

Contraintes et enjeux

Quelle marge de manœuvre pour la politique économique ? L'exemple français

Ces vingt dernières années, les marges de manœuvre de la politique économique en France, et plus généralement en Europe, ont été réduites, d'une part par le renforcement des interdépendances économiques sous l'effet de la mondialisation, et d'autre part par le développement de contraintes institutionnelles, dans le cadre de l'Union monétaire. Par ailleurs, les difficultés économiques persistantes en France – ralentissement de la croissance, installation d'un chômage de masse, forte hausse du ratio d'endettement public – sont à la fois sources de défis et de contraintes pour les gouvernements. Doit-on considérer que les leviers traditionnels d'action ont disparu et que le rétablissement d'une croissance solide et du plein-emploi ne passent plus par la mise en œuvre de politiques nationales ? Après avoir rappelé et relativisé ces contraintes, Henri Sterdyniak analyse l'ensemble des choix de politique économique possibles pour la France, en soulignant leurs points forts mais aussi leurs risques.

C. F

Sixième puissance mondiale en termes de produit intérieur brut (PIB), la France est incapable, depuis une trentaine d'années, de maintenir une croissance vigoureuse et de sortir du chômage de masse. De 1996 à 2005, sa croissance moyenne a été de 2,2 % l'an, soit légèrement plus que la zone euro (2,0 %), plus que l'Allemagne (1,4 %), mais nettement moins que le Royaume-Uni (2,8 %) ou les États-Unis (3,3 %). À la mi-2006, son taux de chômage (8,8 %) reste supérieur à celui de la moyenne de la zone euro (7,9 %) et est nettement plus fort que celui du Royaume-Uni (5,4 %) ou des États-Unis (4,7 %). Les gouvernements français successifs ont semblé impuissants face à la mondialisation, aux contraintes européennes, aux turbulences des marchés et aux fluctuations de la conjoncture étrangère. Faut-il en conclure que la politique économique française a perdu toute marge de manœuvre ou qu'elle ne sait pas utiliser celles dont elle dispose ? Nous examinerons donc successivement les contraintes auxquelles elle se heurte, puis ses marges de manœuvre.

Les nouvelles contraintes et les anciennes...

La mondialisation

La mondialisation contemporaine est marquée par la disparition progressive des obstacles à la circulation des biens, des capitaux et des personnes et par l'apparition d'agents opérant directement à l'échelle mondiale. Les États, les peuples, les systèmes économiques et sociaux nationaux sont mis en concurrence par les agents mobiles – les grandes entreprises, les individus les plus riches ou les plus qualifiés – qui peuvent choisir où produire, s'installer, être taxés. La capacité à s'insérer dans l'économie mondiale, à produire de façon compétitive, à attirer les investissements productifs et les capitaux devient l'élément crucial des réussites économiques des nations. Pourtant, la régulation macroéconomique, la redistribution et les dépenses publiques continuent à s'effectuer au niveau national. Les États doivent par conséquent jouer une partition délicate : attirer les entreprises et les capitaux tout en préservant les choix sociaux nationaux. Ils ont ainsi le choix entre trois stratégies :

- l'acceptation des contraintes de la mondialisation. Celles-ci imposent la flexibilité des salaires et des emplois pour garantir le profit des entreprises, la réduction de la fiscalité portant sur les facteurs les plus mobiles, et la libéralisation et l'ouverture de tous les marchés. Mais qui financera les dépenses publiques ? Les sociétés européennes souhaitent-elles le creusement des inégalités ?

- une certaine fermeture des frontières et la mise en œuvre d'une stratégie de développement autonome. Mais, un pays qui s'abstrait trop du modèle dominant risque de voir les capitaux et les entreprises le fuir. Reste qu'un certain degré de liberté demeure, comme le montre l'exemple des pays scandinaves qui réussissent à concilier faibles inégalités sociales et quasi-plein emploi ;

- agir pour mettre en place des institutions de gouvernance mondiale. Mais celle-ci est encore embryonnaire (1) et constitue une arme à double tranchant. L'Union européenne (UE), l'OMC, l'OCDE, le FMI ou la Banque mondiale imposent souvent des règles qui privent les États de moyens d'actions au profit des marchés.

L'Europe

La remise en cause imposée par la mondialisation est particulièrement délicate pour les pays d'Europe continentale attachés à leur modèle social, caractérisé par d'importantes interventions publiques (dépenses, taxation, redistribution). La construction d'un vaste espace économique unifié aurait pu permettre de protéger ce modèle. Mais l'inspiration libérale qui guide actuellement la construction européenne (indépendance de la Banque centrale européenne, Pacte de stabilité et de croissance (PSC), absence de coordination des politiques fiscales et sociales) affaiblit les États-nations et réduit leur capacité à mener des politiques économiques efficaces, conjoncturelles comme structurelles.

