU) pourrait-il changer cette dynamique mondiale ? Bien qu'étant bilatéral, un accord UE-EU serait un pas vers un retour à une reconnaissance de la primauté des règles commerciales multilatérales. Cette primauté a été affaiblie par la multitude d'accords préférentiels conclus à ce jour (près de 400) qui discriminent les pays exclus de ces accords et contredisent le principe de non-discrimination, un des piliers des règles de l'OMC.

Raviver la flamme multilatérale

L'accord de libre-échange Nord-américain (ALENA) qui lie depuis vingt ans les États-Unis au Canada et au Mexique pénalise les pays de l'UE. Quant à l'Union européenne, plus intégrée (puisque'elle est une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun), elle impose en moyenne des tarifs relativement faibles sur les importations américaines mais pourtant toujours plus élevés que ceux fixés par les États-Unis. Cette hétérogénéité est flagrante par exemple pour les véhicules à moteur (tarif huit fois plus élevé pour l'UE) et l'agroalimentaire (14,6 % contre 3,3 %). L'accord UE-EU créant en 2015 la plus vaste zone de libre-échange au monde, représentant un tiers du commerce international et la moitié du PIB mondial, ouvrirait à nouveau la

voie à un système commercial multilatéral solide. Une telle zone ne pourrait en effet qu'inciter les pays tiers à se rapprocher de ses préceptes.

Pourquoi se réjouir d'un retour à des règles multilatérales ? Parce que de nombreux problèmes, d'ordre systémique, ne peuvent être résolus par des accords bilatéraux. C'est le cas par exemple des règles d'origine, des mesures anti-*dumping* ou des subventions. Comme le disait volontiers le directeur général de l'OMC Pascal Lamy, « Un éleveur ou un pêcheur 'bilatéral', des poulets ou des poissons 'bilatéraux', cela n'existe pas ». Un gigantesque marché transatlantique ne sonnerait pas le glas de l'OMC, contrairement à ce que pensent certains, mais raviverait la flamme multilatérale. Pour Jose Manuel Barroso, président de la commission européenne, « il fixera la norme non seulement pour le commerce et les investissements transatlantiques, mais aussi pour le développement du commerce à travers le monde ».

L'accord UE-EU est-il de nature à freiner la perte de leadership des économies de l'Ouest ? Il comporte deux volets : un volet commerce des biens et services et un volet investissements directs à l'étranger. Dans ces deux domaines, les échanges sont déjà importants : le commerce de biens entre les deux continents représente plus de 670 milliards de dollars et les investissements réciproques UE - États-Unis se chiffrent à plus de 1 000 milliards de dollars. Les États-Unis sont le premier client de l'UE (17 % des exportations européennes) et son troisième fournisseur (11 % des importations totales de l'UE) après la Chine et la Russie, la balance commerciale étant en faveur de l'Europe avec un excédent de 73 milliards d'euros. L'ampleur du commerce EU-EU et l'importance des deux économies dans le monde font que toute réduction des obstacles aux échanges entre ces deux poids lourds aurait des effets significatifs sur leurs économies.

Barrières tarifaires

Les obstacles sont de deux types : les tarifs à l'importation et les barrières non-tarifaires (BNT) qui sont encore très élevées.

Une nouvelle baisse des tarifs dont on a dit qu'en moyenne ils étaient modérés aura un faible impact sur les échanges, à l'exception des quelques secteurs où la protection actuelle est encore élevée. C'est donc la diminution des BNT qui pourra entraîner un véritable boom des échanges UE-EU. Ces BNT (quotas d'importations mais surtout différentes réglementations, normes nationales, règles des marchés publics, certifications contradictoires) accroissent le coût des exportations étrangères aussi sûrement qu'un tarif et limitent l'accès au marché domestique, garantissant des rentes aux firmes nationales. Ces BNT sont par nature difficiles à mesurer. Une étude récente estime qu'en moyenne, les BNT sont moins élevées pour les services que pour les biens. Elles équivalent à un tarif sur les exportations européennes vers les États-Unis variant selon les secteurs entre 20 % (pour les technologies de l'information et de la communication – TIC) et 56 % (pour l'aéronautique et le spatial). Cet équivalent-tarif des BNT pour les importations européennes en provenance des États-Unis s'échelonne entre 17,6 % (pour les services de tourisme) et 55,1 % (encore pour l'industrie aéronautique et spatiale). C'est donc là que sont les enjeux... mais aussi les difficultés. Les barrières non tarifaires ne peuvent pas être

supprimées comme par magie : elles reflètent des préférences socioculturelles, historiques, des réalités géographiques, linguistiques parfois même constitutionnelles. Leur totale suppression est irréaliste.

