

Financement de la protection sociale : à la recherche d'une réforme miracle...

par [Henri Sterdyniak](#) et [Vincent Touzé](#)

(une première version de ce point de vue est parue sur le site [lemonde.fr](#), [ici](#))

Peut-on réformer le financement de la protection sociale pour renforcer la compétitivité des entreprises, sans nuire au pouvoir d'achat des ménages et des retraités ? La réponse est non, et nous expliquons ici pourquoi.

La France est le pays du monde où les cotisations sociales sont les plus fortes. Ceci s'explique par la générosité de son système de protection sociale. Le salarié français n'a pas à épargner pour sa retraite et sa santé. Il reçoit des prestations famille et chômage relativement généreuses. A revenu disponible donné, son salaire net peut ainsi être plus faible que dans les pays où il doit financer sa santé et sa retraite (ce qui compense la hausse du coût salarial induit par les cotisations sociales employeurs). Depuis 1984, la part des cotisations sociales employeurs dans la valeur ajoutée a assez nettement diminué de sorte qu'on ne peut guère les accuser d'être responsables des pertes récentes de compétitivité de l'économie française.

Depuis 40 ans, le financement de la Sécurité sociale a donné lieu à de nombreuses études. Des réformes importantes ont été engagées : déplafonnement des cotisations ; allègements des cotisations employeurs sur les bas salaires ; suppression des cotisations maladie des salariés et création de la CSG ; mise en place de prélèvements sociaux sur les revenus du capital et du forfait social sur les rémunérations extra-salariales. En 2006-2007, le débat a rebondi : le remplacement de points de

cotisations employeurs par une Contribution sur la Valeur Ajoutée (CVA), par une TVA sociale ou par une hausse de la CSG a été envisagé puis écarté, à la suite de plusieurs rapports administratifs.

Pour l'avenir, on peut rendre totalement indépendantes les questions de protection sociale et de compétitivité des entreprises en décidant que les éventuelles futures hausses de ressources porteront sur les cotisations sociales salariés (retraites) ou la CSG (maladie, famille) [\[1\]](#).

Les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite, allocation maladie de remplacement) reposent sur une logique contributive : les droits et les montants dépendent des cotisations versées. Ils doivent donc obligatoirement être financés par les revenus d'activité des personnes couvertes. Comment justifier que les personnes ayant eu de plus forts revenus reçoivent plus de prestations, sinon que par le fait qu'elles ont acquis ce droit par leurs cotisations ? Les cotisations salariés ne financent aujourd'hui que de telles prestations, ce qui rend impossible leur remplacement par des impôts (comme la CSG). Il ne serait, en effet, pas légitime de faire payer des cotisations chômage ou retraite aux retraités ou aux revenus du capital des ménages, puisque ces cotisations n'ouvriraient pas de droit.

Par contre, les prestations universelles (famille, maladie) devraient être financées par l'impôt. Pour des raisons historiques, ce principe n'est pas respecté en France où elles restent, en partie, financées par des cotisations employeurs. En novembre 2011, le Medef a relancé le débat. Son objectif récurrent est de faire diminuer les cotisations employeurs, famille et maladie, pour augmenter le profit et la compétitivité des entreprises françaises. Mais, ceci suppose de faire payer les ménages, ce que le Medef cherche à masquer.

Quatre projets sont sur la table. Les deux premiers, que le Medef récuse, n'amélioreraient pas la compétitivité globale

des entreprises, mais pourraient favoriser l'emploi. Les deux autres supposent une baisse des revenus des ménages.

Instaurer une CVA consisterait à changer l'assiette des cotisations sociales de façon à taxer l'ensemble de la valeur ajoutée, donc aussi les machines au lieu de taxer seulement l'emploi. Les entreprises seraient incitées à ralentir la substitution du capital au travail ; les entreprises de main d'œuvre ne seraient plus défavorisées par rapport aux entreprises plus capitalistiques. Cette mesure a été rejetée en 2006 ; on lui a reproché de surtaxer l'industrie, de nuire à l'innovation. Mais les innovations qui consistent à remplacer des emplois par des machines sont-elles justifiées en situation de chômage de masse ?

La taxe carbone pourrait être utilisée pour réduire les cotisations employeurs. Ainsi, les entreprises seraient-elles incitées à utiliser moins d'énergie et plus de travail. Ceci ferait courir le risque de provoquer la délocalisation d'industries fortement émettrices de carbone. C'est une mesure nécessaire à terme, mais il faudra l'instaurer dans le cadre de l'UE et de l'OMC. Cette substitution suppose d'utiliser les ressources dégagées par l'instauration d'une taxe carbone pour réduire le coût du travail et non pour indemniser les ménages et les entreprises les plus frappés par la taxe ou pour financer les investissements en économies d'énergie en France ou dans les pays émergents (comme il est envisagé dans les négociations internationales).

Augmenter les taux de TVA et baisser les cotisations sociales employeurs (la TVA sociale) se traduiraient par une hausse des prix à la consommation. Même si les prix des produits français vendus en France restaient fixes (la hausse de la TVA compensant la baisse des cotisations que les entreprises répercuteraient en totalité), les prix des produits importés augmenteraient pour les consommateurs (en raison de la hausse de la TVA). La réforme ne serait pas payée par nos fournisseurs étrangers, mais bien par les ménages français qui

devraient payer plus cher les produits importés. Au final, soit les salaires et les prestations augmenteraient à la suite de ces hausses de prix, ce qui ferait progressivement disparaître les gains immédiats de compétitivité ; soit, il faudrait bloquer salaires et prestations et imposer aux salariés et aux retraités d'accepter une baisse de pouvoir d'achat au nom de la compétitivité. Dans ce deuxième cas, les gains de compétitivité seraient durables, mais ils seraient obtenus au prix de pertes de pouvoir d'achat des ménages.

La mesure la plus transparente serait *de baisser les cotisations employeurs et d'augmenter simultanément la CSG* du même montant en disant clairement aux Français : « Acceptez des pertes de pouvoir d'achat pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises ». La hausse de la CSG devrait porter sur tous les revenus. On ne peut frapper spécifiquement les revenus du capital (qui viennent déjà d'être touchés par la hausse du prélèvement libératoire de 19 à 24%) ou les retraités (qui ne bénéficient pas de hausses de pouvoir d'achat). Mais comment garantir que les entreprises augmenteraient bien l'investissement et l'emploi en France ? La hausse de l'investissement et le gain en commerce extérieur compenseraient-ils la baisse inéluctable de la consommation ? Si elle était généralisée, cette politique de dévaluation déguisée, à l'allemande, nuirait à la demande et donc à la production, de la zone Euro. Chaque pays doit-il se lancer dans une stratégie d'exportation de son chômage ?

Le Medef [\[2\]](#) propose deux mesures. Une baisse de 4,5 points des cotisations salariés (en négligeant que ces cotisations financent des prestations contributives) serait compensée par une hausse de la CSG (qui devrait être de 3 points). La hausse de 2 % des salaires nets serait payée par une baisse de 5% des revenus du capital des ménages et de 3,3% des retraites (qui supporteraient les 2/3 du coût de la mesure) [\[3\]](#). Une baisse de 7,5 points des cotisations employeurs serait compensée par une hausse de 5 points de la TVA ; la Medef précise que les

entreprises seraient libres d'utiliser cette baisse pour réduire leurs prix, améliorer leurs marges ou augmenter les salaires. Par contre, il oublie que cette mesure sera fortement inflationniste, en tout état de cause du fait de la hausse du prix des importations et d'autant plus que les entreprises françaises augmenteraient leurs marges ou les salaires. Cette inflation diminuera le pouvoir d'achat des ménages, ce qu'il faudra compenser par des hausses de salaires et de retraites qui annuleront les gains de compétitivité.

On l'aura compris, il n'existe pas de réforme miracle du financement qui améliorerait la compétitivité des entreprises françaises sans dégrader le pouvoir d'achat des ménages.

[1] Il serait aussi souhaitable de supprimer les niches sociales : faire passer de 8 à 30% le forfait social, qui frappe les éléments extra-salariaux des rémunérations, comme la participation, l'intéressement (ce qui rapporterait 4 milliards d'euros), taxer à la CSG les loyers implicites (8 milliards), mettre fin aux exonérations des heures supplémentaires (6 milliards) fourniraient 18 milliards de recettes à la Sécurité sociale.

[2] Nous discutons ici le troisième scénario du « nouveau pacte fiscal et social pour la compétitivité de la France » proposé par le MEDEF le 15 novembre 2011 (<http://www.medef.com/nc/medef-tv/actualites/detail/article/le-nouveau-pacte-fiscal-et-social-pour-la-competitivite-de-la-france.html>).

[3] Cette première mesure n'a aucun effet sur la compétitivité des entreprises ; son objectif est de compenser la baisse du pouvoir d'achat des salariés qu'induirait la seconde, mais ceci se ferait au détriment des retraités qui subiraient une double peine : hausse de la CSG et inflation.

France 2012 : une austérité à 33 milliards d'euros ?

par [Mathieu Plane](#)

Le plan de rigueur français annoncé pour 2012, tel qu'il apparaît pour partie de façon implicite à travers l'objectif de croissance de la dépense publique dans le projet de loi de finances, est de 33 milliards d'euros, soit 1,6 point de PIB. Il devrait amputer d'autant la croissance française.

Après avoir révisé sa prévision de croissance de 1,75 % en 2012, hypothèse retenue dans le PLF 2012, à 1% désormais, le gouvernement n'avait d'autre choix que de renforcer sa politique d'austérité s'il voulait garder le cap sur un déficit public à 4,5 % du PIB pour 2012. Pour compenser la révision de croissance générant environ 7 milliards d'euros de manque à gagner fiscal pour 2012, le gouvernement a annoncé un [nouveau plan de rigueur](#) de 7 milliards d'euros pour 2012, avec une montée en charge à 17,4 milliards en 2017.

Cette démarche suppose que ce nouveau plan de rigueur n'affectera pas la croissance, le 1 % prévu n'étant pas révisé à la baisse en raison du durcissement de l'austérité. Cette hypothèse d'un multiplicateur budgétaire à 0 est loin des évaluations empiriques actuelles ([voir le billet d'Eric Heyer sur blog OFCE](#) et [celui de Xavier Timbeau](#)). Avec un multiplicateur budgétaire à 1 à court terme, les mesures d'austérité annoncées devraient se traduire par une réduction du PIB de 0,35 %, ramenant ainsi la croissance prévue à 0,7 %. En raison de cette moindre activité, le déficit public ne se réduirait que de 0,17 % du PIB. Donc pour réduire le déficit public *ex post* de 0,35 % du PIB, comme l'envisage le

gouvernement, il faudrait réaliser 14 milliards d'euros de rigueur, ce qui, par le jeu du multiplicateur budgétaire, ramènerait la croissance à 0,3 % pour 2012.

Par ailleurs, au regard des différents éléments fournis par le gouvernement pour 2012 (taux de croissance du PIB potentiel et du PIB effectif, charges d'intérêts, déficit public, ...), il faudrait que le déficit public structurel primaire de la France diminue de 33 milliards d'euros en 2012 (1,6 point de PIB) afin de compenser la hausse des charges d'intérêt (4 milliards) et le creusement du déficit conjoncturel (7 milliards) (tableau).

Tableau. Décomposition de la variation du solde public en 2012

	2012
Redressement prévu du solde public (a)	22 milliards
Taux de croissance du PIB effectif (en %, en volume)	1,0 %
Taux de croissance du PIB potentiel (en %, en volume)	1,75 %
Variation solde public conjoncturel prévu (b)	- 7 milliards
Variation charges d'intérêts (c)	4 milliards
Variation solde public structurel primaire nécessaire (d) = (a) - (b) + (c)	33 milliards

Source : MINEFI, calculs CFCE.

Or, pour 2012, le PLF prévoit des mesures d'économies pour 10,4 milliards d'euros, auxquels doivent s'ajouter 2 milliards d'euros décidés dans le cadre du PLF 2011. Si l'on ajoute les 7 milliards d'euros annoncés le 7 novembre, le plan de restriction budgétaire atteint 19,4 milliards d'euros pour 2012. Sur ces 19,4 milliards d'euros d'effort structurel, 16,7 sont des mesures portant sur des recettes nouvelles (notamment la réduction des niches fiscales qui représente environ 9 milliards) et 2,7 sur des dépenses moindres (dont 1,5 sont réalisées sur les dépenses de l'Etat). Pour atteindre 33 milliards d'économies, il faut donc comptablement 14 milliards d'euros de mesures structurelles supplémentaires. Celles-ci sont en partie contenues dans le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux (0,5 milliard), les économies sur les

dépenses de santé dans le PLFSS 2012 (2,2 milliards) et la montée en charge de la réforme des retraites de 2010 (environ 4 milliards). Plus généralement, celles-ci sont comprises dans l'objectif drastique de tassement de la croissance de la dépense publique primaire contenu dans le PLF pour 2012. En revanche, l'incertitude est grande quant à la décomposition précise de ces 14 milliards d'économies structurelles du côté de la dépense et la possibilité de les réaliser. Au final, le plan de rigueur annoncé pour 2012, qui cumule l'ensemble des mesures d'économies annoncées ou affichées implicitement à travers l'objectif de croissance de la dépense publique dans le PLF, est bien de 33 milliards d'euros et se répartit de façon égale entre dépenses publiques et prélèvements obligatoires.

L'ensemble des mesures de restriction annoncées en France pour 2012 diminuerait l'activité de 1,6[1] point de PIB. Les mesures d'austérité de nos partenaires commerciaux amputerait la croissance française de 0,8 point *via* le canal des exportations en raison de la moindre demande adressée. Avec un PIB diminué au total de 2,4 points de PIB en raison des plans de restriction budgétaire, une croissance prévue à 1 % par le gouvernement en 2012 suppose implicitement que la croissance spontanée de l'économie française soit très dynamique (3,4 %).

[1] Calcul réalisé en prenant un multiplicateur budgétaire interne de 1 à court terme.

La course perdue au AAA : analyse détaillée du plan d'austérité français du 7 novembre 2011

par [Mathieu Plane](#)

Ce plan d'austérité est très différent des deux plans d'économies précédents (loi de finances 2011 et PLF 2012) à la fois dans son « timing » et dans son équilibre entre dépenses et recettes, donc dans la répartition de l'effort au sein des ménages.

Premièrement, contrairement aux précédents plans d'ajustements budgétaires dont la plupart des effets sont concentrés sur une année, celui-ci doit monter en charge : les économies réalisées en 2017 devant représenter 2,5 fois plus que celles attendues pour 2012 (tableau 1).

Deuxièmement, à terme, les économies devraient être réparties également entre dépenses et recettes alors que les mesures découlant des plans antérieurs étaient principalement réalisées par le levier de la fiscalité, notamment celui de la réduction des niches fiscales.

Enfin, si ce plan présente l'avantage d'être modeste par son montant à court terme, ce qui par conséquent limite son impact sur la croissance (0,3 point de PIB) ([voir le post associé](#)), en revanche, il reporte une grande partie de l'effort budgétaire sur les prochaines années à travers la montée en charge des économies à réaliser du côté de la dépense publique, ces dernières devant être discutées à travers les futurs projets de loi de finances (2013 à 2017).

Rentrons dans le détail des mesures du nouveau plan

d'austérité. Pour 2012, les économies budgétaires devraient représenter 7 milliards d'euros et seraient assumées à 85 % par les ménages. Les 15 % du plan étant à la charge des entreprises correspondent à une majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises jusqu'en 2013. A partir de 2014, l'ensemble du plan portera intégralement sur les ménages.

Les réductions de déficit prévues proviennent pour 1,7 milliard d'euros de la dépense publique et 5,3 des nouvelles recettes fiscales. Il est prévu que ce plan monte progressivement en charge pour générer à terme (2017) une économie de 17,4 milliards d'euros, avec une répartition égale entre dépenses et recettes (tableau 1).

Tableau. Mesures détaillées du plan d'austérité du 7 novembre 2011 (en Mds d'euros)

	2012	2013	2017
Dépenses (en % du total) dont :	1,7 (24 %)	3,7 (32 %)	9,0 (52 %)
- Économies sur l'État et l'assurance maladie	1,2	2,7	7,2
- Accélération de la réforme des retraites	0,1	0,5	1,3
- Désindexation revalorisation prestations familiales et aides au logement	0,4	0,5	0,5
Recettes (en % du total) dont :	5,3 (76 %)	7,9 (68 %)	8,4 (48 %)
- Désindexation du barème de l'IRPP, de l'ISF, des donations et successions	1,7	3,4	3,4
- Création d'un taux de TVA intermédiaire à 7%	1,8	1,8	1,8
- Suppression ou rabot de certaines niches fiscales	0,0	1,0	2,6
- Augmentation du prélèvement forfaitaire libératoire à 24 % sur les dividendes et intérêts	0,6	0,6	0,6
- Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises (jusqu'en 2013)	1,1	1,1	0,0
Total	7,0	11,6	17,4

Source : Dossier de presse sur les mesures du plan d'équilibre des finances publiques.