La globalisation financière donne pourtant des marges de manœuvre aux politiques économiques. Elle facilite le financement d'importants déficits extérieurs ou budgétaires, et les ajustements par les changes en cas de déficit commercial ou de chute de la demande. Ainsi, les États-Unis n'hésitent pas à avoir une politique active. Mais l'Europe est bloquée par les contraintes qu'elle s'est imposée au début des années 90 (Fitoussi, 1995). Depuis la mise en place de l'euro, la politique monétaire et la politique de change ne sont plus du ressort des États mais de celui de la BCE. Un pays de la zone ne peut plus diminuer son taux d'intérêt en cas de baisse spécifique de sa demande : il doit utiliser la politique budgétaire. En cas de dégradation de sa compétitivité, il ne peut plus dévaluer ; il doit avoir recours à la baisse des salaires, ce qui est long et douloureux, car cela déprime sa demande intérieure, et celle de ses partenaires s'il s'agit d'un grand pays. En sens inverse, la zone euro protège ses membres des marchés financiers (ceux-ci ne peuvent plus sanctionner spécifiquement la politique d'un pays) et leur permet de financer facilement leurs déficits extérieurs : ainsi, la France a-t-elle pu avoir un déficit de 2,6 % du PIB en 2005 (et l'Espagne, le Portugal ou la Grèce de l'ordre de 8 %). La contrainte extérieure n'existe plus à court terme.

La politique budgétaire est donc la seule qui reste de la responsabilité du gouvernement français. Mais ses marges de manœuvres sont limitées par le Pacte de stabilité et de croissance, qui impose des contraintes excessives et peu justifiées économiquement, que ce soit la limite de 3 % du PIB pour le déficit public, celle de 60 % du PIB pour la dette publique ou l'obligation de viser, à moyen terme, l'équilibre des finances publiques. Au total, l'organisation mise en place ne permet pas une coordination satisfaisante des politiques économiques de la zone euro (Mathieu et Sterdyniak, 2003) (2).

La France est condamnée à osciller entre deux stratégies contradictoires :

- appuyer la mise en place d'une Europe fédérale, capable de mettre en œuvre une politique économique vigoureuse. Cette stratégie se heurte à des obstacles : d'une part, il est difficile d'imaginer une instance centrale capable de gérer des spécificités nationales, sociales ou économiques, qui restent importantes dans l'Union, d'autre part, les vies politique, sociale et économique restent essentiellement nationales ;

- jouer la carte de la renationalisation des politiques économiques en cherchant à limiter l'influence communautaire. Cette stratégie n'est pas plus satisfaisante, car elle risque de réduire l'influence de la France en Europe et est peu compatible avec les traités.

Les contraintes macroéconomiques et démographiques

Les politiques économiques sont également confrontées à des contraintes macroéconomiques. En France, la croissance de la productivité du travail est passée de 5,3 % l'an dans la période 1960-1973 à 3,2 % dans la période 1974-1990 puis à 1,8 % depuis 1990. Ce ralentissement limite la hausse possible des salaires et des dépenses publiques. Ensuite, dans les années à venir, la population active potentielle devrait pratiquement rester stable tandis que la hausse du nombre de retraités va obliger à dégager au minimum trois points de PIB pour financer les dépenses de retraites supplémentaires. Cependant, des incertitudes et des marges de manœuvre demeurent : l'emploi en 2050 serait plus élevé de 10 % dans un scénario rose (baisse du chômage à 4,5 %, hausse des taux d'emploi des femmes et des 55-65 ans) que dans un scénario gris (maintien du chômage à 9 %, stabilité des taux d'emploi). Par ailleurs, l'épuisement des ressources énergétiques et les contraintes écologiques pèseront fortement sur le niveau de vie. Il faudra définir un nouveau type de croissance, mais son adoption nécessitera d'importants changements de mentalités et de comportements.

Les conflits d'intérêt

Les choix de politique économique résultent des rapports de force ou de compromis entre différentes classes sociales ayant des intérêts ou des objectifs propres. Selon les configurations sociales et politiques, une coalition prend le *leadership* en choisissant soit d'affronter, soit de se concilier les diverses autres couches sociales. Il en résulte des contraintes lourdes sur la politique économique, puisque la majorité au pouvoir doit récompenser ses soutiens et ses alliés.

(1) Cf. dans ce numéro l'article de Jean-Marc Siroën, « Vers une gouvernance économique mondiale ? », p. 50.

(2) Cf. également, dans ce numéro, l'article de Jacques Le Cacheux, « Les politiques conjoncturelles : quelle responsabilité dans la faible performance économique de l'UE ? », p. 68.

Ainsi, la droite se montre généralement très généreuse envers les non-salariés (agriculteurs, commerçants, médecins) tandis que la gauche n'ose guère demander d'efforts aux salariés du public. La crainte d'un conflit fait que, souvent, les gouvernements renoncent à s'opposer directement aux intérêts de certaines couches privilégiées, mais puissantes.

