



La « culture de stabilité » en France

Quelle soutenabilité du régime de croissance ?

Rémi Lallement

N°2012-05, juillet 2012



PREMIER MINISTRE



Les documents de travail du Centre d'analyse stratégique (CAS) sont des études ou des travaux de recherche effectués au CAS. Ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement des positions du Centre d'analyse stratégique. L'objet de leur diffusion est de susciter le débat et d'appeler commentaires et critiques.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Résumé-abstract | 5 |
| Introduction | 7 |
| 1. Quelques indicateurs de « saine gestion » : comparaison internationale | 11 |
| 1.1. Taux d'inflation : la France convertie à la stabilité des prix depuis un quart de siècle | 11 |
| 1.2. Taux d'intérêt à long terme : un écart relativement faible par rapport à l'Allemagne | 12 |
| 1.3. Déficit public : une nette dégradation depuis une quarantaine d'années..... | 13 |
| 1.4. Un contexte difficile : le rythme ralenti de la croissance économique en France..... | 15 |
| 1.5. Agences de notation : une appréciation légèrement dégradée depuis l'automne 2011 | 16 |
| 1.6. Taux de détention de la dette publique par les investisseurs non résidents : un niveau très élevé | 17 |
| 1.7. Taux d'endettement privé : désormais, un peu plus élevé en France qu'en Allemagne | 18 |
| 1.8. Actif net des ménages : plus élevé en France qu'en Allemagne, toutes proportions gardées | 19 |
| 2. Politique budgétaire et fiscale : éléments structurels et institutionnels | 21 |
| 2.1. La question de la « règle d'or » budgétaire | 21 |
| 2.2. Consolidation budgétaire : le dosage entre économies de dépenses et recettes supplémentaires | 21 |
| 2.3. Limiter la progression des dépenses de sécurité sociale : un enjeu majeur..... | 22 |
| 2.4. Autres grands enjeux pour la maîtrise des dépenses : l'État et les collectivités locales | 23 |
| 2.5. Depuis 2009, prélèvements obligatoires à nouveau en hausse par rapport au PIB | 24 |
| 2.6. Un système fiscal et réglementaire complexe et très changeant | 25 |
| 2.7. Aides publiques et politique industrielle : une politique devenue plus prudente..... | 25 |
| 2.8. Économie informelle, fraude fiscale, corruption : une relative stabilité dans les classements | 26 |
| 3. Politique monétaire : quelle indépendance et quel rôle pour la banque centrale ? | 27 |
| 3.1. Depuis les années 1980, une France assez largement convertie à la stabilité monétaire .. | 27 |
| 3.2. Quid du prêteur en dernier ressort, dans un contexte exceptionnel de crise aigüe ? | 27 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Quelle place pour la « culture de stabilité » chez les partenaires sociaux et dans le reste de la société civile ? | 31 |
| 4.1. Stabilité de la zone euro : la nécessité de renforcer le potentiel de croissance | 31 |
| 4.2. Une position plutôt en faveur de la réglementation des marchés financiers | 32 |
| 4.3. Une prise de conscience tardive du rôle du taux de change et de la politique salariale en union monétaire | 32 |
| 4.4. Une France attachée à une certaine conception de l'État, de la politique et des rapports sociaux | 33 |
| 5. La « culture de stabilité » dans l'opinion publique, selon certaines données d'enquête | 35 |
| 5.1. Une sensibilité relativement forte à l'égard des questions d'inflation et de dette publique..... | 35 |
| 5.2. Un consentement au sacrifice resté moins prononcé de ce côté-ci du Rhin | 35 |
| 6. Les réformes structurelles engagées pour accroître la compétitivité | 37 |
| 6.1. La nécessité de réformes structurelles, notamment pour restaurer la compétitivité..... | 37 |
| 6.2. Des faiblesses structurelles à combattre par des moyens appropriés | 37 |
| 6.3. Exemples de réformes récemment menées ou en préparation | 38 |
| Conclusion..... | 41 |
| Bibliographie | 43 |
| Liste des graphiques | |
| - Graphique 1 : Inflation : le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation. 11 | |
| - Graphique 2 : Le taux d'intérêt à long terme de mars 1991 à mai 2012 | 12 |
| - Graphique 3 : Le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques | 13 |
| - Graphique 4 : Le rapport entre la dette publique (au sens de Maastricht) et le PIB..... | 15 |
| - Graphique 5 : La position extérieure nette des pays | 17 |
| - Graphique 6 : Les niveaux de dette accumulée par types d'agent | 18 |
| - Graphique 7 : Le taux d'épargne des ménages..... | 19 |
| - Graphique 8 : Le patrimoine net des ménages..... | 20 |
| - Graphique 9 : Les dépenses sociales publiques dans quelques pays de l'OCDE | 23 |
| - Graphique 10 : La structure du budget de l'État par grandes fonctions en 2012 | 24 |
| - Graphique 11 : L'accroissement des dépenses publiques pour les retraites : une projection pour la période 2011-2030 | 39 |

Liste des tableaux

- Tableau 1 : Le déficit public, la dette et la croissance du PIB en France (2010-2014), selon les diverses prévisions du gouvernement Fillon 16
- Tableau 2 : L'impact budgétaire et fiscal des mesures prises ou annoncées par le gouvernement Fillon sur la période 2011-2016 22

La « culture de stabilité » en France : quelle soutenabilité du régime de croissance ?

Rémi Lallement

Résumé

Existe-t-il en France, comme c'est le cas en Allemagne, une « culture de stabilité », c'est-à-dire un consensus autour de l'idée que la croissance économique d'un pays développé ne peut être durablement assurée dans une union monétaire qu'à travers le maintien à la fois de finances publiques suffisamment solides, d'un niveau général des prix relativement stable et de conditions de production permettant de ne pas susciter d'endettement extérieur ? L'analyse montre qu'une assez forte convergence avec la « culture de stabilité » allemande s'est produite dans les faits, pour une série d'indicateurs relatifs notamment à la politique budgétaire et fiscale, ainsi qu'à la politique monétaire. Cependant, au vu notamment de l'attitude des experts, des partenaires sociaux ou des sondages d'opinion, certaines conceptions et certains comportements observés en France continuent de différer significativement, surtout concernant le rôle dévolu à la banque centrale ou les réformes structurelles en matière de compétitivité internationale. Ces disparités renvoient elles-mêmes à la persistance de divers facteurs structurels, institutionnels ou mentaux. La série de crises apparues en France depuis 2008 rend cependant intenable le *statu quo* et remet en question le régime de croissance qui a prévalu en France depuis près d'une quinzaine d'années, et qui a sans doute trop été fondé sur l'endettement. Une telle réorientation consiste pour une grande part à renforcer la compétitivité de la production *made in France*.

Mots clefs : soutenabilité du régime de croissance ; politique budgétaire et fiscale ; indépendance de la banque centrale ; réformes structurelles ; compétitivité internationale.

Abstract

Is there in France, as is the case in Germany, a “stability culture”, that is to say a consensus around the idea that the economic growth of a developed country can not be sustainable in a monetary union without a sound fiscal and budgetary policy, a relatively stable general price level, and without production conditions allowing to avoid a raising external debt? The evidence shows that a fairly strong convergence with the German stability culture has actually occurred for a range of indicators including the budgetary and fiscal policy, as well as the monetary policy. However, and particularly in view of the attitude of experts, social partners or opinion polls, some behaviors observed in France continue to differ significantly, notably on the role the central bank, or about the structural reforms aiming at increasing international competitiveness. These differences stem themselves from the persistence of various structural, institutional or mental factors. The series of crises that occurred in France since 2008, however, renders the status quo untenable, and challenges the growth regime that has prevailed in France for nearly fifteen years, and which has probably been too much based on debt. Such a shift requires to a large extent the strengthening of the competitiveness of the production capacities in France.

Keywords: sustainability of the growth regime; fiscal policy, central bank independence; structural reforms; international competitiveness.

La « culture de stabilité » en France : quelle soutenabilité du régime de croissance ?*

Rémi Lallement¹

Introduction

Depuis 2008, les pays européens les plus touchés par les phases successives de la crise économique et financière sont ceux qui avaient auparavant adopté un modèle de croissance fondé sur un niveau excessif d'endettement interne et externe, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des ménages ou des entreprises. Dans ce contexte et en référence au débat allemand, la « culture de stabilité » peut être définie comme un consensus autour de l'idée que la croissance économique d'un pays ne peut être durablement assurée qu'à travers le maintien à la fois de finances publiques suffisamment solides, d'un niveau général des prix relativement stable et de conditions de production suffisamment compétitives (en particulier sur le plan des coûts de main-d'œuvre) pour ne pas susciter d'endettement extérieur². Quelques points de repère historiques permettent de mieux cerner la manière dont cette « culture de stabilité » s'est enracinée Outre-Rhin depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (encadré 1).

Encadré 1

La genèse de la notion de « culture de stabilité » en Allemagne Repères historiques et exemples emblématiques

En Allemagne, la notion de « culture de stabilité » est fortement mise en avant par l'actuel gouvernement fédéral mais elle puise dans des racines plus anciennes. La paternité du terme lui-même est généralement attribuée à l'économiste Helmut Schlesinger. Celui-ci, alors président de la Bundesbank, a expliqué en 1992 que la stabilité de la monnaie dépend non seulement de la banque centrale mais aussi d'un état d'esprit qui doit prévaloir dans le reste de la sphère publique et politique – en particulier chez les partenaires sociaux – et sans lequel la paix sociale serait menacée et les décisions économiques ne pourraient s'inscrire suffisamment dans la durée. En ce sens, la culture de stabilité correspond en grande partie à un souci de durabilité et à une orientation vers le long terme³.

* Ce texte constitue une version légèrement modifiée et actualisée d'une contribution – rédigée au printemps 2012 – à un ouvrage collectif à paraître, sous la direction de la Fondation Konrad Adenauer et en langue allemande, sur les perspectives d'une culture partagée de stabilité en Europe. Dans les grandes lignes, il est structuré selon la grille d'analyse commune qui a été proposée par ladite fondation aux différents auteurs de cet ouvrage, même si le choix des indicateurs et leur ordre d'exposition s'écartent parfois quelque peu du canevas proposé.

¹ Rémi LALLEMENT est chargé de mission au département Économie Finances, Centre d'analyse stratégique (remi.lallement@strategie.gouv.fr).

² P. Praet, membre du directoire et économiste en chef de la Banque centrale européenne, résume bien cette idée générale ; cf. Praet P. (2012).

³ Voir Steinpaß P. (2011), p.92-104.

Au fond, cette préoccupation des Allemands correspond, après la double expérience de l'hyperinflation sous la République de Weimar et de la dictature sous le Troisième Reich, à un besoin général de stabilité sur un triple plan politique, social et économique. La culture de stabilité peut revendiquer une parenté avec l'ordolibéralisme allemand, qui, principalement à la suite des travaux réalisés dès les années 1930 au sein de l'école dite de Fribourg et autour de l'économiste Walter Eucken, constitue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale un socle idéologique fortement partagé par les économistes outre-Rhin et pas seulement dans la mouvance du parti chrétien-démocrate (CDU) ou du parti libéral (FDP). À titre d'exemple, c'est l'économiste social-démocrate (SPD) Karl Schiller, à l'époque ministre fédéral de l'Économie, qui est à l'origine de la loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance du 8 juin 1967, qui pose comme objectif la recherche de l'équilibre macroéconomique, dans une logique en partie keynésienne. Son attachement à une certaine orthodoxie budgétaire l'a conduit à démissionner, en 1972, de son poste de ministre fédéral des Finances, pour protester contre la hausse de la dette publique qui résultait de la politique économique suivie par la coalition SPD-FDP alors au pouvoir à Bonn.

Depuis la fin des années 1960, une autre disposition juridique qui exprime cette recherche de stabilité économique est la règle d'or budgétaire qui existe outre-Rhin depuis 1949, c'est-à-dire dès l'année de création de la République fédérale d'Allemagne. Cette disposition constitutionnelle, qui figurait alors dans l'article 115 de la Loi fondamentale, prévoyait en effet que le déficit budgétaire au cours d'une année donnée ne devait en principe pas dépasser le montant brut des dépenses publiques d'investissement, même si une dérogation était prévue en cas de nécessité, pour corriger une perturbation de l'équilibre macroéconomique. Comme l'existence de ce cadre juridique n'a pas empêché l'accumulation de la dette publique en Allemagne, le législateur a souhaité en matière budgétaire renforcer la crédibilité de ce pays en introduisant en 2009 – pendant les derniers mois de la « Grande coalition » SPD-CDU – la nouvelle règle constitutionnelle dite « frein à la dette », qui limite le déficit structurel à 0,35 % du PIB à partir de 2016 pour l'État fédéral et qui le prohibe à l'échelle des *Länder* à partir de 2020. Entrée en vigueur en 2011, cette règle souffre elle aussi des exceptions, notamment en cas de récession, de crise économique internationale ou de catastrophe naturelle. Cela étant, les dettes contractées dans de telles circonstances doivent par la suite être remboursées selon un échéancier contraignant.

Enfin, un principe fondateur plus ancien encore mérite aussi d'être rappelé : l'indépendance de la banque centrale allemande. Juste avant de procéder à la fameuse réforme monétaire qui a introduit le Deutsche Mark (juin 1948), la Bank Deutscher Länder qui a été créée dans les secteurs d'occupation occidentaux, en mars 1948, fut dotée d'un statut garantissant son indépendance à l'égard des structures gouvernementales, avant même que le gouvernement fédéral de la RFA n'entrât en activité (septembre 1949). Elle a obtenu son autonomie vis-à-vis des Alliés en 1951. Cette indépendance a par la suite été inscrite également dans les statuts de la Bundesbank dès la création de cette dernière (loi de juillet 1957). Elle signifie que l'institut d'émission est indépendant dans l'exercice de ses missions, c'est-à-dire ne saurait être soumis à des injonctions du gouvernement ou du parlement fédéral. Si ladite banque centrale a pour mission de soutenir la politique générale du gouvernement fédéral, elle a pour objectif *prioritaire* de garantir la stabilité du niveau général des prix. On se souvient du reste qu'en 1991, le social-démocrate Karl Otto Pöhl a démissionné de son poste de président de la Bundesbank, officiellement pour raisons personnelles et officieusement sans doute en raison de ses désaccords avec la politique suivie par le chancelier Helmut Kohl au moment (juillet 1990) de l'introduction du Deutsche Mark dans les *Länder* de l'ex-RDA. Un mélange similaire de raisons personnelles et de désaccord de fond a apparemment été observé, lorsqu'Axel Weber a démissionné du même poste, en février 2011, dans le contexte des mesures non conventionnelles prises par la Banque centrale européenne pour contenir la crise de la zone euro.