Du côté des dépenses, deux mesures, qui représentent à terme, 40 % des économies du plan de rigueur, passent à la fois par une nouvelle contraction des dépenses de l'Etat (0,5 milliard en 2012) et par une nouvelle réduction du rythme de croissance des dépenses de santé (0,7 milliard en 2012 dont 0,2 lié à un effort d'économie supplémentaire sur les dépenses de gestion des caisses de Sécurité sociale et des fonds de la protection sociale). Au final, selon le gouvernement, si on prend en compte également les mesures adoptées dans la cadre du PLF pour 2012, les dépenses de l'Etat devraient baisser de 1,5

milliard d'euros (hors pensions de retraite et charges d'intérêts) en 2012 et la croissance de l'ONDAM (Objectif national d'assurance maladie) ne serait que de 2,5 % en valeur. Cela suppose deux impératifs. D'une part, que le gouvernement accélère la réforme de l'Etat. En effet, le PLF 2012 était basé sur un objectif « 0 valeur » des dépenses de l'Etat, grâce notamment au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, au gel d'indice fonction publique et à la diminution des interventions discrétionnaires, auxquels il faut désormais rajouter [0,5 milliard d'économies supplémentaires](#) (notamment par l'instauration d'une journée de carence pour les fonctionnaires lors d'un arrêt maladie et le raboutage des dépenses d'intervention...). De plus, la montée en charge de ce plan jusqu'en 2017 suppose que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux soit au moins maintenu, voire accéléré jusqu'en 2017, que le gel de l'indice fonction publique va se poursuivre et que des économies supplémentaires seront trouvées. D'autre part, [selon le PLFSS 2012](#), les dépenses de l'ONDAM augmenteraient spontanément (hors mesures d'économies) de 4,1 % en valeur. Un ONDAM à 2,5 % en valeur suppose de réaliser 2,7 milliards d'économies sur les dépenses de santé ([2,2 milliards décidées dans le cadre du PLFSS 2012](#) auxquelles s'ajoutent 0,5 milliard du plan d'austérité). Ce plan oblige donc le gouvernement à aller au-delà de ce que prévoyait le PLFSS 2012 dont les économies prévues étaient ciblées sur une baisse des prix des médicaments et une hausse des remboursements ainsi que la mise en réserve de crédits pour environ 0,5 milliard. De plus, la montée en charge du plan d'austérité nécessite de maintenir l'ONDAM à 2,5 % en valeur sur la période 2012-2017, ce qui, compte tenu des effets du vieillissement, impose non pas de pérenniser la réforme actuelle mais de réaliser environ 3 milliards d'euros de nouvelles économies chaque année sur les dépenses de santé. Une partie de ces économies se reportera inévitablement sur le prix des mutuelles.

L'accélération de la réforme des retraites a surtout des

effets à moyen terme : elle devrait permettre d'économiser 0,1 milliard en 2012 et 1,3 milliard en 2017. L'âge d'ouverture des droits devait être repoussé progressivement de 60 ans en 2010 à 62 ans en 2018. Dans le plan d'austérité, la transition serait accélérée de façon à atteindre 62 ans en 2017. Dans une période de sous-emploi, cette mesure, en gonflant la population active des seniors, risque de voir une grande partie du gain budgétaire sur les dépenses de retraite rogné par un supplément lié aux dépenses d'allocations chômage.

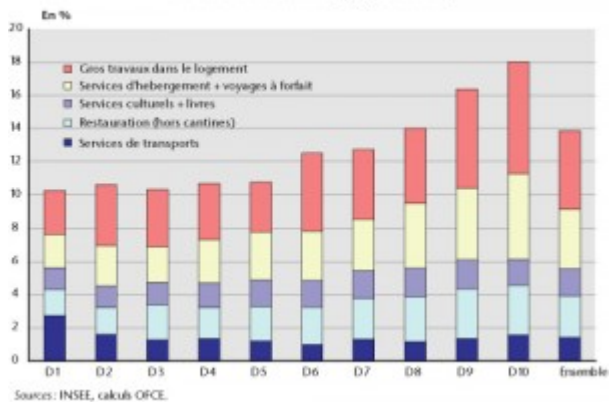
Enfin, dans le cadre du plan d'austérité, la non-indexation sur l'inflation des prestations familiales et des aides au logement devrait générer une économie de 0,4 milliard en 2012 (0,5 en 2013). C'est la première fois que des mesures d'économies sur les prestations sociales sont prises depuis le début de la crise. Cette mesure concerne environ 6 millions de bénéficiaires d'aides au logement et 7 millions au titre des allocations familiales et des prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE). C'est la première fois depuis le plan Juppé de 1996 que le pouvoir d'achat de ces prestations diminue. Comme une part importante de ces prestations est sous conditions de ressources, cette mesure va amputer le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres. Rappelons qu'au cours des dix dernières années, les loyers ont augmenté plus vite que l'inflation, précarisant les ménages dépendant des aides au logement pour payer leur loyer. Cette nouvelle mesure ne devrait que renforcer ce phénomène.

Du côté des recettes, le plan d'austérité prévoit une hausse des prélèvements de 5,3 milliards d'euros. La principale mesure est la désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IRPP qui devrait rapporter 1,6 milliard d'euros en 2012 et 3,2 milliards en 2013. La désindexation du barème de l'ISF et des droits de donation et succession rapporterait environ 0,1 milliard d'euros en 2012 et 0,2 en 2013. Cette hausse « masquée » de l'IRPP permet au gouvernement d'augmenter l'assiette fiscale sans augmenter les taux des différentes

tranches de l'IRPP. Cette décision tranche avec les mesures fiscales décidées depuis 2000 visant à alléger le poids de cet impôt. Quant à l'ISF, la non revalorisation des tranches entraînerait un gain d'environ 40 millions en 2012 et 80 millions en 2013, ce qui compense à hauteur de 5 % la réforme récente de cet impôt dont le rendement baisserait de 1,7 milliards d'euros. Le gouvernement prolonge la réduction des dépenses fiscales à hauteur de 1 milliard d'euros en 2013, pour atteindre 2,6 milliards en 2017. Ces mesures sont principalement concentrées dans l'immobilier, avec la réforme du nouveau prêt à taux zéro (PTZ plus) et la suppression des aides à l'investissement locatif qui devraient disparaître en janvier 2013.

Une autre mesure du plan d'austérité concerne la hausse du taux de TVA réduit de 5,5 % à 7 % pour un certain nombre de produits et services (hôtellerie, restauration hors cantines scolaires, travaux de rénovation dans les locaux d'habitation, titres de transports en commun, produits culturels et produits à usage agricole). Cette mesure devrait rapporter 1,8 milliards d'euros en 2012. A l'exception des services de transport, la part de la consommation de ces produits dans le revenu augmente avec le niveau de vie (graphique 1). En effet, hors services de transports, la part de ces produits dans le revenu des ménages représente 7,5 % du Revenu disponible brut (RDB) du 1^{er} décile contre 16,5 % du RDB pour le dernier décile. En revanche, la part des services de transport représente 2,8 % du RDB du premier décile contre 1,6 % du RDB du dernier décile (il représente seulement 1,2 % du RDB du 8^e décile et augmente pour les deux derniers déciles en raison de la hausse de la propension marginale à consommer du transport aérien). Cela pose donc la question de savoir si les services de transport doivent être concernés par la hausse de taux de TVA réduit en raison de son effet anti-redistributif mais aussi pour les avantages écologiques qu'ils procurent.

Graphique. Part des produits et services (soumis à la hausse de TVA) dans le revenu des ménages (par décile)



Ce plan prévoyait une augmentation du taux de prélèvement forfaitaire libératoire de 19 % à 24 % sur les dividendes et intérêts, ce qui devrait permettre une hausse des recettes fiscales de 0,6 milliard en 2012. Mais finalement, dans le cadre de la loi de finances rectificative, le gouvernement est revenu sur sa décision portant le taux sur les dividendes à 21 % (contre 24 % prévu initialement). Dans tous les cas, ces deux mesures concernent les contribuables assujettis aux deux dernières tranches de l'IRPP (30 % et 41 %), qui se situent donc en haut de l'échelle des revenus. Cela permet de rapprocher la fiscalité des revenus du capital de celle des revenus du travail. En revanche, les plus-values immobilières et mobilières restent taxées à 19 %, ce qui va créer une distorsion fiscale entre les gains en capital et les revenus du capital, les investisseurs étant incités à encaisser des plus-values plutôt que de recevoir un revenu équivalent sous forme de dividendes ou d'intérêts.

Enfin, la seule mesure fiscale du plan d'austérité qui concerne directement les entreprises est la surtaxe temporaire de 5 % sur les bénéfices des sociétés des entreprises dépassant 250 millions de chiffre d'affaires en 2012 et 2013. Cette mesure doit rapporter 1,1 milliard d'euros en 2012 et 2013 aux caisses de l'Etat et concernerait environ 2000 groupes. Or, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, les grands groupes (de plus de 2000 salariés) ont un [taux](#)

implicite de seulement 13 %. La mesure est donc justifiée mais cette surtaxe devrait s'accompagner d'une réforme de l'optimisation fiscale afin d'éviter que la hausse de la taxe ne porte que sur les entreprises qui délocalisent le moins leurs profits par le jeu des prix de transferts.

Désormais, le gouvernement est confronté à des choix budgétaires cornéliens : soit il décide d'aller beaucoup plus loin dans la rigueur de façon à respecter ses engagements budgétaires (pour atteindre 4,5 % du PIB de déficit public en 2012, le gouvernement doit faire encore un effort supplémentaire de rigueur proche de 30 milliards d'euros, ce qui porterait l'austérité budgétaire totale à 63 milliards d'euros pour 2012), ce qui conduirait à plonger automatiquement le pays dans une profonde récession. Soit il renonce à de nouveaux plans d'austérité pour éviter que le pays ne s'enfonce dans la récession mais, dans ce cas, il s'expose à la foudre des marchés financiers. Dans tous les cas, ces deux stratégies ne garantissent pas de conserver le AAA sur notre dette publique. La raison économique invite donc à choisir la politique qui est la mieux adaptée à la situation économique actuelle, c'est-à-dire celle qui consiste à ne pas renforcer la rigueur quand l'économie risque d'entrer en récession. Par ailleurs, seule une remise en cause au niveau européen de la stratégie budgétaire actuelle, de façon à rendre soutenable économiquement et socialement le rééquilibrage des finances publiques à moyen terme, permettrait d'amorcer une perspective de sortie de crise. Cette stratégie qui vise à renouer avec la croissance est envisageable uniquement si la BCE annonce clairement qu'elle joue le rôle de prêteur en dernier ressort dans la zone euro de façon à éviter la spéculation sur les dettes souveraines et stopper le risque de contagion.

Egalité salariale : retour en arrière

par [Françoise Milewski](#)

L'égalité salariale et professionnelle entre les femmes et les hommes n'est décidément pas pour demain. La circulaire qui présente le champ et les conditions d'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, de la pénalité financière pour les entreprises qui ne respecteraient pas la loi a été publiée le 28 octobre 2011. Le dispositif est désormais détaillé et ne laisse plus planer de doute : les entreprises ne risquent pas grand-chose. Déjà le décret d'application du 7 juillet 2011, publié après de longs mois d'attente, marquait un recul important sur ce que la loi du 9 novembre 2010 pouvait laisser espérer.

De grandes ambitions...

La [loi de 2006](#) avait suscité débat. Fallait-il une loi de plus, après celles de 1972, 1983, 2001, et après l'accord national interprofessionnel de 2004 ? Certains en doutaient. L'affirmation selon laquelle l'égalité salariale devait être réalisée en cinq ans, avant le 31 décembre 2010, laissait pour le moins perplexe. Cette loi apportait cependant une nouveauté car elle ouvrait la voie à une sanction financière. Le projet de loi sur la définition de la sanction financière devait suivre, mais il n'a pas été déposé. Officiellement faute de place dans le calendrier parlementaire. Finalement, faute d'une loi spécifique, c'est un article de la loi sur les retraites du 9 novembre 2010 qui a tranché, quatre ans et demi après (voir l'article 99 de la [loi sur les retraites](#)). Il supprime (par la force des choses !) le délai du 31 décembre

2010 pour que l'égalité soit réalisée. Plus aucun délai n'est d'ailleurs désormais fixé.

Le [décret d'application du 7 juillet](#) et la [circulaire du 28 octobre 2011](#) amoindrissent la portée du texte de loi. Ainsi, les grandes ambitions régulièrement affichées depuis 2006 sur l'importance de combler l'écart salarial, toutes causes confondues, dans un horizon court, n'ont finalement rien apporté.

Pourtant, toutes les études qui mesurent les écarts de salaires hommes/femmes montrent la gravité de la situation : un écart de salaires d'environ 25 % en moyenne, dû au temps partiel, à la ségrégation professionnelle (non mixité des métiers et des secteurs) et aux discriminations. Le soupçon pèse sur les femmes d'être avant tout des mères, ou des futures mères, susceptibles aux yeux de l'employeur de quitter temporairement ou définitivement leur emploi (voir les analyses de Dominique Meurs, Ariane Pailhé et Sophie Ponthieux, [2006](#) et [2010](#)). On constate un coup d'arrêt donné à la résorption des écarts de salaires depuis le milieu des années 1990, pour les salariés à plein temps dans le secteur privé et semi-public (voir graphique).

... qui ont fait long feu

Les entreprises doivent être couvertes par un accord collectif, ou à défaut, un plan d'action fixant des objectifs, des actions permettant de les atteindre et des indicateurs chiffrés pour les suivre, dans deux ou trois domaines d'action (selon la taille des entreprises) considérés comme des sources des inégalités professionnelles et salariales.

Les accords doivent être transmis à la Direction du travail. Les plans d'action sont intégrés au Rapport de Situation Comparée annuel et transmis à l'inspection du travail. Si les accords ou plans d'action ne sont pas réalisés, ou s'ils ne sont pas conformes, une pénalité peut s'appliquer. Mais c'est

là que le bât blesse : les modalités prévues permettront en effet à nombre d'entreprises d'échapper à ces obligations.

En l'absence d'accord ou de plan, l'inspecteur ou le contrôleur met l'entreprise en demeure de combler cette carence. L'entreprise a alors six mois pour se mettre en conformité. Si elle le fait, elle n'est pas sujette à pénalité. Si elle ne le fait pas, l'administration décide d'appliquer une pénalité et dispose d'un mois pour la notifier. Celle-ci n'est pas rétroactive et s'applique à compter de la notification.

Cela signifie que si une entreprise n'est pas en conformité avec la loi, elle ne sera pas sanctionnée sur toute la période de non respect de la loi (dès la mise en œuvre de celle-ci en janvier 2012), mais seulement après un éventuel contrôle et seulement dans le cas où elle ne se met pas en conformité dans le délai prévu.

Enfin, le montant de la pénalité a été fixé par la loi à 1 % au maximum de la masse salariale. Le décret et la circulaire précisent le mode de fixation. Le directeur régional du travail décide du taux, au vu de l'importance des obligations demeurant non respectées et des autres mesures prises en matière d'égalité professionnelle. L'autorité administrative prend ainsi en compte les « efforts de l'entreprise » en matière d'égalité.

La sanction financière a souvent été présentée par les pouvoirs publics non comme une volonté de sanctionner mais comme un moyen de dissuasion et d'incitation. Où est la dissuasion si une entreprise a intérêt à attendre un contrôle puis à se mettre en conformité ? Autant dire, sachant de surcroît les faibles moyens dont dispose l'inspection du travail, qu'il reste infiniment peu de choses de la sanction financière, initialement présentée comme le moyen de changer enfin la situation.

Les entreprises actives sur le plan de la mise en œuvre de l'égalité n'ont pas attendu la loi. Les autres n'ont rien à craindre de ce décret et de cette circulaire d'application.

Elles ont d'autant moins à craindre que des « motifs de défaillance » sont prévus, qu'elles peuvent mettre en avant pour justifier de leur impossibilité de se mettre en conformité avec la loi et qui leur permettent d'échapper à la sanction : parmi ceux-ci figurent par exemple des difficultés économiques. Autant dire que les entreprises seront nombreuses dans ce cas.

Accord négocié ou plan d'action unilatéral ?

La loi spécifiait que la sanction s'appliquait si l'entreprise n'avait pas mis en œuvre un accord, ou à défaut un plan d'action. Il aurait fallu spécifier dans le décret et la circulaire : un accord, ou à défaut **constaté par un procès verbal de désaccord**, un plan d'action. La différence n'est pas mineure. L'objectif est en effet de favoriser la négociation sociale, tout particulièrement sur le thème de l'égalité. On sait que souvent ce sujet est délaissé et considéré comme mineur. Dans son [rapport de juillet 2009](#), Brigitte Grésy a montré que « les négociateurs négocient peu, les contrôleurs contrôlent peu et les juges jugent peu ».

En favorisant la négociation, on pouvait espérer sa prise en compte par tous les acteurs sociaux de l'entreprise. En revanche, en mettant sur le même plan l'accord et le plan d'action unilatéral, on en réduit la portée. Que dans une entreprise où il n'y a pas de représentation syndicale, un plan d'action soit décidé est justifié. C'est le cas aussi lorsqu'aucun accord n'a été trouvé. Mais que le choix soit donné à l'entreprise relève d'une autre logique, qui fragilise, voire rend superflue, la voie de la négociation. C'est une nouvelle dynamique des relations sociales qui est ainsi à l'œuvre.

Peut-on croire que les entreprises sont spontanément motivées par l'égalité salariale et qu'elles feront des plans d'action unilatéraux ambitieux ? On peut en douter au vu de l'évolution de l'écart des salaires dans l'économie française.

Retour en arrière...

Cinq ans après la loi de 2006, on se retrouve donc à la case départ. Ou même pire, puisqu'il n'y a plus de perspective ouverte. Les avancées espérées sont annulées. Les ambiguïtés de l'article 99 sur l'égalité professionnelle dans la loi portant réforme des retraites n'ont pas été levées par le décret et la circulaire d'application. Et sur la pénalité financière, c'est même un recul qui a été opéré.



Crispation sur le marché du travail

par [Marion Cochard](#)

Quatre ans après le début de la crise économique et financière, ses conséquences sur le marché du travail sont encore plus présentes. Malgré le regain de croissance observé en 2010, la hausse du chômage et la dégradation des conditions

de travail ne se sont pas résorbées. Pôle emploi compte aujourd'hui 800 000 demandeurs d'emploi de plus que début 2008, et 300 000 demandeurs d'emplois en activité réduite supplémentaires, signe de la hausse du sous-emploi. C'est dans ce contexte qu'intervient l'inflexion marquée par l'emploi salarié au troisième trimestre - 3 600 emplois créés dans le secteur marchand selon l'INSEE, contre 53 600 au deuxième trimestre. Ce chiffre va dans le sens des multiples signes de retournement du marché du travail, dont le déroulement rappelle l'enchaînement récessif de 2008. Depuis avril 2011, on a ainsi assisté à un retournement de l'intérim (graphique), certes modeste au regard de l'effondrement enregistré en 2008, mais tout de même préoccupant dans la mesure où l'emploi intérimaire est un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi marchand. Par ailleurs, l'ensemble des indicateurs fournis par Pôle emploi – hausse du nombre d'entrées pour fin de CDD, baisse des reprises d'emplois, ... – vont dans le sens d'une nouvelle crispation sur le marché du travail, et le chômage au sens du BIT est remonté à 9,3% de la population active au troisième trimestre. On voit se remettre en place le scénario qui a conduit à la destruction de plus de 300 000 emplois en 2009 : gel des embauches, non-reconduction des emplois intérimaires et des CDD, reprise du chômage partiel face à la dégradation des perspectives, ...



Cette crispation annonce une reprise des destructions d'emplois dès la fin 2011, et ce d'autant que la récession passée n'a toujours pas été complètement absorbée par le

marché du travail. Car l'effondrement de l'activité a entraîné une forte chute de la productivité en 2009, conformément au mécanisme du cycle de productivité : face à la dégradation de la conjoncture, les entreprises ont préféré dans un premier temps réduire le temps de travail – *via* l'extension des dispositifs de chômage partiel, les congés et RTT imposés, la baisse des heures supplémentaires, ... – et supporter une dégradation de leurs marges. Elles ont également supprimé progressivement les emplois intérimaires et les CDD, et ce n'est qu'ensuite qu'elles ont procédé à des suppressions d'emplois plus stables. Par la suite, les entreprises profitent généralement du retour de la croissance pour rétablir leur productivité. Or, les entreprises françaises n'ont à ce jour pas rattrapé le retard de productivité accumulé au cours de la crise, et l'écart par rapport à sa tendance de long terme s'élevait encore à 1,7% au deuxième trimestre 2011. Conséquence de cet affaïssement durable du cycle de productivité, les taux de marge des entreprises restent dégradés et n'ont à ce jour pas retrouvé leurs niveaux d'avant-crise (cf. graphique). Ils se situent aujourd'hui à un niveau exceptionnellement bas si l'on considère les niveaux observés dans les années 1990 et 2000. Les entreprises françaises se trouvent donc aujourd'hui dans une situation beaucoup moins favorable qu'en 2008 pour résister à la nouvelle chute d'activité qui s'amorce. La situation est particulièrement critique dans l'industrie, où les taux de marge des entreprises demeurent historiquement bas. Elles ne pourront donc procéder à une baisse de la productivité de la même ampleur qu'en 2008 ; [les destructions d'emplois s'annoncent donc plus rapides qu'en 2008-2009.](#)

C'est donc la seconde phase d'une même crise que l'on aborde aujourd'hui, dont la physionomie sera différente de la première. Reste à décider les moyens que l'on souhaitera mettre en place pour faire face à ce nouveau retournement, et deux options se présentent. La première résiderait, comme en 2008, dans un ajustement du marché du travail *via* des

destructions d'emplois, essentiellement, en faisant d'abord porter le poids de la crise sur les salariés les plus précaires (CDD et intérimaires). La seconde consisterait à partager l'effort entre les salariés, comme cela a été fait en Allemagne, en réduisant le temps de travail. Une telle orientation nécessite une politique économique volontariste et devrait aller bien au-delà du chômage partiel tel qu'il existe aujourd'hui, qui concerne quasi-exclusivement l'industrie. Outre le maintien en emploi de salariés menacés, cela présenterait l'avantage de conserver dans l'entreprise les compétences qui leurs seront nécessaires lors de la reprise de l'activité. Cela permettrait de limiter la progression du chômage de longue durée et les problèmes d'insertion qui en découlent, et qui peuvent peser sur le potentiel de croissance à long terme. Pour autant, le chômage partiel demeure une solution temporaire et la meilleure politique de l'emploi est encore l'activité. C'est en rompant avec la spirale récessive entretenue par [des politiques budgétaires à contretemps](#) que les économies européennes retrouveront le chemin des créations d'emplois.

Après Durban : pour un axe sino-européen

par [Eloi Laurent](#)

L'Union européenne doit absolument tenir le cap à Durban et après le sommet : non seulement réaffirmer son ambition climatique mais plus encore la consolider en maîtrisant davantage ses liaisons carbone (voir la note de l'OFCE : [L'Union européenne à Durban : tenir le cap](#)), c'est-à-dire l'impact global de son développement économique. Cela suppose

de passer, au besoin seule, d'un objectif de 20% de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 à un objectif de 30% de ses émissions, plus en conformité avec le but qu'elle a par ailleurs fait sien de limitation du réchauffement terrestre de 2°C par rapport à la période pré-industrielle.

De sa détermination dépend la possibilité d'une transition de l'économie mondiale vers l'économie bas-carbone. Premier marché du monde, l'Union européenne possède en effet un très grand pouvoir sur les politiques écologiques des autres pays de la planète : plus elle sera ambitieuse sur le plan climatique et plus, par effet d'influence et d'entraînement, les autres pays le seront aussi.

Mais la poursuite de cette dé-carbonisation de l'économie européenne implique la réforme et l'articulation cohérente des instruments économiques nationaux et européens.

Pour la France, cela signifie atteindre ses objectifs climatiques (le « facteur 4 », c'est-à-dire la division par 4 de ses émissions d'ici à 2050), en instaurant un signal-prix pour contenir ses émissions diffuses de gaz à effet de serre (provenant du logement et du transport) non incluses dans le marché du carbone européen. En clair, il faudra instaurer une taxe carbone dont il conviendra de préciser les modalités d'insertion dans le système fiscal français mais qui, comme le montre [une étude récente de l'OFCE](#), peut parfaitement générer un double dividende, social et environnemental. Le [rapport Perthuis](#) est sur ce point tout à fait clair : accompagnée par un signal-prix, la transition climatique française sera créatrice d'emplois. Cette transition ne doit cependant pas négliger les enjeux de justice sociale, à commencer par le problème urgent de la [précarité énergétique](#).

L'Union européenne doit également réformer au plus vite ses marchés du carbone, dont le signal-prix est aujourd'hui quasi-inopérant (la tonne de CO2 est tombée à 7 euros) et qui

pourraient être encore plus affectés par l'issue de la conférence de Durban, comme ce fut le cas après celle de Copenhague. [Diverses options existent](#) comme celle d'instituer une [banque centrale européenne du carbone](#).

Enfin, l'instauration d'un [tarif carbone aux frontières de l'Union européenne](#) pourrait redonner de la cohérence à la politique climatique de la région en traitant le problème des fuites de carbone et des émissions importées et en fournissant une source de financement au Fonds vert, dont l'architecture pourrait constituer le seul véritable acquis de Durban.

Il y a, au fond, trois raisons fondamentales pour lesquelles l'Union européenne doit confirmer et renforcer son ambition climatique à Durban et plus encore après Durban :

1. La première tient à la sécurité humaine des Européens : l'UE doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre parce que, comme le montre un rapport récent du GIEC, celles-ci sont et seront à l'avenir plus encore, à l'origine de la multiplication des événements climatiques extrêmes sur notre planète. L'Union européenne a subi près de 350 de ces événements au cours de la seule décennie 2000, près de quatre fois plus qu'au cours de la décennie 1980. La canicule de l'été 2003, a elle seule, aura coûté la vie à 70 000 Européens.
2. La deuxième raison tient à la prospérité économique des Européens. L'UE doit consolider son avantage comparatif écologique et se libérer au plus vite du piège des énergies fossiles. La dépendance européenne à l'égard du carbone n'a fait que se renforcer depuis deux décennies. Le taux de dépendance énergétique des pays membres de l'Union européenne a augmenté en moyenne d'environ dix points de pourcentage ces quinze dernières années pour atteindre 53% en 2007, dont 82% pour le pétrole et 60% pour le gaz, qui représentent à eux deux 60% de toute l'énergie consommée dans l'UE. A l'inverse, le coût

économique à court terme (sans inclure les bénéfices de plus long terme) du passage d'un objectif de 20% de réduction des émissions à 30% de réduction d'ici à 2020 est minime, de l'ordre de 0,6% du PIB européen par an (estimation de la Commission européenne).

3. La troisième raison, peut-être la plus fondamentale, tient au besoin actuel de cohésion politique de l'Union européenne. Il faut aujourd'hui rien moins que reconstruire l'Union européenne qui a été dévastée économiquement et politiquement par la crise globale. La perspective de dépression économique coordonnée proposée actuellement aux citoyens européens par leurs gouvernements signera la [dislocation de la zone euro](#) mais aussi par ricochet, on peut le craindre, l'arrêt de la construction européenne, voire son dé-tricotage. La transition écologique peut certes « sauver le climat », mais elle peut aussi sauver l'Europe en lui redonnant un horizon.

Le meilleur espoir de ce qu'il faut déjà appeler « l'après-Durban » réside sans doute dans la constitution d'un axe sino-européen sur le climat : la Chine est en train de prendre conscience que son effet sur le changement climatique n'a d'égal que l'effet du changement climatique sur elle (premier émetteur mondial, elle sera en retour la première victime de ses émissions) ; l'Union européenne peut confirmer, à la suite de la désertion américaine, son rôle de leader climatique global.

Les responsables européens semblent parfois agacés de devoir porter seuls, parmi les pays développés, cette responsabilité et sont fatigués d'essayer les critiques que l'on réserve à celui qui tient le manche, alors même que l'Union européenne est la seule région du monde à respecter ses engagements de Kyoto, qu'elle est la seule à s'être dotée d'objectifs intermédiaires de réduction de ses gaz à effet de serre (GES), qu'elle est la seule en mesure d'atteindre ces objectifs. Cet

agacement européen est déplacé : vu les catastrophes que nous annonce la science, la lutte contre le changement climatique pourrait être la plus grande contribution de l'Europe à l'avenir de l'humanité. Tenir le cap climatique est donc son devoir le plus impérieux. Il se trouve que c'est aussi dans son intérêt.

De Trichet à Draghi : bilan et perspectives

par [Christophe Blot](#) et [Eric Heyer](#)

Au cours des huit années passées à la tête de la BCE, nous avons connu deux J-C. Trichet (JCT), l'un dogmatique, l'autre pragmatique. Quel sera le visage de son successeur l'Italien Mario Draghi, confronté dès son entrée en fonction à une crise sans précédent de la zone euro ?

Dans les cinq premières années, période d'avant-crise, nous avons connu **JCT le dogmatique** : banquier central très appliqué, il a respecté à la lettre le mandat qui lui avait été confié, à savoir de maintenir l'inflation proche de 2 %. A l'aune de cet unique critère, considéré comme essentiel par les Allemands, le bilan de JCT est bon puisque qu'au cours de cette période l'inflation moyenne en zone euro fut de 2,1 %. Mais plusieurs critiques peuvent être formulées à l'encontre de son action *post-crise* : la première réside dans le fait qu'en voulant incarner la monnaie unique et la rendre crédible, JCT a choisi de la rendre « forte » – ce qui est différent de « stable ». Il n'a donc rien mis en place pour piloter le taux de change et s'est satisfait de voir l'euro passer de 1,10 dollar en 2003 à près de 1,50 dollar fin 2007,

soit une appréciation de 37 %. Ce dogme de l'euro fort, de la désinflation compétitive, l'a certes aidé à contenir l'inflation mais au détriment de la compétitivité et de la croissance européenne. Une interprétation moins stricte de la stabilité des prix aurait accru l'attention de la BCE portée au taux de change de l'euro, ce qui aurait favorisé le dynamisme de la croissance et de l'emploi dans la zone euro. Ainsi, entre 2003 et 2007, la croissance annuelle moyenne en zone euro aura été 0,6 point inférieure à celle enregistrée aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni (2,1 % contre 2,7 %) et le taux de chômage a été supérieur de plus de 3 points (8,4 % en zone euro contre 5,1 % aux E. U. et au R. U.) avec des performances d'inflation comparables. La seconde critique est en lien avec une interprétation stricte de sa politique de lutte contre l'inflation et qui a conduit JCT à une grave erreur de jugement : à l'été 2008, quelques semaines avant la faillite de Lehman Brothers, alors que l'économie américaine était déjà entrée en récession et que les craintes pour l'Europe s'accroissaient, la BCE a décidé une augmentation des taux d'intérêts, par crainte d'un regain de tensions inflationnistes alimenté par les prix des matières premières énergétiques et alimentaires. Or, à l'évidence il n'était pas très lucide de redouter des tensions inflationnistes au moment où l'économie mondiale se préparait à sombrer dans la plus grande crise depuis les années 1930.

Pendant les trois dernières années, période de crise, ce fut **JCT le pragmatique** : en l'absence de gouvernance européenne, JCT a été un pilier de la réaction européenne face à la crise en discutant d'égal à égal avec des chefs d'Etats et en œuvrant significativement au sauvetage du système financier. A cet égard, et contrairement aux quatre années précédentes, il a pris certaines libertés par rapport au mandat et aux statuts de la BCE en agissant de façon non conventionnelle, notamment au moment de la crise des dettes souveraines. Mais en actionnant des hausses des taux directeurs depuis le début de l'année dans un contexte de chômage de masse et de nette sous-

utilisation des capacités de production en zone euro, JCT le pragmatique a commis la même erreur d'interprétation que JCT le dogmatique trois ans auparavant : le regain d'inflation n'étant pas lié à un risque de surchauffe de l'économie européenne mais trouvant son origine dans l'augmentation des prix des matières premières alimentaires et énergétiques, les hausses des taux n'ont aucune incidence sur celui-ci mais, en revanche, fragilisent un peu plus la croissance européenne.

De fait, la BCE a rapidement révisé son diagnostic laissant ainsi la porte ouverte à une baisse rapide des taux d'intérêt. Il est d'ailleurs probable que Jean-Claude Trichet aurait agi plus rapidement s'il n'avait pas été à la fin de son mandat. Ce faisant il a évité d'enfermer son successeur dans un scénario donné, lui laissant donc toutes les possibilités dans ses premiers pas à la tête de la BCE. Mario Draghi a d'ailleurs rapidement mis fin au suspense sur ses intentions puisqu'une baisse des taux d'un quart de point a été annoncée dès sa première réunion le 3 novembre. S'il a bien pris soin de rappeler que la BCE ne s'engageait pas sur les décisions futures, le contexte macroéconomique et financier amène à anticiper au moins une baisse des taux supplémentaire.

Pourtant si la question de la politique des taux d'intérêt est un élément central de la politique monétaire et donc du mandat de Mario Draghi, les défis qui s'ouvrent à lui dépassent largement cet enjeu. Dans le contexte de crise de la zone euro, le programme d'achats de titres de la BCE est au cœur de toutes les attentions et pose la question du rôle de la BCE dans la gouvernance européenne. Cette question recouvre de fait de multiples enjeux cruciaux et interdépendants : le rôle de prêteur en dernier ressort, la coordination entre politique budgétaire et politique monétaire ainsi que les compétences de la BCE en matière de stabilité financière.

La crise actuelle illustre les difficultés inhérentes au fonctionnement d'une union monétaire sans union budgétaire puisque, de fait, cela revient pour tout membre de l'Union à

s'endetter dans une monnaie qu'il ne contrôle pas. Même si en temps normal les opérations de politique monétaire aux Etats-Unis conduisent la Réserve fédérale à détenir des titres publics, – principalement de court terme – la crise a conduit la Banque centrale américaine à amplifier ses achats de titres et à modifier la structure de son bilan en achetant des obligations publiques sur les marchés secondaires. La Banque d'Angleterre a mené des actions similaires en achetant près de 200 milliards de livres de titres obligataires publics [\[1\]](#). Quant à la Banque du Japon, elle a amplifié ces mesures non conventionnelles qui étaient déjà mises en place pour lutter contre la déflation qui sévit dans l'Archipel depuis la fin des années 1990. Ce faisant, ces banques centrales ont fait pression sur la baisse des taux d'intérêt à long terme et elles ont garanti la liquidité de ces marchés, se portant implicitement prêteuses en dernier ressort. Si la BCE s'est également engagée sur ce terrain en achetant plus de 170 milliards d'euros de titres publics (italiens, grecs, portugais et irlandais), l'ampleur du programme d'achat d'actifs (2,1 % de l'ensemble de la dette publique totale des pays de la zone euro) reste inférieur à celui mis en œuvre par la Réserve fédérale et la Banque d'Angleterre qui détiennent respectivement plus de 10,5 % et 16 % de la dette publique émise par leur gouvernement. Surtout, la BCE a pris soin de préciser que ce programme était temporaire, d'un montant limité et destiné à restaurer l'efficacité de la politique monétaire. Dans une tribune récente, [Paul de Grauwe](#) compare la stratégie de la BCE à celle d'un chef des armées partant à la guerre tout en déclarant qu'il n'utiliserait jamais tout son potentiel militaire et qu'il rapatrierait les troupes le plus tôt possible, c'est-à-dire sans s'assurer que la victoire finale serait acquise. Une telle stratégie est nécessairement vouée à l'échec. Seul un engagement illimité pourrait mettre fin à la contagion qui frappe les pays de la zone euro en proie à des difficultés budgétaires. Et seule une banque centrale, par la création monétaire, peut offrir une telle garantie. Pourtant, jusqu'ici, les pays européens ont écarté