Les obstacles auxquels se heurtent les réformes dépendent de la politique choisie. Une stratégie libérale bénéficiera de l'appui des marchés financiers, des organisations multinationales et des classes dominantes, mais rencontrera la résistance des couches sociales directement frappées. Les catégories touchées se mobilisent avec énergie alors que les bénéficiaires n'ont souvent que des avantages diffus, qui ne les incitent guère à soutenir la réforme. Toute politique doit donc gagner l'adhésion d'une large majorité de la population, convaincre de son équité et de l'absence d'alternative, de sorte que les opposants soient désarmés. Les gouvernements peuvent renoncer devant le risque de devoir reculer ou n'engager les réformes que très progressivement. Rares sont ceux qui choisissent la stratégie inverse, consistant à engager simultanément de profondes réformes, pour convaincre la population que les efforts seront payants.

Malgré ces contraintes, le gouvernement français dispose de marges de manœuvre, parfois inexploitées, pour la politique économique.

Les marges de manœuvre

La politique budgétaire

L'arme budgétaire peut toujours être utilisée. Certes, elle doit l'être avec prudence en raison des risques de gonflement de la dette publique. Toutefois, si la France connaît une croissance nominale de 4 % l'an, la stabilité de sa dette à 50 % du PIB est compatible avec un déficit public de l'ordre de 2 % du PIB, en moyenne sur le cycle économique. L'activité peut être soutenue par un déficit public plus important en période de ralentissement si les autorités le compensent par un déficit plus faible (ou un excédent) en période de forte croissance. Ceci demande une stricte discipline : le gouvernement doit résister à la tentation de profiter des fortes rentrées fiscales des périodes de « vaches grasses » pour réduire les impôts ou engager des dépenses supplémentaires.

Inciter les ménages à épargner moins permet de soutenir la croissance en contournant les contraintes pesant sur les finances publiques. Les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, États-Unis), où le taux d'épargne des ménages est le plus faible, sont aussi ceux qui connaissent la plus forte croissance. Ainsi, en 2006, le gouvernement français encourage les ménages à s'endetter en facilitant le crédit hypothécaire rechargeable, c'est-à-dire la possibilité d'obtenir de nouveaux prêts garantis par la valeur de biens immobiliers, et les prêts viagers hypothécaires.

Le rapport Pébereau (2005) préconise de revenir rapidement à un solde budgétaire équilibré de façon à réduire la dette publique. Ceci demanderait un effort important, qui pèserait sur la croissance à court terme, et n'est guère nécessaire puisqu'un déficit de 2 % du PIB suffit à stabiliser la dette publique. Le rapport propose également de réduire fortement les dépenses publiques de façon à pouvoir diminuer les impôts qui pèsent sur le secteur productif. Ceci suppose que les dépenses publiques actuelles sont inutiles. Or, de nombreuses dépenses publiques sont utiles à la croissance (éducation, recherche) ou à la production (infrastructures, aide à la garde des enfants). D'autres sont indispensables (santé, retraite) de sorte que leur baisse devrait être compensée par une hausse de dépenses privées d'assurance, à un coût égal ou supérieur. Enfin, certaines reflètent un choix social pour une société solidaire (RMI, chômage).

La baisse du coût du travail

Ayant renoncé à soutenir l'activité par des politiques de demande, les gouvernements sont tentés d'avoir recours à des politiques d'offre structurelles, pour lesquelles les contraintes internationales sont plus faibles. D'ailleurs, de nombreux économistes (voir, par exemple, le rapport Camdessus, 2004) pensent que l'économie française souffre essentiellement de problèmes d'offre, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de soutenir la demande. C'est aussi ce que préconise l'agenda de Lisbonne, qui invite les pays européens à retrouver la croissance, non par une politique de relance de la demande, mais par des réformes structurelles visant à libéraliser les marchés du travail et des biens et à adapter les économies européennes aux exigences de la nouvelle économie de la connaissance. Selon nous, au contraire, les réformes structurelles sont difficiles à conduire et peu rentables dans une situation où l'offre n'est pas tirée par la demande.

La baisse des salaires

La baisse des salaires permettrait la relance de l'activité par des gains de compétitivité (c'est la désinflation compétitive) et par l'augmentation des profits, donc la hausse de l'investissement. Cette politique serait certes nécessaire pour un pays qui aurait vu sa compétitivité se dégrader spécifiquement, mais ce n'est pas le cas de la France, qui a réalisé des gains de compétitivité de 1987 à 1998 et les a maintenus depuis. Globalement, cette politique est dangereuse en Europe : tous les pays ne peuvent pas simultanément gagner en compétitivité et la course à la baisse des salaires entraîne une baisse de la demande, peu propice à l'essor de l'investissement. Enfin, la part des salaires dans le PIB de la zone euro a déjà diminué de 68,4 % en 1990 à 66,1 % en 2000, puis 64,7 % en 2005. La baisse est moins accentuée en France : de 67,9 % en 1990 à 66,7 % en 2005.

La baisse des charges sociales

Les syndicats patronaux préconisent souvent de diminuer les charges sociales, ce qui permettrait à la fois d'augmenter la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des salariés. Mais les cotisations ont une contrepartie en termes de prestations, qu'il faut bien financer. La baisse des cotisations employeurs et des prestations pèserait sur le pouvoir d'achat des ménages : l'impact macroéconomique serait donc similaire à celui d'une diminution des salaires. La réduction des prestations sociales aurait en outre des conséquences néfastes en termes d'équité et de cohésion sociale.