Au-delà de cette définition très générale et compte tenu des différences de contexte historique, cette notion même de stabilité n'a pas toujours le même sens en France, en Allemagne et dans d'autres pays de l'UE. Au fond, la question ainsi posée est celle de la *soutenabilité* du régime de croissance dans les pays considérés, ce qui conduit notamment à analyser la capacité à mettre en œuvre des réformes structurelles porteuses de compétitivité à long terme⁴.

Pour en juger et apprécier en ce sens le degré d'extension de cette « culture de stabilité » en France, il est utile de se référer à une série de critères concernant différents domaines. Dans cette optique, il est proposé de considérer successivement l'évolution globale de quelques indicateurs généraux de « saine gestion », en comparaison internationale (partie 1), puis, en termes davantage structurels et institutionnels, la politique budgétaire et fiscale suivie en France (partie 2), ainsi que la politique monétaire et notamment le rôle dévolu à la banque centrale (partie 3). Sont ensuite abordés la place de la « culture de stabilité » chez les partenaires sociaux et dans le reste de la société civile (partie 4), le rôle de cette culture dans l'opinion publique, en particulier au vu de certaines données d'enquête (partie 5) et enfin les réformes structurelles engagées pour accroître la compétitivité *via* divers canaux tels que la réforme de la fiscalité, la politique salariale, la réforme du marché du travail, etc. (partie 6).

⁴ Cf. de Corte S. (2012).

1. Quelques indicateurs de « saine gestion » : comparaison internationale

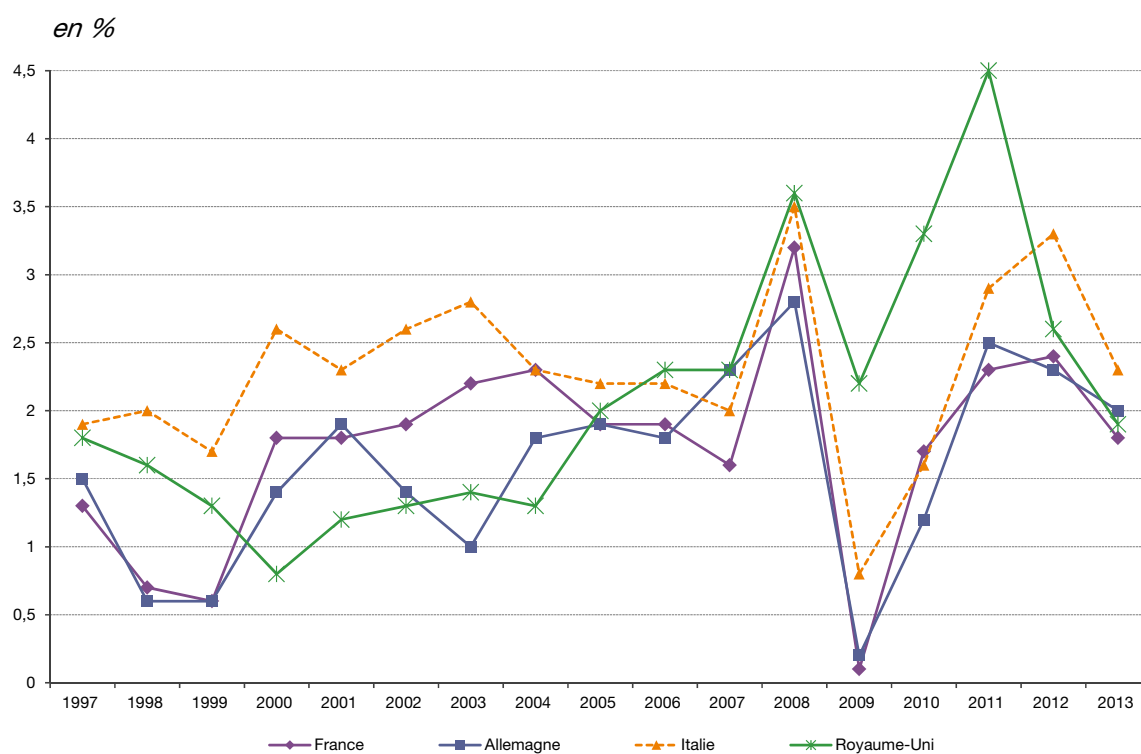
Concernant les indicateurs généraux de « saine gestion », le constat conduit à considérer principalement les critères de convergence habituels, ainsi que des indicateurs relatifs à l'endettement privé.

1.1. Taux d'inflation : la France convertie à la stabilité des prix depuis un quart de siècle

En référence au Pacte de stabilité et de croissance, il convient tout d'abord de considérer les critères de convergence dits « de Maastricht ». Or, au regard de plusieurs de ces critères, la France a fait preuve de stabilité depuis les années 1990. Ainsi, elle a eu un taux d'inflation très proche de celui des autres « grands » pays européens que sont l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, depuis une quinzaine d'années. Ce taux a même été légèrement plus faible en France qu'en Allemagne en 2011 et, selon l'OCDE, il le serait aussi en 2013.

Graphique 1

Inflation : le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation



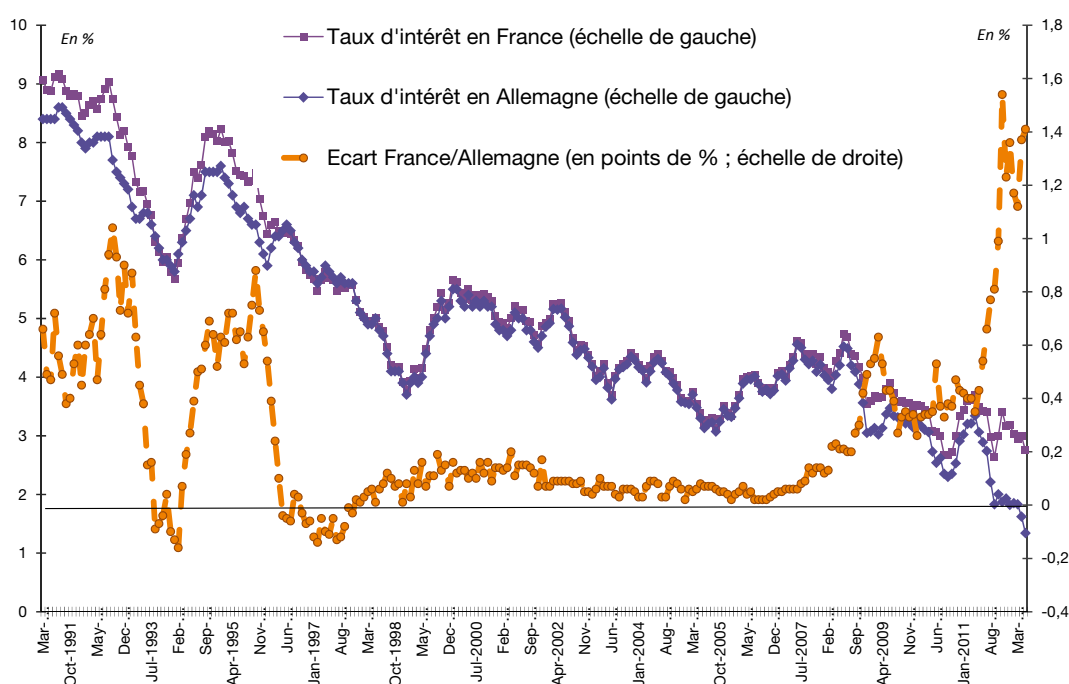
Source : Graphique de l'auteur, d'après les Perspectives économiques de l'OCDE, éditions de mai 2011 (n° 89) et de mai 2012 (n° 91).

1.2. Taux d'intérêt à long terme : un écart relativement faible par rapport à l'Allemagne

Autre critère de convergence dit « de Maastricht », le taux d'intérêt à long terme reste en France relativement proche de celui de l'Allemagne. Par rapport à ce dernier pays, certes, l'écart pour les emprunts d'État à 10 ans a atteint en moyenne 125 points de base au 4^e trimestre 2011 mais l'écart correspondant a alors été beaucoup plus fort vis-à-vis de pays tels que l'Italie ou l'Espagne (respectivement 468 et 372 points de base). Entre la France et l'Allemagne, plus précisément, l'écart a indéniablement progressé en 2011, passant d'une moyenne de 43 points de base en mai à 154 en novembre 2011 (graphique 2). En mai 2012, l'OCDE a prévu dans ses *Perspectives économiques* que ce différentiel reviendrait en 2012 comme en 2013 à une moyenne d'environ 110 points de base, soit sensiblement au dessus du pic atteint en septembre 1992 (104). Il faut cependant rappeler qu'au cours des vingt dernières années, l'écart a parfois été en faveur de la France, notamment pendant quelques mois de 1993, 1994 et 1996, surtout, pendant l'essentiel de l'année 1997. En niveau absolu, de plus, le taux obligataire français à dix ans est retombé en août 2012 à 2,12 %, soit le niveau le plus faible jamais constaté dans l'histoire. Dans le contexte des fortes incertitudes liées notamment à la Grèce, ce bas niveau des taux d'intérêt non seulement témoigne de la confiance que les marchés financiers continuent d'accorder à la signature française mais aussi contribue à ne pas trop alourdir la charge de la dette publique française.

Graphique 2

Le taux d'intérêt à long terme de mars 1991 à mai 2012



Source : Graphique de l'auteur, d'après les données en ligne de l'OCDE.

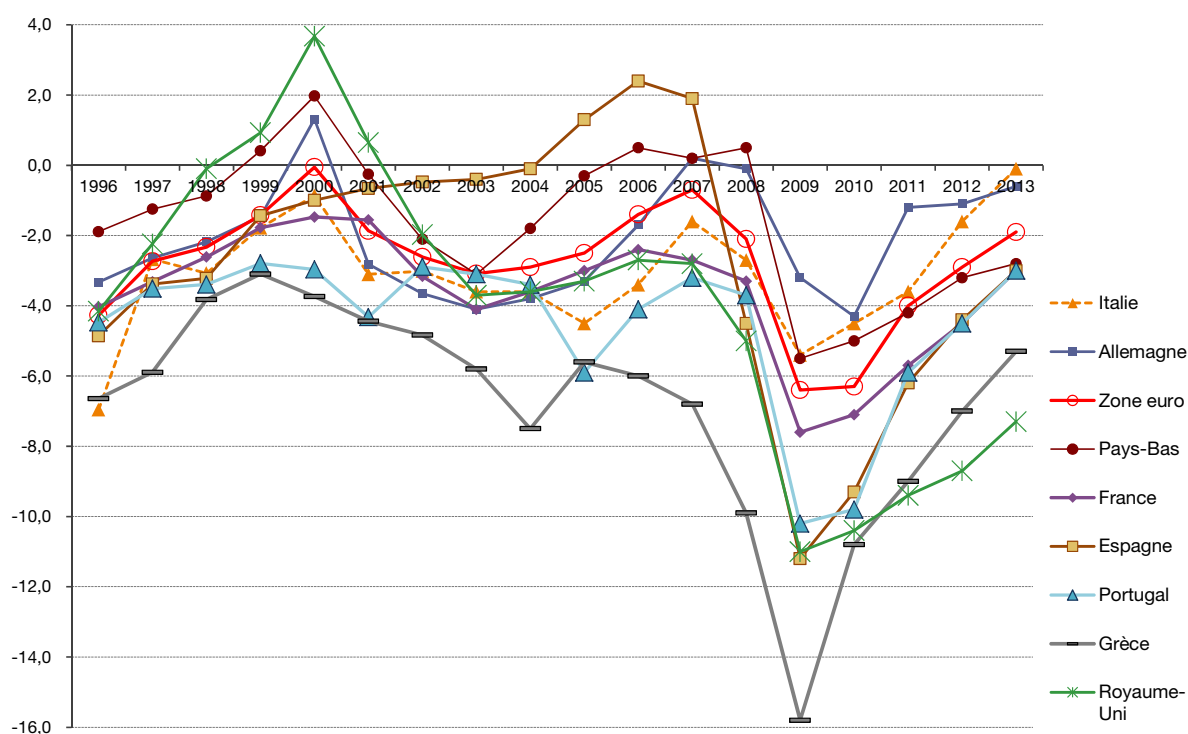
1.3. Déficit public : une nette dégradation depuis une quarantaine d'années

Si, en France, la gestion des finances publiques a longtemps été relativement stricte, la situation s'est cependant considérablement dégradée au cours des dernières décennies et plus précisément depuis le premier choc pétrolier. Ainsi, le dernier excédent des administrations publiques françaises remonte à 1974, année où il représentait 0,4 % du produit intérieur brut (PIB). Depuis lors, le solde de leurs comptes est resté globalement déficitaire. Ce déficit a culminé à plus de 7 % du PIB en 2009 et 2010, sous le double effet des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires prises pour relancer l'économie, en décembre 2008. En 2011, il s'est situé à 5,2 % du PIB, c'est-à-dire nettement au dessus du chiffre équivalent pour la moyenne des autres pays de la zone euro (4,1 % du PIB). Il a aussi dépassé le niveau de déficit qui permettrait de réduire le ratio dette/PIB, soit actuellement un déficit qui équivaldrait à environ 2,5 % du PIB, selon le rapport de la Cour des comptes⁵. Dans le cadre de son programme de stabilité, en tout cas, le gouvernement dirigé par F. Fillon s'était engagé à réduire le déficit à 4,4 % du PIB en 2012, puis à 3 % en 2013⁶.

Graphique 3

Le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques

en % du PIB



Source : Graphique de l'auteur, d'après les Perspectives économiques de l'OCDE, éditions de novembre 2009 (n° 86) et de mai 2012 (n° 91).

⁵ Cour des comptes (2012b), p. 11.

⁶ Dans son récent rapport public annuel, la Cour des comptes estime que cet objectif sera difficile à respecter sans mesures nouvelles, dans la mesure où, en particulier, il repose sur un ensemble d'hypothèses favorables concernant le rythme de la croissance du PIB, l'élasticité des recettes et le ralentissement des dépenses. Depuis la parution de ce rapport (février 2012), de nouvelles mesures ont cependant déjà été annoncées et le déficit de 2011 s'est révélé un peu plus faible que prévu initialement (5,2 % du PIB, au lieu de 5,7 %).

La nécessité de cette consolidation budgétaire est également illustrée par d'autres indicateurs : le déficit structurel, le poids des intérêts, le taux de financement à crédit des dépenses publiques et la dette publique elle-même.

En France, le déficit public *structurel* (c'est-à-dire hors fluctuations conjoncturelles) en 2010 a été chiffré à 4,6 % du PIB par l'OCDE et à 5 % par la Cour des Comptes, soit bien davantage que le chiffre correspondant pour la moyenne des pays européens. Ce déficit structurel était déjà de 3,7 % du PIB en 2007, juste avant que la crise financière n'arrive en Europe⁷. Le déficit structurel *primaire* (c'est-à-dire avant paiement des charges d'intérêts) de la France a été de 2,1 % du PIB en 2011 selon le chiffrage provisoire de la Commission européenne. Le maintien du déficit primaire structurel à ce niveau porterait la dette à 100 % du PIB en 2015 ou 2016, puis à 122 ou 113 % du PIB en 2020, selon les hypothèses retenues quant au rythme de la croissance potentielle et au taux d'intérêt⁸.