cette voie lors du sommet du 25 octobre tandis que Mario Draghi n'a fait que réitérer la stratégie de la BCE lors de sa première [conférence de presse](#) ajoutant même qu'il ne pensait pas qu'un prêteur en dernier ressort soit la solution à la crise que traverse la zone euro. La dimension du FESF restant insuffisante pour enrayer la contagion, tout porte à croire que le rôle de la BCE sera de nouveau au centre des débats. Il faut alors espérer que Mario Draghi et les membres du Conseil des gouverneurs sauront faire preuve de plus de pragmatisme à cette occasion. Il est urgent de reconnaître le rôle de prêteur en dernier ressort de la BCE en faisant de la stabilité financière de la zone euro un objectif explicite de politique monétaire.

Par ailleurs, au-delà du rôle de prêteur en dernier ressort, c'est plus généralement la question de la coordination des politiques économiques qui doit être reposée. L'articulation du *policy-mix* est en effet un élément central des performances en matière de croissance. Aux Etats-Unis, la complémentarité entre politique monétaire et budgétaire est aujourd'hui évidente puisqu'en faisant pression sur les taux longs, la Réserve fédérale met en œuvre une politique qui assure la soutenabilité de la politique budgétaire en même temps qu'elle favorise son impact sur la croissance. La principale critique à l'égard d'une telle politique souligne qu'elle remettrait en cause l'indépendance de la Banque centrale. Pour autant, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que la Réserve fédérale aurait abandonné la conduite de la politique monétaire au profit du gouvernement. La question ne se pose pas puisque la Banque centrale américaine, comme le gouvernement, poursuivent les mêmes objectifs : croissance, emploi, stabilité des prix et stabilité financière[2]. Ces objectifs sont interdépendants et la zone euro ne pourra retrouver le chemin de la croissance qu'à la condition que les autorités de décisions rament dans la même direction.

Si tous ces enjeux ne sont pas uniquement du ressort de Mario

Draghi – une réforme du Traité pourrait renforcer et légitimer ses décisions –, sa position sera néanmoins déterminante. La crise de la zone euro appelle des décisions urgentes et révélera très rapidement les ambitions et les capacités de son nouveau président.

[1] La BoE vient cependant d'annoncer que son programme d'achat de titres serait progressivement porté à 275 milliards de livres.

[2] Voir « [La Fed, la BCE et le double mandat](#) ».

From Trichet to Draghi: Results and prospects

By [Christophe Blot](#) and [Eric Heyer](#)

During eight years as head of the ECB, we have seen two Jean-Claude Trichets (JCT): one dogmatic, the other pragmatic. What will be the face of his successor, Mario Draghi of Italy, as he takes office during the unprecedented crisis facing the euro zone?

Over the first five years, the pre-crisis period, we had **JCT the dogmatist**: a very experienced central banker, he scrupulously stuck to his mandate, namely to keep inflation close to 2%. In light of this single criterion, considered essential by the Germans, JCT's record was good, as average inflation in the euro zone during the period was 2.1%. However, several criticisms can be leveled at his post-crisis activity: the first is that in trying to give flesh to the

single currency and make it credible, JCT decided to make it “strong” – which is different from “stable”. No arrangements were made to control the exchange rate, and he was pleased to see the euro rise from \$1.10 in 2003 to almost \$1.50 in late 2007, an appreciation of 37%. The dogma of the strong euro, of competitive disinflation, has certainly helped to contain inflation, but at the expense of Europe’s competitiveness and growth. A less strict interpretation of price stability would have led the ECB to pay more attention to the euro’s exchange rate, which would in turn have promoted more vigorous growth and employment in the euro zone. Between 2003 and 2007, average annual growth in the euro zone was 0.6 percentage point lower than in the US and the UK (2.1% against 2.7%), and the unemployment rate was more than 3 points higher (8.4% in the euro zone against 5.1% in the US and UK), with comparable performances on inflation. The second criticism has to do with JCT’s strict interpretation of the fight against inflation, which led him into a serious miscalculation: in the summer of 2008, just weeks before the collapse of Lehman Brothers, while the US economy was already in recession and fears were growing for Europe, the ECB decided to raise interest rates out of fear of renewed inflationary pressures fueled by the rising prices of energy and food raw materials. However, worrying about inflationary pressures at a time when the global economy was about to sink into the greatest crisis since the 1930s was not very perceptive.

For the past three years, a period of crisis, we’ve had the **JCT the pragmatist**: in the absence of a system of European governance, JCT has been a pillar of Europe’s response to the crisis, as he engaged as equals with heads of state and made significant efforts to rescue the financial system. In this regard, and in contrast to the previous four years, he has taken some liberties with the mandate and statutes of the ECB by implementing unconventional measures, especially at the time of the sovereign debt crisis. But by raising rates since the beginning of the year, against a background of mass

unemployment and substantial under-utilization of the euro zone's production capacity, JCT the pragmatist has committed the same error of interpretation as JCT the dogmatist did three years earlier: as the rise in inflation was not associated with the risk of an overheating European economy, but rather had its origin in the rising prices of food and energy raw materials, the rate increases have not had any impact on inflation but, on the other hand, they have contributed a bit to further weakening European growth.

In fact, the ECB quickly revised its diagnosis, leaving the door open to a rapid cut in interest rates. It is also likely that Jean-Claude Trichet would have acted faster had he not been at the end of his term. In doing what he did, JCT avoided locking his successor into a specific scenario, and thus left him a range of options in his first steps at the head of the ECB. Mario Draghi quickly ended any suspense about his intentions by announcing a quarter point cut in interest rates at his first meeting on 3 November. While he was careful to point out that the ECB does not make any commitments to future decisions, the macroeconomic and financial situation points towards at least one further rate cut.

Yet if the question of interest rate policy is a central element of monetary policy and thus of Mario Draghi's mandate, the challenges facing him go far beyond this issue. In the context of the euro zone crisis, the eyes of the world are focused on the ECB's program of securities purchases, which raises the question of the ECB's role in European governance. This question actually involves a number of critical and interdependent matters: the role of lender of last resort, coordination between fiscal policy and monetary policy, and the ECB's role with respect to financial stability.

The current crisis illustrates the difficulties inherent in the functioning of a monetary union that lacks a fiscal union, since in actuality this means that a member of the union is taking on debt in a currency that it does not control. Even

though in normal times monetary policy operations in the United States lead the Fed to hold government securities – mostly short-term – the crisis has prompted the US central bank to expand its purchases of securities and to change the structure of its balance sheet by buying government bonds on secondary markets. The Bank of England has taken similar action by purchasing nearly 200 billion pounds of government bonds[1]. As for the Bank of Japan, it has amplified the unconventional measures that were already in place to fight the deflation that has plagued the archipelago since the late 1990s. In taking these actions, the central banks have put downward pressure on long-term interest rates, and they have ensured the liquidity of these markets by acting implicitly as lenders of last resort. While the ECB has also gotten involved in this area by buying more than 170 billion euros of government securities (Italian, Greek, Portuguese and Irish), the magnitude of its asset purchase program (2.1% of the total public debt of the euro zone countries) is still below the level implemented by the Federal Reserve and the Bank of England, which respectively own more than 10.5% and 16% of the public debt issued by their governments. Moreover, the ECB took care to specify that the program was temporary, had a limited budget and was designed to restore the effectiveness of monetary policy. In a recent comment, Paul de Grauwe compared the ECB's strategy to that of an army chief going off to war who declares that he would never use his full military potential and he would bring all the troops home as soon as possible, that is to say, without ensuring that final victory had been won. A strategy like this is doomed to failure. Only an open-ended commitment could stop the contagion affecting the euro zone countries plagued by budget problems. And only one central bank can offer such a guarantee, through the creation of money. Yet up to now Europe's countries have rejected this path, including at the summit of October 25, while at his first press conference Mario Draghi has only reiterated the strategy of the ECB, even adding that he did not believe that a lender of last resort is the solution to

the crisis in the euro zone. As the size of the remaining EFSF is insufficient to halt the contagion, it is likely that the role of the ECB will once again take center stage. It is to be hoped that Mario Draghi and the members of the Board of Governors will be more pragmatic on this next occasion. It is urgent to recognize the ECB's role as lender of last resort by making the financial stability of the euro zone an explicit objective of monetary policy.