On voit bien quels seront les dossiers « chauds » : agriculture, OGM, propriété intellectuelle. Déjà, le Parlement européen a exclu du mandat de négociation la culture et l'audiovisuel. Ce ne sera pas facile, mais il faut essayer.

Une étude du CEPR2 prévoit selon le scénario envisagé (scénario modéré ou ambitieux avec 10 % ou 25 % de baisse des BNT) un accroissement annuel du PIB européen jusqu'en 2027 de 68 ou 119 milliards d'euros. L'accroissement aux États-Unis serait de 50 ou 95 milliards. Le projet d'une libéralisation des échanges EU-EU tombe à pic : en pleine crise, voire récession, la perspective d'un gain supplémentaire annuel de 0,4 à 0,7 point du PIB européen est alléchante. Mais l'enjeu principal, on l'a compris, est l'opportunité pour l'Occident de répondre aux réalignements historiques qui se dessinent dans le monde. (*)

Marie-Françoise Calmette
Professeur d'économie à la Toulouse
School of Economics

(*) Article choisi par la rédaction des hors-série de *Problèmes économiques* publié par *Le Monde.fr*, 5 juin 2013.
© Le Monde.

À l'image de ce qui s'est produit dans les principales économies avancées, les institutions de Bretton Woods – Fonds monétaire international et Banque mondiale – ont connu dans les années 1980 un tournant libéral. Face aux déséquilibres des pays en développement – inflation, dettes publique et extérieure –, elles recommandaient la mise en œuvre de réformes structurelles alliant libéralisation des structures productives et des systèmes financiers, ouverture commerciale et réduction des dépenses publiques. Si ces mesures, qui reflétaient le « consensus de Washington », ont dans un premier temps porté leurs fruits sur le plan du rétablissement des équilibres macroéconomiques, elles ont eu par la suite des effets néfastes en termes de croissance, de pauvreté et d'inégalités.

Philippe Hugon montre qu'une pensée « post-ajustement » a émergé dès la fin des années 1990, re-légitimant le rôle des pouvoirs publics et accordant plus de place aux contextes institutionnels propres à chaque pays. L'émergence de nouvelles puissances et la montée de la question environnementale ont également contribué à redéfinir les politiques de développement.

Problèmes **économiques**

Les politiques de développement après le consensus de Washington

Au début des années 1980, les déséquilibres financiers et l'endettement des pays en développement (PED) avaient conduit à la mise en place de politiques libérales et d'ajustement aux nouvelles données mondiales inspirées de ce qu'on appelait alors le « consensus de Washington » (cf. Zoom). Impulsées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, ces politiques inversaient les mesures interventionnistes des décennies d'après-guerre.

Ces prescriptions ayant montré leurs limites, notamment en Amérique latine où elles avaient été les plus fidèlement appliquées, la question du post-consensus de Washington s'est posée dès la fin des années 1990. La crise a accéléré ce questionnement.

Avec la financiarisation des relations et la diversification des partenaires et des relations Sud/Sud, l'économie des pays en développement (PED) évolue dans un contexte mondial (Hugon et Michalet, 2006). Le respect de règles financières répond aux pouvoirs des institutions financières et des agences de notation ainsi qu'à la politique d'attractivité des investissements. Mais un des enjeux des PED est aujourd'hui de re-légitimer l'État dans ses fonctions collectives et régaliennes

© **PHILIPPE HUGON**

Professeur émérite à l'Université Paris-Ouest
Nanterre-La Défense.

ZOOM

LE CONSENSUS DE WASHINGTON

Dans les années 1980-1990, les pays en développement ont été confrontés à des crises récurrentes de la dette extérieure et des finances publiques. Sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, ils changèrent de modèles de développement, abandonnant les stratégies de « substitution aux importations » au profit de réformes favorisant les mécanismes de marché.