Le fait est que la charge de la dette (le montant des intérêts) de l'État devrait se monter en 2012 à 48,8 milliards d'euros, soit 15,5 % du total des charges budgétaires de l'État⁹. Le taux correspondant était d'environ 10 % au milieu des années 1990 et de 3 % en 1978¹⁰.

En 2011, année où les dépenses publiques ont représenté 55,9 % du PIB, le déficit public a atteint 5,2 % du PIB, selon les résultats publiés par l'INSEE en mars 2012. Il en découle que près de 10 % des dépenses des administrations publiques ont été financées par l'emprunt, soit l'équivalent de plus d'un mois de dépenses¹¹.

Quant au rapport entre la dette publique et le PIB, qui avait progressivement décliné de la fin des années 1950 à 1980, il n'a pratiquement pas cessé de croître depuis lors, passant de 18,5 % en 1980 à environ 60 % en 1998, puis bondissant à plus de 70 % entre 2008 et 2009. Comme l'indique l'OCDE dans son dernier rapport sur la France, cette accumulation de la dette vient de ce que la politique budgétaire y est menée de façon contracyclique durant les périodes de ralentissement économique mais n'est que conjoncturellement neutre, voire procyclique, pendant les phases d'expansion¹². En tout cas, alors que la dette publique a avoisiné 86 % du PIB en France en 2011, elle passerait selon la Cour des comptes à près de 88 % du PIB en 2012, contre 81 % en Allemagne¹³. Cette évolution marque un changement significatif car, pour ce ratio, la France a été *en dessous* du niveau allemand pendant l'essentiel de la décennie écoulée (graphique 4).

⁷ Voir le discours de D. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, à l'occasion de la présentation à la presse du rapport public annuel de la Cour des comptes, 8 février 2012.

⁸ Cour des comptes (2012a), p. 47.

⁹ Source : Le budget de l'État voté pour 2012 en quelques chiffres (Loi de finances initiale).

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

¹⁰ Chiffres de l'INSEE mentionnés dans un rapport du Sénat. <http://www.senat.fr/rap/r04-444/r04-4448.html>

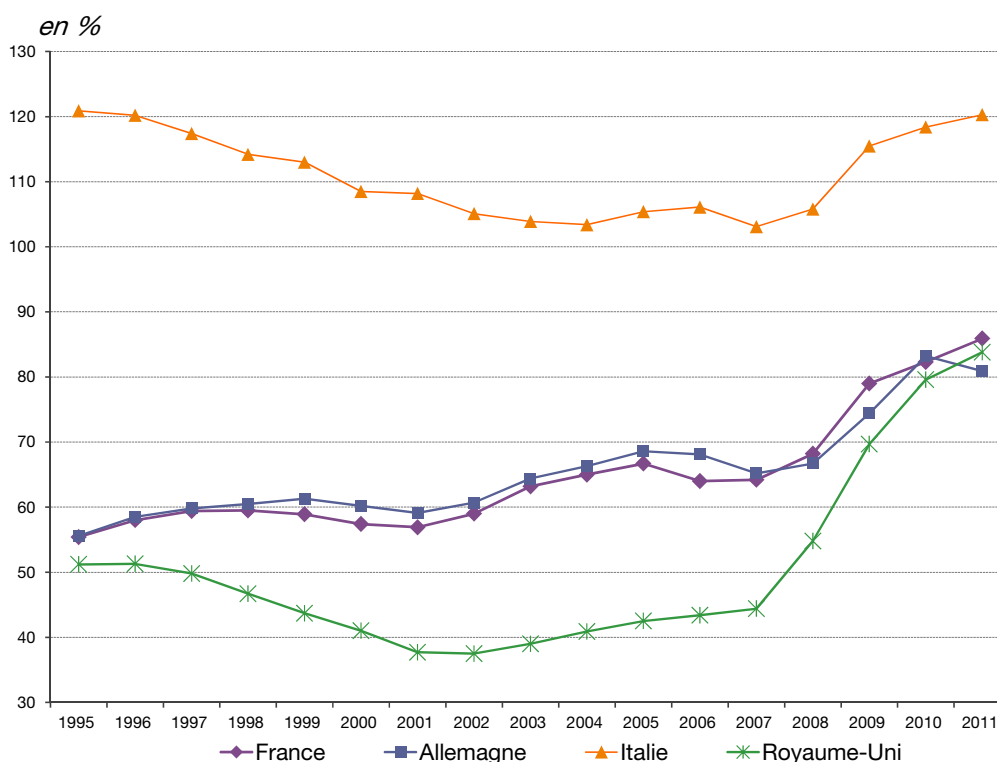
¹¹ Cour des comptes (2012a), p. 29.

¹² OCDE (2011), p. 50.

¹³ Cour des comptes (2012a), p. 42.

Graphique 4

Le rapport entre la dette publique (au sens de Maastricht) et le PIB



Source : Graphique de l'auteur, d'après les données d'Eurostat (février 2012).

1.4. Un contexte difficile : le rythme ralenti de la croissance économique en France

La remise en ordre des finances publiques risque d'être rendue plus difficile par la réduction des perspectives de croissance, dans un contexte où la crise financière de 2008-2009 puis la crise de la zone euro ont laissé des séquelles durables sur la demande intérieure, surtout du côté de l'investissement des entreprises et de la consommation des ménages, notamment en raison de la remontée du sous-emploi. Les principaux moteurs de la croissance risquent ainsi d'être grippés pendant plusieurs années¹⁴.

¹⁴ Artus P. (2012a) et Lallement R. (2010).

Tableau 1

**Le déficit public, la dette et la croissance du PIB en France (2010-2014),
selon les diverses prévisions du gouvernement Fillon**

en % du PIB, sauf précision contraire

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|------|-------------------|-------------------|----------------|------|
| Solde des administrations publiques | -7,1 | -5,7 ^a | -4,5 ^c | -3 | -2 |
| ➤ État + ODAC | -5,8 | -4,8 | -3,8 | -2,7 | -2,1 |
| ➤ organismes de sécurité sociale | -1,2 | -0,8 | -0,5 | -0,1 | 0,2 |
| ➤ collectivités territoriales | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| Dette publique | 82,3 | 84,9 | 88,3 | 88,2 | 87,1 |
| Taux de croissance du PIB (en volume) | 1,5 | 1,75 ^b | 1 ^d | 2 ^e | 2 |

Note : ODAC (organismes divers d'administration centrale) : il s'agit de plus de 700 organismes de statuts divers, contrôlés par l'État et exerçant principalement une activité non marchande.

a : -5,2 %, selon les résultats publiés par l'INSEE en mars 2012 ;

b : 1,7 %, selon les résultats publiés par l'INSEE en mars 2012 ;

c : 4,4 % selon les prévisions du ministère de l'Économie et des finances (MINEFI) révisées fin mars 2012 ;

d : 0,7 % selon ces prévisions MINEFI (mars 2012) ;

e : 1,75 % selon ces prévisions MINEFI (mars 2012).

Source principale : *Cour des comptes, Le rapport public annuel – Tome 1 : Les observations, février 2012, d'après la loi de finances (pour 2012) initiale et le discours du Premier ministre du 7 novembre 2011.*

1.5. Agences de notation : une appréciation légèrement dégradée depuis l'automne 2011

Dans ce contexte difficile et malgré les mesures gouvernementales annoncées ou déjà prises, certaines agences de notation ont changé légèrement leur appréciation à l'égard de la France. En janvier 2012, en premier lieu, l'agence Standard and Poor's a rétrogradé de AAA à AA+ la note de la France (et de huit autres) pays de la zone euro ; elle a justifié cette décision en grande partie par la crise de la zone euro¹⁵, s'inquiétant des faibles capacités de croissance dans les pays concernés. En second lieu, l'agence Moody's a décidé à la mi-février de placer « sous perspective négative » la note de la France (et de huit autres pays de l'UE, dont le Royaume-Uni), ce qui laisse envisager une dégradation similaire ; Moody's a pointé « la détérioration continue de la dette publique française ». De la part desdites agences, ces changements risquent de diminuer légèrement les conditions de financement du pays, mais il est probable qu'ils ont déjà été anticipés par les marchés, depuis l'automne 2011.

Si les décisions gouvernementales déjà prises ou annoncées n'ont pas permis d'éviter une dégradation au moins partielle de l'appréciation portée par les agences de notation, depuis l'automne 2011, elles semblent cependant avoir davantage convaincu les marchés financiers¹⁶, tout du moins si l'on en juge par les évolutions observées sur les marchés obligataires jusqu'en mai 2012 (cf., ci-dessus, le graphique 2 et l'analyse qui s'y rapporte).

¹⁵ « The downgrade reflects our opinion of the impact of deepening political, financial, and monetary problems within the eurozone, with which France is closely integrated. » (Extrait du communiqué de presse de Standard and Poor's, le 13 janvier 2012).

<http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/en/us/?articleType=HTML&assetID=1245327295020>

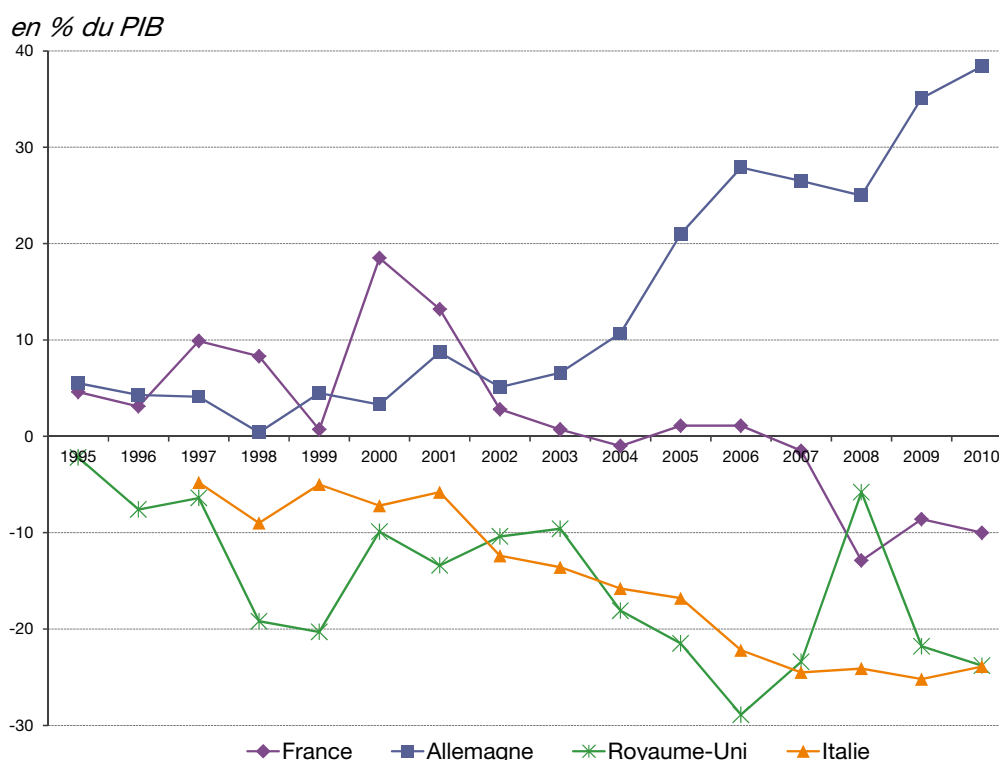
¹⁶ Cf. Fabre A. (2012).

1.6. Taux de détention de la dette publique par les investisseurs non résidents : un niveau très élevé

Le taux de détention de la dette publique totale (au-delà de la seule dette de l'État) par les investisseurs non résidents est plus élevé en France (57 % fin 2009) qu'en moyenne au sein de la zone euro (52 %) et en particulier qu'en Allemagne (50 %), en Espagne (46 %) et en Italie (43 %) ; de 2004 à 2009, l'augmentation de ce taux a été particulièrement forte en France¹⁷. Cette assez forte dépendance à l'égard des investisseurs étrangers ne saurait cependant être considérée seulement comme une faiblesse ou un facteur de risque car elle signifie aussi que la dette publique française est appréciée par les investisseurs étrangers.

Au fond, comme le souligne le dernier rapport annuel de la Cour des comptes, ce qui est crucial pour rassurer les marchés financiers est plutôt la capacité à rééquilibrer la balance des paiements courants, ce qui conduit à considérer l'endettement global des agents publics *et privés* vis-à-vis de l'extérieur¹⁸. Or la France enregistre une balance des paiements courants déficitaire depuis 2007, ce qui a conduit à faire basculer dans le négatif sa position extérieure nette mais de façon assez modérée (graphique 5).

Graphique 5
La position extérieure nette des pays



Note : La position extérieure nette correspond à la position financière nette (passifs moins actifs) d'un pays par rapport au reste du monde.

Source : Graphique de l'auteur, d'après les données d'Eurostat (février 2012).

¹⁷ Cour des comptes (2012a), p. 49.

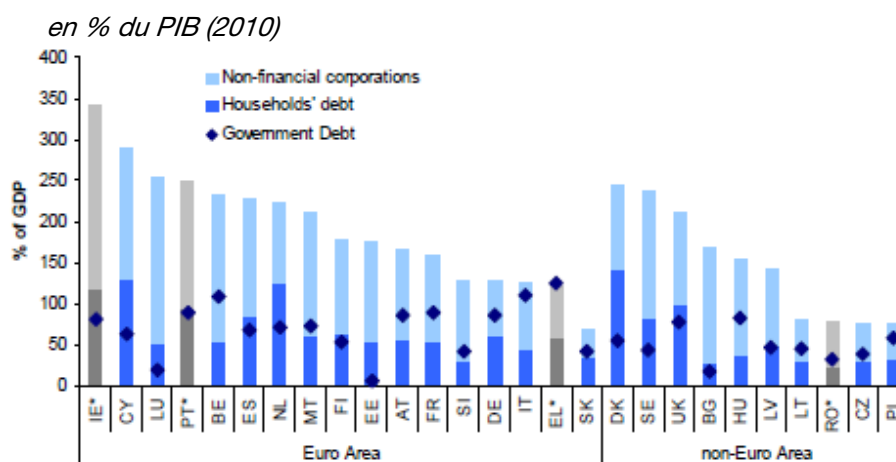
¹⁸ Cf. Cour des comptes (2012b), p. 13.