La baisse des charges sur les bas salaires a été mise en œuvre progressivement de 1993 à 2005. Elle repose sur l'idée que le chômage français est concentré sur les non-qualifiés en raison du progrès technique, de la concurrence des pays à bas salaires et du coût trop élevé du SMIC, y compris des cotisations sociales (Malinvaud, 1998). Les mesures de réduction des cotisations employeurs et de subventions aux travailleurs non qualifiés permettent de relâcher le lien entre le coût du travail non qualifié pour l'entreprise (le SMIC plus des charges allégées) et le revenu des travailleurs concernés (le SMIC plus les allocations familiales plus les allocations logement plus la Prime pour l'emploi). En 2006, le montant des exonérations de cotisations sociales serait de l'ordre de 24 milliards d'euros pour un gain en emploi de l'ordre de 400 000 (selon Gafsi *et al.*, 2005). Le rapport Camdessus préconisait même de stabiliser la valeur du SMIC, en garantissant la hausse du niveau de vie des ménages concernés par la montée en puissance d'un impôt négatif. Mais ces exonérations compliquent et fragilisent le financement de la Sécurité sociale. Elles créent une catégorie de salariés mal payés, dont les hausses de salaires sont très coûteuses pour l'employeur et peu rentables pour le salarié. Au niveau du SMIC, une hausse de 100 euros du salaire induit une hausse de 287 euros du coût salarial et de 47 euros du revenu disponible. Les entreprises sont incitées à créer des emplois non qualifiés spécifiques, mal payés, sans possibilité d'évolution, coincés dans une trappe à bas salaires. À terme, ceux-ci ne correspondront pas à la qualification croissante des jeunes salariés. Il faudra changer de dispositif après 2010.

La modification de l'assiette des cotisations des employeurs

Certains économistes (Chadelat, 1997, Sterdyniak et Villa, 1998) ont proposé de modifier l'assiette de cotisations sociales employeurs de manière à inciter les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital et à répartir le financement de la protection sociale de façon plus équitable entre secteurs capitalistiques et secteurs de main-d'œuvre. Rejetée une première fois en 1998 (voir Malinvaud, 1998), cette proposition a été reprise par le chef de l'État début 2006. Elle s'est de nouveau heurtée à une levée

de bouclier du patronat et de certains économistes (de Boissieu et Guesnerie, 2006) qui craignent que cette réforme freine l'investissement, réduise la productivité du travail et nuise aux secteurs innovants et performants. Pourtant, une forte substitution du capital au travail est nocive en période de chômage de masse. L'innovation ne passe pas seulement par l'investissement matériel, mais aussi par l'investissement en capital humain (Fitoussi et Wassner, 2006) ; la France n'a pas seulement besoin d'emplois non qualifiés, mais aussi d'emplois bien rémunérés dont cette réforme réduirait le coût.

Réformer le droit du travail

Certains voient dans un droit du travail trop rigide une des causes de la faiblesse de l'emploi en France (Camdessus, 2004). Le coût des licenciements serait trop important et trop aléatoire, de sorte que les entreprises hésiteraient à embaucher de peur de ne pouvoir licencier si le travailleur ne faisait pas l'affaire ou si l'activité envisagée n'était pas rentable. Cette thèse a inspiré des mesures comme le contrat nouvelle embauche (qui permet aux entreprises de moins de 20 salariés de licencier sans contrainte un travailleur pendant les 2 premières années d'emploi) et le contrat première embauche (qui voulait étendre la mesure à tous les embauchés de moins de 26 ans, mais que le gouvernement a dû abandonner en avril 2006). Cependant, le licenciement motivé d'un travailleur bénéficiant d'un CDI mais d'une faible ancienneté n'est pas particulièrement coûteux en France. Les libertés nouvelles données aux chefs d'entreprises se paient par un surcroît d'insécurité des travailleurs en situation précaire (difficulté d'obtention de crédit, de location d'appartement). Elles fragilisent encore leur situation dans des entreprises où le syndicalisme est peu développé et accentuent la disparité des conditions de travail entre les petites et les grandes entreprises.

D'autres économistes (Blanchard et Tirole, 2003 ; Cahuc et Kramarz, 2004) ont proposé d'assouplir la législation des licenciements économiques, mais, en contrepartie, d'instaurer une taxe sur les licenciements et, en s'inspirant du modèle américain, de moduler les cotisations chômage en fonction des dépenses encourues par l'assurance chômage en faveur des travailleurs licenciés par l'entreprise. Celle-ci serait alors incitée à limiter les licenciements, à veiller à l'employabilité de ses travailleurs et à licencier plutôt les travailleurs capables de retrouver rapidement un emploi. En contrepartie, le risque existe que les entreprises renforcent leur processus de sélection à l'embauche. De plus, la mesure favoriserait les secteurs en croissance et les grandes entreprises capables de maintenir un emploi stable au détriment des petites entreprises et des secteurs en déclin, obligés de licencier et qui devraient payer des cotisations plus importantes.