L'ensemble de ces réformes structurelles, soutenu par le tournant libéral qu'a connu la théorie économique dans les années 1970-1980, formait ce que John Williamson a théorisé comme étant le « consensus de Washington ». Ce corpus de recommandations, sur lequel s'appuyaient le FMI et la Banque mondiale dans les années 1990, se déclinait en

dix propositions :

- une stricte discipline budgétaire ;
- un redéploiement des dépenses publiques vers des affectations offrant à la fois un fort rendement économique et la possibilité de diminuer les inégalités de revenu (soins médicaux de base, éducation primaire, dépenses d'infrastructure) ;
- une réforme fiscale (élargissement de l'assiette fiscale, diminution des taux marginaux) ;
- la libéralisation financière ;
- un taux de change unique et concurrentiel ;
- la libéralisation du commerce extérieur ;
- l'élimination des restrictions aux investissements directs étrangers ;
- la privatisation des entreprises publiques ;
- la déréglementation des marchés ;
- la garantie des droits de propriété.

Problèmes économiques

et comme créateur d'un cadre stratégique favorable à l'entrepreneuriat privé. Il s'agit de créer un environnement institutionnel favorable à la prise de risque et aux horizons longs des décideurs économiques. L'extension du marché suppose une réduction des inégalités et une relance de la demande par des dépenses publiques permettant le jeu du multiplicateur keynésien. En outre, les questions environnementales remettent en question le modèle dominant de développement économique et les objectifs du développement durable (ODD) post-2015 doivent compléter les objectifs du millénaire du développement (OMD).

Nous rappellerons les limites du consensus de Washington avant de voir sur quelles bases se redéfinissent certains axes communs aux nouvelles politiques des PED.

Les limites du consensus de Washington

Les limites des politiques de stabilisation et d'ajustement

Vingt ans après le début de la mise en œuvre des politiques inspirées du consensus de Washington, on notait dans l'ensemble une amélioration des équilibres financiers (réduction de l'inflation, des déficits budgétaires, des déficits de la balance courante, etc.), un meilleur cadre institutionnel et une meilleure intégration à l'économie mondiale. Certains secteurs innovants ont émergé dans les services et les nouvelles technologies. Mais, le plus souvent, ces politiques de stabilisation ont été récessionnistes ; les années 1980 ont

ainsi constitué une « décennie perdue » pour l'Amérique latine avec des crises de la dette. Les économies africaines ont globalement stagné entre 1980 et 2000 et ont été prises dans une spirale d'endettement permanent. À défaut d'une reprise de l'offre (augmentation des recettes publiques, des exportations et de l'épargne), on a observé le plus souvent une baisse de la demande (importations, dépenses budgétaires, investissement).

L'attractivité des investisseurs est restée limitée, hors pétrole, dans un contexte d'instabilité, de risque et de faiblesse des infrastructures physiques et sociales. La productivité globale des facteurs a peu progressé. Le poids de la dette extérieure, qui rétroagit sur la dette publique intérieure, continuait à peser lourdement.

Une pensée post-ajustement

De nombreuses failles sont ainsi apparues dans ce modèle et une pensée du post-ajustement (Ben Hammouda 1999) ou du post consensus de Washington (Stiglitz 1998) a émergé. Les nouvelles analyses « structuralistes » prennent en compte, dans la tradition de l'économie du développement, les asymétries internationales, les blocages et les handicaps structurels, les liens entre répartition et accumulation ou la nature des biens et services échangés (biens salariaux et biens de luxe). Mais elles raisonnent en économie ouverte (contrainte de compétitivité, rôle de l'attractivité des capitaux et des techniques) et elles lient la stabilisation financière de court terme avec le long terme. Les liens entre inégalités de revenus et croissance sont fonction des contextes internes et internationaux et du rôle décisif des politiques économiques et sociales.

Le comparatisme analytique et empirique permet de contextualiser les théories et les thérapies¹. Le cadre analytique retenu est celui de la concurrence imparfaite, des asymétries d'information, des rendements d'échelle, des externalités et des effets d'agglomération (Krugman 2008). Le contexte est

celui d'un univers incertain et d'un monde instable où les acteurs ont des pouvoirs asymétriques. Des effets de seuil liés à des trappes à pauvreté apparaissent de manière significative pour les pays les moins avancés (Guillaumont, 2009, Sachs 2005). Dès lors, les recettes préconisées se font davantage au cas par cas ou par grand type de catégories de pays. Les « bonnes politiques » se jugent *ex post* sur leurs résultats.