1.7. Taux d'endettement privé : désormais un peu plus élevé en France qu'en Allemagne

Sachant que la crise économique et financière a commencé dans plusieurs pays européens (Espagne, Irlande, Royaume-Uni) par une crise bancaire provenant d'un surendettement du secteur *privé*, ce dernier élément constitue un facteur possible d'instabilité financière. Or, en pourcentage du PIB, l'endettement privé (ménages et entreprises) de la France excède désormais celui de l'Allemagne, alors que la situation inverse a prévalu jusqu'en 2007¹⁹. Si le taux d'endettement des entreprises est plus élevé en France qu'en Allemagne, celui des ménages est légèrement inférieur (graphique 6).

Graphique 6

Les niveaux de dette accumulée par types d'agent



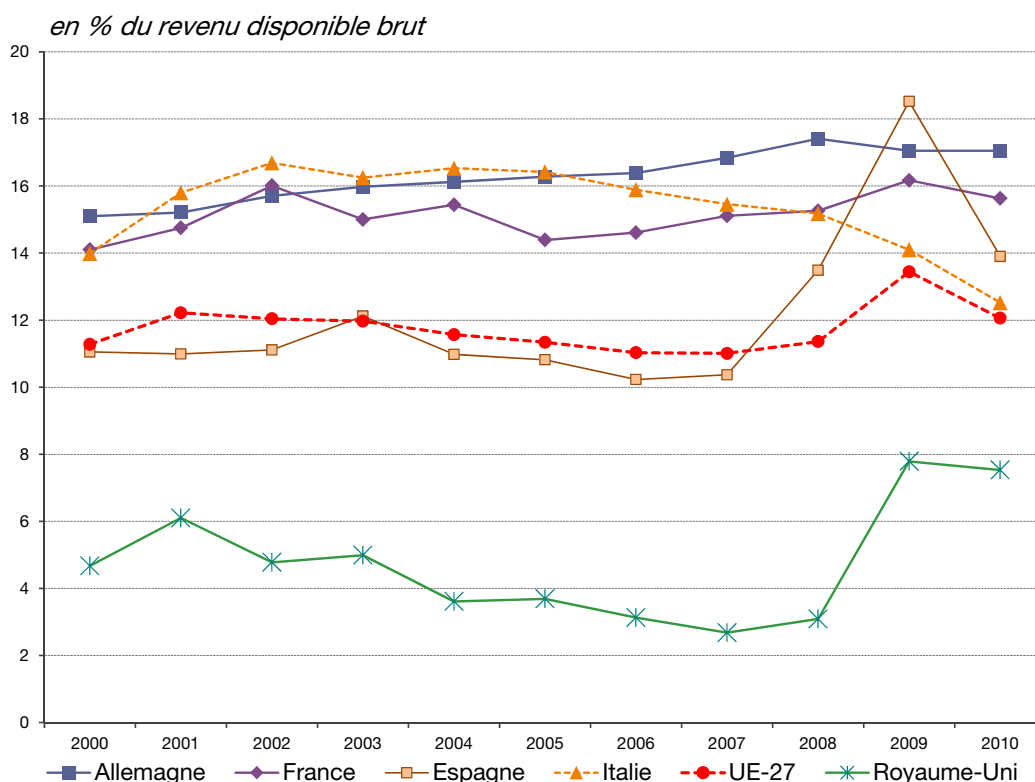
Note : Les pays sous programme (d'assistance financière) sont en gris et marqués d'un astérisque. Pour la dette privée, les chiffres reposent sur des données non consolidées.

Source : European Commission, Alert Mechanism Report – Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances, Brussels, COM(2012) 68 final, 14.2.2012, p. 12

Il est vrai qu'en France, le taux d'épargne des ménages a fortement progressé depuis le creux atteint en 1987 (11,1 % du revenu disponible brut), retrouvant en 2011 un niveau (16,8 %) qu'il n'avait pas connu depuis près de trente ans. Au sein de l'UE, seules l'Allemagne, la Belgique et la Slovaquie présentent un taux plus élevé, selon les chiffres d'Eurostat.

¹⁹ Cf. Artus P. (2012b), p. 7.

Graphique 7
Le taux d'épargne des ménages



Source : Graphique de l'auteur d'après les données d'Eurostat.

1.8. Actif net des ménages : plus élevé en France qu'en Allemagne, toutes proportions gardées

En ce qui concerne les agents privés, les dettes doivent être mises au regard des actifs accumulés, ce qui conduit à raisonner en termes d'actifs nets (ou de patrimoine net). Or, ce patrimoine net, en pourcentage du revenu disponible nominal des ménages, est moins élevé en France qu'au Royaume-Uni et en Italie mais plus qu'en Allemagne (graphique 8). En France, ce patrimoine net des ménages a fortement progressé en 2010 (+ 9,1 % en valeur), année où il a correspondu à huit années de revenu disponible net des ménages, soit sensiblement comme en 2007, après deux années de tassement dû à la crise économique et financière²⁰.

Ces différences tiennent sans doute en grande partie aux différences de situation des marchés de l'immobilier dans les pays considérés. En effet, le marché immobilier reste caractérisé par des niveaux de prix élevés en France (plus qu'en Allemagne, en moyenne), alors qu'il a fortement baissé depuis la crise financière dans un pays comme le Royaume-Uni. Telle est probablement la raison pour laquelle la France, qui n'abrite que 1,1 % de la population mondiale adulte, arriverait au quatrième rang mondial pour le total du patrimoine net des personnes adultes en 2011, derrière la Chine et juste devant l'Allemagne, selon une étude de Credit Suisse, qui qualifie la situation française de robuste et résiliente, sur ce plan²¹.

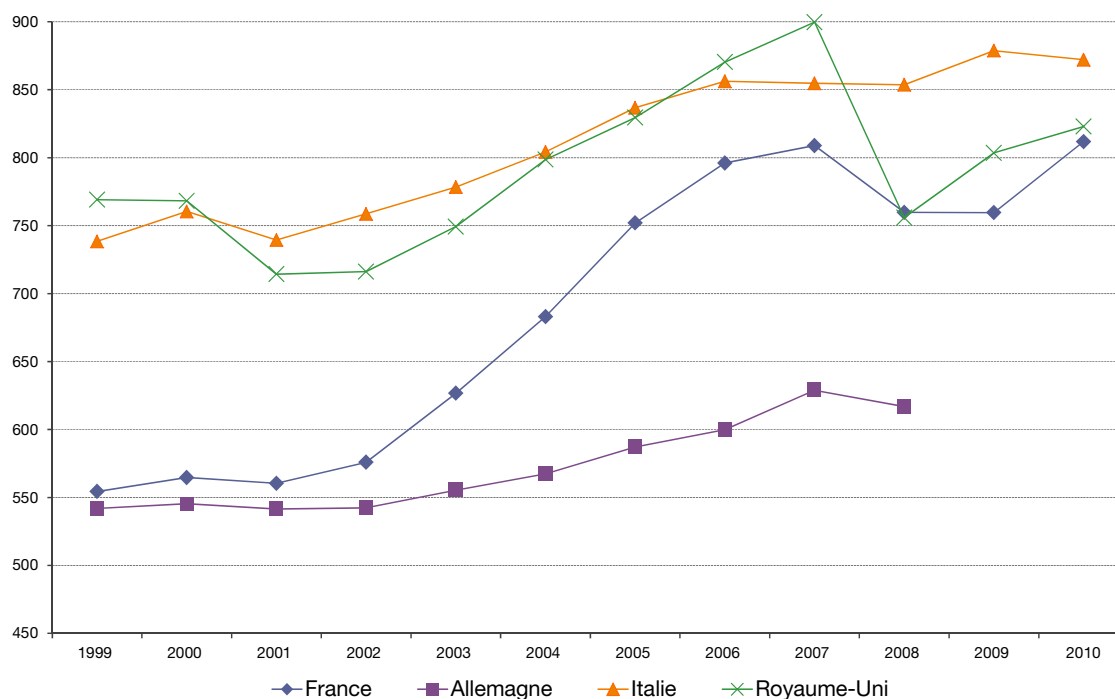
²⁰ Cf. Couleaud N. et Mauro L. (2011).

²¹ Cf. Credit Suisse Research Institute (2011), p. 42.

Graphique 8

Le patrimoine net des ménages

en % du revenu disponible nominal



Note : Les chiffres correspondent aux valeurs nominales observées en fin d'année. Le secteur des ménages comprend les institutions sans but lucratif au service des ménages, sauf pour l'Italie. Le patrimoine net correspond aux actifs financiers et non financiers moins les engagements. Les actifs non financiers incluent principalement les logements et les terrains.

Source : Graphique de l'auteur, d'après les données de l'OCDE (*Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 91, mai 2012).

2. Politique budgétaire et fiscale : éléments structurels et institutionnels

Au-delà de ces aspects globaux, il faut préciser le diagnostic concernant des éléments d'ordre structurel ou institutionnel, en particulier en matière de consolidation budgétaire et fiscale.

2.1. La question de la « règle d'or » budgétaire

Début 2012, pour encadrer l'évolution des finances publiques, il n'existait en France qu'un projet de loi de réforme constitutionnelle, qui a été adopté le 13 juillet 2011 par les deux chambres du Parlement mais qui n'a pas été ratifié, en raison du changement de majorité au Sénat lors des élections du 1^{er} octobre 2011. L'opposition socialiste d'alors, devenue majoritaire au Sénat, a en effet désapprouvé cette « règle d'or », sinon dans son principe, du moins dans la forme prévue. Ce projet de loi consistait à rendre obligatoire le vote de lois-cadres d'équilibre des finances publiques, à travers des lois de programmation fixant une trajectoire de retour vers l'équilibre et s'imposant aux lois de Finances votées annuellement par le Parlement. Dans ce cadre, des plafonds de recettes et des plafonds de dépenses seraient fixés chaque année et s'imposeraient aux budgets de l'État et de la Sécurité sociale.

À la mi-2012, il n'existait donc pas encore en France l'équivalent du mécanisme constitutionnel de « frein à la dette » créé en Allemagne début 2009 et entré en vigueur en 2011. Il était cependant prévu qu'une telle disposition soit introduite car elle figure dans le traité européen issu de l'accord du 9 décembre 2011 et signé par vingt-cinq pays le 2 mars 2012.

Sur le fond, les économistes français sont partagés. Les uns sont plutôt hostiles au principe même des règles budgétaires, estimant que les règles proposées ne sont pas économiquement satisfaisantes, dans la mesure où elles n'indiquent pas la politique optimale de façon à stabiliser l'économie face aux chocs tels que l'actuelle crise de la zone euro²². D'autres sont plus favorables, estimant que la « règle d'or » budgétaire va plutôt dans le bon sens, mais ajoutent que cette règle ne doit pas dispenser d'une attitude vigilante sur la dimension structurelle des politiques budgétaires et fiscales, notamment concernant le contenu (la qualité) des dépenses publiques – surtout à propos des dépenses d'investissement – et le partage des mesures de consolidation entre baisse des dépenses et relèvement des impôts²³.

2.2. Consolidation budgétaire : le dosage entre économies de dépenses et recettes supplémentaires

Or les deux plans de rigueur mis en place en France en 2011 ont conduit surtout à relever les impôts, plutôt qu'à réduire les dépenses, selon la Cour des comptes. Cet organisme estime qu'à l'avenir, en matière de recettes fiscales, il conviendrait d'éviter de relever les impôts et de réduire plutôt les exemptions d'impôts (« niches » fiscales) – pour un montant de plus de 15 milliards d'euros par rapport aux niveaux de 2010 – ainsi que les « niches » sociales pour un montant de 10 milliards²⁴. En réponse aux critiques de la Cour des comptes, le gouvernement en place en février 2012 a alors affirmé que l'essentiel des mesures de redressement nécessaires sur la période 2011-2016 avaient déjà été votées, avec un effort centré pour les deux tiers sur la réduction des dépenses (tableau 2). Selon lui, les mesures déjà prises ou annoncées

²² Cf. Mathieu C. et Sterdyniak H. (2012).

²³ Cf. Artus P. (2011c).

²⁴ Cour des comptes (2012a), p. 32-33 et p. 60.

correspondaient au total à 115 milliards d'euros, dont 74 milliards d'économies de dépenses et 41 milliards de recettes supplémentaires²⁵.

Tableau 2
L'impact budgétaire et fiscal des mesures prises ou annoncées
par le gouvernement Fillon sur la période 2011-2016

en milliards d'euros

| Economies de dépenses | 74 | Recettes supplémentaires | 41 |
|---|-----|---|------|
| Fonctionnement et interventions de l'État et de ses opérateurs | 27 | Mesures du budget 2010 | 12,4 |
| Assurance maladie | 19 | Gel (non indexation) du barème des impôts sur le revenu, sur les sociétés, etc. | 3,4 |
| Réforme des retraites | 16 | Suppression ou diminution de niches fiscales, notamment dans l'immobilier (dispositif dit « Scellier », prêt à taux zéro) | 2,6 |
| Masse salariale de l'État | 9 | Taux réduit de TVA porté de 5,5 % à 7 % | 2,09 |
| Collectivités locales | 2 | Suppression de l'abattement sur les plus-values immobilières | 2,02 |
| Prestations familiales et de logement : sous-indexation en 2012 | 0,4 | Limitation du report des déficits (impôt sur les sociétés) | 1,74 |
| | | Hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (+1,2%) | 1,54 |

Source principale : Article paru dans Les Échos (8 février 2012), sur la base d'un chiffrage du ministère du Budget.

2.3. Limiter la progression des dépenses de sécurité sociale : un enjeu majeur

Du côté des dépenses publiques, l'effort devrait surtout porter sur les dépenses de sécurité sociale. En France, ces dépenses représentent 46 % du total des dépenses publiques et leur niveau par rapport au PIB est plus élevé que dans la plupart des pays comparables (graphique 9). Comme ces dépenses augmentent plus vite que les recettes, les comptes de la sécurité sociale sont structurellement en déficit. La progression des dépenses de sécurité sociale contribue ainsi à la montée de la dette publique en France²⁶. Comme l'a souligné la Cour des comptes, tout l'enjeu consiste à mettre en œuvre des réformes structurelles pour réduire

²⁵ Cf. l'entretien avec le ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, « Préresse : "Nous avons déjà fait voter l'essentiel des mesures pour atteindre l'équilibre en 2016" », *Les Échos*, 8 février 2012.