Moreover, beyond the role of lender of last resort, the coordination of economic policy more generally also needs to be revised. The articulation of the policy mix is indeed a central element of performance in terms of growth. In the US, the complementarity between monetary and fiscal policy is now obvious, as by putting pressure on long rates, the Federal Reserve implemented a policy to ensure the sustainability of fiscal policy at the same time that it is promoting the impact on growth. The main criticism of this policy argues that this undermines the independence of the Central Bank. However, there is no evidence today to say that the Fed has abandoned the conduct of monetary policy in favor of the government. The question does not even arise, since the US central bank is pursuing the same objectives as the US government: growth, employment, price stability and financial stability [2]. These objectives are interdependent, and the euro zone will find its way to growth again only once all the authorities are rowing in the same direction.

While these issues are not all the exclusive responsibility of Mario Draghi – a reform of the Treaty could strengthen and legitimize his decisions – his position will nevertheless be decisive. The crisis in the euro zone calls for urgent decisions and will quickly reveal the ambitions and the capabilities of its new president.

[1] The BoE has, however, just announced that its program to

buy securities will be gradually expanded to 275 billion pounds sterling.

[2] See "[The Fed, the ECB and the dual mandate](#)".

Hausse du chômage : ce n'est qu'un début...

par [Marion Cochard](#)

BNP Paribas, Areva, Peugeot-Citroën, ... alors que le marché du travail porte encore les stigmates de la crise économique et financière de 2008-2009, une série d'annonces de plans sociaux a repris depuis l'automne. Si ces plans ne sont que la partie émergée de l'iceberg, [les chiffres du chômage pour le troisième trimestre](#) confirment que la détente observée en 2010 n'aura été qu'une accalmie passagère. Cette estimation fait état d'une hausse de 37 000 chômeurs sur le trimestre ; ainsi le taux de chômage remonte à 9,3% de la population contre 9,1% au deuxième trimestre.

Ces chiffres s'inscrivent dans la suite logique des indicateurs qui alimentent, depuis la mi-2011, le scénario d'une nouvelle rechute du marché du travail. Depuis avril 2011, on a assisté d'abord à un retournement de l'intérim, dont la forte baisse au troisième trimestre est préoccupante si l'on voit dans l'emploi intérimaire un indicateur avancé de l'évolution de l'emploi marchand. Par ailleurs, après 4 mois de baisse, le [chiffre des demandeurs d'emploi](#) en fin de mois

(DEFM) en catégories A enregistrés à Pôle emploi a de nouveau bondi de 145 800 personnes entre avril et octobre 2011. Au final, tous les indicateurs vont dans le sens de ce que nous inscrivions dans notre [précédente prévision](#), à savoir une reprise du mouvement de hausse du chômage, au moins jusqu'à la fin 2012 (cf. Tableau). Car à cet horizon au moins, tous les facteurs se conjugueront pour venir alimenter la masse des chômeurs.

En cause en premier lieu, bien sûr, le ralentissement de l'activité économique, qui se traduira nécessairement par de nouvelles destructions d'emplois, dans des entreprises qui demeurent très affaiblies par la récession passée. Si les chiffres du troisième trimestre ont montré une résistance de l'activité (avec une croissance du PIB de 0,4%), les enquêtes actuelles ne prêtent guère à l'optimisme pour les trimestres à venir. Mais au-delà de ce contexte économique morose, la politique économique a joué un rôle majeur dans l'évolution du chômage, comme en atteste l'explosion du chômage des seniors. Car la reprise des destructions d'emplois est d'autant plus douloureuse qu'elle intervient dans un contexte de population active dynamique. Outre la croissance démographique, c'est surtout la suppression des dispositifs de retraits d'activité anticipés des seniors et l'impact de la réforme des retraites entrée en application en juillet 2011 qui sont la cause de la hausse du chômage. Ces réformes impliquent une forte hausse de l'activité des seniors. Elles expliquent en partie la hausse du chômage enregistrée ce trimestre, et viendront encore gonfler la population active de 130 000 personnes en 2011 et 120 000 en 2012. Les seniors en sont les premières victimes : le nombre de demandeurs d'emplois de plus de 50 ans a augmenté de 70 % au cours des 3 dernières années, contre 35 % pour l'ensemble de la population. Après une année de répit, la situation du marché du travail aborde donc une nouvelle phase critique qui se traduira progressivement par une reprise du chômage de longue durée et son lot de conséquences sociales à mesure que les chômeurs perdront leurs droits à indemnisation.

Et cet enlèvement s'annonce durable dans la mesure où les efforts de consolidation budgétaire s'inscrivent dans le moyen terme et où la hausse de l'activité des seniors perdurera au moins jusqu'en 2017.

Pour faire face à la reprise du chômage, le gouvernement dispose aujourd'hui de deux leviers principaux : l'extension du chômage partiel et la réactivation du traitement social du chômage. L'assouplissement des règles du chômage partiel semble d'ores et déjà sur les rails. Mais cela ne saurait suffire puisque le dispositif concerne le secteur de l'industrie à 90% et profite essentiellement aux emplois stables. Or, ce sont précisément les emplois d'intérimaires et les CDD qui se trouvent aux premières loges de ce retournement conjoncturel. Reste donc la possibilité d'un recours accru aux emplois aidés dans le secteur marchand, pour faire face au risque d'éloignement du marché du travail de certaines catégories de la population. Mais le gouvernement semble pour l'instant écarter cette option. Car si dans la première phase de la crise – entre 2008 et 2010 –, le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand a augmenté d'un peu plus de 80 000, celui de l'année 2011 se situe à ce jour bien en-deçà de l'objectif de stabilité affiché par le gouvernement, et cela devrait perdurer en 2012. Ainsi la politique de l'emploi a plutôt amplifié la hausse du chômage en 2011. En effet, les rallonges budgétaires successives votées dans le courant de l'année 2011 ne devraient pas être maintenues dans un contexte de resserrement de la politique budgétaire, et les destructions de contrats aidés viendraient donc s'ajouter à la baisse de l'emploi marchand. Dans ce contexte, l'expérimentation en 2012 de [nouveaux contrats aidés de 7h par semaine](#) – soit 3 fois moins que les contrats actuels – pourrait cependant annoncer la direction qu'est tenté de prendre le gouvernement : des contrats très faiblement rémunérés, dont l'efficacité en matière d'insertion sera probablement extrêmement réduite, mais dont le coût sera divisé par 3. La généralisation de ce type de contrats

permettrait donc, à budget constant, de limiter sensiblement la hausse du chômage. Quoi qu'il en soit, l'expérimentation de ce type d'emplois aidés devrait être limitée à 10 000 contrats en 2012 : en l'absence d'annonces du gouvernement, nous tablons à l'heure actuelle sur une baisse du nombre de contrats aidés à cet horizon. Le taux de chômage atteindrait ainsi 10,5 % de la population active fin 2012.

Tableau. Emploi et chômage

Variations annuelles, en milliers, au dernier trimestre

Glissement annuel	2008	2009	2010	2011*	2012*
Population active observée	76	238	116	139	75
Emploi total	-17	-290	187	76	-168
- Emplois marchands	-96	-367	151	97	-164
- Emplois aidés non marchands	-77	38	-44	-60	-12
- Autres emplois	156	39	-8	39	8
Chômage	93	528	-71	63	242

* prévisions OFCE

Sources : INSEE et ministère du Travail, prévisions OFCE.

Compétitivité des territoires et stratégies de localisation des entreprises : les heurts de la mondialisation

par [Jean-Luc Gaffard](#)

La France comme d'autres pays développés connaît une dégradation de sa compétitivité qui se traduit par un déficit croissant de ses échanges extérieurs et des délocalisations. Comme d'autres pays développés, elle fait face à un double défi : celui lancé par les pays émergents qui bénéficient de larges avantages de coût et celui lancé par des pays développés au premier rang desquels l'Allemagne dont les entreprises pallient l'atonie de leur demande interne en conquérant des marchés extérieurs.

Dans une [note du blog](#), nous montrons que la théorie du commerce international et la théorie de la localisation, mais aussi l'expérience, nous enseignent que la restauration de la compétitivité française suppose que davantage d'entreprises s'engagent plus intensément dans la R&D et dans l'internationalisation de leurs activités en exportant plus et en investissant et en externalisant davantage à l'étranger. Le succès de cette stratégie reste toutefois étroitement subordonné à la capacité des pays développés à relancer de manière coordonnée leurs demandes internes respectives, gage de l'obtention de gains mutuels et équitables.