La fin du modèle de référence des pays industriels ?

Par ailleurs, les modèles de développement ont été affectés par la montée des questions environnementales. Le modèle de référence des pays industriels, énergivore, carboné, financiarisé et caractérisé par l'obsolescence des produits manufacturés n'est pas supportable pour la planète. Il conduit en outre à l'exclusion du plus grand nombre. Les enjeux environnementaux ont un impact décisif sur les politiques de développement, que ce soient les changements climatiques, la pollution urbaine, la gestion durable des ressources naturelles ou la prévention des catastrophes. Dès lors, il importe de prendre en compte les interdépendances asymétriques et les enjeux transnationaux, qui impliquent de mettre en œuvre des politiques de gouvernance et de régulation mondiales, au-delà de la juxtaposition de politiques nationales.

Les politiques de développement post-ajustement

Le basculement du monde et les relations Sud/Sud

La mondialisation et l'émergence de nouvelles puissances

La mondialisation remet en question certains paradigmes qui fondaient l'économie du développement, notamment celle du clivage Nord/Sud et d'une divergence des économies, celle des inégalités entre le Nord et le Sud

[1] La multiplicité des tests économétriques, rendus possibles par l'amélioration très rapide des techniques, conduit *in fine* à relativiser la plupart des relations robustes en introduisant un nombre important de variables.

l'emportant sur les inégalités internes aux économies. Le basculement du monde et la montée en puissance des émergents ainsi que les relations croissantes Sud/Sud ont modifié la donne au niveau des politiques préconisées mais également des moyens de les mettre en œuvre. Le « consensus de Pékin » s'est posé en concurrent de celui de Washington.

Selon certains, flexibilité, adaptabilité, attractivité des capitaux et des savoirs auraient rendues obsolètes les politiques publiques. On peut, au contraire, considérer que la mondialisation a re-légitimé les politiques et régulations publiques. Les inégalités intranationales tendent à l'emporter sur les inégalités internationales (Bourguignon, 2012). Les institutions de Bretton Woods reconnaissent que les politiques budgétaires, monétaires et de change demeurent centrales pour s'insérer positivement dans la mondialisation, gérer les instabilités, compenser les déséquilibres commerciaux et financiers et attirer les capitaux ; mais elles doivent s'accompagner de politiques industrielles et sociales.

La croissance des pays en développement et la diversification des trajectoires

Les trajectoires des économies asiatiques, latino-américaines et africaines divergent. À l'intérieur de chaque continent, on observe à la fois des économies stagnantes et des économies émergentes. Les politiques de développement diffèrent évidemment selon les types de pays : les économies rentières pétrolières peuvent mettre en œuvre des politiques redistributives (Moyen-Orient, Algérie ou Venezuela) ; les petits pays se spécialisent sur des segments de compétitivité ; quant aux grands pays en pleine industrialisation comme la Chine ou l'Inde ou les pays primaires, ils diversifient leurs exportations.

Les PED partagent néanmoins un certain nombre de traits communs : les effets des prix des matières premières, la financiarisation de l'économie, le rôle des firmes multinationales dans les segments localisés des chaînes de valeur, l'enrichissement de la classe moyenne ou la croissance des inégalités ; la

diversification de leurs partenaires commerciaux et souvent de leurs spécialisations du fait de la mondialisation ; et enfin, plusieurs défis auxquels ils sont tous plus ou moins confrontés : la reconquête du marché intérieur, la mise en place d'un système de protection sociale et de politiques industrielles combinant des politiques de substitution aux importations et de croissance tirée par les exportations.

Le rôle des relations Sud/Sud

Les pays pauvres fournisseurs de ressources naturelles bénéficient de l'amélioration des termes de l'échange et sont plutôt bénéficiaires de la mondialisation, qui se substitue aux relations post coloniales. Ils sont convoités, courtisés pour leurs ressources, leur marché est interconnecté au monde par leur diaspora et leur économie a diversifié ses partenaires commerciaux². Les différents tests montrent la dépendance de la croissance africaine, asiatique et latino-américaine vis-à-vis de la croissance mondiale (FMI, 2010) ou de la Chine. Les pays pauvres ont dans l'ensemble été peu touchés par la crise financière venant des pays de l'OCDE et l'on note un relatif découplage Nord/Sud (Hugon et Salama, 2010). La « reprimarisation » des économies bénéficiant du prix des matières premières et subissant la concurrence des grands émergents pose toutefois la question du blocage industriel pour les pays les plus en retard.