Une stratégie prometteuse serait de développer la « Sécurité sociale professionnelle » ou la « flexsécurité », ceci par un accord global entre partenaires sociaux, où les syndicats accepteraient que

les entreprises aient plus de liberté pour licencier, sachant qu'en contrepartie, les travailleurs licenciés auraient une meilleure indemnisation, verraient leurs droits sociaux maintenus, auraient accès à d'importantes possibilités de formation et de reclassement. Ce schéma, inspiré du modèle danois, est cependant délicat à mettre en œuvre en France, qui part d'une situation de chômage de masse. Qui financerait cette indemnisation accrue ? Quelles contraintes seraient imposées aux bénéficiaires en termes de reprise d'emploi ? Que faire s'il n'y a pas d'emplois pour tous ? L'amélioration des possibilités de reclassement de certains licenciés ne doit pas se faire au détriment des autres chômeurs ou des jeunes.

Les politiques agissant sur l'offre de travail

Accroître les incitations au travail

Selon certains économistes (en particulier Laroque et Salanié, 2000), ce serait la faiblesse des gains au travail qui expliquerait le bas niveau du taux d'emploi en France. Il faudrait donc augmenter l'écart entre les revenus d'activité et le RMI. Cette thèse a inspiré la création de la Prime pour l'emploi, pour encourager les RMistes à faire plus d'effort pour trouver un emploi. Reste à savoir si en période de fort chômage, tout particulièrement des travailleurs non qualifiés, il existe vraiment des emplois disponibles, que les RMistes refusent d'occuper. Elle inspire de nombreuses propositions de réforme amenant à réduire la progressivité de l'imposition, son individualisation (pour inciter les femmes mariées à travailler) ou la détaxation des heures supplémentaires (mais cela aboutirait à concentrer le travail sur les travailleurs en place et serait une porte ouverte pour l'évasion fiscale).

Améliorer le suivi des chômeurs

Certains préconisent d'améliorer le suivi des chômeurs (Camdessus, 2004 ; Cahuc-Kramarz, 2004), de les inciter à se former, à changer de région ou de secteur d'activité. Mais ceci risque d'être vain si le volume d'emploi disponible reste limité. Au mieux, cela ne fait que modifier la liste des personnes qui retrouvent un emploi en faveur de ceux qui ont bénéficié d'un meilleur suivi au détriment de ceux qui n'ont pas eu cette chance. Il est toujours plus facile d'engager des actions de formation dans les périodes où les entreprises recherchent activement des travailleurs, pour des postes qui existent effectivement.

Améliorer la formation

D'autres économistes préconisent un vaste effort de formation en France, mettant l'accent sur le peu de moyens que la France accorde à son enseignement supérieur. Même si les diplômés ont déjà des taux de chômage nettement inférieurs aux non-qualifiés, de

nombreuses formations du supérieur n'offrent pas de débouchés satisfaisants, et de nombreux diplômés ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur qualification. La France a besoin d'une réflexion sur l'organisation de son enseignement supérieur et sur les emplois qui seront disponibles demain, mais l'impact ne peut être que de long terme.

L'amélioration du fonctionnement du marché des biens

Certains (comme Camdessus, 2004 ou Cahuc et Kramarz, 2004) insistent sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché des biens, en réduisant les entraves à la concurrence, ce qui permettrait de fournir du pouvoir d'achat aux salariés. Mais, dans de nombreux cas, l'État est relativement impuissant : comment obliger les grandes surfaces à baisser leurs prix ? Une concurrence accrue peut aussi se traduire par une augmentation des délocalisations, des pressions sur les salaires et sur l'emploi, de sorte que le gain final en termes d'emploi est limité. Dans certains cas (énergie, transports ferroviaires, postes), la gestion publique et monopolistique, qui permet d'anticiper le développement futur du secteur ou de faire des investissements utiles pour le développement régional, peut être plus efficace qu'une concurrence trop soucieuse du court terme et qui réclame une rentabilité supérieure du capital investi. Ces deux rapports recommandent de s'attaquer aux privilèges des professions protégées par des monopoles légaux (notaires, huissiers), des exigences de diplômes (vétérinaires, experts-comptables, kinésithérapeutes, coiffeurs), des *numerus clausus* (chauffeurs de taxi, pharmaciens) à la fois pour réduire leurs tarifs et pour augmenter l'emploi dans ces secteurs. Mais dans plusieurs cas, on peut douter de l'opportunité de réduire le niveau d'exigence. Et, surtout, ne faudrait-il pas aussi poser le problème des revenus excessifs des PDG et cadres dirigeants des grandes entreprises ? Certes, on touche là à des professions mobiles internationalement. Reste que les exigences excessives de revenus gangrènent progressivement le modèle européen.