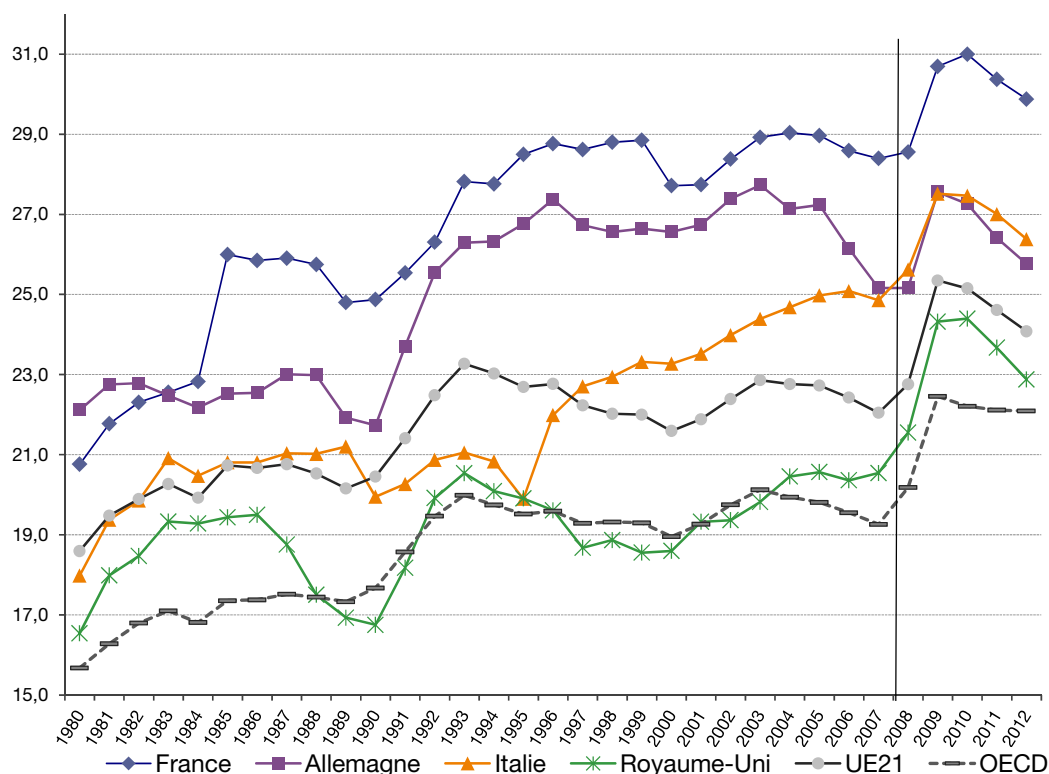
²⁶ IMF (2011).

durablement le rythme de progression de ces dépenses sociales, sans remettre en cause la qualité de la protection sociale. Cela concerne en premier lieu l'assurance maladie²⁷.

Graphique 9

Les dépenses sociales publiques dans quelques pays de l'OCDE

en % du PIB, de 1980 à 2012



Note : Calculs réalisés à partir de données détaillées, pour les années 1980-2007 ; projections pour la période 2008-2012.

Source : Graphique de l'auteur d'après la base de données de l'OCDE (OECD Social Expenditure Database : SOCX).

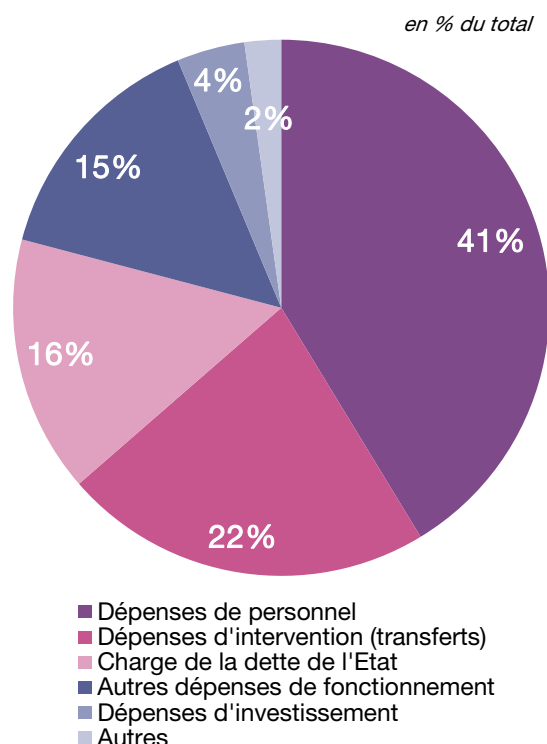
2.4. Autres grands enjeux pour la maîtrise des dépenses : l'État et les collectivités locales

En matière de politique budgétaire, les autres enjeux concernent l'État et les collectivités territoriales, qui ont représenté en 2009 respectivement 32,25 % et 21,5 % du total des dépenses publiques en France. Avec le processus dit de « révision générale des politiques publiques » (RGPP) lancé en 2007, il s'est surtout agi de réduire ou limiter les dépenses de personnel (non remplacement d'un départ à la retraite sur deux) et les autres dépenses de fonctionnement de l'État et des organismes divers d'administration centrale. À travers environ 80 mesures de réduction et de rationalisation, un peu plus de 40 % des économies permises par la RGPP ont cependant porté sur des dépenses d'intervention (transferts aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et aux associations). L'OCDE estime qu'il existe encore un potentiel considérable de réduction du côté des dépenses d'intervention, et que, au delà de

²⁷ D. Migaud, discours à l'occasion de la parution du rapport annuel de la Cour des comptes, février 2012, p. 5.

la seule RGPP, il conviendrait également de réformer l'organisation et la gouvernance des pouvoirs publics au niveau local, sachant que la France reste caractérisée notamment par un grand nombre de niveaux de collectivités et par un très grand nombre de communes²⁸.

Graphique 10
La structure du budget de l'État par grandes fonctions en 2012



Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Le budget de l'État voté pour 2012 en quelques chiffres (Loi de finances initiale), février 2012.*

Cette maîtrise des dépenses importe d'autant plus que la France se signale par un haut niveau de dépenses publiques par rapport au PIB, avec un ratio de 56,6 % en 2010, soit le troisième rang des pays de l'OCDE, après l'Irlande et le Danemark. La particularité de la France, à cet égard, réside dans le niveau très élevé des dépenses sous forme de transferts sociaux²⁹.

2.5. Depuis 2009, prélèvements obligatoires à nouveau en hausse par rapport au PIB

Cette spécificité française se retrouve sur le plan des recettes publiques. De fait, le taux des prélèvements obligatoires en France a fortement progressé depuis une quarantaine d'années, passant d'environ 34 % du PIB en 1974 à quelque 42 % au milieu des années 1980. Après avoir culminé à 44,9 % en 1999, il est ensuite retombé à environ 42 % en 2009³⁰. Il a cependant repris du fait des effets décalés des crises récentes. De 43,8 % en 2011, il devrait, selon la Cour des comptes, passer à 44,8 % en 2012, puis à 45,3 % en 2013, dépassant le précédent record de 1999³¹.

²⁸ Cf. OCDE (2012), p. 17.

²⁹ *Idem*, p. 16.

³⁰ Cf. Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (2011), p. 14.

³¹ Cour des comptes (2012a), p. 37 et p. 44.

2.6. Un système fiscal et réglementaire complexe et très changeant

En France, au-delà de la question du niveau des prélèvements obligatoires, un problème persistant concerne le relatif degré de complexité et d'instabilité du système fiscal. La Cour des comptes a ainsi dénombré plus de 500 niches fiscales et 1 337 dispositifs d'intervention de l'État dans l'économie³². Certes, le système fiscal allemand peut être considéré comme au moins aussi complexe³³. Sur la question de l'instabilité, un exemple récent est fourni par le « paquet fiscal » lancé en 2007³⁴. Dans l'ensemble, en tout cas, ce double problème de complexité et d'instabilité concerne aussi, plus largement, le cadre législatif et réglementaire. Ainsi, le Conseil d'État déplore depuis plusieurs années la tendance à l'inflation législative et qualifie ce phénomène de facteur d'« insécurité juridique »³⁵.

2.7. Aides publiques et politique industrielle : une politique devenue plus prudente

En ce qui concerne les aides d'État accordées à des secteurs spécifiques, les données présentées par Eurostat permettent de faire une double observation. En pourcentage du PIB, ces aides ont été pendant la plus grande part de la décennie écoulée très proches en France du niveau moyen de l'UE-27 et *en dessous* du niveau observé en Allemagne ; la situation s'est cependant inversée depuis lors : entre 2008 et 2010, la France est passée sur ce plan au dessus de l'Allemagne, de la moyenne de l'UE-27 et, plus encore, se situe au dessus de l'Italie et du Royaume-Uni³⁶.

Cela étant, d'autres évolutions plus rassurantes se sont produites ces derniers temps, sur le plan des subventions publiques et de la politique industrielle. En premier lieu, cela vaut en particulier concernant les « niches fiscales ». Ainsi, la Cour des comptes considère qu'une grande partie de ces exemptions d'impôt sont peu efficaces sur le plan économique³⁷ et, au printemps 2012, le gouvernement dirigé par F. Fillon avait annoncé la remise en cause de certaines et en avait déjà supprimé ou réduit d'autres. En second lieu, la politique industrielle est devenue plus compatible avec la politique de concurrence, en particulier depuis le milieu de la décennie précédente. Alors que dans le passé, elle consistait pour une bonne part à soutenir de façon discrétionnaire des entreprises d'assez grande taille (« champions nationaux ») au sein de secteurs donnés, elle vise désormais surtout à mettre en place des « écosystèmes » favorables à l'innovation, notamment en direction des PME et à travers des dispositifs plus ancrés dans les territoires (exemple des « pôles de compétitivité » labellisés depuis 2004) et généralement à travers une gouvernance axée autour de mécanismes concurrentiel, passant par des appels d'offre (exemple des « investissements d'avenir » lancés en 2009)³⁸.

2.8. Économie informelle, fraude fiscale, corruption : une relative stabilité dans les classements

Phénomène souvent lié à l'importance et à la complexité du système fiscal, l'économie informelle (travail non déclaré) représentait, en 2012, 10,8 % du PIB en France, soit légèrement

³² Article de M. Castagnet, « La France a encore du chemin à faire pour réduire son déficit », *La Croix*, 9 février 2012.

³³ Le système fiscal allemand est parfois qualifié de « jungle » et une anecdote souvent citée prétend que 60 % des textes paraissant dans le monde sur le système fiscal le seraient en langue allemande ! Cf. l'article de P. Hahne « Der deutsche Steuer-Dschungeln », *Die Welt*, 16 juillet 2004.

³⁴ « Cette instabilité ne peut être imputée entièrement à la crise économique : elle est un problème récurrent de la politique fiscale française. » extrait de : Dussoubs E. et Imbert A. (2012), p. 8.

³⁵ Conseil d'État (2006).

³⁶ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_oth_staid&lang=fr

³⁷ Cet organisme juge nécessaire la suppression de 15 milliards d'euros de niches fiscales, par rapport au niveau de 2010 ; cf. Cour des comptes (2012a), p. 60.

³⁸ Dhont-Peltraut E. et Lallement R. (2011).

plus qu'au Royaume-Uni (10,1 %) mais moins qu'en Allemagne (13,4 %), qu'en Italie (21,6 %) et que le niveau moyen dans les 21 pays de l'OCDE considéré (13,3 %)³⁹. De même, la fraude fiscale a représenté en 2008 un montant annuel de 25 à 30 milliards d'euros en France, contre environ 30 milliards d'euros en Allemagne et 100 milliards de dollars aux États-Unis, selon les estimations ministérielles disponibles⁴⁰.

Quant à l'indice de perception de la corruption calculé par Transparency international (TI), la France s'est située en 2011 au 25^e rang sur 183 pays, avec une note de 7,0 (Allemagne : 14^e rang, note de 8,0). En 1998, la plus ancienne année mentionnée, la France était au 21^e rang sur 85 pays, avec une note de 6,7 (Allemagne : 15^e rang, note de 7,9). Sur la période, la France a donc évolué à peu près comme l'Allemagne, améliorant légèrement son score et ne rétrogradant dans le classement que du fait de la prise en compte d'un nombre accru de pays. Cette impression globale est corroborée par la section française de Transparency International (TI), selon laquelle l'évolution de la France en matière de lutte contre la corruption au cours des cinq dernières années est en demi-teintes, avec un mélange d'avancées et de reculs⁴¹.

³⁹ Schneider F. (2012).

⁴⁰ Voir Guélaud C., « Lutte contre la fraude fiscale : l'essentiel reste à faire », *Le Monde*, 22 mars 2012.

⁴¹ Cf. Transparency International France (2012).

3. Politique monétaire : quelle indépendance et quel rôle pour la banque centrale ?

Avec la politique budgétaire et fiscale, la politique monétaire constitue sans doute l'autre grand domaine d'action des pouvoirs publics, à l'égard de la stabilité économique. La question à ce sujet porte surtout sur le degré d'indépendance de la banque centrale et sur son attitude en matière de stabilité monétaire, ainsi que sur son rôle éventuel de prêteur en dernier ressort, dans un contexte tel que celui de l'actuelle crise de la zone euro.

3.1. Depuis les années 1980, une France assez largement convertie à la stabilité monétaire

Longtemps, la France a connu un niveau d'inflation relativement élevé et a eu recours à la dévaluation de la monnaie pour restaurer la compétitivité internationale du *made in France*. Jusqu'au début des années 1980, les dévaluations successives du franc français n'ont cependant apporté qu'une amélioration temporaire des comptes extérieurs et ont nourri les tendances inflationnistes. La situation a cependant changé considérablement depuis 1983. Cette date a marqué l'adoption d'une politique dite de « désinflation compétitive », qui a visé à améliorer plus durablement la compétitivité de l'industrie française.

Qualifiée aussi de « politique du franc fort », cette orientation a été maintenue pendant une vingtaine d'années par les gouvernements successifs, de gauche comme de droite. Le français Jean-Claude Trichet a été l'un des symboles de cette politique. Avant de devenir gouverneur de la Banque de France (de 1993 à 2003), puis président de la BCE (2003-2011), il a été directeur du Trésor (1987-1993), la direction qui, au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie français, joue un rôle prééminent dans l'orientation générale de la politique économique de la France. En tant que président de la BCE, J.-C. Trichet est dans l'ensemble passé pour un défenseur d'une stricte politique monétaire de stabilité, même s'il existe un débat, en France comme en Allemagne, sur la pertinence des mesures prises par la BCE à partir de mai 2010, face à la crise de la zone euro.

La Banque de France est indépendante vis-à-vis du gouvernement depuis le 1^{er} janvier 1994 (loi du 4 août 1993). Son rôle dans la définition de la politique monétaire de la France est assuré par la Banque centrale européenne depuis le 1^{er} juin 1998. Elle conserve parmi ses principales missions la stabilité monétaire, la stabilité financière et des prestations de services. En France, l'idée que la banque centrale – actuellement la BCE – n'a pas vocation à financer les déficits de l'État est très présente dans le débat public et surtout dans les milieux d'affaires, même si elle fait moins consensus qu'en Allemagne. De nombreux experts conviennent ainsi que cela n'aurait pas de sens de parler de discipline budgétaire si en même temps la banque centrale achète systématiquement les titres de la dette publique⁴².