Quelques axes des nouvelles politiques de développement

L'insertion positive dans la mondialisation

Les enseignements de la nouvelle économie géographique (Krugman, 2008) et les réussites de certains pays émergents ont conduit à la prescription de politiques actives de construction des avantages compétitifs. La protection par les normes sociales, environnementales ou phyto-sanitaires est devenue plus importante que celle effectuée *via* les droits de douane. La question du taux de

^[2] Le commerce Sud/Sud pèse pour près de 40 % du commerce extérieur africain, contre 27 % en 1990 (FMI 2010). Les relations commerciales avec la Chine s'élèvent à plus de 200 milliards de dollars, celles avec l'Inde à plus de 50 milliards et avec le Brésil à plus de 20 milliards.

1. Les équilibres financiers de l'Afrique

	Fin décennie 1990	Fin décennie 2000	Variation (en %)
Inflation (en %)	22,0	8,0	- 64
Dette publique (en % du PIB)	81,9	59,0	- 28
Solde budgétaire (en % du PIB)	- 4,6	- 1,8	+ 60

Source : Jacquemot (2013).

change et de l'ancrage à des monnaies ou panier de monnaies combinant compétitivité et crédibilité est devenue stratégique. Les nouvelles recommandations pour les PED reposent sur un mélange entre des politiques d'équilibres macroéconomiques et financiers, des politiques industrielles, des protections flexibles et des mesures destinées à attirer les investissements – et donc les technologies – étrangers. La priorité est de sortir des « spécialisations appauvrissantes » liées à la « reprimarisation » des économies et à la malédiction des ressources naturelles.

Les effets des liaisons intersectorielles

Avec la mondialisation, le débat sur les effets d'entraînement des secteurs amont et aval et des insertions dans les filières ou chaînes de valeur a été réactualisé. La montée en gamme de produits et la diversification des productions supposent à la fois des pôles de compétitivité autour des territoires et des insertions dans les segments intégrés aux processus productifs mondiaux, notamment par le biais des firmes multinationales. Pour exercer des effets d'entraînement et non d'enclave, ces insertions doivent s'articuler au tissu productif local. Le débat initié par Albert Hirschmann entre la priorité à accorder aux investissements productifs et aux infrastructures a resurgi. Sous le double effet des goulets d'étranglement liés aux manques d'infrastructures et de la priorité que leur accordent les pays émergents, à commencer par la Chine, les politiques appuyées par les États et les bailleurs de fonds mettent aujourd'hui l'accent sur les barrages, les réseaux routiers et ferroviaires ou portuaires, le câblage d'internet ou du téléphone.

La mise en œuvre de politiques budgétaires contracycliques : un retour au keynésianisme ?

La combinaison des aides et annulations de dettes d'une part et de politiques financières plus rigoureuses d'autre part a permis de réduire l'inflation et de retrouver un équilibre au niveau de la balance des paiements et des finances publiques, aussi bien en Afrique (tableau 1) qu'en Amérique latine.

Les effets des mesures d'assainissement financier ont permis aux États de mener des politiques contracycliques durant le choc de 2008-2009. Les concours internationaux aux pays les moins avancés (PMA) ont doublé et les outils d'intervention se sont diversifiés. Si peu de pays pauvres ont réalisé une transition fiscale sur la base d'une fiscalité progressive et assise sur la valeur ajoutée, en revanche, les politiques de dépenses publiques ont été rationalisées. Elles font désormais jouer le multiplicateur keynésien, les ressources anciennement affectées sont globalisées au sein du budget les ressources anciennement affectées par projets ou secteurs sont globalisées, des cadres de dépenses de moyen terme et des programmes de dépenses pluriannuels à horizon mobile sont mis en place. L'efficacité de la dépense publique est évaluée à l'aune d'indicateurs de résultats. Les donateurs ont développé en Afrique, à la différence des aides projets, des formes de soutien globalisés et fongibles, notamment l'aide budgétaire globale qui abonde les budgets nationaux.