Réinventer la politique industrielle

La France a abandonné aux instances européennes une grande partie de ses prérogatives en matière de politique industrielle, tant pour les aides aux entreprises, que pour le contrôle des restructurations. Certes, il semble normal qu'en la matière, les décisions soient prises au niveau communautaire. Mais, le souci du respect des règles de la concurrence y prime par rapport à celui de l'emploi ou de la croissance économique, en contraste avec les politiques plus interventionnistes des États-Unis (par les dépenses militaires et les subventions à la recherche) ou du Japon (par la planification industrielle). Plusieurs rapports récents ont plaidé pour le retour d'une politique industrielle plus engagée.

Selon les uns (comme Fontagné et Lorenzi, 2004), l'économie française doit monter en gamme en soutenant les secteurs performants et innovants, dont le développement compensera les pertes d'emplois des secteurs à bas salaires (4). L'agenda de Lisbonne plaide ainsi pour une stratégie de sortie par le haut, consistant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Les États doivent créer un environnement favorable, sans aider des entreprises en particulier. Il

Favoriser le développement des PME ?

Pour Jean-Claude Betbèze et Christian Saint-Étienne (2006) (1), une grande partie des problèmes de l'économie française (manque de compétitivité, insuffisance de la R & D, les faiblesses de la croissance, de la création d'emploi et des exportations) s'expliquerait par le déficit du tissu productif en « gazelles », entreprises de taille moyenne (20 à 500 salariés au sens large, 20 à 250 au sens strict) connaissant de forts taux de croissance. En s'appuyant sur une comparaison avec trois autres pays de l'OCDE (les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni), les auteurs expliquent cette « anomalie » par la moindre rentabilité économique des entreprises françaises, dont la cause est elle-même à rechercher du côté d'un environnement institutionnel moins favorable. Sur la base de ce diagnostic, Jean-Claude Betbèze et Christian Saint-Étienne proposent un véritable plan d'action visant à relever la rentabilité après impôt de l'activité productive sur le territoire français – en particulier celle des entreprises de moins de 500 salariés – et à développer des actions publiques de soutien aux PME en croissance, dont les principales mesures seraient :

- des incitations fiscales, avec notamment une réforme de l'ISF et une baisse du taux d'imposition sur les sociétés ;
- la mise en place d'un « *Small business Act* » à la française ou au plan européen pour garantir plus de commandes publiques aux PME et accélérer la R&D et l'innovation dans ce type d'entreprise » ;
- l'amélioration de l'accès des petites entreprises aux financements bancaires et aux fonds de capital-investissement ;
- la réduction des délais de paiement ;
- des mesures de simplification administrative.

La politique du Ministre des PME, du Commerce, de l'Artisanat et des Professions libérales, Renaud Dutreil, mise en œuvre depuis 2003, va dans le sens de ces recommandations. (*)

(*) D'après Jean-Claude Betbèze et Christian Saint-Étienne (2006), *Une stratégie PME pour la France*, Rapport du CAE n° 61, Paris, La Documentation française.

(1) Jean-Claude Betbèze et Christian Saint-Étienne (2006), *Une stratégie PME pour la France*, Rapport du CAE n° 61, Paris, La Documentation française.

faut consacrer davantage de ressources à la R & D, l'éducation et la formation pour concurrencer les États-Unis et non la Chine, se spécialiser dans des secteurs à forte valeur ajoutée, exporter vers les marchés porteurs des pays émergents ; des réformes structurelles doivent inciter à l'innovation, à la prise de risque, à la concurrence.

Une telle politique soulève néanmoins un certain nombre de questions. Tout d'abord, les économies européennes peuvent-elles accepter la disparition des industries traditionnelles, les plus intensives en travail, et se concentrer sur des activités à haute valeur ajoutée, qui utilisent un nombre limité d'emplois qualifiés ? Ensuite, peut-on promouvoir l'éducation et la recherche technologique dans une société dominée par la recherche de la rentabilité financière, et garantir aux jeunes s'engageant dans des études technologiques qu'il y aura encore des emplois industriels en Europe dans dix ans ? Enfin, les pays européens doivent-ils inciter leurs entreprises à se développer en priorité sur les marchés extérieurs, au risque de les voir s'y délocaliser ?

De façon plus générale, cette stratégie risque d'aboutir au développement d'une société à deux vitesses, dans laquelle un secteur innovant et haut de gamme, bien inséré dans la concurrence internationale et distribuant des salaires élevés, permet de financer un secteur de services offrant des emplois nombreux, relativement mal payés. Certains préconisent ainsi de développer l'emploi dans des services non délocalisables comme le tourisme, les hôtels cafés-restaurants et surtout les services aux particuliers : « il suffirait que chaque famille consomme trois heures de ces services par semaine pour créer deux millions d'emplois » (Cahuc et Debonneuil, 2004). Mais, les jeunes répugnent à s'engager dans ces professions, qui se pratiquent à temps fragmenté et n'offrent guère de possibilités de carrière. Il faut un fort creusement des inégalités de revenus pour qu'une partie de la population fasse effectuer ses tâches ménagères par l'autre. Faut-il des incitations financières supplémentaires qui profiteraient essentiellement aux plus aisés ?