3.2. Quid du prêteur en dernier ressort, dans un contexte exceptionnel de crise aiguë ?

Cependant, la politique dite « non conventionnelle » récemment menée par la BCE est généralement considérée positivement, en France, compte tenu du contexte particulier de la crise de la zone euro. Cela vaut tout d'abord pour le programme d'achat d'emprunts d'État, qui a été mené à partir de mai 2010 vis-à-vis des dettes de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, puis de l'Espagne et de l'Italie, en août 2011. Au printemps 2012, cet instrument semblait en passe

⁴² Cf. Fabra P. (2012), « La zone euro face au bazooka », *Les Échos*, 14 février.

d'être à nouveau utilisé, en particulier face aux problèmes grandissants auxquels étaient alors confrontés ces deux derniers pays, selon Benoît Coeuré, qui a été directeur général adjoint du Trésor et chef économiste au ministère français de l'Économie, juste avant de rejoindre le directoire de la Banque centrale européenne début 2012⁴³. Comme cet instrument est très critiqué dans des pays tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas, qui refusent que la BCE joue un rôle de prêteur en dernier ressort *vis-à-vis des États*, la BCE a joué ce rôle *vis-à-vis des banques* de la zone euro, en décembre 2011 puis en février 2012, en refinançant ces dernières pour des montants très importants, à travers des prêts à trois ans accordés à faible taux d'intérêt, sur le marché interbancaire. Par la suite, début septembre 2012, la BCE a annoncé la mise en place d'un programme dit *Outright Monetary Transactions* (OMT), par lequel elle se déclare prête, en cas de besoin, à racheter les obligations de pays en difficulté dans la zone euro, sans limite mais sous conditions, en contrepartie d'un engagement strict à corriger certains déséquilibres.

La plupart des économistes⁴⁴ et décideurs publics, en France, sont satisfaits que la BCE joue ainsi un rôle plus large que celui qu'elle a joué au cours de la décennie écoulée, faisant ainsi preuve de suffisamment de souplesse dans les circonstances exceptionnelles de la crise actuelle. Les économistes français – comme certains de leurs collègues allemands⁴⁵ et comme ceux de la Banque des règlements internationaux⁴⁶ – font ainsi preuve d'une attitude compréhensive à l'égard de la politique récemment suivie par la BCE. Ils rappellent que la stratégie de la BCE vise à assurer la stabilité des prix (objectif principal) à travers non seulement une *stratégie monétaire* (notion de « premier pilier », *via* le pilotage d'agrégats monétaires et de crédit) mais aussi en prenant en compte d'autres éléments (notion de « second pilier ») qui relèvent davantage de la *stabilité économique et financière* et même si, à ce sujet, la notion de politique macro-prudentielle reste plus difficile à définir précisément⁴⁷. En tout cas, nombre d'experts français insistent sur l'idée qu'il faut *disposer d'un instrument capable de stabiliser les marchés obligataires*, constatant que le nouveau rôle joué à ce sujet par la BCE depuis décembre 2011 ne saurait être que provisoire, tant que le Mécanisme européen de stabilité (MES) ne sera pas en mesure de le faire⁴⁸.

Dans une perspective similaire, et alors que Berlin est plutôt hostile à cette idée, Paris (comme Rome) a récemment plaidé pour que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) soit doté d'une licence bancaire qui lui donnerait accès aux liquidités de la BCE et renforcerait ainsi ses moyens en tant que pare-feu européen⁴⁹. Cette idée rejoint un peu celle qu'a proposée Christopher Sims, actuel président de l'American Economic Association et prix Nobel d'économie (2011) : faire en sorte que les dettes publiques soient partagées, relier la compétence budgétaire à la Banque centrale européenne (BCE) et confier ainsi à cette dernière

⁴³ Cf. Lacombe C. (2012), « Il faudra plus que le verbe pour apaiser la zone euro », *Le Monde*, 15 avril.

⁴⁴ Voir par exemple de Boissieu C. (2012), p. 11-12.

⁴⁵ « Les interventions massives de la BCE ont rassuré au moins temporairement les entreprises et consommateurs insécurisés par la crise de la zone euro », selon les dires (traduits par l'auteur) du directeur du département de conjoncture de l'institut DIW (Berlin) ; cf. Fichtner F. (2012), p. 19. « Compte tenu des déséquilibres macroéconomiques dans la zone euro, dont la crise de la finance et de la dette a révélé le caractère insoutenable, les dogmes de la Bundesbank ont fortement pâli. », selon les dires (traduits par l'auteur) de l'expert du DIW en matière de politique financière et fiscale ; cf. Bach S. (2012), p. 20.

⁴⁶ Cf. Bank for International Settlements (2012), p. 1-12.

⁴⁷ Cf. Brand T. (2011), p. 31.

⁴⁸ Voir l'article de l'économiste en chef de Dexia Asset Management, Brender A. (2012), « Les limites de la solidarité européenne », *Les Échos*, 29 mars.

⁴⁹ Cf. les articles « La BCE pourrait prêter au FMI pour qu'il renforce le FESF » (dépêche Reuters, 17 novembre 2011) et « Des efforts s'imposent pour relancer la croissance » (*Bulletin quotidien Europe*, n° 10542, 31 janvier 2012).

un rôle de prêteur en dernier ressort⁵⁰, rôle que jouent les banques centrales aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon.

⁵⁰ Voir les articles « Résoudre la crise de la dette, un jeu d'enfant pour les Nobel d'économie » (*Le Monde*, 11 octobre 2011) et « Nobelpreisträger Sims : Europäer können von Amerikanern lernen » (*FAZ*, 27 octobre 2011).

4. Quelle place pour la « culture de stabilité » chez les partenaires sociaux et dans le reste de la société civile ?

Au-delà des décideurs en place au sein des administrations publiques, quelle est la place de la « culture de stabilité » dans les conceptions dominantes du côté des partenaires sociaux et dans le reste de la société civile, y compris du côté des experts de la sphère académique ?

4.1. Stabilité de la zone euro : la nécessité de renforcer le potentiel de croissance

En France, la conception dominante depuis le début de l'année 2012 est que l'UE a fait des avancées très importantes sur la rigueur budgétaire – comme en témoigne le nouveau traité signé le 2 mars 2012 – mais que, pour stabiliser la zone euro, il faut aussi impérativement renforcer le potentiel de croissance à long terme, ce qui passe par une résorption des déséquilibres extérieurs⁵¹. Le fait est que, dans le cas du Portugal, de l'Irlande, de l'Espagne, voire de la Grèce, la crise de la zone euro a pour cause ultime, en dernière instance, non pas les déficits publics mais l'endettement privé facilité par le système bancaire, ainsi que les défauts de compétitivité et les déséquilibres de balance des paiements courants⁵².

Au fond, les experts en France conservent comme référence intellectuelle assez importante la notion de « carré magique »⁵³, selon laquelle la politique d'un pays, sur le plan macroéconomique, s'efforcerait d'atteindre principalement quatre grands objectifs difficilement conciliables : un rythme de croissance suffisant, le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre du commerce extérieur. Cette notion de « carré magique » conduit à souligner que la stabilité des prix est nécessaire mais non suffisante et que – tant que le solde des comptes extérieurs le permet – la croissance et l'emploi constituent deux autres objectifs importants. Or les responsables du monde économique et politique en France ont traditionnellement tendance à préférer la croissance à la stabilité (des prix)⁵⁴.

C'est pourquoi, dans le monde politique et chez les experts, il existe en France un assez large consensus autour de l'idée que la stabilité de la zone euro nécessite la mutualisation d'une partie de la dette publique européenne, que ce soit sous la forme d'euro-obligations (*euro-bonds*) ou, comme l'ont fait les « Cinq sages » allemands dans leur dernier rapport annuel, sous la forme d'un « pacte de remboursement des dettes » (*Schuldentilgungspakt*)⁵⁵. Selon Sylvie Goulard, élue du MoDem et coordinatrice au sein de la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen, le but ultime de la création d'un marché obligataire européen « devrait être d'inciter les États membres à respecter la discipline budgétaire »⁵⁶. Selon Benoît Coeuré, membre du directoire de la Banque centrale européenne depuis 2012, les

⁵¹ Ce point a aussi été récemment souligné par le FMI : « To address imbalances and achieve strong, sustainable, and balanced growth, France will require additional fiscal consolidation efforts over the medium term and growth-enhancing structural reforms. » ; citation extraite de : IMF (2011), p. 2.

⁵² Ce type d'analyse est également très présent au Royaume-Uni ; cf. l'article de Barber T. (2012), « Misdiagnosis of European crisis likely to deliver wrong solution », *Financial Times*, 5 janvier.

⁵³ Conçue au début des années 1970, cette notion est en général attribuée à l'économiste britannique Nicholas Kaldor (*magic square*). Du côté allemand, le ministre fédéral de l'Économie de l'époque, Karl Schiller, a contribué à la populariser.

⁵⁴ Cf. Jamet J.-F. (2011), p. 20.

⁵⁵ Avancée en Allemagne par le Conseil des experts économiques, cette proposition d'un « pacte de remboursement des dettes » reprend assez largement l'idée de base des *eurobonds*, puisqu'elle consiste à mettre en commun dans un fonds *ad hoc* une partie des dettes publiques, celle qui dépasse le seuil des 60 % du PIB. Cf. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011).

⁵⁶ Voir « Obligations de stabilité : une option qui doit être davantage prise en considération », 15 février 2012, sur le site du groupe ADLE : <http://www.alde.eu/nc/fr/priorites/croissance-lutte-contre-la-recession/nouvelles-seules/article/stability-bonds-an-option-that-must-be-further-explored-37917/>

eurobonds peuvent être utiles mais sans doute à moyen terme seulement, couplés à un système de discipline budgétaire forte et couronnant un processus réussi d'intégration politique et budgétaire⁵⁷. Il faut souligner qu'en France, à la différence de l'Allemagne, très peu d'experts ou de responsables politiques sont d'avis que les marchés financiers constituent un mécanisme nécessaire et suffisant pour discipliner les États déficitaires par des taux d'intérêt dissuasifs et éviter ainsi les déficits excessifs.

4.2. Une position plutôt en faveur de la réglementation des marchés financiers

Le fait est que, si la « culture de stabilité » tend généralement à s'étendre en France, la culture dominante n'y est pas (néo)libérale⁵⁸ : elle adhère à la notion d'économie sociale de marché mais pas à l'idée selon laquelle la dérégulation des marchés financiers et des flux de capitaux constituerait un objectif en soi. Du reste, les positions récemment défendues par la chancelière A. Merkel vont plutôt dans le même sens : « Nous avons besoin de réglementations supplémentaires sur les marchés financiers. Les spéculations sont des excès absolus qui doivent être tempérés »⁵⁹. De ce point de vue, la culture économique dominante en France – comme son équivalent allemand, l'ordo-libéralisme – se distinguent du néolibéralisme dominant, qui est actuellement de type austro-américain⁶⁰, dans le prolongement de théoriciens tels que Friedrich von Hayek et Milton Friedman. Qu'ils se réclament ou non du libéralisme, les experts et représentants de la classe politique en France comme en Allemagne sont aussi parvenus récemment à un relatif consensus autour d'une proposition comme l'introduction d'une taxe sur les transactions financières.

4.3. Une prise de conscience tardive du rôle du taux de change et de la politique salariale en union monétaire

De même – et là aussi contre les théories d'un Milton Friedman –, ils ont conscience des méfaits induits par de trop fortes fluctuations du taux de change et, dans leur grande majorité, sont favorables à l'Union monétaire européenne. Certes, la « culture de stabilité » à la française continue généralement d'accorder un rôle assez important à l'évolution des taux de change, d'autant plus que les exportations françaises sont dans l'ensemble plus sensibles aux facteurs de compétitivité-prix que ne le sont les exportations allemandes, qui dépendent davantage de facteurs de compétitivité hors-prix (qualité des produits, innovation, image de marque, etc.). En France, malgré tout, seule une minorité d'experts⁶¹ ou de responsables politiques plaident pour une sortie de l'euro, espérant ainsi qu'une dévaluation de la monnaie puisse contribuer durablement aux objectifs de croissance ou d'emploi.

En France, il a été pris conscience assez tardivement mais largement que, dans une union monétaire caractérisée par de faibles niveaux de transferts publics et de mobilité de main-d'œuvre entre pays membres, les ajustements de compétitivité s'opèrent pour une grande part à travers les évolutions des prix et des salaires, ce qui impose de modérer les progressions nominales dans les régions ou pays les moins compétitifs. À cet égard, et malgré d'indéniables progrès dans la période récente⁶², le dialogue social reste sensiblement moins constructif et

⁵⁷ Voir « Le Parlement valide la nomination de Benoît Cœuré à la BCE », 14 décembre 2011 sur <http://www.euractiv.fr/parlement-valide-nomination-benoit-coeure-bce-article>.

Pour un point de vue allemand allant dans le même sens, voir Petersen T. (2012).

⁵⁸ Cf. Jamet J.-F. (2011), p. 9.

⁵⁹ Voir l'entretien avec Angela Merkel, « Pour l'Allemagne, la culture de stabilité n'est pas négociable », *Le Monde*, 19 mai 2010.

⁶⁰ Cf. Bilger F. (2003), p. 17-30.

⁶¹ Voir par exemple Lafay G., Sapir J. et Villin P. (2012), « Non, l'euro n'est pas sauvé ! », *Le Monde*, 19 mars.

⁶² En France, le cadre du dialogue social s'est profondément modifié ces dernières années, en particulier sous l'effet des lois de 2004 et 2008, qui ont conduit à l'extension du champ dévolu à la négociation collective – notamment

moins équilibré en France qu'en Allemagne, ce qui s'explique notamment par un très faible taux de syndicalisation (7,6 % en 2008, contre 19,1 % en Allemagne et 17,9 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE⁶³), ainsi que par le fait que les syndicats sont souvent très divisés (absence de syndicat unitaire, contrairement à l'Allemagne) et, pour certains, davantage dans une logique de confrontation que dans une culture de négociation. Cette prédominance de la culture de conflictualité sur la culture de consensus social se lit aussi dans l'indicateur du nombre de jours de grèves pour 1 000 salariés, qui s'est situé en moyenne, au cours des années 2000-2008, à environ 30 en France, soit moins qu'en Espagne, en Italie et en Grèce (près de 90), mais un peu plus que dans l'ensemble de l'UE-27 (environ 28) et *a fortiori* davantage qu'au Royaume-Uni (environ 17) et qu'en Allemagne (moins de 5), selon les calculs corrigés de la Commission européenne⁶⁴.