La lutte contre la pauvreté et le chômage

Les tests montrent que, paradoxalement, la croissance économique coïncide souvent avec

une montée de la pauvreté, du chômage et de l'économie informelle. Les politiques pro pauvres ont mis l'accent sur la réduction de la pauvreté. Les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP) ont été intégrés aux OMD de Monterray, donnant une priorité à la scolarisation et à l'égalité par genre, à la santé de base, à l'accès à l'eau potable. Au-delà, se pose la question de l'élaboration de systèmes de protection sociale permettant d'élargir la demande intérieure (Cling *et al.*, 2003).

Une des questions prioritaires est celle des limites de l'emploi salarié face à l'offre de travail des jeunes ; elle résulte principalement de la combinaison de la croissance démographique et urbaine, des inégalités intra-nationales en hausse et des gains de productivité des technologies mondialisées. Faut-il privilégier le secteur formel, formaliser l'informel et s'appuyer sur le segment le plus dynamique en capitalisant les pratiques innovantes (thèse dualiste) ? Privilégier les politiques de redistribution, de protection sociale minimale et de soutien aux segments les plus vulnérables (thèse sociale) ? Réduire et simplifier les réglementations du secteur « formel » (thèse libérale) ou au contraire les faire appliquer pour réduire l'emploi informel dans les grandes unités ? Faut-il agir sur l'offre des petites unités par le crédit, la formation professionnelle et l'appui technique ? Ou sur leur environnement, par exemple en réduisant les instabilités des marchés et les divers risques (thèse structuraliste) ? Si l'économie informelle est durable et structurelle, la priorité est de créer des systèmes de protection sociale et de formation, de réduire les inégalités et de combiner des technologies à forte intensité capitaliste et des technologies intensives en travail en favorisant les liens entre unités les plus productives et les petites unités (sous-traitance).

Une nouvelle priorité accordée à l'économie verte

Les pays pauvres disposent d'un capital naturel élevé estimé en Afrique à 23 % de la

richesse contre 2 % pour les pays de l'OCDE. La lutte contre la pauvreté ne peut être différenciée de la question environnementale (eau, forêt, ressources halieutiques, biodiversité...). Les énergies renouvelables, la résilience face aux chocs naturels, l'utilisation des mécanismes de développement propres (MDP), la lutte contre la désertification et le stress hydrique, la pollution urbaine ou la déforestation sont autant de projets prioritaires.

Les politiques liant sécurité et développement

La catégorie d'« États fragiles » a été forgée pour spécifier les priorités des politiques à mettre en œuvre pour des États en conflit ou post conflit et/ou en faillite. La question de la sécurité des biens et des personnes ne peut être dissociée de celle du développement. Les vulnérabilités et handicaps structurels, les préventions des conflits conduisent à privilégier la sécurité et les fonctions régaliennes de l'État aux équilibres financiers et à la lutte contre la corruption. Dans un monde en voie de globalisation et d'exclusion, d'interdépendances et de replis identitaires, les mafias politiques, les trafics de drogue et les différentes formes de criminalité accompagnent la pauvreté. Dans « un monde sans loi », les réglementations socio-politiques et les encadrements normatifs deviennent des questions centrales, tant de la part des États que de la communauté internationale.

Des politiques de réformes structurelles souvent en attente

Les programmes d'ajustement n'ont pas le politique (les conflits, les compromis) dans le discours mais le plaçaient dans la pratique au cœur des objectifs et des moyens. Les questions de corruption, de clientélisme, de patrimonialisme, de criminalité de l'État ou des mafias sont devenues des sujets centraux qui relativisent les frontières entre l'État et le marché, entre la chose publique et la chose privée. Les facteurs sociaux, institutionnels et politiques sont déterminants pour expliquer l'échec ou les réussites des politiques

économiques. Il y a un relatif consensus pour mobiliser différents acteurs et mener des politiques à plusieurs échelles territoriales.