Selon plusieurs rapports récents, des aides publiques ciblées sont nécessaires. Le rapport Roustan (2004) suggère que l'État devienne un État stratège qui pilote (et finance) la recherche et les innovations. Le rapport Grignon (2004) propose « un néo-colbertisme européen ». Le rapport Beffa (2005) préconise de lancer des programmes de promotion de l'innovation industrielle : grandes entreprises, chercheurs et experts définiraient des secteurs innovants (tels que la filière hydrogène, les biocarburants) ; les grandes entreprises recevraient des subventions pour impulser la R & D dans ces domaines et constituer des réseaux incluant des PME. En 2005, le gouvernement a augmenté le crédit d'impôt pour la recherche ; il a créé une Agence nationale de la recherche pour financer des projets de recherche scientifique et

(4) Cf. dans ce numéro l'article de Thierry Madiès, « Quelles stratégies de politique économique face à la mondialisation dans les pays industrialisés ? », p. 43.

technique et une Agence de l'innovation industrielle, sur la base des préconisations du rapport Beffa. Enfin, l'État commence à financer des « pôles de compétitivité », qui rassemblent des universités, des centres de recherche, des entreprises, pour constituer des réseaux afin de produire des biens de haute technologie. 73 projets ont été retenus (sur 105 candidatures), ce qui montre qu'il existe des possibilités de redynamiser l'innovation industrielle. Toutefois, en raison des règles communautaires et des contraintes budgétaires, les aides sont plafonnées à un niveau relativement faible.

Le gouvernement français continue d'aider des entreprises menacées à se restructurer. Il intervient lors des grandes opérations de restructuration, comme le rachat d'Arcelor par Mittal ou la fusion GDF-Suez. Mais il agit toujours sous la menace de la censure de Bruxelles. La situation actuelle est une cote mal taillée, source de tensions entre la Communauté et les pays membres. Pourtant, il est légitime que les choix industriels qui engagent l'emploi et le développement économique régional, ne soient pas laissés aux actionnaires et aux fonds de placement à la recherche d'une rentabilité de court terme. De même, il vaut mieux soutenir temporairement ou durablement certains secteurs plutôt que de devoir payer de longues années des prestations chômage ou de préretraites.

Agir aux échelons européen et mondial pour préserver le modèle social

Le niveau des infrastructures, de l'éducation, de la santé, des dépenses publiques en général est un élément crucial de la compétitivité. Il serait faux de penser que la mondialisation favorise *a priori* les pays où les dépenses publiques et les infrastructures sont réduites au maximum. Un degré élevé de protection sociale peut être un élément de compétitivité : un travailleur européen peut accepter un niveau plus bas de salaire disponible qu'un travailleur américain dans la mesure où il n'a pas à payer pour sa santé, sa retraite et l'éducation de ses enfants, qu'il dispose de prestations famille et chômage. Le modèle social européen se caractérise par un niveau important de redistribution *via* une fiscalité progressive et d'importants transferts sociaux. Le maintien d'un niveau élevé de dépenses publiques et de redistribution suppose le maintien de la capacité des pays à taxer ses résidents.

Par ailleurs, la mondialisation fait des gagnants et des perdants. Le développement des importations des produits des pays à bas salaires fait baisser le niveau des prix en France, augmente le profit des sociétés importatrices (qui peuvent être des entreprises industrielles ou des entreprises de distribution), ouvre des débouchés aux entreprises exportatrices françaises, en particulier des entreprises innovantes, exportatrices de biens d'équipement. En contrepartie, les entreprises des secteurs concurrencés ferment et leurs travailleurs sont contraints au chômage. L'État a la responsabilité d'organiser des transferts pour indemniser les

perdants en taxant les gagnants. Mais cela est délicat : il faut aider les perdants, sans décourager les adaptations nécessaires : aussi, les baisses de cotisations employeurs ciblées sur les bas salaires ou sur les secteurs en difficulté sont le meilleur instrument. Par ailleurs, les gagnants peuvent refuser les prélèvements supplémentaires.

Or, la mondialisation et la mise en place du marché unique en Europe limitent la possibilité de taxer les facteurs les plus mobiles.

La France a pour l'instant réagi selon trois axes :

- militer pour la coordination fiscale dans les instances européennes ;

- prendre des mesures pour lutter contre l'évasion fiscale (par exemple, l'*exit tax* obligeait les personnes s'installant à l'étranger à payer immédiatement l'impôt sur les plus-values, mais la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) l'a interdite) ;

- faire la part du feu en réduisant la fiscalité sur les agents les plus mobiles. Ainsi, la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu est passée de 65 % en 1985 à 40 % en 2007. Le bouclier fiscal, introduit en 2006, limite le montant des impôts (impôt sur le revenu, impôts locaux sur la résidence principale et impôt de solidarité sur la fortune) à 60 % des revenus. Des mesures spéciales ont été introduites en faveur des cadres impatriés. La France maintient néanmoins un impôt sur la fortune et des droits de succession relativement importants, alors que la taxation du patrimoine n'existe pas en Belgique et au Royaume-Uni, ce qui incite les propriétaires de gros patrimoines à la mobilité ; aussi, des réformes successives ont-elles fortement abaissé l'imposition des biens professionnels ; enfin, les taux de l'IS sont à 34,3 % au lieu de 42 % en 1990, mais ils sont de 15 % dans plusieurs des nouveaux membres de l'UE, de sorte qu'une course à la baisse des taux de l'impôt sur les sociétés est engagée.

La seule solution viable réside dans la mise en place de règles au niveau communautaire garantissant la capacité des pays membres à financer leurs dépenses en taxant leurs résidents. Cela devrait se traduire par la définition de taux *minima* d'imposition pour les revenus élevés et pour les entreprises. La France devrait donc, en cherchant l'appui d'autres États concernés, refuser toute avancée en matière de marché unique tant que la coordination fiscale n'a pas progressé.

À l'échelle mondiale, il faudrait lutter contre les paradis fiscaux et les centres *offshore*, qui blanchissent l'argent sale et favorisent l'évasion fiscale. Les grands pays industriels devraient interdire à leurs entreprises et à leurs sociétés financières d'y faire des transactions, d'y localiser des activités, d'y avoir des filiales. Ils devraient prendre des mesures contre les citoyens qui choisissent d'y déclarer leurs revenus (comme les priver de leurs droits de vote), et dénoncer les conventions fiscales passées avec des pays qui ne pratiquent pas des taux minimums d'imposition. Ni la France, ni l'Europe n'ont jusqu'à présent pris ce combat au sérieux.

* *
*

Les réformes structurelles font débat parmi les économistes. Permettent-elles de compenser l'absence d'une politique macroéconomique de croissance en Europe ? Permettent-elles effectivement de connaître une croissance vigoureuse en Europe malgré la mondialisation ou masquent-elles l'obligation de dégrader les conditions de vie et de travail des populations européennes sous les exigences des entreprises multinationales ?

L'affaiblissement des marges de manœuvres de l'État est une bonne nouvelle pour les libéraux qui dénoncent la tendance naturelle de l'État et du secteur public à grossir au détriment du secteur privé. Pour les milieux dominants, la mondialisation comme la construction d'une Europe libérale sont un levier pour faire évoluer une société française sclérosée. Il faut des réformes structurelles pour amener progressivement la France vers le modèle anglo-saxon. Mais est-ce le souhait de la population ?

La France semble n'avoir d'autre choix que de soutenir massivement ses entreprises pour qu'elles deviennent plus innovantes, plus compétitives, plus rentables, mais cette stratégie n'est pas sans risque pour l'emploi, le niveau de vie et la cohésion sociale. Comme le montre l'exemple scandinave, il est possible de promouvoir une forme spécifique de compétitivité basée sur une forte cohésion sociale (assurée par une redistribution importante) et un niveau élevé de dépenses socialisées (en matière de santé, d'éducation). La France doit à la fois définir une stratégie spécifique qui utilise ses marges de manœuvre actuelles et agir en Europe pour en améliorer la gouvernance économique, conjoncturelle et structurelle. En définissant une stratégie claire, la France doit gagner des alliés en Europe. ■

Henri Sterdyniak,
OFCE,
Université Paris Dauphine

Pour en savoir plus

Beffa Jean-Louis (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Paris, La Documentation française.

Blanchard Olivier, Jean Tirole (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE n° 44, Paris, La Documentation française.

de Boissieu Christian, Roger Guesnerie (2006), *Avis du CAE sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs*, CAE.

Chadelat Jean-François (1997), « La réforme des cotisations patronales », *Liaisons sociales*, n° 12495, 9 septembre.

Cahuc Pierre, Michelle Debonneuil (2004), *Productivité et emploi dans le tertiaire*, Paris, La Documentation française.

Cahuc Pierre, Francis Kramarz (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française.

Chadelat Jean-François (1997), *La réforme des cotisations sociales*, Paris, La Documentation française.

Camdessus Michel (2004), *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française.

Fitoussi Jean-Paul (1995), *Le débat interdit*, Paris, Arléa.

Fitoussi Jean-Paul, Étienne Wassner (2006), *Réactions au rapport relatif à l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de la Sécurité sociale*, CAE.

Fontagné Lionel, Jean-Hervé. Lorenzi (2004), *Désindustrialisation-délocalisations*, Paris, La Documentation française.

Gafsi Ismem, Yannick L'Horty, Ferhat Mihoubi (2005), « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue française d'Économie*, XIX, 3.

Grignon Francis (2004), *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen*, Commission des affaires économiques, Paris, La Documentation française.

Laroque Guy, Bernard Salanié, (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.

Malinvaud Edmond (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Paris, La Documentation française.

Mathieu Catherine et Henri Sterdyniak (2003), « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier.

Pébereau Michel (2005), *Des finances publiques au service de notre avenir*, Paris, La Documentation française.

Roustan Max (2004), *Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur la désindustrialisation du territoire*, Paris, La Documentation française.

Sterdyniak Henri, Pierre Villa (1998) : « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Observations et diagnostics économiques*, octobre.