4.4. Une France attachée à une certaine conception de l'État, de la politique et des rapports sociaux

Alors qu'en Allemagne, les économistes et le monde politique sont au fond à la recherche des règles garantes d'une politique soutenable et, dans cette optique, se réfèrent très souvent à la notion d'*Ordnungspolitik* (littéralement : politique d'ordre) et misent sur la construction de consensus entre les divers niveaux et composantes de la société (*Länder*, partenaires sociaux, etc.), leurs homologues français, au nom de leur conception de la démocratie, restent culturellement attachés bien davantage à l'idée d'une action publique mue par une volonté politique forte, incarnée par l'État central⁶⁵ et focalisée parfois sur des interventions plus discrétionnaires, même si un net mouvement de décentralisation s'est opéré en France depuis une trentaine d'années et même si les pouvoirs publics y ont compris que ce pays ne peut pas être réformé par décret et que les partenaires sociaux ont leur mot à dire.

Cela dit, cette culture politique en France permet aussi un certain pragmatisme et une capacité de réaction rapide, face à des événements imprévus. Depuis l'arrivée de la crise de la zone euro, plusieurs propositions venues de Paris ont ainsi contribué à d'importantes décisions de l'UE, pour faire face à très forte instabilité des marchés financiers et, à plus long terme, pour mettre en place une « gouvernance économique » apte à corriger certains déséquilibres macroéconomiques générateurs d'instabilité (exemple des mesures prises dans le cadre du « Six pack » adopté au second semestre 2011).

d'entreprise –, à la mise en place des accords majoritaires, ainsi qu'à la réforme de la représentativité syndicale. Dans ce contexte, les négociations nationales interprofessionnelles ont débouché sur d'importantes réformes, dont la création de la rupture conventionnelle, qui constitue désormais une troisième possibilité de rompre un contrat à durée limitée, à côté des licenciements et des démissions. De même, la négociation salariale d'entreprise s'est beaucoup développée, comme en témoigne la forte hausse du nombre d'accords d'entreprise sur les salaires et primes, au cours des trente dernières années et en particulier au cours de la décennie écoulée.

Cf. Dayan J.-L. et al. (2012), « Salaires et politiques salariales – Quelles perspectives ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note d'analyse* n° 283, septembre.

⁶³ Données extraites de la base en ligne OECD.Stat.

⁶⁴ Cf. European Commission (2011c), p. 60.

⁶⁵ À ce sujet, une notion clé en France est celle de « volontarisme ». Cf. Louis O. et Schwarzer D. (2010), *in* Demesmay C. et Marchetti A. (éd.), p. 79-104.

5. La « culture de stabilité » dans l'opinion publique, selon certaines données d'enquête

Concernant le rôle de la « culture de stabilité » dans l'opinion publique française, des données d'enquêtes telles que l'Eurobaromètre, fournissent des indications sur des sujets tels que l'inflation et, plus encore, la dette publique.

5.1. Une sensibilité relativement forte à l'égard des questions d'inflation et de dette publique

Ainsi, dans l'enquête Eurobaromètre effectuée à l'automne 2011, l'importance du thème « hausse des prix/inflation » est mentionnée avec la même fréquence en France et en Allemagne, aussi bien en tant que problème personnel des personnes interrogées qu'en tant que problème pour leur pays⁶⁶. Interrogés de même sur les deux problèmes les plus importants auxquels leur pays doit faire face actuellement, les Français ont mentionné dans 20 % des cas « la dette publique », soit moins souvent que les Allemands (40 % des cas) mais plus souvent que pour la moyenne des pays de l'UE-27 (17 %)⁶⁷.

Vis-à-vis de l'idée selon laquelle « les mesures à prendre pour réduire le déficit public et la dette dans notre pays ne sont pas une priorité pour le moment », les Français sont nettement plus souvent en désaccord (70 %) que les Allemands (53 %) et que les personnes interrogées dans l'ensemble de l'UE-27 (51 %)⁶⁸. Cela suggère que les Français sont conscients que la remise en ordre des comptes publics est plus en retard chez eux qu'outre-Rhin. Cette interprétation est corroborée par le point suivant : à la question, « Les mesures à prendre pour réduire le déficit public et la dette dans notre pays ne peuvent pas être retardées », les Français répondent à peu près aussi souvent par l'affirmative (83 %) que le font les personnes interrogées dans l'ensemble de l'UE-27 (84 %), même s'ils le font moins souvent que les Allemands (92 % sont d'accord)⁶⁹.

5.2. Un consentement au sacrifice resté moins prononcé de ce côté-ci du Rhin

Sachant que cette question sur la dette publique n'est posée qu'à partir de l'enquête Eurobaromètre réalisée au printemps 2010, il est intéressant de constater que la fréquence des réponses positives a fortement augmenté en un an et demi. La fréquence des réponses affirmatives n'était alors que de 65 % en France, contre 74 % dans l'ensemble de l'UE-27 et 83 % chez les Allemands⁷⁰. En d'autres termes, la convergence franco-allemande a existé sur ce plan, au cours des derniers mois. Cependant, la même enquête du printemps 2010 montre que l'affirmation « Les réformes qui bénéficieront aux générations futures devraient être poursuivies, même si cela demande des sacrifices à la génération actuelle » n'est approuvée que par 62 % des répondants en France, soit une proportion nettement plus faible que dans la moyenne des pays de l'UE (71 %) et plus faible encore qu'en Allemagne (77 %)⁷¹. Il serait intéressant de savoir si ce décalage s'est maintenu par la suite, sachant que d'importantes mesures de consolidation budgétaire ont été prises en France depuis lors, en particulier à l'automne 2011, dans le contexte d'une crise de la zone euro qui a beaucoup évolué. En France, en tout cas, il est

⁶⁶ Cf. European Commission (2011a), *Standard Eurobarometer 76 – Table of results – First results, Public opinion in the European Union, TNS Opinion & Social*, Autumn 2011, December, pages 21, 24 et 30.

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 28.

⁶⁸ *Op. cit.*, p. 96.

⁶⁹ *Op. cit.*, p. 95.

⁷⁰ Cf. European Commission (2010), p. 102.

⁷¹ *Op. cit.*, p. 97.

probable que cette propension limitée au sacrifice est liée à la difficulté du dialogue social, qui favorise des réflexes de défiance dans la population⁷².

Au total, les réponses à ces enquêtes indiquent ainsi que, dans l'ensemble, la sensibilité des Français à l'égard de la question de la dette et du déficit public est assez proche de celle de l'ensemble des Européens, qu'elle s'est plutôt accrue depuis le début de la crise de la zone euro et tend à se rapprocher de celle de l'Allemagne, mais aussi que le consentement au sacrifice reste nettement moins prononcé de ce côté-ci du Rhin.

Mis à part les enquêtes comparatives de type Eurobaromètre, d'autres sources donnent des éclairages complémentaires. Un sondage IFOP réalisé en août 2011 a ainsi montré qu'une grande majorité de Français (78 % des réponses) approuve le principe d'une « règle d'or » budgétaire inscrite dans la Constitution, qu'il s'agisse de sympathisants de droite (82 %) ou de gauche (74 %). Cependant, 68 % des répondants estiment qu'il s'agit avant tout d'une opération de communication et d'une manœuvre politique et 86 % d'entre eux ajoutent que ce changement constitutionnel n'empêchera pas le budget de l'État de rester dans le déficit dans les prochaines années. En d'autres termes, les Français se montrent très sceptiques vis-à-vis de l'efficacité de cette mesure, sans doute par défiance vis-à-vis du personnel politique⁷³.

⁷² Cf. Algan Y. et Cahuc P. (2007).

⁷³ Cf. Chavelet E. (2011), « Hommes politiques. Les Français n'ont plus confiance », *Paris Match*, 30 août <http://www.parismatch.com/Actu-Match/Politique/Actu/Sondage-Paris-Match-lfop-Les-Francais-ne-font-plus-confiance-aux-hommes-politiques-327171/>

6. Les réformes structurelles engagées pour accroître la compétitivité

Enfin, un dernier ensemble d'éléments concerne les réformes structurelles qui ont été menées, annoncées ou sont en débat, dans le but d'accroître la compétitivité de l'économie française par divers canaux tels que la politique salariale, la fiscalité ou la réforme du marché du travail.

6.1. La nécessité de réformes structurelles, notamment pour restaurer la compétitivité

De manière générale, un élément attestant de l'importance relative de la culture de stabilité est le fait que les décideurs s'y orientent vers des choix de moyen terme ou de long terme, plutôt que vers des décisions à courte vue. Or à cet égard, les évolutions récentes vont plutôt dans le bon sens, en France comme dans le reste de l'UE⁷⁴. Rien n'est cependant acquis et cette orientation reste à confirmer : tel est l'un des messages adressés récemment par les agences de notation. Standard and Poor's, qui a dégradé en janvier 2012 la note de la France (ainsi que celle de huit autres pays de la zone euro et celle du Fonds européen de stabilité financière), explique ainsi que la notation de la France pourrait se stabiliser au niveau actuel si les pouvoirs publics réussissent non seulement à poursuivre la réduction du déficit public de façon à stabiliser le rapport entre la dette publique et le PIB d'ici deux à trois ans, mais aussi à mettre en œuvre des réformes pour soutenir la croissance économique⁷⁵.

De même, la France fait partie des douze pays considérés comme devant faire l'objet d'une analyse plus précise par la Commission européenne, dans le premier rapport qu'elle a rendu, en février 2012, sur l'analyse des déséquilibres économiques entre pays européens⁷⁶. Dans le cas de la France, les problèmes identifiés concernent principalement les déséquilibres extérieurs. Un premier signe en est la détérioration de la balance des paiements courants, même si le déficit enregistré (-1,7 % du PIB en moyenne sur trois ans) reste en deçà du seuil d'alerte indicatif considéré (-4 % du PIB). Second symptôme : la France fait partie – avec la Belgique, l'Italie, Chypre, la Finlande et le Royaume-Uni – des pays de l'UE dont les parts de marché mondial de biens et services ont le plus diminué entre 2000 et 2010, ce qui témoigne d'une perte de compétitivité au sein de l'économie mondiale.

6.2. Des faiblesses structurelles à combattre par des moyens appropriés

Pour la France (comme pour l'Italie), il s'agit au fond de combattre certaines faiblesses structurelles : endettement public problématique et important déficit extérieur mais aussi risque d'une dégradation des gains de productivité et donc de la croissance potentielle, fort niveau de chômage structurel et insuffisance du taux d'emploi. *A priori*, selon l'analyse de l'économiste P. Artus, les réponses à apporter consistent à :

- modifier le poids et la structure des prélèvements obligatoires, pour qu'il soit moins défavorable à l'emploi et à la croissance, en réduisant surtout le poids des charges sociales ;
- renforcer la compétitivité-coût, qui s'est dégradée par rapport à celle de la Suède et de l'Allemagne ;
- améliorer l'efficacité de la dépense publique, ce qui pose notamment la question de l'emploi public ;

⁷⁴ « Là aussi, le changement doit être souligné : sous l'influence d'un fédéralisme budgétaire naissant, les politiques économiques nationales passent d'un pilotage néokeynésien à court terme à des politiques tendues vers la stabilité à moyen terme. » Extrait de Fabre A. (2012), p. 3.

⁷⁵ Cf. Standard & Poor's, *France's Unsolicited Long-Term Ratings Lowered To 'AA+'; Outlook Negative*, 13 janvier 2012. <http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/en/us/?articleType=HTML&assetID=1245327295020>.

⁷⁶ European Commission (2012).

- accentuer l'effort en faveur de l'innovation et, à un moindre degré, en faveur de l'enseignement supérieur ;
- faire en sorte que les négociations salariales ne portent pas seulement sur les salaires et prennent aussi en compte l'emploi, dans un contexte de chômage élevé, de désindustrialisation, de compétitivité-coût dégradée et de réduction de la part de marché à l'exportation ;
- réorienter les politiques du marché du travail en réduisant le poids relatif des dépenses passives (indemnisation du chômage) et en augmentant celui des dépenses actives (formation, suivi des chômeurs, etc.), afin d'accroître le taux d'emploi et de ramener les chômeurs sur le marché du travail ;
- réduire les obstacles à la croissance des entreprises, sur le plan de la fiscalité, du financement, de la réglementation, des relations entre PME et grands groupes, etc.⁷⁷.

6.3. Exemples de réformes récemment menées ou en préparation

Le précédent gouvernement a mis en œuvre certaines mesures allant dans ce sens, comme par exemple le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite (encadré 2).

Encadré 2

La réforme des retraites menée en France en 2010 Éléments de comparaison internationale, notamment par rapport à l'Allemagne

La réforme des retraites menée en 2010 a suscité des réactions diverses dans la population et une série de grèves mais a fini par être mise en œuvre. Elle a conduit à relever l'âge légal de départ à la retraite (âge d'ouverture des droits) de 60 à 62 ans et de façon progressive d'ici 2018 (à raison de 4 mois par an, sur une période de 6 ans⁷⁸). Mais l'âge à partir duquel un salarié peut partir sans décote, lorsque la durée de cotisation n'est pas atteinte, sera porté en France de 65 à 67 ans d'ici 2023⁷⁹, alors qu'en Allemagne, la hausse progressive de 65 à 67 ans n'arrivera à son terme qu'en 2029. De même, la durée de cotisation de référence pour une retraite à taux plein est depuis 2012 de 41,5 ans, soit davantage qu'en Allemagne, où la durée de cotisation permettant un droit à la retraite à taux plein à 63 ans est actuellement de trente-cinq ans. Malgré tout, l'âge *effectif* de départ à la retraite reste en moyenne un peu plus faible en France (environ 60 ans) qu'en Allemagne (62,2 ans). Ce décalage s'explique par les évolutions démographiques, qui sont plus favorables en France qu'en Allemagne. Au sein de l'UE-27, c'est en effet dans ce pays que le taux de fécondité (nombre moyen d'enfants par femme en âge de procréer) est le plus élevé (après l'Irlande). Tout cela signifie que les dernières réformes des retraites menées en France, notamment depuis celle de 2003 (réforme de F. Fillon, alors ministre des Affaires sociales) sont beaucoup plus considérables que ce qui est parfois affirmé, par rapport à d'autres pays comparables.

Selon le FMI, ces changements permettront au système français des retraites d'atteindre l'équilibre financier en 2018, à partir d'une situation initiale (2010) qui a correspondu à un déficit de presque 1,5 % du PIB⁸⁰. De ce fait, cette réforme des retraites – combinée à des

⁷⁷ Artus P. (2011b).

⁷⁸ Le plan de rigueur mis en place en novembre 2011 a avancé cette échéance d'un an, à 2017, ce qui correspond à un relèvement de cinq mois par an.