L'économie de rente, la préférence pour le court terme, les comportements patrimoniaux, l'absence de contre-pouvoirs et de sociétés civiles fortes ainsi que la déliquescence de l'État demeurent souvent des facteurs structurels essentiels bloquant l'intégration positive des pays pauvres à l'économie mondiale par un changement de spécialisation et une remontée en gamme de produits dans la chaîne de valeur internationale. Les pays pauvres restent globalement dans une logique de *réservoirs*, comme exportateurs de produits primaires, et de *déversoirs*, comme importateurs de produits transformés. Leur commerce extérieur dynamique leur permet d'importer du monde entier les produits les

moins chers et d'améliorer ainsi le niveau de consommation des populations, mais ils ne parviennent pas pour autant à construire une véritable base industrielle et d'accumulation (Hugon, 2013). Comment des agricultures paysannes peuvent-elles concurrencer des agricultures soutenues par des politiques publiques de la part des pays industriels ou émergents ? Comment des artisans et des entreprises industrielles peuvent-ils entrer en compétition avec des entreprises disposant d'avances technologiques, de vastes marchés et d'économies d'échelle ? Comment des sociétés et des populations peuvent-elles construire la modernité et développer leurs potentialités et « capacités » par des trajectoires plurielles ?

POUR EN SAVOIR PLUS

❖ **BEN HAMMOUDA H.** (1999), *L'économie politique du post-ajustement*, Paris, Karthala.

❖ **BOURGUIGNON F.** (2012), *La mondialisation de l'inégalité*, Paris, Seuil.

❖ **CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F.** (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2^e éd.

❖ **FMI** (2010), A compléter

❖ **GUILLAUMONT P.** (2009), *Caught in a trap. Identifying the least developed countries*, Paris, Economica.

❖ **HUGON PH. et MICHALET CH.-A.** (eds) (2006), *Les nouvelles régulations de l'économie mondiale*, Paris, Karthala.

❖ **HUGON PH. et SALAMA P.** (eds) (2010), *Les Suds dans la crise*, Paris Armand Colin, coll. « Revue Tiers Monde ».

❖ **HUGON PH.** (2013), *L'économie de l'Afrique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 7^e éd.

❖ **JACQUEMOT P.** (2013), *Économie politique de l'Afrique contemporaine*, Paris, Armand Colin.

❖ **KRUGMAN P.** (2008), *Pourquoi les crises reviennent toujours*, Paris, Le Seuil.

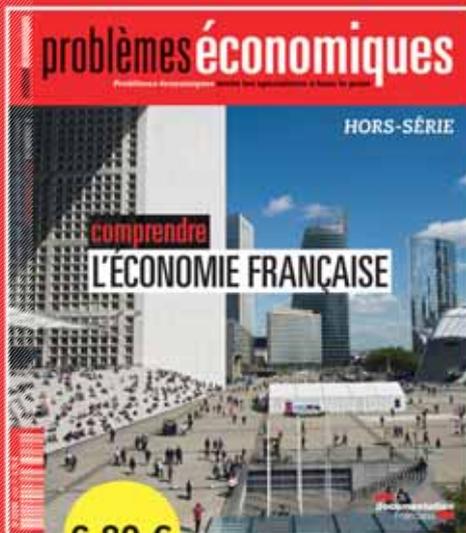
❖ **RODRIK D.** (1997), *Has Globalization Gone too Far ?*, Washington, Institute for International Economics.

❖ **SACHS J. D.**, (2005), *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press HC.

❖ **STIGLITZ J.** (1998), « Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies and Processes », Genève, *Prebisch Lectures at UNCTAD*.

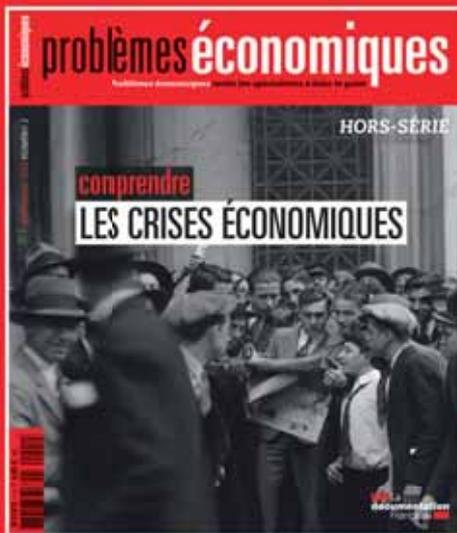
HORS-SÉRIE

Problèmes économiques



6,80 €

Les atouts et les faiblesses
de l'économie française



Les grandes crises du XX^e
et du XXI^e siècles



Les rouages du marché
du travail décryptés

LES MEILLEURS SPÉCIALISTES
SE MOBILISENT POUR FAIRE LE POINT

//////////
A retourner à la **Direction de l'information légale et administrative (DILA)** – 23, rue d'Estrées 75345 Paris cedex 07

BULLETIN D'ABONNEMENT ET BON DE COMMANDE

Comment s'abonner ? Où acheter un numéro ?

Sur www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé).

Sur papier libre ou en remplissant
ce bon de commande

(voir adresse d'expédition ci-dessus).

En librairie, à la librairie

de la Documentation française,
29/31 quai Voltaire – 75007 Paris
et en kiosque pour l'achat
d'un numéro.

Je m'abonne à **Problèmes économiques** (22 numéros simples par an et 2 hors-série)⁽¹⁾

France métropolitaine 73,00 € Tarifs étudiants et enseignants (France métropolitaine) 49,00 €

Europe 99,00 € DOM-TOM-CTOM HT 92,50 € Autres pays HT 117,80 €

Supplément avion 19,30 €

Je commande un numéro simple de **Problèmes économiques** 4,70 €

Je commande le(s) numéro(s) simple(s) suivant(s) :

Pour un montant de € Participation aux frais de port⁽²⁾ + 4,95 €

Soit un total de €

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre

du comptable du B.A.P.O.I.A – DF

Par mandat administratif (réservé aux
administrations)

Par carte bancaire N°

Date d'expiration

N° de contrôle

(indiquer les trois derniers chiffres situés au dos
de votre carte bancaire, près de votre signature)

ou sur le site

www.ladocumentationfrancaise.fr

Raison sociale

Nom Prénom

Adresse

(bât, étage.)

Code postal Ville Pays

Téléphone Courriel

Ci-joint mon règlement de €

Date

Signature

⁽¹⁾Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2013

⁽²⁾Pour les commandes de numéro seulement

Informatique et libertés – Conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au département marketing de la DILA. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers, sauf si vous cochez ici

4 REVUES POUR ÊTRE BIEN INFORMÉ

PROBLÈMES ÉCONOMIQUES

Tous les 15 jours,
le meilleur de la presse et des revues
pour comprendre l'actualité économique



6,80 €

→ EN VENTE EN KIOSQUE



4,70 €

CAHIERS FRANÇAIS

Tous les deux mois,
les grands sujets qui nourrissent le débat public



9,80 €

→ EN VENTE EN KIOSQUE



QUESTIONS INTERNATIONALES

Tous les deux mois,
vous avez rendez-vous avec le monde



9,80 €

→ EN VENTE EN KIOSQUE

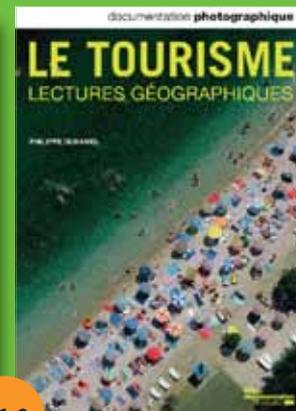


LA DOCUMENTATION PHOTOGRAPHIQUE

Tous les deux mois,
l'histoire et la géographie à partir de documents



11 €



En vente chez votre librairie,
sur www.ladocumentationfrancaise.fr
et par correspondance :
29 quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

La
documentation
Française

HORS-SÉRIE

SEPTEMBRE 2013 NUMÉRO 4

comprendre

LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

La crise a jeté un nouveau regard sur les politiques économiques. Elle a notamment remis en question le consensus d'inspiration libérale qui guidait l'action publique depuis une trentaine d'années. Une réorientation est-elle à l'œuvre depuis 2008 ?

Ce numéro hors-série de *Problèmes économiques* rappelle les fondements des politiques économiques et passe en revue les différents instruments et objectifs, en insistant sur les évolutions les plus récentes.

Prochain numéro à paraître :
Comprendre le capitalisme

Directeur de la publication
Xavier Patier
Direction de l'information
légale et administrative
Tél. : 01 40 15 70 00
www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France par la DILA
Dépôt légal 75059, septembre 2013
DF 2PE32760
ISSN 0032-9304
CPPAP n° 0513B05932

6,80 €