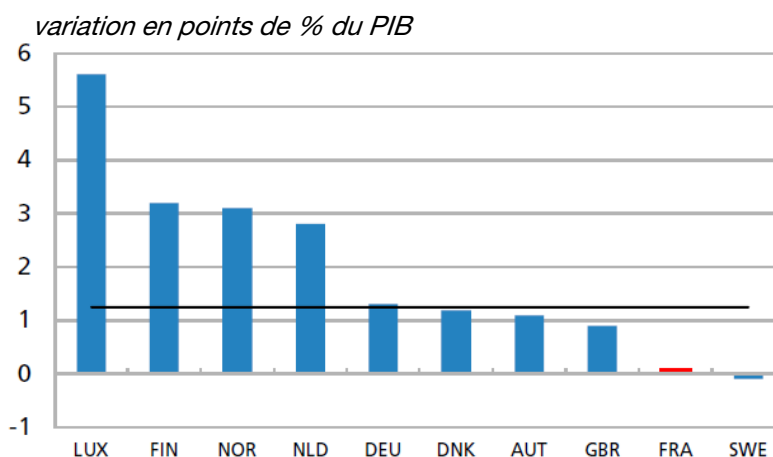
⁷⁹ Le plan de rigueur de novembre 2011 a également avancé cette échéance d'un an, à 2022.

⁸⁰ Cf. IMF (2011), *France Sustainability report*, rapport établi à la demande du G20, Washington DC, 23 novembre, p. 5.

perspectives démographiques assez favorables – aurait mis la France en position assez avantageuse, par rapport aux pays comparables, concernant l'évolution prévisible des dépenses publiques en matière de pensions de retraite (graphique 11).

Graphique 11

L'accroissement des dépenses publiques pour les retraites : une projection sur la période 2011-2030



Source : IMF, France – Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, Washington DC, July 8 2011 (p. 12), d'après OECD Pensions at a Glance 2011 et d'après les programmes de stabilité 2011-14.

Le nouveau gouvernement en place depuis mai 2012 a lui aussi fait de la compétitivité un objectif majeur de sa politique. À l'ouverture de la conférence sociale qui a eu lieu à Paris les 9 et 10 juillet 2012, le président de la République lui-même a déclaré que la détérioration de la compétitivité constitue le deuxième défi auquel il faut faire face, après la nécessité de redresser les comptes publics, et avant le chômage et la précarité. Cette conférence sociale a conduit à définir une « feuille de route » à l'horizon de la fin 2013, à partir de thèmes qui feront l'objet de négociations ou de concertation avec les partenaires sociaux, et parmi lesquels figure le redressement de l'appareil productif national.

À ce sujet, les principales mesures envisagées résident dans une optimisation du crédit impôt recherche (CIR), dans la mise en place d'une banque publique d'investissement, dans le lancement d'une réflexion sur les pôles de compétitivité à mener au cours du second semestre 2012, tandis qu'une mission sur la compétitivité des entreprises a été confiée au Commissaire général à l'investissement, Louis Gallois, en vue d'un rapport à présenter devant la Commission nationale de l'Industrie (CNI) d'ici la fin du mois d'octobre 2012.

En outre, l'un des autres chantiers majeurs ouvert à la négociation par la conférence sociale doit être de réformer la protection sociale, de façon à ce que son financement repose moins sur le travail.

Enfin, et également dans le prolongement de la conférence sociale de juillet, l'exécutif a demandé début septembre aux partenaires sociaux de négocier d'ici la fin de 2012 la mise en place d'une sorte de « flexisécurité » à la française. Un tel aménagement pourrait notamment passer par des accords visant à permettre aux entreprises de faire face à des difficultés

conjoncturelles sans réduire leur personnel, comme cela a été le cas en Allemagne (« pactes de compétitivité ») ces dernières années et surtout depuis 2008.

Conclusion

Au total, la présente analyse montre qu'en France une forte convergence avec la « culture de stabilité » allemande s'est produite dans les faits – et souvent d'assez longue date – pour une série d'indicateurs, dont le taux d'inflation, le taux d'intérêt à long terme, le taux d'épargne des ménages et le taux d'endettement privé. À l'égard de la « culture de stabilité », les comportements généralement observés en France sur d'autres plans continuent cependant de différer de ceux qui dominent dans d'autres pays européens tels que l'Allemagne. Ces disparités renvoient en général à la persistance de divers facteurs structurels, institutionnels ou mentaux. À propos des questions d'endettement public, par exemple, certains de ces contrastes s'expliquent en partie par des raisons démographiques, car le souci de ne pas surcharger les générations futures dépend du rythme auquel s'opère le vieillissement de la population⁸¹. En France, de même, l'évolution des salaires et du système des retraites tient largement aux particularités du dialogue social.

Ces facteurs structurels, institutionnels ou mentaux ne sont cependant pas immuables et la série de crises apparues en France depuis 2008 implique plusieurs remises en cause assez profondes. En effet, l'analyse conforte plutôt la thèse selon laquelle, au fond, rétablir la stabilité et la soutenabilité de l'économie française nécessite de remettre en question le régime de croissance qui a prévalu dans ce pays pendant de longues années, et qui a sans doute trop été fondé sur l'endettement, par le biais d'une politique de demande qui a privilégié la consommation des ménages et les transferts sociaux, depuis près d'une quinzaine d'années⁸². Une telle réorientation consiste pour une grande part à renforcer la capacité compétitive de la production *made in France*. La compétitivité internationale ne se limite cependant pas à des facteurs de prix (taux de change, coûts de main-d'œuvre, pression fiscale, etc.). À long terme, elle dépend beaucoup de la qualité de l'offre, ce qui renvoie à l'innovation des entreprises, à la formation des salariés, etc. Autant dire que les réformes nécessaires, d'ordre structurel, prendront du temps et ne sauraient se limiter à des mesures de consolidation budgétaire ou de modération salariale.

⁸¹ Artus P. (2012c).

⁸² Cf. Artus P. (2011a) ; voir aussi l'article de N. Baverez, « Fin de partie » (*Le Monde*, 29 novembre 2011) et l'éditorial d'H. Gibier, « Bas les masques » (*Les Échos*, 16 janvier 2012).

Bibliographie

Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance – Comment le modèle social français s'autodétruit*, coll. CEPREMAP, Éditions de la Rue d'Ulm, Paris.

Artus P. (2011a), « Contrairement à l'idée répandue, la France a mené une politique de la demande et non une politique de l'offre depuis la fin des années 1990 », Natixis, *Flash Économie*, n° 763, 14 octobre.

Artus P. (2011b), « France, Italie : quelles politiques structurelles ? », Natixis, *Flash Économie*, n° 794, 24 octobre.

Artus P. (2011c), « La règle d'or est-elle une bonne idée ? », Natixis, *Flash Économie*, n° 940, 16 décembre.

Artus P. (2012a), « Vers une croissance durablement très faible dans les pays du Sud de la zone euro (France, Espagne, Italie...) ? », Natixis, *Flash Économie*, n° 61, 19 janvier.

Artus P. (2012b), « Italie : la sévérité incompréhensible des agences de rating et des marchés financiers », Natixis, *Flash Économie*, n° 71, 23 janvier.

Artus P. (2012c), « L'écart entre les situations démographiques peut-il expliquer l'écart entre les positions dominantes de politique économique en France et en Allemagne ? », Natixis, *Flash Économie*, n° 212, 21 mars.

Bach S. (2012), « Lieber fünf Prozent Inflation als 100 Prozent Staatsverschuldung », *DIW Wochenbericht*, n° 9/2012, 29 février, p. 20.

Bank for International Settlements (2012), « European bank funding and deleveraging », *BIS Quarterly Review*, mars, p. 1-12.

Bilger F. (2003), « La pensée néolibérale française et l'ordolibéralisme allemand », in P. Commun [dir.], *L'ordolibéralisme allemand – Aux sources de l'Économie sociale de marché*, CIRAC, p. 17-30.

de Boissieu C. (2012), « Quelle refondation pour la zone euro ? », *Confrontations Europe – La revue*, janvier/mars, p. 11-12.

Brand T. (2011), « L'impact de la crise sur la conduite des politiques monétaire et budgétaire », Centre d'analyse stratégique, Document de travail 2011-04, septembre.

Conseil d'État (2006), *Rapport public 2006 : Jurisprudence et avis de 2005. Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, La Documentation française.

de Corte S. (2012), *Sustainable competitiveness*, communication présentée à la conférence « Perspectives for a common stability culture in Europe », Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 27 février.

Couleaud N. et Mauro L. (2011), « Le patrimoine économique national en 2010 – Rebond marqué dû à la hausse des prix de l'immobilier », *Insee Première*, n°1382, décembre.

Cour des comptes (2012a), *Le rapport public annuel – Tome I : Les observations*, février.

Cour des comptes (2012b), *Le rapport public annuel – Synthèses 2012*, février.

Credit Suisse Research Institute (2011), *Global Wealth Report*, octobre, Zurich.

Dayan J.-L., Naboulet A., avec la collaboration de Gilles C. (2012), « Salaires et politiques salariales – Quelles perspectives ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note d'analyse* n° 283, septembre.

Dhont-Peltrault E. et Lallement R. (2011), « Investissements d'avenir et politique industrielle en Europe : quel ciblage et quelle sélection des projets innovants ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note d'analyse*, n° 236, septembre.

Dussoubs E. et Imbert A. (2012), *Retour sur le « paquet fiscal » de 2007*, document de travail de l'Institut Montaigne, janvier.

European Commission (2010), *Eurobarometer 73 - Public Opinion in the European Union – Report*, volume 2, *TNS Opinion & Social*, novembre.

European Commission (2011a), *Standard Eurobarometer 76 – Table of results – First results, Public opinion in the European Union*, *TNS Opinion & Social*, Autumn 2011, décembre.

European Commission (2011b), *Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of France and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of France, 2011-2014*, SEC(2011) 806 final, Brussels, 7 juin.

European Commission (2011c), *Industrial Relations in Europe 2010*, Commission staff working paper, SEC(2011) 292 final, Bruxelles, 3 mars.

European Commission (2012), *Alert Mechanism Report – Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances*, Brussels, COM(2012) 68 final, 14 février.

Fabre A. (2012), « Les agences notent, l'Europe avance », Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 228, 13 février, Policy paper.

Fabre A. et Lechevalier A. (2012), « Lerne sparen, ohne zu schrumpfen – Haushaltsdisziplin vs. Wirtschaftswachstum? Ein französisches Streitgespräch zur Schuldenkrise », *DGAPanalyse* 3, 20 mars, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Fichtner F. (2012), « Deutsche Wirtschaft schrammt an Rezession vorbei », *DIW Wochenbericht*, n° 9/2012, 29 février, p. 19.

IMF (2011), *France sustainability report*, rapport établi à la demande du G20, Washington DC, 23 novembre.

IMF (2011), *France – Staff Report for the 2011 Article IV Consultation*, Washington DC, 8 juillet.

Jamet J.-F. (2011), « EU economic governance : the French view », in J.-F. Jamet, W. Mussler et S. de Corte (eds.), *EU Economic Governance: the French and German Views*, Research paper - Center for European Studies, septembre, p. 6-42.

Lallement R. (2010), « L'économie française après la crise : un cap difficile à franchir », *DGAPanalyse Frankreich*, n° 10, Berlin, décembre, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Louis O. et Schwarzer D. (2010), « La politique économique de l'Union européenne – Une approche franco-allemande », in C. Demesmay et A. Marchetti (éd.), *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Presses universitaires de Bordeaux, p. 79-104.

Mathieu C. et Sterdyniak H. (2012), « Faut-il des règles de politique budgétaire ? », OFCE, Document de travail n°7, février.

Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique (2011), *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, document annexé au projet de Loi de finances pour 2012, août.

OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Paris.

OCDE (2012), *Revue de l'OCDE sur la gouvernance publique : France – Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, Paris.

Petersen T. (2012), “Stability has a price”, *Spotlight Europe* n° 02/2012, Bertelsmann Stiftung, mars.

Praet P. (2012), *Sound money, sound finances, a competitive economy – principles of a European culture of stability*, communication présentée à la conférence « Perspectives for a common stability culture in Europe », Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 27 février.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, rapport annuel 2011-2012, Wiesbaden, novembre.

Schneider F. (2012), *Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft in Deutschland im Jahr 2012*, IAW Pressemitteilung vom 24. Januar, Tübingen.

Steinpaß P. (2011), « La culture allemande de stabilité : condition ou obstacle à une gouvernance de l'Union économique et monétaire ? », in R. Lasserre (CIRAC), H. Stark (IFRI) et J. Wolff (KAS) (éd.), *Sortie de crise à l'allemande - Dynamisme économique et fragilités structurelles d'un modèle*, (coll. Les Études de l'IFRI), Paris, p. 92-104.

Transparence International France (2012), *Quelques avancées, des reculs : la lutte contre la corruption n'est toujours pas une priorité politique en France*, bilan du quinquennat en matière de lutte contre la corruption, mars.



« Convergence des économies européennes : quel bilan 20 ans après ? »

Mouhamadou Sy, Document de travail n°2012 – 04, Centre d'analyse stratégique, juin

« Politique budgétaire en équilibre général : une analyse appliquée à la zone euro »

Thomas Brand, Document de travail n°2012 – 03, Centre d'analyse stratégique, juin

« L'ajustement de l'emploi pendant la crise. Une comparaison internationale et sectorielle »

Christel Gilles & Jean-Paul Nicolaï, Document de travail n°2012 – 02, Centre d'analyse stratégique, mars

« L'emploi et les métiers des immigrés »

Cécile Jolly, Frédéric Lainé & Yves Breem, Document de travail n°2012 – 01, Centre d'analyse stratégique, février

« Pour un processus de participation du public adapté à un développement responsable des nouvelles technologies »

Georges Mercadal, Document de travail n° 2011 – 05, Centre d'analyse stratégique, octobre

« La crise et ses répercussions sur la conduite des politiques monétaire et budgétaire »

Thomas Brand, Document de travail n°2011 – 04, Centre d'analyse stratégique, septembre

« Des indicateurs avancés de stabilité financière pour la zone euro »

Thomas Brand, Document de travail n°2011 – 03, Centre d'analyse stratégique, juin

« Participation des salariés et performance sociale : quels liens ? Quels enjeux ? »

Salima Benhamou & Marc-Arthur Diaye, Document de travail n°2011 – 02, Centre d'analyse stratégique, mai

« L'aide publique aux entreprises en matière de R & D et d'innovation : quelle efficacité ? »

Rémi Lallement, Document de travail, n°2011 – 01, Centre d'analyse stratégique, janvier

La série Documents de travail du Centre d'analyse stratégique est disponible sur www.strategie.gouv.fr, rubrique Publications

Copyright : Centre d'analyse stratégique 2011.

Toute demande de reproduction ou traduction, partielle ou en totalité de ce texte, doit être adressée à Jean-Michel Roullé, Responsable de la communication, Centre d'analyse stratégique, 18, rue de Martignac, 75007 Paris - Mail : jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to : Jean-Michel Roullé, Head of Communication, Centre d'analyse stratégique, 18, rue de Martignac, 75007 Paris, France - Mail : jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr