

# problèmes économiques

Le meilleur de la presse et des revues pour suivre l'actualité

TEXTES INÉDITS

## Retrouver la confiance

LES JOURNÉES DE L'ÉCONOMIE DU 14 AU 16 NOVEMBRE 2013

Philippe Aghion  
Hippolyte d'Albis  
Yann Algan  
Patrick Artus  
Claude Bartolone  
Dominique Bertinotti  
Gérard Collomb  
Martine Durand  
Louis Gallois  
Roger Guesnerie  
Sylvie Goulard  
Angela Greulich  
Jean-Claude Prager  
Alexandra Roulet  
Claudia Senik  
Farid Toubal  
Louisa Toubal  
Alain Trannoy



9,80 €\*

A paraître en 2014 :

- Les classes moyennes dans la crise
  - L'Etat aujourd'hui
  - Economie et politiques de la culture
  - Le système social français : quelles perspectives ?
- ...
- ...

En vente en kiosque,  
chez votre librairie,  
sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

et par correspondance :

DILA 29 quai Voltaire 75344 Paris Cedex 07

\* tarif au numéro valable jusqu'au 31 décembre 2013. Tarif au numéro à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014 : 10 €



**Direction de l'information  
légale et administrative**  
26, rue Desaix  
75015 Paris

**Directeur de la publication**  
Xavier Patier

**Rédaction**

Patrice Merlot  
(Rédacteur en chef)  
Markus Gabel  
(Analyste-rédacteur)  
Stéphanie Gaudron  
(Analyste-rédacteur)  
Olivia Montel-Dumont  
(Chef de projet éditorial, Hors-série)  
A également collaboré à ce  
numéro : Marie-Agnès Crosnier

**Traduction**

François Boisivon, Rachel  
Bouyssou, Diana Hochraich,  
Julie Marcot, Danielle Renon,  
Marie-Agnès Schmitt

**Édition**

Julie Wargon

**Promotion**

Anne-Sophie Château

**Secrétariat**

Marie-France Raffiani

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

Abonnez-vous à la newsletter

**Avertissement**

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

**Credit photo :** Corbis  
© Direction de l'information légale  
et administrative. Paris, 2013

**Conception graphique  
et infographie**

Célia Petry  
Nicolas Bessemoulin

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

Imprimé en France par la Dila

# “ Trois questions à Pascal Le Merrer

Pascal Le Merrer est professeur à l'École normale supérieure de Lyon et responsable des Journées de l'économie.

**Problèmes économiques** : Le thème de l'édition 2013 des Journées de l'économie de Lyon est « Reconstruire la confiance ». Pourquoi ce thème ?

**Pascal Le Merrer** : En préparant les Jéco 2013 depuis un an, il est apparu comme une évidence que la notion de confiance traversait un grand nombre des sujets que nous abordons : l'avenir de l'Union européenne, la mise en place de réformes structurelles, la place des jeunes dans l'économie, la capacité des entreprises à innover, le regard que portent les Français sur leurs institutions...

Le danger est que ce mot soit mobilisé par facilité, là où il faut faire un effort de réflexion. De nouveaux outils émergent qui peuvent donner un contenu plus solide à cette notion. Indicateurs de bien-être, de soutenabilité, de mesure du capital social, de positivité de l'économie, toutes ces approches participent de cet effort pour cerner ce qui compose la confiance. Il est important, à partir d'une évaluation lucide de la situation actuelle, de réfléchir, en favorisant un dialogue social constructif, aux actions à mettre en œuvre pour reconstruire cette confiance. C'est la condition nécessaire pour s'engager dans des réformes structurelles sur le long terme qui concernent tous les citoyens.

**Problèmes économiques** : Dans ce numéro spécial réalisé en partenariat avec **Problèmes économiques**, des responsables politiques de premier plan ainsi que des hauts fonctionnaires confrontent leurs points de vue à ceux d'économistes académiques de renom. Qu'est-ce qui a présidé à ce choix éditorial ?

**Pascal Le Merrer** : Il était impossible de présenter les réflexions de la soixantaine de conférences et tables rondes qui sont au programme des Jéco 2013. Il a donc fallu choisir quelques thématiques représentatives des sujets abordés. D'abord celui de la confiance, du bien-être et du bonheur avec les textes de Yann Algan et de Claudia Senik qui sont complétés par l'analyse de Patrick Artus sur la défiance des citoyens européens quand on les interroge sur l'avenir de l'euro. Sylvie Goulard s'attardant sur la dimension politique du problème. Ensuite les textes de Martine Durand et Farid Toubal d'un côté et ceux de Jean-Claude Prager et Gérard Collomb sont représentatifs de nouvelles approches des économistes quand ils introduisent l'hétérogénéité des territoires et quand ils présentent une nouvelle lecture des échanges internationaux en valeur ajoutée. Enfin quatre textes illustrent l'expertise des économistes quand ils évaluent l'efficacité des politiques économiques, celui de Philippe Aghion et Alexandra Roulet sur la réforme de l'État avec la réaction de Claude Bartolone, celui de Louisa Toubal sur les stratégies de filières avec le regard de Louis Gallois, celui d'Alain Tranroy sur les aides au logement, et enfin un article d'Hippolyte d'Albis qui s'interroge sur l'efficacité de la politique familiale avec un point de vue de Dominique Bertinotti.

**Problèmes économiques** : Les Journées de l'économie ont vu le jour il y a six ans. Cette manifestation est aujourd'hui reconnue par les économistes et attendue par le grand public. Comment désormais envisagez-vous l'avenir des Jéco ?

**Pascal Le Merrer** : Présenter les réflexions et les débats sur des sujets économiques qui vont des problèmes de vie quotidienne aux enjeux de la planète en s'adressant à des publics très divers est un exercice complexe comme le rappelle Roger Guesnerie dans son entretien. L'objectif aujourd'hui est de rendre plus accessible les Jéco en diffusant en direct une partie des conférences sur [journeeseconomie.org](http://journeeseconomie.org), en favorisant les échanges sur les réseaux sociaux et en accompagnant les initiatives qui s'esquissent dans d'autres pays. Rêvons un peu, des Jéco dans différents pays européens seraient un bel outil pour les citoyens qui souhaitent échanger sur l'avenir de l'Union européenne.

Retrouvez les conférences des Journées de l'économie sur [www.touteconomie.org/bibli](http://www.touteconomie.org/bibli)

# Sommaire



# Retrouver la confiance

## P.4

### **Introduction : entretien avec Roger Guesnerie**

« Quelques questions au Président du comité scientifique des Journées de l'économie »

**P. 9 Yann Algan** « L'école, berceau du pessimisme français ? »

**Le point de vue de Claudia Senik** « Le déficit de bonheur des Français »

**P. 22 Patrick Artus** « De l'absence de confiance dans l'avenir »

**Le point de vue Sylvie Goulard** « De la monnaie à l'économie...jusqu'à l'union ? »

**P. 29 Philippe Aghion et Alexandra Roulet** « Réformer l'État »

**Le point de vue du Président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone** « La France entre rebond et déclin ? »

**P. 36 Louisa Toubal** « À quoi servent les filières industrielles ? »

**Le point de vue du Commissaire général à l'investissement, Louis Gallois**

**P. 44 Jean-Claude Prager** « La prospérité des métropoles »

**Le point de vue de Gérard Collomb, Sénateur-maire de Lyon, Président du Grand Lyon**

**P. 53 Hippolyte d'Albis et Angela Greulich** « Pour une politique familiale efficace »

**Le point de vue de Dominique Bertinotti, ministre déléguée auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé chargée de la Famille**

« L'exception démographique française »

**P. 62 Martine Durand** « Un nouveau regard sur la mondialisation : mesurer les échanges en valeur ajoutée »

**Le point de vue de Farid Toubal** « Quels enseignements de l'analyse du commerce en valeur ajoutée ? »

**P. 75 Alain Trannoy** « Compenser la taxe carbone par des allocations logement ? »

# QUELQUES QUESTIONS AU PRÉSIDENT DU COMITÉ SCIENTIFIQUE DES JOURNÉES DE L'ÉCONOMIE

**ROGER GUESNERIE, PROFESSEUR AU COLLÈGE DE FRANCE  
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS**

**P**roblèmes économiques : Vous présidez le comité scientifique des Journées de l'économie de Lyon. Comment voyez-vous la manifestation et pourquoi un comité scientifique ?

**Roger Guesnerie :** J'ai accepté de prendre des responsabilités dans l'aventure, il y a quelques années, à la demande de Pascal Le Merrer qui en était et en est toujours la cheville ouvrière. J'étais mu par une certaine curiosité. Cette manifestation avait, en effet, un côté inédit qui me séduisait, mais mon acceptation reflétait surtout une adhésion à ce que me semblait être le projet : donner à un public large une idée du débat intellectuel sur les questions économiques de notre temps.

Objectif ambitieux, du moins tel que je comprenais ce projet et tel que je le comprends toujours. Il ne s'agit pas de fournir au public un « kit de prêt-à-penser » sur les questions abordées, mais de l'informer des enjeux, tout en le laissant libre de ses conclusions. En découlent deux exigences qui peuvent paraître contradictoires : d'une part, faire appel à de vrais experts, et d'autre part, permettre la confrontation de convictions et de points de vue différents. Il s'agit de combiner savoir, aussi solide que possible, et débat. C'est toujours un exercice difficile, mais il l'est tout particulièrement lorsque les questions sont sensibles et qu'elles ont des intrisations complexes avec le débat politique général.

**PE : Pouvez-vous en dire plus sur l'objectif tel que vous le décrivez et sur sa pertinence aujourd'hui ?**

**Roger Guesnerie :** Toutes les expériences d'échanges avec un large public, que j'ai pu avoir,

suggèrent – et à vrai dire, j'en suis surpris – qu'existe une grande appétence pour la formule qui vient d'être esquissée. Je suis persuadé qu'il y a une forte demande pour une sorte de mix équilibré d'expertise et de débat, à la fois dans le grand public et chez ceux qui affichent les convictions les plus fermes. Pourquoi ? Sans doute cette attente reflète-t-elle une insatisfaction du public à l'égard des limites qu'une certaine logique médiatique impose à la transmission de l'information, une insatisfaction à laquelle tentent de répondre, dans un tout autre registre, des émissions de télévision comme *C dans l'air* ou *Ce soir (ou jamais !)*. Plus profondément, ce besoin me paraît être dans l'air du temps. Il renvoie à l'état du monde, un monde qui change rapidement en se complexifiant, où le savoir diversifié, mais souvent de plus en plus spécialisé, qui lui aussi s'accumule, « remonte » de façon insuffisante pour nourrir convenablement le débat démocratique.

**PE : Quelle est la composition du comité scientifique, comment ses membres sont-ils recrutés ?**

**Roger Guesnerie :** La composition du comité scientifique varie, bien entendu, d'une année à l'autre, dans la mesure où il est, à un moment donné, un produit de l'histoire. Mais comme vous le voyez en consultant la liste de ses membres, ces derniers appartiennent à trois grandes catégories. La première est constituée de ceux que j'appellerais, en utilisant un anglicisme, les « académiques » (j'en fais moi-même partie), dont une traduction approximative en français pourrait être les « universitaires ». Ils sont professeurs ou chercheurs et ont été invités, en principe, parce qu'ils sont respectés par leur pairs. Ils ne prétendent pas posséder des

compétences universelles et sont donc rarement des économistes médiatiques, mais contrairement à un certain nombre de ces derniers, ils ont des connaissances solides dans leurs domaines de spécialité. Par ailleurs, il convient de couvrir un spectre aussi large que possible de thématiques. Ainsi, comme c'est le cas aujourd'hui, tous les grands champs de la discipline économique sont représentés au sein du comité, comme la macroéconomie, l'économie industrielle, le commerce, le développement, l'histoire économique et l'histoire de la pensée, pour reprendre une typologie consacrée.

À côté de ces universitaires au sens large, sont présents des chercheurs appartenant à des organismes spécialisés dans la réalisation d'études économiques, comme, tous statuts confondus, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil d'analyse économique (CAE), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ou encore le Centre d'observation économique et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (COE-REXECODE). En règle générale, ces chercheurs ne sont pas mandatés par leur maison-mère et participent donc au comité scientifique à titre personnel. Mais ils sont, bien évidemment, au courant des études menées dans les organismes dont ils font partie et constituent, de ce fait, un relais efficace de tout un vivier de spécialistes et d'intervenants potentiels. Enfin, la dernière catégorie est composée de journalistes qui apportent un regard souvent différent mais nécessaire et complémentaire. Leur contribution est essentielle pour le choix non seulement des thèmes, mais aussi des intervenants, notamment de ceux n'appartenant pas au monde académique<sup>[1]</sup>.

En résumé, le travail du comité s'appuie sur une grande variété de savoirs, de compétences et d'expériences, tout en cherchant à prendre en compte un spectre large de sensibilités intellectuelles. Mais son existence même repose sur le principe que le savoir existant en amont, aussi imparfait soit-il, doit être transmis au grand public de la façon la plus fiable possible.

#### **PE : Comment fonctionne le comité scientifique ?**

**Roger Guesnerie :** Le comité est compétent pour la partie « In » du programme, tandis que le « Off » est placé sous la responsabilité d'organisateurs spécifiques (Acteurs de l'économie, Institut pour le développement de l'information économique et sociale – IDIES – et, cette année, Institut de l'entreprise).

<sup>[1]</sup> Pour être complet, ajoutons que le comité accueille un représentant du ministère de l'Éducation nationale qui a soutenu dans le passé la manifestation et continue à le faire.

Il se réunit trois ou quatre fois par an pour des sessions de deux à trois heures. Il recueille une première série de suggestions sur la problématique générale retenue (cette année, « Reconstruire la confiance ») auxquelles s'ajoutent celles reçues par ailleurs par Pascal Le Merrer, responsable de ces Journées. À partir de cette base, il définit précisément les thèmes qui devront être traités, et dresse la liste des personnes susceptibles d'assumer la responsabilité des sessions. Ce travail commencé en général en janvier se poursuit jusqu'à l'été. Un processus d'allers et retours se met en place, dans lequel le comité scientifique joue un rôle important, non seulement parce qu'il fait le point périodiquement sur l'avancée des travaux, mais aussi parce que la construction de chaque session est, en principe, suivie par l'un de ses membres qui fait le lien avec l'organisateur de cette dernière.

Le rôle du comité varie selon la session considérée et selon le type de celle-ci. Par exemple, les grandes conférences, qui ne sont pas en concurrence avec des sessions parallèles, (cette année l'une porte sur le sujet ô combien délicat de l'euro et l'autre sur l'économie française et ses institutions), passent de facto, une fois le thème avalisé, sous le contrôle de l'organisateur pressenti... auquel il est demandé de ne pas négliger les équilibres évoqués auparavant pour donner priorité à l'affichage. J'y reviendrai plus tard.

#### **PE : Quid de la cohérence du programme ?**

**Roger Guesnerie :** Comme je l'ai dit plus haut, il y a une problématique générale, mais le lien avec les sessions est assez lâche. En dehors des grandes conférences, le programme braque les projecteurs sur toute une série de problèmes spécifiques et variés, ainsi que l'illustre celui de cette année. Le premier chapitre est consacré aux questions ayant trait à l'actualité « chaude » : par exemple, l'existence d'une bulle immobilière, le prix à venir de l'électricité, le « besoin de banques », les métropoles et l'innovation... Le deuxième chapitre renvoie toujours à l'actualité, mais sur des problèmes plus récurrents, tels le prix des transports publics, les inégalités face à la santé, la défense, la politique familiale, l'utilisation de l'argent public... Le programme peut également comporter des sujets plus transversaux ou plus généraux, comme, cette année, l'Afrique, la religion, le numérique. Enfin, la pensée économique contemporaine et l'histoire de la pensée font toujours l'objet d'un chapitre particulier ; cette année, y figurent une session intitulée : « Redécouvrir Ricardo » et une autre « Keynes est-il de retour ? ».

Juste un mot encore : entre grandes conférences et sessions normales, on trouvera une séance sur le gaz de schiste, thème proche de ceux traités dans les sessions consacrées à l'actualité, et une sur la

politique de la concurrence et l'industrie, question transversale du type de celles faisant l'objet des grandes conférences.

Comme vous le voyez, nombre de séances portent sur des thèmes relativement étroits, une caractéristique qui n'est pas vice mais plutôt vertu. C'est la délimitation du sujet qui permet d'appréhender celui-ci plus en profondeur et d'opérer également un choix plus « objectif » des intervenants, avec le risque cependant que ces derniers soient trop spécialisés ou trop peu aguerris à l'exercice de communication. Cet exercice contribue, enfin, à faire tomber la barrière que dressent les idées préconçues suscitées par les grandes questions dès lors que celles-ci renvoient trop directement au débat politique général. La programmation d'une séance, même sur un thème resserré, reste toutefois une tâche difficile : choix d'un sujet attractif, équilibre entre experts académiques et non académiques, d'une part, et interlocuteurs concernés de la société civile, d'autre part...

**PE : Pouvez-vous donner des exemples passés de « réussites » dans cet exercice, à la fois pour des conférences « standards » et pour les autres sessions ?**

**Roger Guesnerie :** Dans tous les cas, le genre est inhabituel et la réussite, répétons-le, repose sur une alchimie assez subtile qui doit tout à la fois croiser diversité des points de vue et expertises solides, et mêler « savants », experts, décideurs, représentants de la société civile, voire quelques politiques. Les exemples de réussites que je vais évoquer, au nombre de trois, relèvent d'un choix arbitraire résultant de ma participation, en tant qu'auditeur dans deux cas, et intervenant dans le troisième.

Premier exemple, celui d'un sujet mis en avant par l'actualité et pour lequel la perspective de solutions consensuelles est faible : c'est la session sur les taxis (2008)<sup>2</sup>, qui rassemblait des participants de sensibilités différentes, économistes ou non, et un représentant de la profession. C'était totalement inhabituel et passionnant pour le spectateur que j'étais.

Deuxième exemple, un débat sur l'impôt et sa progressivité, qui mettait face à face un homme politique et des économistes de talent... et d'opinions contrastées (session du 11 novembre 2010 « La fiscalité française, éternelle pomme de discorde »). À nouveau, le sujet n'était pas consensuel, non seulement parce que les effets sur l'économie des politiques fiscales n'ont pas la limpidité du cristal, mais aussi parce que la diversité des avis des uns et des autres sur l'objectif à viser, par exemple l'intensité

de la redistribution, reflète des différences à la fois d'intérêt et de convictions, disons philosophiques. De fait, le débat était animé, chaud pourrais-je dire, mais vivant et informatif, donc source de plaisir intellectuel et de réflexion pour l'assistance.

Troisième exemple, une « grande conférence » sur le thème « Comment domestiquer la mondialisation », à laquelle j'ai participé comme intervenant en 2011. Un sujet on ne peut plus vaste et donc très risqué, quand on a à cœur de concilier qualité de l'information, diversité des opinions exprimées et limitation du temps de parole. J'avais estimé le résultat très satisfaisant, mais naturellement, mon jugement est moins « extérieur » que dans les deux cas précédents<sup>3</sup>.

**PE : Est-ce à dire que la formule est bien rodée et a trouvé son point d'équilibre ?**

**Roger Guesnerie :** L'objectif est bien de trouver une formule originale, qui mèle intimement connaissance et débat, pour que ce dernier n'ait pas la forme qu'il tend spontanément à prendre dans la sphère publique. L'exercice est et restera complexe et, en l'occurrence, « il n'y a pas loin du Capitole à la roche Tarpéienne ». Les écueils sont connus, mais pas forcément faciles à éviter.

Premier écueil, les bons experts sont peu à l'aise dans la communication et la pédagogie, appellons-le l'écueil du savoir terne.

Deuxième écueil, l'effet paillettes caractérise des situations dans lesquelles des intervenants « plus attractifs », dont le nom parle *a priori* au public, sont préférés à des personnes moins connues mais aux compétences plus solides. C'est bon pour l'affiche mais cela peut être mauvais pour la qualité du débat ! Dans le cas des grandes conférences, la tentation peut être forte de faire appel à des personnalités renommées, voire d'en multiplier le nombre, ce qui limite forcément le temps d'intervention de chacun. D'autres manifestations à succès se livrent ainsi à ce que l'on peut qualifier de jeu de l'affiche. Quant à elles, les Journées de l'économie ont réussi, jusqu'à ce jour, à ne pas céder à ce travers.

Demeure cependant une question subsidiaire difficile : quelle place donner au monde politique stricto sensu ? Et dès lors qu'on lui en accorde une, comment maintenir un équilibre entre les diverses tendances. Je n'ai pas de réponse globale mais au coup par coup. Ceci étant, il s'agit là, bien évidemment, d'un facteur déterminant pour la réussite d'une manifestation.

<sup>2</sup> Le lecteur peut se reporter à la vidéo de cette séance : [www.touteconomie.org/taxi](http://www.touteconomie.org/taxi)

<sup>3</sup> Plusieurs interventions, dont la mième, « Domestiquer la mondialisation », ont été publiées dans *L'économie politique*, vol. 53, juillet 2012, article repris dans *Problèmes économiques*, n° 3038, même année.

Le troisième écueil est celui du consensus mou qui consiste à éviter le débat de fond. Pour justifier ce choix, on invoque la crainte qu'un débat déroute le public, sans toujours reconnaître qu'il est plus facile de constituer un panel d'intervenants homogène – qui aura, en outre, l'avantage d'être d'accord avec vous – que de chercher à y introduire une dose adéquate de « poil à gratter ».

Toutefois, en voulant contourner le premier écueil, on risque de heurter de front les deux autres. Tel est le cas quand, pour animer un débat, on se tourne vers ceux qui l'accaparent dans la sphère publique. En résulte une pensée souvent dominante, même si elle varie dans le temps, qui, tout en étant allergique aux voix discordantes, présente l'avantage d'être familière au public.

**PE : Votre plaidoyer pour une formule de débat qui serait équilibré n'est-elle pas utopique ? Et le fait que vous sollicitez un noyau d'économistes « académiques » comme garants d'une certaine objectivité n'est-il pas peu crédible, alors que la crise de 2008 a mis en exergue les failles, pour employer un euphémisme, du savoir académique ?**

**Roger Guesnerie :** Sur le premier point, vous avez raison dans un certain sens. Personne ne peut se prévaloir d'être bon juge en matière de neutralité, et cela vaut pour le comité scientifique. Chacun a une idée différente de ce qu'est l'appel raisonné au point de vue critique sur les différents sujets qui vont être soumis à examen. Le défi est particulièrement difficile lorsque le traitement de l'un d'entre eux conduit à ce que des considérations strictement ou plutôt politiques se trouvent étroitement intriquées avec des considérations de nature économique. Par exemple, la discussion sur l'euro, qui aura lieu cette année, sera très certainement marquée par l'enchevêtrement, chez chacun des participants, de son attachement, disons politique, à l'initiative prise en faveur de la monnaie unique et de son expertise économique concernant le fonctionnement d'une zone monétaire. Néanmoins, la recherche d'une certaine objectivité ou, du moins, d'un débat contradictoire entre interlocuteurs informés et non uniquement partisans d'une seule et même cause représentent un ingrédient essentiel de l'information du public. Autrement dit, si je prends l'exemple

d'un sujet sur lequel j'ai des opinions fermement établies, les politiques climatiques<sup>[4]</sup>, je souhaite être confronté à des opinions divergentes, dès lors qu'elles sont portées par des gens bien informés et qui ne sont ni des illuminés ni des charlatans. La contradiction, si j'y réponds convenablement, donnera plus de force à mon argumentaire, du moins s'il est solide, tant il est vrai, comme le disait Marcel Proust, « qu'une idée forte communique un peu de sa force au contradicteur ».

Sur le second point, je ne prétends pas que le savoir économique est à son apogée, loin de là, ni même qu'il est à la hauteur des enjeux auxquels nous faisons face. Je pense que la profession a une responsabilité forte dans la crise financière et j'ai défendu ce point de vue dans mon intervention à une session des Journées de l'économie de 2012, consacrée aux économistes et à la crise. J'avais attribué les défaillances du savoir, en partie, à sa balkanisation et, en partie, à l'inadéquation de certaines options méthodologiques. Et je pourrais parler très longuement de la nécessité et des modalités de la remise en cause de l'hypothèse des anticipations rationnelles<sup>[5]</sup>. Le savoir économique est insuffisant, ce qui ne veut pas dire qu'il est inexistant. En fait, il y a eu, depuis le milieu du siècle dernier, une production considérable de connaissances dont j'ai souligné les limites et dont l'utilisation est rendue plus difficile par leur balkanisation. Il n'en reste pas moins qu'elles répondent à un besoin impérieux de la société.

Pour revenir à notre sujet, l'effort de transmission du savoir auquel s'attellent les Journées de l'économie me paraît exemplaire dans le monde dans lequel nous vivons, un monde qui se complexifie et dont la compréhension implique la prise en compte d'une multitude de créneaux étroits qu'il est difficile mais essentiel de connecter. La raison d'être du comité scientifique est, dans le cadre de ces Journées, de contribuer modestement à cette tâche.

---

**4** Voir mon ouvrage co-écrit avec Nicholas Stern, « Deux économistes face aux enjeux climatiques », Le Pommier, 2013.

**5** Voir « Défaillances de la coordination et volatilité des marchés », Conférence Jean-Jacques Laffont (9-10 septembre 2010), *Revue économique*, vol. 62, 2011/3, p. 395 à 408.

# DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE



[www.dila.premier-ministre.gouv.fr](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr)

# L'ÉCOLE, BERCEAU DU PESSIMISME FRANÇAIS ?

**YANN ALGAN, PROFESSEUR À L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE PARIS – SCIENCES PO**

**LE POINT DE VUE DE CLAUDIA SENIK, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE**

**ET À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS**

**« LE DÉFICIT DE BONHEUR DES FRANÇAIS »**

## YANN ALGAN

Les Français se déclarent régulièrement plus pessimistes, plus défiant et moins heureux que les citoyens des autres pays développés. Comment expliquer de tels sentiments dans un pays au niveau de vie parmi les plus élevés du monde ? L'économie expérimentale et l'économie du bonheur nous offrent des éléments de réponse : le bien-être dépend avant tout de la qualité des relations sociales dans une société, c'est-à-dire de son capital social, et non du seul revenu. Or, les Français semblent souffrir d'un profond manque de coopération et de réciprocité, et ceci dès le plus jeune âge. Leur défiance n'est pas un héritage culturel immuable, mais paraît plutôt résulter d'un cercle vicieux où le fonctionnement hiérarchique et élitiste de l'école nourrit celui des entreprises et de l'État. En France plus qu'ailleurs, l'école est en charge de la seule transmission du savoir au détriment de l'apprentissage de la coopération. Plus qu'ailleurs, elle classe et trie les élèves. Dès lors, les entreprises et les pouvoirs publics s'appuient avant tout sur la hiérarchie pour gérer les ressources humaines. Ce mode de gestion conforté, en retour, l'école dans son rôle de machine à trier, alors qu'elle devrait d'abord apprendre aux enfants à travailler ensemble. Les conséquences économiques, mais surtout le coût humain de ce cercle vicieux sont considérables.

## Défiance et hiérarchie

Lorsqu'on demande aux Français « D'une manière générale, peut-on faire confiance à la plupart des gens ou bien n'est-on jamais assez prudent quand on a affaire aux autres ? », ils se montrent particulièrement méfiants comparés aux ressortissants

d'autres pays. Les recherches en sciences humaines sur le capital social, la qualité des relations sociales dans une communauté, en se fondant essentiellement sur les réponses à cette question, s'emploient à mesurer la confiance interpersonnelle dans une société, c'est-à-dire celle que l'on éprouve en dehors du cercle familial et des proches<sup>[1]</sup>.

Parmi les quatre-vingt-dix-sept pays couverts par les enquêtes internationales du *World Values Survey* – qui portent sur l'évolution des valeurs et des croyances dans le monde –, la France se situe en queue de peloton, très précisément au 58<sup>e</sup> rang sur l'échelle de la confiance<sup>[2]</sup>. Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), elle se trouve, pour cet indicateur, non loin du Portugal et de la Turquie, tandis que la Norvège, la Suède et le Danemark affichent une confiance approximativement trois fois supérieure ; ajoutons qu'elle est également devancée à ce titre par les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, et même l'Espagne et l'Italie. On pourrait penser que ces disparités s'expliquent par des différences d'éducation, d'âge, de situation familiale, de revenu, de statut professionnel ou encore d'affiliation politique et religieuse. Mais les enquêtes du *World Values Survey* et de l'*European Social Survey* révèlent que cette défiance s'étend aux institutions publiques, y compris

<sup>1</sup> Sur ce point, voir notamment les travaux de l'un des pères fondateurs de la théorie du capital social, Putnam R.D. (2000), ou le *survey* de Algan Y. et Cahuc P. (2013), et Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012). Il importe de ne pas confondre la confiance interpersonnelle avec la confiance limitée à sa seule famille et ses connaissances, associée au concept d'amoralisme familial, voir Banfield E.C. (1958).

<sup>2</sup> En 2007, 22 % des Français déclarent faire confiance aux autres. Ces chiffres sont issus du *World Values Survey* qui couvre près de 90 % de la population de la planète. Les moyennes sont très stables depuis le début des années 1980. Il n'y a pas de données disponibles avant cette période.

celles censées être impartiales comme la justice, au marché et aux entreprises ainsi qu'aux médias.

Ce sombre constat repose sur des enquêtes d'opinion. Mais que signifie exactement avoir confiance ? Les personnes qui déclarent faire confiance aux autres sont-elles en pratique plus coopératives ? La réponse est : oui, sans aucun doute. Pour en avoir la preuve, il suffit de se référer à la définition de la confiance proposée par James Coleman, l'un des inventeurs du concept de capital social : « Un individu est confiant s'il met des ressources à disposition d'une autre partie, en l'absence d'un contrat formel, en espérant en retirer des bénéfices ». La défiance mesure la peur d'être trahi dans des relations de coopération mutuellement bénéfiques. Elle ne traduit pas un esprit critique, qualité par ailleurs essentielle mais sans rapport avec le sentiment mesuré ici. L'économie expérimentale propose des protocoles qui permettent d'évaluer précisément la confiance et la réciprocité en observant le montant des ressources que nous sommes prêts à mettre à disposition des autres<sup>[3]</sup>. Tel est l'objet du « jeu de confiance » dans lequel un « envoyeur », qui possède une somme d'argent, peut décider de faire bénéficier un « receveur » de tout ou partie de celle-ci. Mais il peut aussi vouloir tout garder pour lui. Le montant « envoyé » est triplé par un arbitre extérieur, puis remis au receveur. Celui-ci fixe alors la part qu'il entend restituer à l'envoyeur. Imaginons un envoyeur doté de 10 euros qui décide de transférer la totalité de cette somme. Le receveur reçoit donc trois fois 10 euros, soit 30 euros. S'il est équitable, il gardera 15 euros et retournera 15 euros à l'envoyeur. Tout le monde y gagne. Mais le receveur peut également décider de conserver la totalité des 30 euros, de même que l'envoyeur, s'il ne fait pas confiance au receveur, gardera ses 10 euros de départ. On mesure « la confiance en autrui » par le montant transféré initialement par l'envoyeur et le « comportement de réciprocité » par celui restitué par le receveur. Ce jeu et ses multiples variantes, devenus l'alpha et l'oméga des sciences comportementales, ont été utilisés dans un très grand nombre de situations variées, concernant aussi bien des étudiants de Harvard que des membres de tribus d'Amazonie, en passant par des acheteurs sur des plateformes de commerce en ligne ou de grands échantillons représentatifs de la population de pays occidentaux<sup>[4]</sup>. Ces expériences montrent que la

confiance déclarée dans les enquêtes est bien corrélée avec la coopération et la réciprocité observées dans ces jeux.

La réserve envers les autres que manifestent les Français s'accompagne de la perception d'une société hiérarchique, marquée par d'importantes distances sociales et une faible réciprocité. Interrogés sur la stratification de leur société, deux Français sur trois la considèrent organisée de façon pyramidale, avec une élite réduite au sommet, une classe moyenne peu nombreuse et la majorité des citoyens se concentrant au bas de l'échelle sociale. Parmi les habitants des pays occidentaux ayant répondu à cette question, les Français sont les seuls avec les Portugais à avoir une vision aussi affirmée d'une société hiérarchique. Cette perception est bien moins répandue dans les pays nordiques où les inégalités de revenus sont moins prononcées, mais également en Allemagne et en Espagne où elles sont comparables, et même aux États-Unis où elles sont pourtant plus marquées<sup>[5]</sup>. Ainsi, les Français ont surtout l'impression de vivre dans une société hiérarchisée, non pas tant du fait des inégalités de revenus que des différences de statuts. Par contre, dans la majorité des autres pays occidentaux, c'est surtout la vision d'une société principalement composée de « classes moyennes » qui prédomine.

## Une école verticale

Pour comprendre les facteurs à l'origine de cette perception d'une société hiérarchique et peu coopérative, il importe d'examiner le système d'éducation. L'un des résultats les plus importants de l'économie de l'éducation, dans la lignée des travaux du prix Nobel d'économie James Heckman, est d'avoir démontré que les compétences sociales et non cognitives (c'est-à-dire autres que scolaires) s'acquièrent dès le plus jeune âge. Or, l'école française est l'archétype de l'enseignement vertical. Telle est la conclusion d'une étude récente<sup>[6]</sup> sur les pratiques scolaires à travers le monde, qui se fonde sur des enquêtes internationales auprès d'enseignants et d'élèves de l'école primaire et du collège, dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les élèves devaient notamment indiquer la fréquence avec laquelle « ils prennent des notes sur ce qui est écrit au tableau » ou « travaillent en groupe sur des projets » pendant la classe, en cochant l'une des propositions suivantes : « Tout le temps », « Très souvent », « Parfois » et « Jamais ». En France, 56 % des élèves déclarent consacrer la totalité de leur temps à prendre des notes, soit le taux le plus élevé,

<sup>3</sup> Coleman J.S. (1990).

<sup>4</sup> Les premières expériences de ce genre ont été menées auprès d'étudiants, voir Glaeser E.L., Laibson D.I., Scheinkman J.A. et Soutter C.L. (2000) ; Anderson L.R., Jennifer M.M. et Jeffrey M. (2004). Par la suite, ces expériences ont été menées auprès d'échantillons représentatifs des populations anglaise et allemande, voir sur chacune de ces expériences Ermish J., Gambetta D., Laurie H., Siedler T. et Uhlig N. (2007) et Fehr E., Fischbacher U., Schupp J., von Rosenbladt B. et Wagner G.G. (2003).

<sup>5</sup> Voir l'enquête *International Social Survey Program* de 1999 consacrée aux inégalités.

<sup>6</sup> Algan Y., Cahuc P. et Shleifer A. (2013). Voir également Robin A. (2000) et Dubet F., Duru-Bellat M. et Vérétout A. (2010).

après le Japon (75 %), parmi les pays de l'OCDE. À l'inverse, 72 % des élèves français reconnaissent ne jamais travailler en groupe avec leurs camarades. Bien évidemment, dans tous les pays, les élèves prennent des notes sur ce que leur enseigne leur professeur. Mais la France est le seul pays, avec le Japon, à présenter un tel déséquilibre dans les pratiques pédagogiques. Les pays nordiques et anglo-saxons sont ceux qui parviennent le mieux à panacher travail en groupe et cours magistraux, les élèves déclarant passer au moins la moitié de leur temps à étudier collectivement. Quant aux pays méditerranéens et d'Europe continentale, ils se distinguent également de la France par un enseignement moins vertical : pas plus d'un élève italien ou allemand sur trois consacre la totalité du temps passé en classe à prendre des notes, soit une proportion deux fois moindre qu'en France.

L'organisation de l'école française autour de la seule transmission du savoir commence dès la petite enfance. Ainsi, la maternelle est censée donner aux enfants les bases des compétences scolaires attendues dans les cycles primaires puis secondaires : des objectifs en termes de connaissances sont notamment fixés, dans le but de les initier aux disciplines littéraires et scientifiques. À l'inverse, les pays nordiques et d'Europe centrale ont adopté un modèle où les premières années de l'école primaire s'appuient sur une vision holistique de l'enfant et de son développement. L'éducation y est donc conçue comme un ensemble indissociable de la vie en commun.

Les méthodes d'enseignement influencent la façon dont les élèves conçoivent la société dans laquelle ils vivent, mais indépendamment des croyances préexistantes. En d'autres termes, pour un Finlandais ou un Danois par exemple, la coopération ou l'estime de soi ne font pas uniquement partie de la culture de leur pays ou de l'éducation familiale ; elles résultent aussi de l'école et des méthodes « horizontales » d'enseignement qui y sont pratiquées. L'étude citée ci-dessus<sup>[7]</sup> le montre à partir de l'analyse des relations entre méthodes d'enseignement et croyances des élèves non seulement dans différents pays, mais aussi au sein de chacun d'entre eux. Les auteurs mettent en lumière la forte hétérogénéité des pratiques scolaires entre les écoles d'un même pays ou, mieux encore, entre différentes classes au sein d'une même école ou entre divers professeurs d'une même classe. Cette approche permet de s'assurer que ce sont bien les pratiques scolaires qui façonnent le capital social et non l'inverse. Une simple comparaison entre pays ou entre écoles paraît, en effet, impropre à isoler l'effet des pratiques scolaires sur le capital social des

enfants. Les parents qui ont le capital social le plus élevé peuvent sélectionner les établissements où les pratiques scolaires sont plus orientées vers le travail en groupe et les compétences sociales. Autrement dit, les pratiques scolaires et les croyances des élèves seraient simplement le reflet des préférences des parents. On se heurte là au fameux problème de la sélection lorsque l'on veut établir l'impact causal de l'éducation. En centrant l'enquête sur des élèves tous inscrits dans une même école, il est possible d'éliminer une grande partie de ce biais. Mais on ne peut se satisfaire de ce résultat, dans la mesure où d'autres éléments doivent être pris en compte. Ainsi, au sein d'un même établissement, les étudiants ne sont pas répartis de façon aléatoire : les enseignants peuvent les regrouper dans des classes différentes en fonction de leurs compétences scolaires et sociales. Par ailleurs, il se peut qu'un professeur, fervent partisan du travail en groupe, soit contraint de changer de méthode pédagogique en raison du brouhaha et de la dissipation dans sa classe. Ce problème de causalité inverse est la deuxième source de cauchemar pour l'économiste. Ceci étant, à partir de l'étude d'une seule classe, dont les professeurs diffèrent « uniquement » par leurs méthodes d'enseignement, il est possible d'établir un lien entre pratiques scolaires et capital social.

L'enseignement horizontal est avant tout associé à des croyances plus fortes dans les bienfaits de la coopération entre élèves. Quand ces derniers sont habitués à travailler en groupe, ils sont plus enclins à penser qu'il est utile de partager les idées de tous, qu'ils apprennent plus vite en étudiant à plusieurs ou encore qu'ils peuvent peser sur les décisions de leur communauté. Ils ont tendance à se sentir mieux à l'école et à avoir une confiance plus grande non seulement dans les autres, mais aussi dans les enseignants, l'école et les institutions en général. En outre, ils sont fréquemment engagés dans la vie associative. Ainsi donc, la confiance dans les autres s'acquiert par la participation active à des groupes, à des projets collectifs : c'est un apprentissage<sup>[8]</sup>.

*A contrario*, les enfants auxquels est dispensé un enseignement vertical croient moins en la coopération entre élèves. Ils ont également tendance à être plus critiques quant aux possibilités de coopération avec leurs enseignants. Ils déclarent, plus souvent que les enfants d'autres pays, ne pas être écoutés et ne pas être évalués à leur juste valeur. Ainsi, plus d'un tiers des élèves français considèrent que leurs relations ne sont pas bonnes avec la plupart de leurs enseignants, soit l'un des plus hauts niveaux de

<sup>7</sup> Algan Y., Cahuc P. et Shleifer A. (2013).

<sup>8</sup> Des fondateurs de la théorie du capital social comme Robert Putnam ou Elinor Ostrom ont insisté sur ces aspects. Voir Putnam R.D., Leonardi R. et Nanetti R.Y. (1993) ; Putnam R.D. (2000) ; et Ostrom E. (1990).

conflictualité au monde ! Plus de la moitié d'entre eux affirment également que leurs professeurs ne leur donnent pas « la possibilité d'exprimer leur opinion » en cours<sup>[9]</sup>. Autre conséquence de l'enseignement vertical, plus d'un élève français sur trois a le sentiment d'être traité de façon injuste, soit à nouveau l'une des proportions les plus élevées dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Ce constat rejette les conclusions de François Dubet pour qui les relations conflictuelles qu'entretiennent les jeunes Français avec l'école puisent leur origine dans leur sentiment d'être méprisés par leurs professeurs<sup>[10]</sup>.

## Bien-être et compétences sociales à l'école

Mais après tout, la frustration des élèves, en France, n'est-elle pas le juste prix à payer pour avoir de bons résultats ? Toutes les informations dont nous disposons indiquent que ce n'est pas le cas. Il n'y a en effet aucune raison d'opposer performance scolaire et bien-être psychologique. Bien au contraire, quand celui-ci est assuré à l'école, il est un garant du développement des capacités intellectuelles. En fait, un enseignement fondé sur des méthodes verticales réussit à une minorité de très bons élèves, mais s'avère inefficace pour la majorité.

Le système scolaire français obtient donc des résultats médiocres tout en générant d'importantes inégalités. Brillante organisation ! C'est en tout cas ce qui ressort systématiquement des enquêtes menées dans le cadre du *Programme for International Student Assessment (Programme international pour le suivi des acquis des élèves – PISA)* de l'OCDE<sup>[11]</sup>.

<sup>9</sup> Telle est la conclusion que l'on peut tirer des enquêtes PISA 2003. Ainsi, 37 % des élèves français se disent en désaccord ou en complet désaccord avec l'affirmation « Dans mon école, les élèves s'entendent avec la plupart des professeurs » (les autres réponses possibles sont « en accord » et « en parfait accord »). À la question « L'enseignant donne-t-il la possibilité aux élèves d'exprimer leur opinion ? », 51 % des élèves français répondent « jamais » ou « quelquefois ». Les autres réponses possibles sont « la plupart du temps » ou « toujours ». En moyenne dans les pays de l'OCDE, 60 % des élèves répondent « la plupart du temps » ou « toujours ». À l'assertion « La plupart de mes professeurs me traitent de façon juste », 34 % des élèves se disent en « désaccord » ou en « fort désaccord » (les autres réponses possibles sont « en accord » ou « en parfait accord »). Ce sentiment d'injustice est beaucoup plus faible dans les autres pays, tels que le Danemark (10 %), les États-Unis (12 %), le Royaume-Uni (18 %) ou encore l'Allemagne (25 %).

<sup>10</sup> Dubet F. (1991) et Merle P. (2005).

<sup>11</sup> L'enquête internationale PISA mesure et compare les compétences des élèves de 15 ans dans trois domaines : la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique. En 2009, c'est la compréhension de l'écrit qui a été au centre de l'évaluation menée dans soixante-cinq pays, dont trente-trois membres de l'OCDE, auprès d'élèves de 15 ans révolus, c'est-à-dire nés en 1993 et appartenant à la classe d'âge qui arrive en fin de scolarité obligatoire dans la plupart des pays de l'OCDE, quels que soient leur parcours scolaire et leurs projets futurs (poursuite

Dans leur livraison datant de 2009 et consacrée à la compréhension de l'écrit, la France se situe dans la moyenne, devançant de peu le Royaume-Uni, mais se plaçant quelques rangs derrière la Suède, l'Allemagne ou les États-Unis, assez loin toutefois des premiers du palmarès que sont la Corée du Sud, la Finlande et la Chine (Shanghai). Les enquêtes PISA fournissent des résultats analogues dans le domaine de la culture mathématique. Mais constat nettement plus inquiétant, elles montrent aussi que les élèves français ont surtout des scores médiocres dans les épreuves où il faut savoir s'adapter, faire preuve de sens critique et d'esprit d'innovation, bref sortir du cadre scolaire. Ils obtiennent, en revanche, de meilleures performances dès qu'il s'agit de restituer des connaissances. Ils sont également plus à leur avantage dans des épreuves écrites où l'on doit cocher des cases. En revanche, dans celles destinées à mesurer leur compétence à réagir, où il leur faut développer une opinion personnelle dans un texte qu'ils ont à rédiger, ils se situent en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE. Par ailleurs, les points faibles des étudiants français dans le domaine scientifique portent sur leur « capacité à effectuer des généralisations, et de façon plus générale, à prendre des initiatives sans se référer à un schéma connu »<sup>[12]</sup>.

Si les capacités sociales ou non cognitives mesurent les traits de caractère, tels que l'ouverture à l'expérience, le souci de la fiabilité, l'extraversion, la capacité à coopérer ou encore la stabilité émotionnelle, les capacités cognitives, quant à elles, fournissent une évaluation du quotient intellectuel et du niveau des connaissances, en un mot des capacités intellectuelles. Les recherches récentes ont révélé que les capacités non cognitives sont essentielles au développement des capacités intellectuelles et qu'elles en sont même le garant<sup>[13]</sup>.

Les capacités non cognitives sont plus souvent associées à la réussite scolaire que l'« intelligence » mesurée par les tests de quotient intellectuel. Elles expliquent les notes obtenues dans le premier cycle universitaire tout autant que les succès aux tests d'admission dans ce cycle. À ce sujet, l'expérience du Perry Preschool Project apparaît emblématique. Mise en place dans l'État du Michigan (États-Unis) en 1962, elle a pour objectif de développer les capacités intellectuelles et de favoriser la socialisation des enfants âgés de trois à quatre ans. Ces derniers sont réunis dans des groupes à faibles effectifs (un adulte pour six enfants) pour participer à des

des études ou entrée dans la vie active). En France, il s'agit pour l'essentiel d'élèves de seconde générale et technologique et de troisième.

<sup>12</sup> Selon le rapport de la direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance, service statistique du ministère de l'Éducation.

<sup>13</sup> Almlund M., Duckworth A.L., Heckman J.J. et Kautz T.D. (2011).

activités préscolaires quotidiennes de deux heures et demie du lundi au vendredi inclus, durant deux années. Les intervenants ont des entretiens hebdomadaires d'une heure et demie avec les parents qui, eux-mêmes, se retrouvent par petits groupes tous les mois.

Les résultats du Perry Preschool Project ont été évalués sur la base d'un échantillon de cent vingt-trois enfants afro-américains issus de milieux défavorisés et possédant un quotient intellectuel faible (entre 70 et 85). Seuls cinquante-huit d'entre eux ont bénéficié de ce programme, les soixante-cinq autres faisant partie d'un groupe témoin, mais tous ont été suivis à intervalles réguliers depuis 1962<sup>[14]</sup>. Or, les cinquante-huit enfants qui ont fait l'objet d'un encadrement particulier n'ont pas réalisé de meilleures performances aux tests évaluant le quotient intellectuel que leurs camarades du groupe témoin. En revanche, ils les ont devancés dans les tests relatifs aux capacités non cognitives, telles que la motivation et l'autodiscipline. Ils ont aussi fait des études plus longues, ont été moins souvent au chômage, ont perçu des salaires plus élevés. Par ailleurs, ils s'illustrent également par un comportement pro-social, ainsi que le montre le faible taux de délinquance en leur sein. Tous résultats induits avant tout par l'amélioration des capacités non cognitives dans ce groupe d'enfants.

Une autre expérience a été lancée en 1983 à Montréal auprès de jeunes garçons issus de milieux défavorisés, présentant des difficultés d'insertion et susceptibles de commettre des actes de violence. Pendant deux ans, un groupe tiré au sort a suivi un enseignement intensif tourné vers les aptitudes prosociales, dont les principaux ateliers étaient intitulés « Prendre contact », « Offrir de l'aide », ou encore « Je suis fâché, que faire ? », « Quand je suis laissé de côté, comment réagir ? », chacun d'entre eux visant à faire émerger des comportements coopératifs. Les enfants concernés par cette expérience rentrent maintenant dans leur trentième année et force est de reconnaître qu'au sein de leur génération ils ont obtenu des résultats scolaires bien meilleurs, sont plus fréquemment impliqués dans la vie associative, et détiennent plus souvent un emploi<sup>[15]</sup>. Il faut donc en conclure que l'apprentissage de la coopération dès le plus jeune âge favorise de façon spectaculaire l'insertion économique et sociale.

<sup>14</sup> Les effets du Perry Preschool Project ont été souvent analysés. Voir la contribution récente de Heckman J.J., Moon S.H., Pinto R., Savelyev P. et Yavitz A. (2010).

<sup>15</sup> Algan Y., Beasley E., Tremblay R. et Vitaro F. (2013).

## Conclusion

L'organisation verticale de l'enseignement en France n'a pas pour seul inconvénient de produire du stress. Elle constitue aussi un handicap économique considérable. Pressé par ses pairs d'expliquer l'origine de la richesse des nations lorsqu'il reçut le prix Nobel d'économie en 1972, Kenneth Arrow surprit tout le monde en ne mentionnant aucun facteur économique traditionnel tel que le travail ou l'accumulation du capital physique et humain, mais en évoquant uniquement la confiance<sup>[16]</sup> : « Virtuellement tout échange commercial contient une part de confiance, comme toute transaction qui s'inscrit dans la durée. On peut vraisemblablement soutenir qu'une grande part du retard de développement économique d'une société est due à l'absence de confiance réciproque entre ses citoyens ». La confiance facilite grandement les échanges entre les hommes dans des sociétés modernes complexes où il est impossible de stipuler par contrat les engagements des parties dans leurs moindres détails. À l'inverse, la défiance agit comme une véritable taxe et entrave le développement des échanges.

L'intuition de K. Arrow a été confirmée par une multitude de travaux qui ont mis en lumière la relation entre la confiance et toute une série de phénomènes économiques tels que l'investissement et l'innovation, le développement des échanges entre pays, le choix des actifs financiers, la taille et l'organisation des entreprises ou encore la croissance<sup>[17]</sup>. Les interactions entre les méthodes d'enseignement et les stratégies en matière de gestion des ressources humaines ont fait de la hiérarchie un maître absolu. Cette situation absurde est en train de devenir un handicap de plus en plus lourd. Dans les économies modernes, qui reposent sur les services et l'innovation, les initiatives individuelles et la coopération jouent un rôle primordial. Ainsi, la capacité des entreprises françaises à développer des méthodes de travail horizontales, qui donnent toute leur place à l'initiative et à la responsabilité de chacun apparaît essentielle pour promouvoir la croissance et le bien-être. Aujourd'hui, alors que performance économique et performance sociale vont de pair, l'école a un rôle primordial à jouer pour réenclencher un cercle vertueux consistant à abandonner la conception hiérarchique des rapports sociaux dès le plus jeune âge au profit de nouvelles méthodes pédagogiques qui donnent toute leur place aux compétences cognitives et sociales. De nouvelles méthodes dont il faudra toutefois évaluer l'efficacité dans la durée...

<sup>16</sup> Arrow K.J. (1972).

<sup>17</sup> Voir le survey de Algan Y. et Cahuc P. (2013).

## LE POINT DE VUE DE CLAUDIA SENIK

« LE DÉFICIT DE BONHEUR DES FRANÇAIS »

Yann Algan insiste sur le rôle de l'école dans le pessimisme et le manque de confiance en soi des Français ; je ne vais rien ajouter sur ce point si ce n'est que l'école ne peut pas être considérée comme une source indépendante de problèmes qui découleraient d'elle et d'elle seule. L'école reflète évidemment la société et est organisée en fonction de ses valeurs et de ses priorités. Elle transmet la culture de la société à ses enfants et change aussi avec elle.

Que l'école en soit responsable ou non, le fait est que la France semble souffrir d'un déficit de bonheur, ou de satisfaction dans la vie. Les Français se déclarent, en moyenne, moins heureux que la plupart des Européens, et surtout moins heureux que ne le laisserait prévoir leur niveau de vie. Ce constat est établi par un courant de recherche baptisé « économie du bonheur » qui vise à mesurer puis à analyser le bien-être ressenti par les individus.

### Une fonction de bonheur individuelle

Il peut paraître surprenant de tenter de quantifier le bonheur, notion subjective par excellence. Pourtant, c'est précisément parce qu'il s'agit d'une notion subjective qu'il est important de laisser aux individus le soin de l'exprimer (au lieu d'en confier l'estimation à des experts). C'est pourquoi, depuis les années 1970, de grandes enquêtes nationales et internationales ont intégré des questions dites « subjectives », destinées à recueillir le sentiment de bien-être des citoyens.

On peut alors estimer une sorte de fonction de bonheur individuelle typique de la population concernée, grâce à une analyse statistique multivariée, permettant de neutraliser les effets de composition de l'échantillon. Dans cette estimation, la variable expliquée est le bonheur déclaré, sur une échelle graduée. Les coefficients associés aux diverses variables explicatives (âge, sexe, revenu, emploi, etc.) représentent le poids de ces grandeurs dans le bonheur individuel ressenti.

Or, depuis que les données sont disponibles, elles font apparaître de grandes différences de bien-être

subjectif entre les pays, différences qui ne s'expliquent pas, au sens statistique, par les conditions de vie des individus ou les circonstances macroéconomiques de leur pays, c'est-à-dire que la prise en compte de ces facteurs ne suffit pas à dissiper ces « effets pays ». Et, de manière systématique, l'effet « France » est négatif.

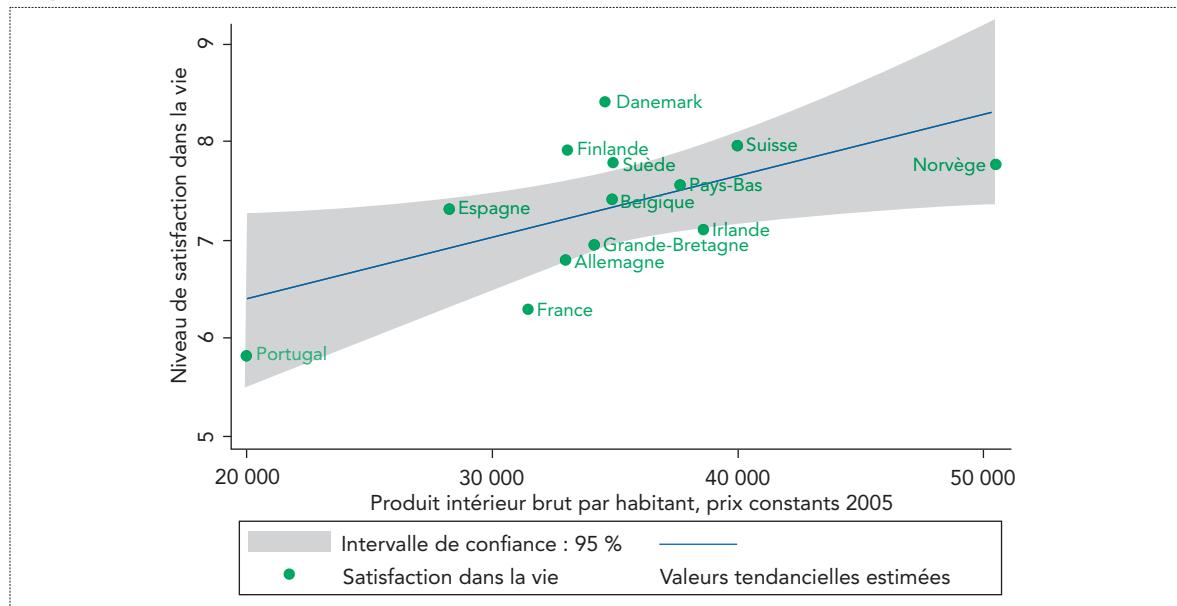
Notons que si les Français se déclarent particulièrement peu heureux, ce n'est pas parce que les sources du bonheur y sont différentes. Pour ce qui concerne les variables observables du moins, la structure de « l'équation de bonheur » de ces pays est tout à fait classique : le bonheur diminue avec l'âge, puis remonte à partir de 40-45 ans ; les femmes se déclarent plus heureuses que les hommes, les riches se déclarent plus heureux que les pauvres, les actifs plus heureux que les chômeurs. Observation étonnante mais habituelle, le fait d'avoir ou d'avoir eu des enfants n'est pas statistiquement corrélé avec le bonheur déclaré.

### 20 % de chances en moins d'être très heureux

En se concentrant sur l'Europe de l'Ouest, on peut préciser le constat. L'enquête sociale européenne (*European Social Survey*) interroge environ 1500 habitants de chaque pays d'Europe tous les deux ans depuis l'année 2002.

Les données issues de cette enquête confirment le constat précédent : les Français figurent systématiquement parmi les populations les moins satisfaites dans de nombreuses dimensions de leur existence. À la question « Globalement, à quel point diriez-vous que vous êtes heureux ? » les individus devaient répondre en se situant sur une échelle graduée allant de 0 à 10, où 0 correspondait au label « extrêmement malheureux » et 10 au label « extrêmement heureux ». Peu de gens se déclarent « extrêmement malheureux », si bien que pour ce type de question, la moyenne est traditionnellement autour de 7 ou 8. Dans l'enquête ESS, elle est de 7,6 en moyenne sur les cinq vagues (avec un écart-type de 1,9). Au sein des pays d'Europe de l'Ouest, la France est très proche du bas de l'échelle, avec une moyenne de 7,2 (score moyen sur la période 2002-2010). Parmi les treize pays européens qui participent depuis 2002 à l'enquête *European Social Survey*, seul le Portugal obtient un score de bonheur moyen plus faible (6,8), mais avec des conditions de vie matérielles beaucoup plus défavorables.

**1. Revenu par habitant (échelle logarithmique) et satisfaction moyenne dans la vie, par pays.  
Moyenne 2002-2010.**



Champ : individus âgés de 16 à 65 ans ; pays de l'Europe de l'Ouest présents à chacune des 5 vagues (2002-2010).

Source : Les données sont issues de l'enquête European Social Survey (2002-2010).

On obtient un classement similaire en matière de satisfaction dans la vie, satisfaction vis-à-vis des institutions nationales (parlement, gouvernement, police, système législatif, politiciens, partis politiques, parlement européen) et surtout vis-à-vis de la situation économique du pays. En fait, les Français sont moins satisfaits que la moyenne des Européens (de l'Ouest) dans la plupart des domaines, excepté le système de santé.

Notons qu'il ne s'agit pas d'une répartition des réponses systématiquement décalée vers le bas : les Français se placent moins souvent que la moyenne des pays européens sur les deux échelons les plus élevés (9 et 10), mais ils délaissent également les échelons les plus bas (de 0 à 3) : la tendance française est plutôt de choisir des échelons médians.

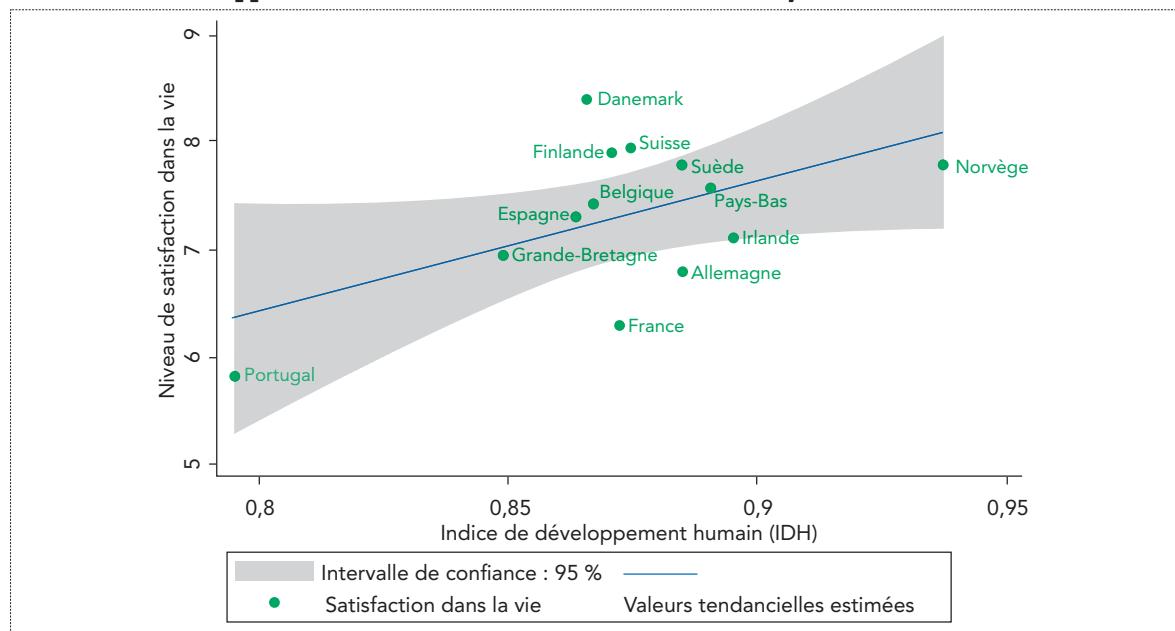
On peut spécifier l'analyse de manière à faire apparaître l'influence statistique du fait de vivre dans tel ou tel pays sur la probabilité de se déclarer très heureux (c'est-à-dire de choisir les échelons 8 à 10 compris, ce qui est le cas de 27 % de l'échantillon). Le résultat est saisissant : le seul fait de vivre en France réduit de 20 % la probabilité de se déclarer très heureux, c'est-à-dire au-dessus de 7 sur l'échelle de bonheur.

## Bonheur et niveau de vie

Le « moindre bonheur » des Français ne reflète-t-il pas simplement leur niveau de vie ? Le graphique 1 suggère que cette idée, sans être fausse, n'épuise pas la question. Il illustre l'association très nette entre le revenu par tête d'un pays (mesuré sur une échelle logarithmique) et son niveau moyen de satisfaction dans la vie. Cependant, au-delà de cette relation moyenne, on constate des écarts étonnants. Certains pays se trouvent systématiquement au-dessus de la courbe : c'est le cas des pays du nord de l'Europe (Suède, Finlande, Danemark, Suisse). À l'inverse, les Français sont nettement moins satisfaits que ne le laisserait prédir leur niveau de vie.

Certes, le revenu par tête n'explique pas tout. Les conditions de vie, l'accès à l'éducation, à la santé et bien d'autres facteurs comptent certainement autant. Ainsi l'Organisation des Nations unies (ONU) mesure-t-elle chaque année un Indice de Développement Humain (IDH), qui prend en compte non seulement le revenu par habitant, mais aussi l'espérance de vie et le niveau d'éducation. Or, avec un IDH semblable à celui de la France en moyenne sur la période considérée (2002-2010), l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Belgique, le Danemark et la Finlande atteignent tous un niveau de bien-être bien plus élevé.

## 2. Indice de Développement Humain et Niveau de satisfaction. Moyenne 2002-2010



Champ : individus âgés de 16 à 65 ans ; pays de l'Europe de l'Ouest présents à chacune des 5 vagues (2002-2010).

Source : Les données sont issues de l'enquête *European Social Survey* (2002-2010).

## Des différences entre pays persistantes dans le temps

Comment expliquer cette déficience française ? L'une des premières questions qui se posent est celle de l'ancienneté du phénomène. Pour le comprendre, on aimerait identifier le moment où il est apparu. Malheureusement, les données « subjectives » ne sont disponibles que depuis le début des années 1970, notamment pour l'Europe, grâce à l'enquête annuelle Eurobaromètre (auprès d'environ mille habitants par pays et par enquête). Or, il s'avère que position de la France par rapport aux autres pays ne s'est pas modifiée depuis le début de la période (graphique 3). Le bonheur déclaré fluctue au cours du temps, notamment suivant le cycle des affaires, mais la courbe qui représente le bonheur français (ou plus exactement, dans cette enquête, le fait d'être satisfait de sa vie) reste constamment en dessous de celles des autres pays d'Europe de l'Ouest.

L'enquête ESS révèle tout de même une sensibilité particulière des Français à la crise : leur satisfaction chute davantage que dans d'autres pays en 2008. Le niveau de satisfaction vis-à-vis de l'économie passe nettement en dessous de la moyenne allemande depuis le milieu des années 2000 (graphique 4).

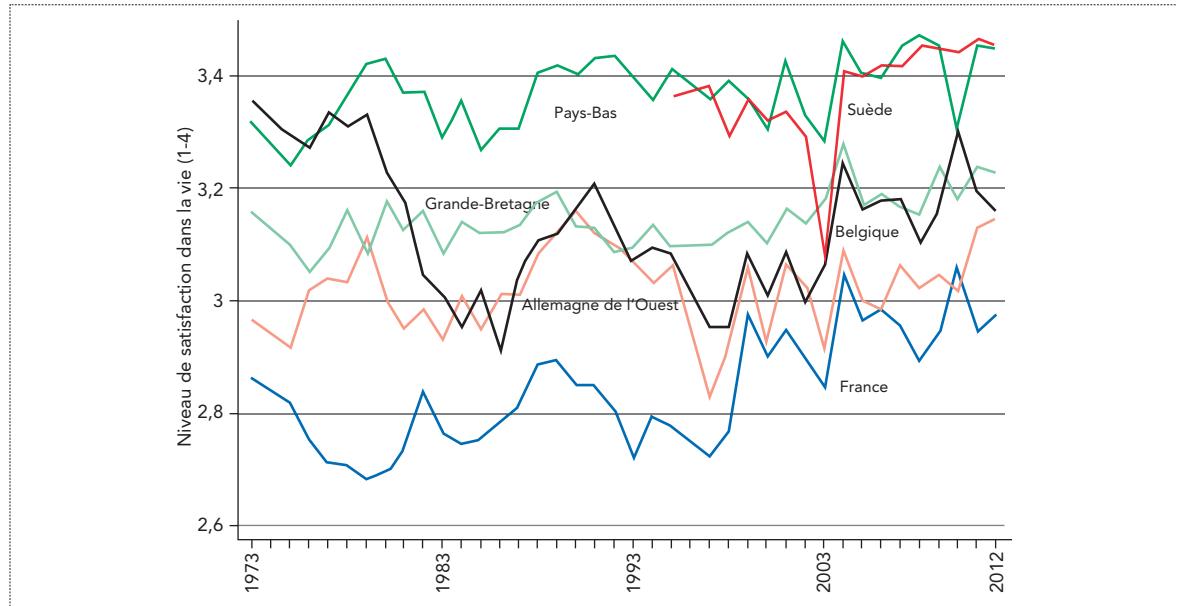
## La dimension culturelle du « moindre bonheur » français

Dans la mesure où ce déficit de bonheur est persistant, on peut se demander s'il est dû aux conditions de vie des Français ou à la manière dont ils perçoivent les circonstances de leur vie. Autrement dit, est-ce leur vie elle-même qui est moins bonne, ou leur « fonction de bonheur », leur capacité à transformer cette vie en bonheur, qui est déficiente ?

Pour le savoir, je me suis appuyée sur l'enquête ESS (2002-2010). J'ai retenu sept pays ouverts depuis longtemps à l'immigration : l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Le raisonnement est le suivant : si le « malheur » français était dû aux circonstances objectives de la vie des habitants, alors il devrait concerner les immigrés comme les Français de souche. Si au contraire il relève davantage de la mentalité, de la culture et des représentations, alors on peut s'attendre à ce qu'il concerne moins les immigrés dans la mesure où ils sont moins imprégnés de cette culture qui, par définition, se transmet au cours du temps, de génération en génération.

La question est donc la suivante : si l'on considère deux immigrés issus de la même région du monde, dont l'un choisit de s'établir en France et l'autre aux

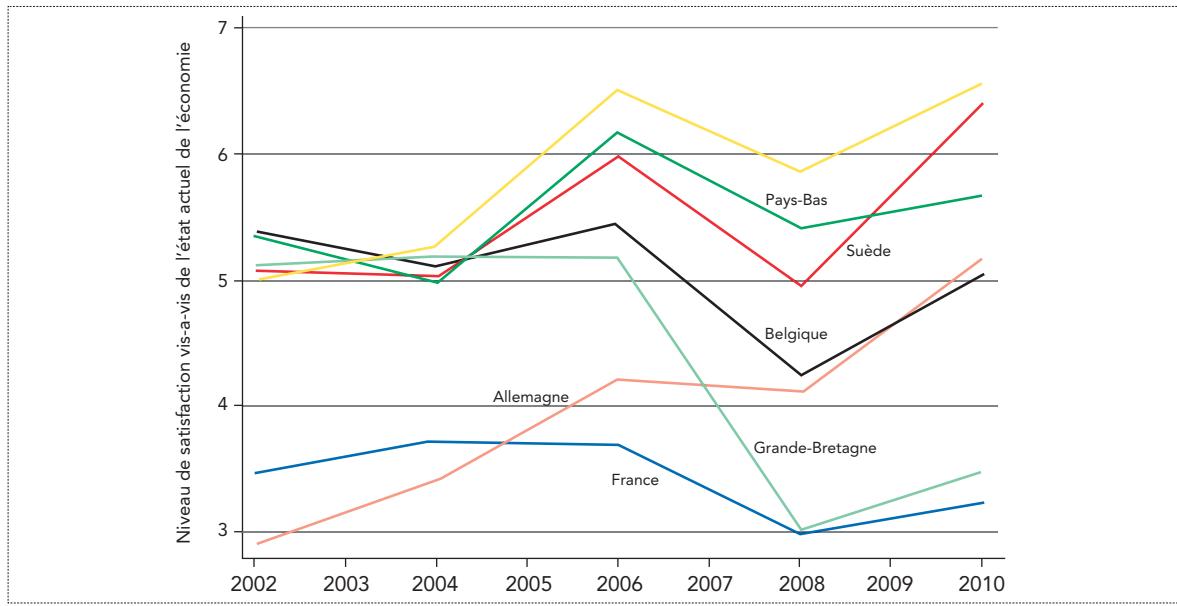
### 3. Niveau de satisfaction dans la vie, 1973-2012.



Champ : individus âgés de 16 à 65 ans.

Source : Eurobarometer.

### 4. Satisfaction vis-à-vis de l'état de l'économie (0-10).



Champ : individus âgés de 16 à 65 ans.

Source : ESS (2002-2010).

**Pays-Bas, le premier sera-t-il moins heureux que le second ou non ?** L'analyse économétrique révèle que, d'une part, les immigrés sont toujours moins heureux que les « natifs » d'un pays donné, mais d'autre part, les immigrés ne sont ni plus ni moins heureux en France que dans la moyenne des pays

étudiés. Notre test suggère donc que le « moindre bonheur » des Français ne peut pas être attribué uniquement aux circonstances objectives de leur vie, mais doit aussi être rapporté à la manière dont ils transforment leurs expériences en bonheur ressenti. En systématisant cette analyse des diffé-

rences entre population immigrée et non-immigrée, on peut vérifier que la « mentalité » ou la « culture » française expliquent la plus grande partie de cette perte en ligne du bonheur français. Ainsi, la différence de bonheur moyen entre les Français et les Belges ne s'explique que pour 20 % par des circonstances différentes ; 80 % de la différence sont dus aux « coefficients » de transformation des circonstances sur le bonheur.

Si l'insatisfaction française est en partie de l'ordre de la représentation, on devrait la retrouver chez les Français vivant à l'étranger. Effectivement, on constate que ces derniers, même s'ils sont un peu plus heureux que leurs compatriotes restés en France (un probable effet de sélection) se déclarent tout de même moins heureux que les autres Européens expatriés hors de leur pays d'origine. (On raisonne, comme toujours, à âge, sexe, éducation et revenu identiques). On peut également vérifier que le niveau de bonheur déclaré par les immigrés européens est corrélé avec celui des habitants de leur pays d'origine, un autre signe de la dimension culturelle du bonheur.

Enfin, si l'aptitude au bonheur est en partie culturelle, elle doit être formée en grande partie au cours de l'enfance et de la socialisation primaire. C'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur le rôle de l'école. Malgré la petite taille de l'échantillon, on peut constater que les immigrés ayant été scolarisés en France dans leur prime enfance se déclarent par la suite moins heureux que ceux qui ne l'ont pas été.

Ces résultats suggèrent donc que le moindre bonheur des Français prend sa source dans leur vision du monde plutôt que dans les circonstances objectives de leur vie.

## Le pessimisme est un équilibre

Il appartient à la recherche future d'élucider les raisons de cette culture de l'insatisfaction. Esquissons quelques pistes à explorer. Tout d'abord, comme Yann Algan l'a souligné dans ce volume, le moindre bonheur français va de pair avec un fort pessimisme et une projection difficile vers l'avenir. Toutes les questions relatives à l'avenir l'illustrent, notamment au sein de la vague 3 de l'enquête (2006) : *Partagez-vous les affirmations suivantes : je suis optimiste quant à mes perspectives futures personnelles ; la vie devient de plus en plus difficile pour les gens du pays, il est difficile d'être optimiste sur l'avenir du monde*. Or, la recherche a mis au jour le rôle crucial

des anticipations dans le bien-être, notamment des anticipations de progression<sup>[1]</sup>.

Mais les anticipations constituent également la pièce centrale de la décision et de l'action économique. C'est pourquoi le pessimisme, n'est pas seulement un état d'esprit, c'est également ce que les économistes appellent un équilibre, une anticipation auto-réalisatrice. Le fait d'être pessimiste décourage d'entreprendre un projet incertain, à cause de l'issue négative qu'on lui assigne, fermant la porte au bénéfice de l'innovation. Cette réticence au changement conduit en moyenne à un résultat médiocre, qui renforce à son tour le pessimisme des agents. On peut donc faire l'hypothèse d'un cercle vicieux, auto-entretenu de pessimisme.

## Frustration relative

L'autre grande piste d'explication du pessimisme et du malheur français pointe non pas vers l'avenir, mais vers le passé. En effet, la recherche en économie du bonheur a abondamment montré que les jugements de satisfaction étaient le plus souvent relatifs à une autre de référence, un point de comparaison. Le défaut de bonheur français serait-il lié à la permanence d'une référence au passé, un passé perdu et idéalisé, celui de la grandeur de la France des Lumières, de la francophonie, des Trente glorieuses, etc. ?

Une autre leçon de la recherche en économie du bonheur est l'importance des comparaisons dans la genèse de la satisfaction<sup>[2]</sup>. Or, si la France reste l'un des pays les plus riches au sens du revenu national, en terme de revenu par habitant elle se situe à présent plus près des pays du sud de l'Europe que des pays les plus prospères. Le graphique 1 illustre bien cette hiérarchie : la France est désormais distancée par la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, etc.

Facteur aggravant, ce classement défavorable est le fruit d'un déclin continu depuis les années 1970. Tous les pays d'Europe de l'Ouest ont connu une croissance positive entre 1970 et 2010. Mais le taux de croissance moyen sur la période est bien plus faible dans le cas de la France : 97 % contre 112 % en Allemagne, 115 % en Belgique, 121 % en Grande-Bretagne (chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)). Il n'est pas étonnant de consta-

<sup>1</sup> Voir Senik C. (2008) « Is Man Doomed to Progress? » *Journal of Economic Behavior and Organization*, 68 (1), p. 140 à 152.

<sup>2</sup> Clark A., Frijters P. et Shields M. (2008) « Relative Income, Happiness and Utility : An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles », *Journal of Economic Literature*, 46(1), p. 95 à 144.

ter que c'est dans le domaine de l'économie que l'insatisfaction des Français est la plus marquée.

Pourraient donc être à l'œuvre les deux mécanismes de frustration relative que nous avons évo-

qués : le jeu des comparaisons entre pays, et la comparaison par rapport à son propre passé. Ces mouvements au long cours pourraient alors s'être cristallisés sous la forme d'une attitude culturelle.

## BIBLIOGRAPHIE

- Algan Y., Cahuc P. et Shleifer A. (2013),** « *Teaching Practices and Social Capital* », *American Economic Journal : Applied Economics*, vol. 5, n° 3, p. 189 à 210.
- Algan Y. et Cahuc P. (2013),** « *Trust, Institutions and Economic Development* », in *Aghion Ph. et Durlauf S. (eds), Handbook of Economic Growth*, vol. 2A, Elsevier.
- Algan Y., Beasley E., Tremblay R. et Vitaro F. (2013),** « *The Long-Term Effect of Early Childhood Pro-Social Behavior* », Document de travail Sciences Po.
- Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012),** *La Fabrique de la défiance... et comment en sortir*, Albin Michel, Paris.
- Almlund M., Duckworth A.L., Heckman J.J. et Kautz T.D. (2011),** « *Personality Psychology and Economics* », *IZA Discussion Papers*, n° 5500, février.
- Anderson L.R., Jennifer M.M. et Jeffrey M. (2004),** « *Social Capital and Contributions in a Public-Goods Experiment* », *American Economic Review*, vol. 94, n° 2, p. 373 à 376.
- Arrow K.J. (1972),** « *Gifts and Exchanges* », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 1, n° 4, p. 343 à 362.
- Banfield E.C. (1958),** *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York.
- Coleman J.S. (1990),** *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.
- Dubet F. (1991),** *Les Lycéens*, Seuil, Paris.
- Dubet F., Duru-Bellat M. et Vérétout A. (2010),** *Les sociétés et leur école*, Seuil, Paris.
- Ermish J., Gambetta D., Laurie H., Siedler T. et Uhrig N. (2007),** « *Measuring People's Trust* », *ISER Working Paper Series*, 2007-32.
- Fehr E., Fischbacher U., Schupp J., von Rosenbladt B. et Wagner G.G. (2003),** « *A Nation Wide Laboratory. Examining Trust and Trustworthiness by Integrating Behavioral Experiments into Representative Surveys* », *CEPR Discussion Papers*, n° 3858.
- Glaeser E.L., Laibson D.I., Scheinkman J.A. et Souter**
- C.L. (2000),** « *Measuring Trust* », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 3, p. 811 à 846.
- Heckman J.J., Moon S.H., Pinto R., Savelyev P. et Yavitz A. (2010),** « *The Rate of Return to the Highscope Perry Preschool Program* », *Journal of Public Economics*, vol. 94, n° 1-2, p. 114 à 128.
- Merle P. (2005),** *L'élève humilié. L'école : un espace de non droit ?* PUF, « *Éducation et Formation* », Paris.
- Ostrom E. (1990),** *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press
- Putnam R.D. (2000),** *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Putnam R.D., Leonardi R. et Nanetti R.Y. (1993),** *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press
- Robin A. (2000),** *Culture and Pedagogy : International Comparisons in Primary Education*, Blackwell Publishers, Oxford and Boston.

# A l'occasion des **journées de l'économie de Lyon**, la Documentation française vous recommande :

**OUVRAGES  
EN VENTE  
SUR LE SALON**



Bilan de l'économie française 2013  
PE n°3074 – 4,70 €



Quelle fiscalité pour demain?  
PE n°3039 – 4,70 €



Le déclin industriel  
PE n°3040 – 4,70 €



Énergie, l'heure des choix  
PE n°3058 – 4,70 €



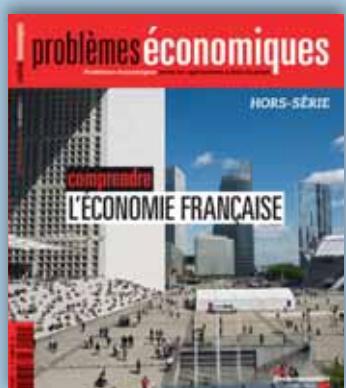
Commerce extérieur et compétitivité  
PE n°3059 – 4,70 €



Renouveau du dialogue social  
PE n°3063 – 4,70 €



Compétitivité 2.0  
PE n°3067 – 4,70 €



Comprendre l'économie française  
PE Hors série n°1 – 4,70 €



Comprendre les crises économiques  
PE Hors série n°2 – 4,70 €



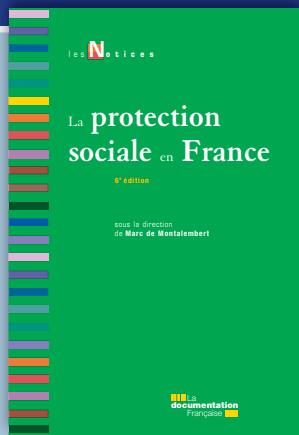
Comprendre le marché du travail  
PE Hors série n°3 – 4,70 €



Comprendre les politiques économiques  
PE Hors série n°4 – 4,70 €



**À quoi sert la BCE ?**  
Réflexe Europe Débats – 2013 – 9 €



**La protection sociale en France**  
Les notices – 25 €



**Ils dirigent le monde...**  
Questions internationales n°63 – 9,80 €



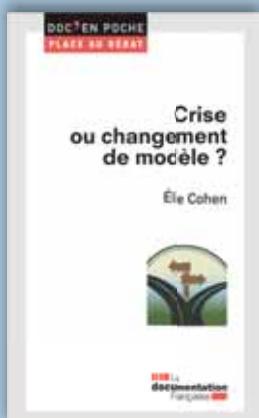
**La France dans le monde**  
QI n°61-62 – 11,80 €



**Fiscalité : à l'aube d'une révolution ?**  
Cahiers français n°373 – 9,80 €



**La finance mise au pas ?**  
Cahiers français n°375 – 9,80 €



**Crise ou changement de modèle ?**  
Doc en poche – Place au débat – 7,90 €



**L'industrie française décroche-t-elle ?**  
Doc'en poche – place au débat – 7,90 €



**L'âge d'or des déficits :**  
**40 ans de politique budgétaire française**  
Les études de la Documentation française – 19,50 €

**OUVRAGES  
EN VENTE  
SUR LE SALON**

# DE L'ABSENCE DE CONFIANCE DANS L'AVENIR

**PATRICK ARTUS, DIRECTEUR DE LA RECHERCHE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE NATIXIS**

**LE POINT DE VUE DE SYLVIE GOULARD, DÉPUTÉE AU PARLEMENT EUROPÉEN,  
GROUPE ALLIANCE DES DÉMOCRATES ET DES LIBÉRAUX POUR L'EUROPE (ADLE)**  
« DE LA MONNAIE À L'ÉCONOMIE ... JUSQU'À L'UNION ? »

## PATRICK ARTUS

Les enquêtes effectuées dans la zone euro montrent, toutes, la faiblesse de la confiance dans l'avenir ; ce constat s'accompagne souvent de l'idée qu'il suffirait de rétablir la confiance pour que la croissance reparte en Europe. Mais cette absence de confiance s'auto-entretient : elle conduit les ménages à augmenter leur épargne au détriment de leur consommation, ce qui se traduit, à son tour, dans un climat général où la confiance est au plus bas, par une décélération des efforts déployés de la part des entreprises en matière d'investissement ainsi que dans le domaine de la recherche et développement.

En résultent des résultats médiocres en termes de productivité et de progrès technique, une croissance potentielle insignifiante, et, par voie de conséquence, l'ajournement de toute perspective d'augmentation du niveau de vie, ainsi que la difficulté à faire face au vieillissement, présent et surtout à venir, de la population, et à réduire les taux d'endettement, tous facteurs contribuant à miner davantage encore la confiance.

L'absence de confiance n'est donc pas simplement un problème relevant de la psychologie ; elle est à l'origine de mécanismes réels de l'économie, tout en s'en nourrissant.

Le manque de confiance est observable dans l'ensemble de la zone euro, sauf en Allemagne, en Autriche, en Finlande et aux Pays-Bas. Il est particulièrement prononcé en France, en Espagne, en Italie. Selon une opinion largement répandue, le retour de la confiance, grâce à l'action de dirigeants politiques ayant une vision de long terme de leur pays et élaborant des stratégies en toute transparence, devrait permettre de relancer la croissance dans la zone

euro (voir graphique 1 et tableau 1). À notre avis, ces conditions ne sont pas suffisantes pour combattre la perte de confiance en l'avenir, dans la mesure où celle-ci s'auto-entretient à partir des effets qu'elle a elle-même produits sur l'économie.

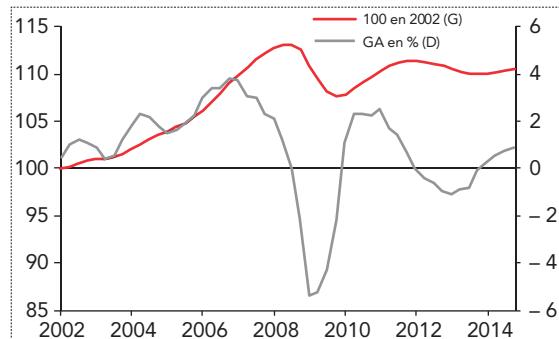
Si l'on compare la zone euro et les États-Unis, l'absence de confiance se traduit en Europe par des effets plus accentués qu'Outre-Atlantique :

- le taux d'épargne des ménages y est plus élevé (voir graphique 2a), ce qui contribue à réduire leur demande (voir graphique 2b) ;

- l'investissement des entreprises se contracte (voir graphique 3a), notamment celui destiné aux nouvelles technologies (voir graphique 3b), de même que leur effort en matière de recherche et développement (voir tableau 2).

Les investissements des entreprises de la zone euro et leur implication dans la R & D étant plus faibles que ceux de leurs homologues des États-Unis, les gains en termes de productivité du travail

### 1. évolution du produit intérieur brut dans la zone euro (en volume)



GA : glissement annuel

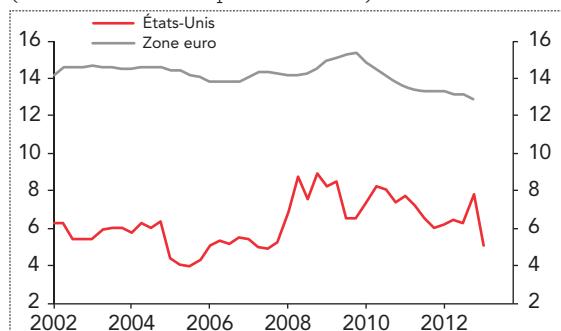
Sources : Datastream, prévisions NATIXIS.

### 1. Perception de la situation économique (opinions optimistes en % du total des réponses)

Pays	Décembre 2010	Décembre 2011	Décembre 2012	Mai 2013
Allemagne	63	61	63	62
France	12	5	7	3
Espagne	7	4	2	4
Italie	14	5	5	4
Belgique	31	19	21	27
États-Unis	19	21	31	33
Royaume-Uni	13	8	13	21
Japon	9	8	6	27
Chine	72	55	64	66
Inde	87	68	68	62
Corée	39	21	15	17
Indonésie	48	46	50	41
Brésil	62	56	55	42
Mexique	25	30	35	31
Argentine	39	52	37	25
Russie	27	30	26	30
Pologne	28	27	20	16
Hongrie	6	2	5	13

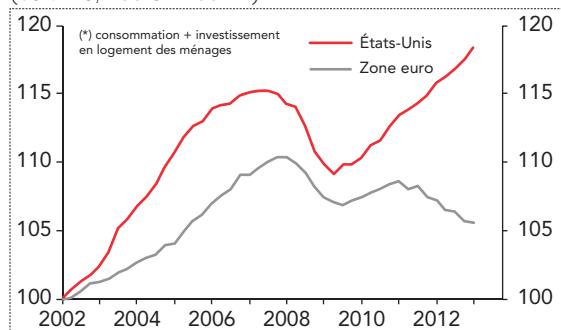
Sources : IPSOS, The Economic Pulse of the World ; NATIXIS

### 2a. Taux d'épargne brut des ménages (en % du revenu disponible – RDB)



Sources : Datastream, prévisions NATIXIS.

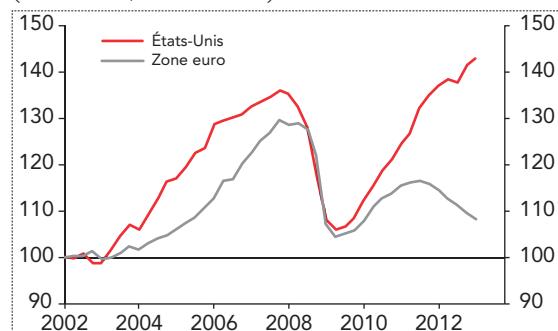
### 2b. Demande des ménages (1) (volume, 100 en 2002:1)



1. consommation + investissement en logement des ménages.

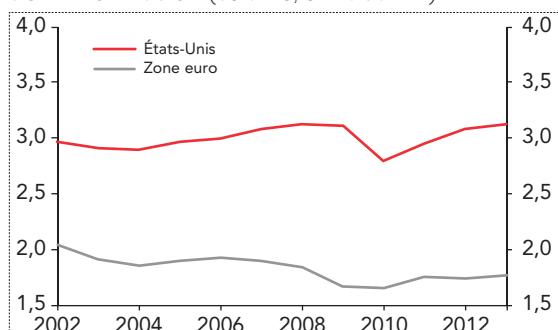
Sources : Datastream, BEA, Eurostat, NATIXIS.

### 3a. Investissement productif (en volume, 100 en 2002)



Sources : Datastream, NATIXIS.

### 3b. Investissement en technologies de l'information (volume, en % du PIB)



Sources : Datastream, OCDE, NATIXIS.

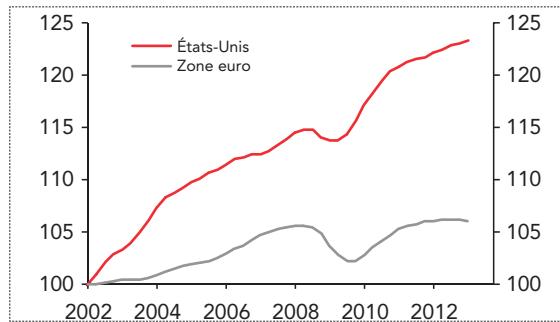
## 2. Recherche et développement privée (en % du PIB en valeur)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
États-Unis	1,83	1,81	1,77	1,80	1,86	1,93	2,04	2,03	1,93	1,89	...
Zone euro	1,21	1,20	1,18	1,18	1,20	1,22	1,27	1,29	1,28	1,30	...

Sources : OCDE ; Eurostat

### 4a. Productivité par habitant

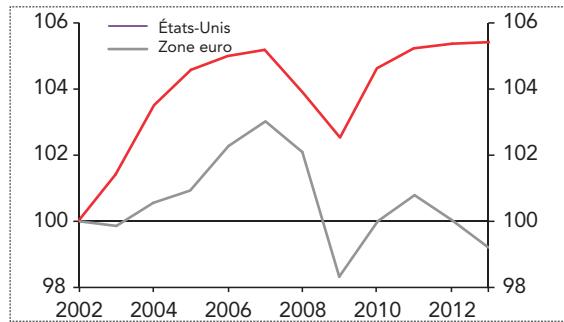
(100 en 2002)



Sources : Datastream, BLS, ONS, BCE, NATIXIS

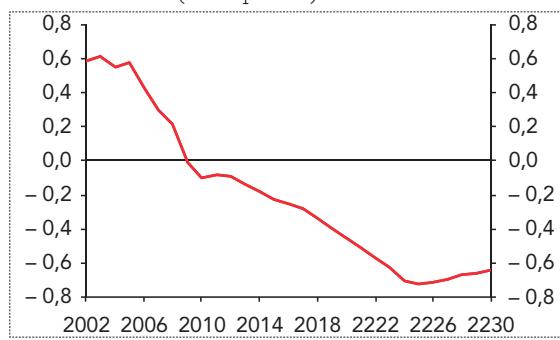
### 4b. Productivité globale des facteurs

(100 en 2002)



Sources : Datastream, OCDE, NATIXIS

### 5. Zone euro : croissance de la population de 20 à 60 ans (en % par an)



Sources : Census Bureau, FMI, NATIXIS

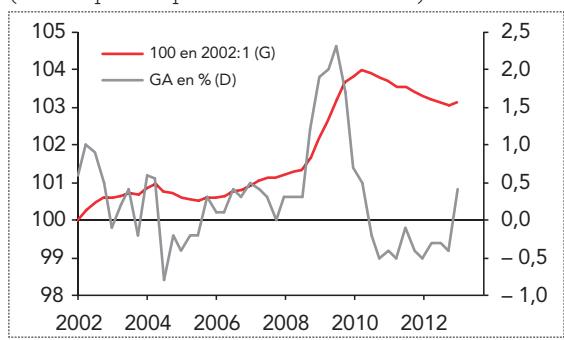
(voir graphique 4a) et d'innovation ainsi que de progrès technique (illustrés par la progression de la productivité globale des facteurs, voir graphique 4b) y sont moindres.

L'absence de confiance dans la zone euro y entraîne donc, via les mécanismes décrits ci-dessus, une croissance potentielle très faible (voir graphique 1), qui, compte tenu des gains de productivité (graphique 4a) et du vieillissement de la population (voir graphique 5), devrait se situer autour de 0,2 – 0,3 % par an.

Sans croissance potentielle, il ne peut y avoir de confiance dans la mesure où :

– il n'y a pas de perspective d'augmentation du niveau de vie (voir graphique 6) : le salaire réel par tête n'a ainsi augmenté que de 3 % entre 2002 et 2013 dans la zone euro ;

### 6. Zone euro : salaire réel par tête (déflaté par les prix à la consommation)



GA : glissement annuel

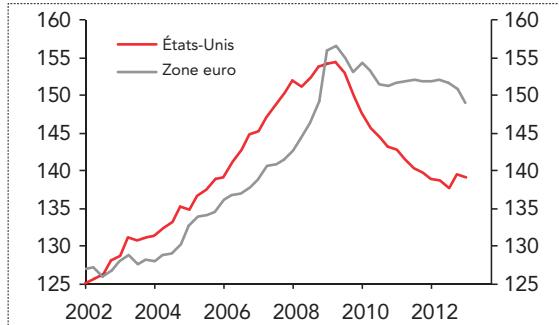
Sources : Datastream, BCE, NATIXIS

– les gains de productivité seront entièrement affectés aux dépenses liées au vieillissement (voir tableau 3), et ne contribueront donc pas à accroître le revenu des jeunes actifs ;

– le désendettement devient de moins en moins soutenable (voir graphique 7a), pesant d'autant sur la demande intérieure (voir graphique 7b).

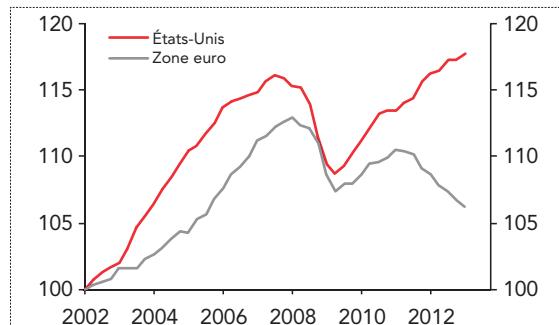
En conclusion, l'absence de confiance ne peut pas être seulement considérée comme relevant seulement de facteurs psychologiques. Elle est un phénomène complexe, à l'origine d'évolutions économiques (recul de la demande des ménages, de l'investissement des entreprises, faiblesse de la croissance potentielle et du progrès technique) qu'elle n'a de cesse d'alimenter. Il y a donc lieu de penser qu'il existe un cercle vicieux auto-entretenu autour de l'absence de confiance, fort difficile à rompre.

**Ta. Dette des ménages et des entreprises**  
(en % du PIB en valeur)



Sources : Datastream, FED, BCE, NATIXIS

**Tb. Demande intérieure**  
(en volume, 100 en 2002)



Sources : Datastream, BEA, Eurostat, NATIXIS

### 3. Projections des dépenses publiques de retraite et de santé (en % du PIB)

#### Retraite

	1998	1999	2000	2005	2006	2007	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Allemagne	8,4	8,5	8,8	9,2	9,0	8,7	10,8	10,5	10,9	11,4	12,0	12,4	12,7
France	10,7	10,7	10,5	10,9	10,9	11,1	14,6	14,4	14,4	14,5	14,9	15,2	15,2
Espagne	8,3	8,1	8,2	8,0	6,5	6,5	10,1	10,4	10,6	10,5	10,6	11,3	12,3
Italie	9,3	10,7	11,2	11,6	11,6	11,7	15,3	14,9	14,5	14,4	14,5	15,0	15,6

#### Santé

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allemagne	8,2	8,3	8,3	8,3	8,5	8,6	8,2	8,3	8,1	8,0	8,2	9,0	8,9
France	8,0	8,1	8,0	8,1	8,4	8,6	8,7	8,8	8,7	8,7	8,4	9,0	8,9
Espagne	5,3	5,3	5,2	5,1	5,2	5,8	5,8	5,9	5,9	6,1	6,5	7,1	7,1
Italie	5,4	5,4	5,8	6,1	6,2	6,2	6,5	6,8	6,9	6,6	7,0	7,4	7,4
	2015	2020	2025	2030	2035	2040							
Allemagne	8,4	8,6	8,8	9,0	9,1	9,3							
France	8,3	8,5	8,7	8,9	9,1	9,3							
Espagne	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2	7,4							
Italie	6,4	6,6	6,7	6,8	7,0	7,1							

Sources : Panorama des pensions 2012 ; Commission services ; EPC ; OCDE

## LE POINT DE VUE DE SYLVIE GOULARD

« DE LA MONNAIE À L'ÉCONOMIE...  
JUSQU'À L'UNION ? »

L'expression « Union économique et monétaire », utilisée depuis la création de l'euro, est très révélatrice<sup>[1]</sup>. Le volet monétaire de l'Union européenne a été réalisé d'emblée, avec une monnaie unique et une banque centrale à caractère fédéral, indépendante, dotée d'un mandat aussi étroit que précis. Puis, la crise a – enfin ! – mis en lumière la nécessité de faire ensemble de l'économie. C'est ainsi que les pouvoirs de la Commission européenne, d'abord cantonnés aux finances publiques, ont été étendus aux « déséquilibres macro-économiques » ; par ailleurs, après quatre années de crise, l'emploi des jeunes ou l'investissement ont commencé à s'imposer au nombre des sujets de discussion des dirigeants. Reste une Union balbutiante, sur laquelle nos efforts devraient porter.

### De la surveillance des finances publiques à une approche économique

Ce serait une erreur de négliger tout ce qu'a accompli l'Union européenne (UE) pour surmonter la crise qui a frappé, à des degrés divers, tous ses États membres. En premier lieu, le Conseil européen s'est réuni, entre 2008 et septembre 2013, plus d'une quarantaine de fois et bien des mesures qu'il a prises auraient été impensables quelques années auparavant tant le schéma de Maastricht – une monnaie sans puissance publique – imprégnait les esprits. Ensuite, certains États ont fait des concessions importantes, en acceptant la création des fonds de secours (le Fonds européen de stabilité financière – FESF, puis le Mécanisme européen de stabilité – MES). Par ailleurs, usant de son pouvoir d'initiative, la Commission européenne a soumis en urgence au Conseil et au Parlement européens de nouveaux textes législatifs visant à mieux encadrer les marchés, à revoir la gouvernance de l'euro ou encore à améliorer la supervision des banques. Ces nouvelles règles permettent notamment un contrôle *ex ante* des budgets des États membres par la Commission, afin de prévenir les dérapages

<sup>1</sup> L'auteur remercie Isabelle Daussun, stagiaire dans son équipe, pour son concours à la rédaction de cet article.

des finances publiques. Mais l'innovation la plus marquante a consisté à étendre les pouvoirs de la Commission au-delà de la surveillance des budgets, en lui confiant celle des déséquilibres macroéconomiques : pour chaque pays, le coût unitaire du travail, l'évolution de la balance des paiements ou commerciale sont désormais suivis de près. Enfin, le Conseil européen s'est emparé – tardivement, il est vrai – des questions de l'investissement (en recapitalisant la Banque européenne d'investissement) et du chômage des jeunes.

La Banque centrale européenne (BCE) a également joué un rôle de premier plan en fournissant des liquidités aux banques et, surtout en s'engageant, à l'été 2012, à faire « tout ce qui serait requis pour préserver l'euro », après que le Conseil européen eut admis la nécessité de réguler les marchés.

### La désaffection des citoyens

Malgré toutes ces interventions, les citoyens des États membres demeurent moroses. Plusieurs sondages<sup>[2]</sup> attestent de leur grande déception envers l'Union européenne. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la cohésion des Européens en souffre, de même que l'image de l'Union dans le monde.

Jamais, depuis les débuts de la construction européenne, le sentiment d'une distance entre le « Nord » et le « Sud » n'a été aussi marqué. Les citoyens allemands ou néerlandais sont peu conscients des efforts consentis dans des pays comme l'Espagne ou la Grèce. En Allemagne, notamment, l'impression fausse domine que le pays a eu à supporter seul le « sauvetage » des États européens les plus durement touchés par la crise. L'apport d'autres partenaires (France et Italie notamment), le caractère des aides (qui sont des garanties ou des prêts et non des dons à fonds perdus), ainsi que l'effet d'aubaine pour l'Allemagne lié au niveau très bas des taux auxquels elle s'endette, sont rarement mentionnés dans le débat public. Quant au « Sud », il ne perçoit pas toujours la gravité des erreurs commises sur le plan national durant les années d'euphorie, ni l'importance des concessions eu égard à l'orthodoxie faites par le « Nord ». Les autorités allemandes, par exemple,

<sup>2</sup> D'après l'Eurobaromètre 78 (automne 2012), en 2009, 27 % des Européens se disaient pessimistes quant au futur de l'Union européenne, un avis partagé par 45 % des personnes interrogées en 2012. Voir également l'enquête de l'institut d'études et de conseil CSA de septembre 2013 pour le média d'actualité Terrafemina.com sur les Français et l'Europe.

ont accepté que soient constitués des fonds de secours pour les économies européennes les plus affaiblies, alors même que la promesse solennelle avait été faite à leurs administrés, lors de la création de l'euro, que les secours mutuels seraient interdits. Les critiques parfois virulentes envers la dureté germanique n'en sont donc que moins justifiées.

## Une erreur de méthode

Faute d'instruments préexistants, la gestion de la crise par l'UE a consisté à chercher, au coup par coup et sans vision d'ensemble, des accords entre les gouvernements. Toutefois, si elle pouvait encore se concevoir « à chaud », cette méthode n'est pas tenable dans la mesure où elle aboutit à la désaffection des citoyens et nourrit les doutes des tiers.

Les conseils européens voient, de temps à autre, s'affronter les chefs d'État et de gouvernement : chacun cherche à protéger autant que possible « ses » contribuables et à tirer son épingle du jeu face à des pays partenaires en théorie, mais rivaux en pratique.

Cette méthode n'est pas non plus démocratique, car en reposant sur l'unanimité, elle accorde les mêmes pouvoirs à tous les États, y compris à ceux qui sont peu peuplés. Comment tolérer, par exemple, qu'une poignée d'États (Luxembourg, Autriche), abritant une infime minorité de citoyens européens, continue à défendre le secret bancaire, au risque d'encourager l'évasion fiscale ?

Le manque de transparence inhérent au mode de fonctionnement du Conseil européen nuit à la compréhension de ses décisions. Des réunions qui, parfois sans raison, se déroulent de nuit, avec une dramatisation inutile, donnent de l'Europe une image piteuse, distante. De plus, en violation des principes de la séparation des pouvoirs, le Conseil européen ne rend des comptes qu'à lui-même. Quand il dépasse sa fonction d'impulsion (article 15 du traité sur l'Union européenne) pour intervenir dans la gestion des pays aidés, il n'y a pas de corde de rappel. Le Parlement européen a dénoncé, à maintes reprises, ces mesures excessivement intrusives, mais cela n'émeut guère les dirigeants nationaux.

Pour mettre en œuvre leur politique dans les pays aidés, les gouvernements ont donné naissance à une sorte de monstre à trois têtes, « la troïka », composée de la BCE, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Commission européenne. En prenant des décisions pour des millions de citoyens sans, elle non plus, rendre de comptes à quiconque, la

troïka alimente la vindicte anti-européenne. Elle sert, en effet, de paravent aux ministres des Finances de l'Eurogroupe : censée négocier avec les gouvernements soumis à un programme d'austérité en échange de soutiens financiers, elle impose sa loi. Dès lors, les pires fantasmes circulent, dans les pays concernés, sur les mesures mises en œuvre, quand bien même des assainissements s'y avèrent absolument nécessaires.

Vendu aux populations comme une source de croissance et de stabilité, l'euro déçoit. En instaurant une monnaie unique sans convergence économique et en omettant d'engager d'autres politiques fondamentales, c'est le préambule du traité de Rome, rappelant que le but de l'Europe est d'« améliorer les conditions de vie et d'emploi des peuples européens », qui a été bafoué. Dans son dernier ouvrage, Pierre Defraigne<sup>[3]</sup> montre ainsi qu'un marché et une monnaie uniques, dépourvus d'une politique fiscale commune, ont pour effet de creuser les inégalités en créant une situation de concurrence déloyale. En outre, des politiques favorisant la transition énergétique et la protection de l'environnement, pourtant très porteuses d'emplois « non délocalisables », n'ont pas été menées. Enfin, la mobilité du travail n'a guère été encouragée par des mesures d'accompagnement ; elle est donc le plus souvent subie, renvoyant des pays comme l'Espagne, l'Irlande ou le Portugal, des décennies en arrière.

De manière plus générale, la politique européenne manque de cohérence et de hauteur. Elle est souvent réactive et quantitative (prônant plus de croissance), alors même que l'enjeu est bien plus d'ordre qualitatif. La raréfaction des ressources planétaires invite à réfléchir à d'autres modes de développement, axés davantage sur la préservation de l'environnement et le bien-être des hommes, comme le soutient notamment Dominique Méda<sup>[4]</sup>. Mais encore faudrait-il que cette option soit recommandée par l'un des organes de l'UE. Or, accaparé par le travail de gestion qui relève des ministres des Finances, le Conseil européen parvient difficilement à impulser de grandes orientations stratégiques et politiques. Quant à la Commission, pléthorique et à la légitimité fragilisée depuis que les élargissements successifs de l'Union ont changé sa nature, elle peine également à remplir cette fonction.

<sup>3</sup> Defraigne P. (2013), *L'Euro, le modèle et la puissance*, Madariaga, College of Europe Foundation, octobre.

<sup>4</sup> Méda D. (2013), *La mystique de la croissance, comment s'en libérer* ?, Flammarion, 18 septembre.

## Quelle union ?

Les gouvernements européens ont pris la décision stratégique de poursuivre l'aventure de la monnaie unique. C'est un choix majeur, heureux, qui appelle toutefois à renforcer résolument l'unité des Européens et, plus encore, le degré de démocratie pratiqué dans la zone euro. Après des années de leur intergouvernemental et de bricolage, le temps de l'union est venu.

Ce n'est qu'un retour à la logique des fondateurs de la monnaie unique, qui savaient parfaitement que sa création appellerait des pas supplémentaires.

Il serait d'ailleurs irresponsable de sous-estimer ce que nos pères ont construit patiemment : un continent en paix où nous pouvons circuler et penser librement, où des valeurs telles que l'égalité entre les hommes et les femmes ou la préservation de la planète sont défendues mieux que nulle part ailleurs. Hormis l'instauration de l'euro, ce sont ces acquis qui méritent d'être préservés, tandis que notre capacité d'action dans le monde doit être démultipliée.

Pour avancer, l'Europe a désormais besoin de chefs d'État et de gouvernement qui assument leurs responsabilités face aux citoyens, en cessant d'affaiblir les institutions communes, et d'imputer à « Bruxelles » ou à l'Allemagne la prise de décisions impopulaires, mais nécessaires.

Ces mêmes gouvernements nationaux, celui de la France en particulier, devraient par ailleurs prendre enfin au sérieux le rôle du Parlement européen. Les Européens se montrent manifestement désireux de ce que les politiques liées à l'euro soient débattues en public par-delà les frontières. Cela suppose que le Parlement européen soit respecté, que ses députés ne soient pas considérés comme « moins légitimes » que les élus nationaux et que leurs décisions ne soient pas tenues pour négligeables, comme ce fut le cas en 2012, quand, à propos de la composition du directoire de la BCE, le Conseil européen a ignoré un avis négatif prononcé lors d'une séance plénière du Parlement.

La déconstruction de l'Union européenne doit cesser, ainsi que l'indifférence et le mépris à l'égard de l'édification d'une démocratie supranationale, ce magnifique projet des Européens qui, à l'épreuve de la crise, est passé au second plan<sup>5</sup>.

L'enjeu des élections européennes de 2014 est là : faire l'Europe enfin au lieu de la confiner dans une Europe des États, inefficace, peu légitime et en décalage avec notre siècle.

---

<sup>5</sup> Goulard S. (2013), *Europe : amour ou chambre à part ?*, Flammarion, Café Voltaire, septembre.

# RÉFORMER L'ÉTAT

**PHILIPPE AGHION, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ HARVARD (CAMBRIDGE, MASSACHUSETTS) ET À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS ET ALEXANDRA ROULET, ANCIENNE ÉLÈVE DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE, PRÉPARE UN PH. D. À L'UNIVERSITÉ HARVARD.**

**LE POINT DE VUE DE CLAUDE BARTOLONE, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.**  
« LA FRANCE ENTRE REBOND ET DÉCLIN ? »

## PHILIPPE AGHION, ALEXANDRA ROULET

Depuis la fin des années 1990, les pays européens ont pris conscience de leur retard de croissance par rapport aux États-Unis et de la nécessité de s'orienter vers une économie du savoir et de l'innovation. Cependant, les implications pour la politique économique, qui ont découlé de cette réflexion, ne se sont dégagées que progressivement. La première étape fut, en mars 2000, celle de l'Agenda de Lisbonne pour la période 2000-2010 : les pays européens prenaient acte de leur retard en matière d'innovation par rapport aux États-Unis et recommandaient d'investir davantage dans la recherche et le développement (R&D) ainsi que dans l'enseignement supérieur. La deuxième étape a été marquée par la publication, respectivement en juillet 2003 et en novembre 2004, des rapports Sapir et Kok : tous deux montrent qu'il ne sert pas à grand-chose d'investir dans la R&D pour promouvoir l'innovation si ces investissements ne s'accompagnent pas de réformes structurelles visant à libéraliser les marchés, en particulier ceux du travail et des biens et services, afin d'accroître la concurrence et le turnover dans les différents secteurs de l'économie. Mais c'est avec la troisième étape, qui a fait suite à la crise financière de 2008, que s'est imposée l'idée de la nécessaire réforme de l'État, notamment pour pouvoir concilier réduction des déficits publics et soutien à l'innovation et à la croissance. Ce constat a conduit les gouvernements à remettre en cause le traditionnel État-providence, mais à la question de savoir par quoi le remplacer, ils ont deux réponses opposées. D'un côté, l'approche néolibérale prône le retour à un État minimal ; de l'autre, l'approche dite de la social-démocratie de l'offre se prononce pour un État stratège qui investit et protège tout en ciblant ses investissements vers les domaines porteurs de croissance.

## L'État-providence a fait son temps

Pendant la période faste des Trente Glorieuses, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la crise pétrolière de 1973, qui s'est caractérisée par une croissance forte et un quasi-plein-emploi, l'expansion des pays européens a reposé pour l'essentiel sur le « rattrapage », c'est-à-dire sur la reconstitution des stocks de capital et sur l'imitation technologique. L'organisation économique était dominée par les activités de grandes entreprises, soit publiques, soit fortement subventionnées par l'État, avec relativement peu d'ouverture au commerce extérieur, peu de concurrence sur les marchés des biens et des services, et peu de flexibilité sur le marché de l'emploi (la norme, pour un travailleur, était de passer toute sa vie professionnelle au sein d'une seule et même entreprise).

Dans ce contexte, pour assurer le plein-emploi et le bien-être social, l'État disposait de trois leviers d'intervention. En premier lieu, un secteur public étendu lui donnait la possibilité d'orienter la politique industrielle. Ensuite, des politiques « keynésiennes » lui permettaient de gérer le cycle macroéconomique : dans le cadre d'une économie relativement fermée et reposant peu sur l'innovation, on pouvait en effet impulser l'activité en augmentant la dépense publique, sans craindre que cela profite à un pays voisin. Enfin, l'État-providence permettait de régler les problèmes sociaux résiduels à coups de subventions et de revenus de substitution (protection sociale, allocations familiales, etc.).

Depuis les années 1980, ce modèle a cessé de fonctionner. Nous sommes entrés dans une ère où la croissance des pays développés est

tirée non plus par l'imitation technologique, mais par l'innovation<sup>[1]</sup>. Dans une économie désormais ouverte et tournée vers l'innovation, de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois sont créés en permanence, tandis que d'autres sont détruits ; d'où l'importance, pour l'État, non pas tant de contrôler directement les entreprises, mais de les réguler. De même, dans une économie mondialisée, la gestion macroéconomique par la demande perd de son efficacité, car relancer la dépense publique peut se traduire par un creusement du déficit commercial, et non par une reprise de l'activité domestique. La France en a fait l'amère expérience entre 1981 et 1983, lorsque l'encouragement de la consommation a profité essentiellement à ses partenaires, en stimulant davantage les importations que la production nationale : les Français, disait-on alors, se mettent à acheter des magnétoscopes japonais, tandis qu'ils délaissent les Renault 5 ! Enfin, l'État-providence, théorisé par William Beveridge dans les années 1940, est entré en crise : maintenant, il ne s'agit plus seulement de compléter les petits salaires, mais également d'accompagner les individus dans un parcours professionnel plus mobile que par le passé, où l'on change plus fréquemment d'emploi ou de métier.

Ce modèle « keynésien » ayant vécu, il est nécessaire de relever, avec d'autres outils et de nouvelles perspectives, les défis imposés par la mondialisation des échanges et le passage à une économie de l'innovation. Dès lors, deux choix sont possibles : soit, comme le proposent les néolibéraux, minimiser le rôle de l'État ; soit, comme nous le faisons dans cet article, affirmer les prérogatives de l'État tout en redéfinissant son rôle.

## Moins d'État...

Pour les conservateurs néolibéraux, l'État représente une entrave à la liberté et à l'initiative individuelles. L'État-providence, quant à lui, est accusé de « fabriquer » des assistés vivant des revenus de substitution que leur offre le système, au lieu d'être incités à devenir des entrepreneurs indépendants. Dès lors, la solution se situerait donc dans la réduction au maximum de la taille de l'État et dans la limitation des interventions du gouvernement, notamment en abaissant les impôts ainsi que les

dépenses publiques, et en effectuant des privatisations de masse. Ce désengagement de l'État a été la ligne directrice du thatchérisme et du reaganisme, dans les années 1980, et elle continue d'inspirer David Cameron au Royaume-Uni et le Parti républicain aux États-Unis. Elle s'appuie sur deux idées sous-jacentes : en premier lieu, l'amélioration du bien-être collectif résulte moins de la multiplication des prestations sociales que de la maximisation de la croissance et de l'emploi, et en second lieu, réduire les impôts et les dépenses publiques (dans le but d'entraîner à la baisse les taux d'intérêt) permet de stimuler l'activité économique parce que, ce faisant, on maximise les revenus des entreprises et donc leur incitation à générer de la croissance et de l'emploi. Un tel scénario renvoie à la théorie du ruisseau (trickle-down) selon laquelle, en s'enrichissant, les entreprises enrichissent l'économie tout entière et les citoyens à tous les échelons.

Ce raisonnement a le mérite de la clarté et de la simplicité. Malheureusement, il omet de prendre en compte trois paramètres essentiels. Tout d'abord, sous couvert de favoriser la libre concurrence et de « remettre les gens en mouvement », le néolibéralisme abandonne bien souvent les plus fragiles et les plus vulnérables. Ensuite, les contraintes de crédit limitent la capacité des entreprises ou des individus à emprunter pour réaliser leurs projets d'innovation, de formation ou d'évolution de carrière. Enfin, les entreprises ont tendance à négliger les effets de leurs décisions (choix de procédés de production, politiques d'embauche, délocalisation, etc.) sur le capital humain, le patrimoine technologique, l'environnement, en un mot, sur la croissance. Dans le jargon économique, on parle d'« externalités » socioéconomiques, que les entreprises ou les individus privés n'« internalisent » pas lorsqu'ils font leurs choix d'investissement. C'est l'ensemble de ces considérations qui amène certains à rejeter le paradigme néolibéral et à revendiquer, au contraire, une réaffirmation de l'État, mais d'un État plus stratégique.

## ... ou un État stratégique

Comment stimuler la croissance tout en maîtrisant les déficits publics et en préservant l'harmonie sociale ? Cette croissance durable qui ne laisse personne sur le bord de la route et que l'on désigne, en anglais, par l'expression « inclusive growth » implique que soient réunis trois grands principes.

Selon le premier, l'État, pour accroître l'efficacité de ses investissements et respecter ses contraintes en matière budgétaire, doit cibler ses domaines d'intervention et se concentrer sur ceux qui sont porteurs de croissance. Comment identifier ces domaines ? Comment l'État peut-il éviter ou corriger des erreurs d'orientation ?

<sup>1</sup> En effet, la mondialisation nous met directement en concurrence avec d'autres pays « imitateurs », mais qui disposent d'une main-d'œuvre moins coûteuse ; la seule façon de survivre à cette concurrence est d'être parmi ceux qui inventent les nouveaux procédés ou produits, autrement dit ceux qui innoveront « à la frontière technologique ». Voir Acemoglu D., Aghion P. et Zilibotti F. (2006), « Distance to Frontier, Selection and Economic Growth », *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, n° 1, p. 37 à 74.

Il y a deux types de ciblage. Tout d'abord, au nom du ciblage dit horizontal, l'État stratège investit dans l'éducation de base (la Finlande sert de modèle à cet égard), la recherche fondamentale et l'université, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) innovantes ; il aide également à la mobilité sociale et professionnelle, car, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, l'innovation entraînant la création et la destruction continues d'activités et d'emplois, il va devoir aider les individus, via la formation professionnelle, à rebondir plus facilement d'un emploi à un autre. Le ciblage vertical, quant à lui, fait référence à la sélection par l'État de secteurs d'activité « prioritaires ». La difficulté est alors de définir les critères qui vont présider au choix de ces secteurs : les externalités de croissance, ou d'autres objectifs tels que la préservation de l'environnement, les progrès de la médecine et l'allongement de l'espérance de vie...

Deuxième principe, l'État doit encourager des changements de gouvernance dans les secteurs où il investit. Par exemple, la Finlande obtient de meilleurs résultats que la France aux tests élaborés dans le cadre du *Programme for International Student Assessment* (*Programme international pour le suivi des acquis des élèves – PISA*) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui mesurent la qualité de l'enseignement primaire et secondaire, alors que les deux pays consacrent une fraction équivalente de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses d'éducation. À quoi tient cet écart ? Autre exemple, les universités britanniques sont mieux placées que les françaises, selon les classements académiques de Shanghai et du *Times Higher Education*, alors que la dépense publique par étudiant y est moindre. Y a-t-il des leçons à tirer des comparaisons internationales sur la relation entre la gouvernance des universités et leurs performances en matière de recherche ou d'insertion professionnelle ? Un troisième exemple est fourni par la politique industrielle. D'un côté, la concurrence stimule l'innovation, de l'autre, l'existence d'externalités de croissance et les imperfections des marchés du crédit peuvent justifier des interventions sectorielles de l'État. La question est alors de savoir comment concilier le ciblage vertical et la nécessité de préserver la concurrence dans les différents secteurs d'activité. Autrement dit, quel est le juste milieu entre une vision néolibérale, fermement opposée à toute politique industrielle, et le colbertisme du *top-down*, des filières, et des trente-quatre plans de « reconquête industrielle »<sup>[2]</sup> ? Comment repenser la gouvernance de la politique industrielle de façon à ce qu'elle soit en phase avec la concurrence, mais également pour faire en sorte que

<sup>2</sup> Présentés en septembre 2013, ces plans fédéreront grands groupes et PME autour de secteurs prioritaires et seront soutenus par l'État. Par ailleurs, sur les filières industrielles, voir dans ce même numéro, l'article de Louisa Toubal et de Louis Gallois.

les investissements publics qui s'avèrent non productifs dans certains secteurs ne soient pas reconduits ?

Le troisième principe, enfin, veut que l'État gère le cycle macroéconomique en adoptant une approche par l'offre plutôt que par la demande. La doxa keynésienne traditionnelle (celle de l'État-providence) consiste à réagir à une récession en augmentant la dépense publique dans tous les domaines pour relancer la consommation des ménages (selon le multiplicateur keynésien, quand on stimule la demande, on encourage les entreprises à investir et à embaucher), dépense financée, en partie, par l'endettement et, en partie, par l'impôt qui, dès lors, n'est pas perçu comme un outil de croissance, mais plutôt comme le moyen de résorber les déficits. Tout au contraire, l'État stratège se place du point de vue des entreprises : dans la mesure où, dans un contexte de ralentissement de l'activité et d'encadrement du crédit, le cycle économique peut contraindre les firmes, à réduire leurs investissements innovants, il se doit d'engager des politiques macroéconomiques (fiscales et monétaires) contracycliques dans le but de les aider à traverser cette mauvaise passe<sup>[3]</sup>, celles-ci pouvant prendre, par exemple, la forme d'un soutien à l'innovation tout au long du cycle économique. Ceci étant – les Suédois l'ont bien compris – la réduction de la dette et des déficits publics rend plus facile la mise en œuvre d'une politique contracyclique. En effet, plus la dette est faible, moins il est coûteux pour l'État de s'endetter durant les périodes de récession, car il inspire confiance aux prêteurs, sûrs de retrouver leur mise une fois passées les années sombres.

L'État stratège, c'est aussi un État qui se dote d'une fiscalité moderne, à savoir tout à la fois plus efficace, plus transparente, plus progressive, et qui est particulièrement lourde sur la rente sans pour autant décourager l'épargne et l'investissement innovant. Tel est le défi que la Suède a su relever en 1991 lorsqu'elle a entrepris sa grande réforme fiscale. Auparavant, le système comportait un impôt sur le revenu dont le taux marginal atteignait 88 % sur la tranche supérieure (il n'y a pas de contribution sociale généralisée – CSG – en Suède) ; un impôt sur le capital, également progressif, dont le taux marginal maximum était de 72 % et le taux moyen de 54 % ; un impôt sur les sociétés de 58 % ; un impôt sur la fortune (qui ne rapportait guère plus de 2,5 milliards d'euros par an) et un impôt sur les successions<sup>[4]</sup>. La réforme de 1991

<sup>3</sup> En même temps, il faut laisser agir les stabilisateurs automatiques (augmentation des prestations sociales, baisse des impôts) pour éviter que la demande ne s'effondre durant les périodes de ralentissement de l'activité, d'autant que les entreprises prennent évidemment en compte leurs perspectives de ventes lorsqu'elles investissent dans l'innovation.

<sup>4</sup> Ces deux derniers impôts ont été supprimés respectivement en 2007 et en 2004.

visait à rapprocher ce système de ceux des autres pays d'Europe du Nord. Tout d'abord, a été mis en place un dispositif « dual » dans lequel les revenus du travail demeurent soumis à un impôt progressif, tandis qu'est appliqué aux revenus du capital – notamment productif – un taux forfaitaire de 30 %. Ensuite, est entré en vigueur un abaissement significatif du taux marginal de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, qui est passé de 88 % à 57 %<sup>5</sup>, ainsi que du taux de l'impôt sur les sociétés de 58 % à 30 % (il sera ramené à 26 % en 2009, puis à 22 % au 1<sup>er</sup> janvier 2013). Enfin, nombre de niches fiscales ont été supprimées. Cette réforme a produit des effets non négligeables sur l'économie suédoise, notamment en stimulant l'épargne (le taux d'épargne brut a augmenté de 9 % en 1990 à 12,86 % en 2011) ainsi que l'innovation (entre 1990 et 2010, le nombre annuel de brevets pour 1 000 habitants y a progressé, de 1 à 2,5, contre respectivement 0,8 et 1,25 en France). En outre, le revenu total provenant de l'impôt s'est accru par rapport à celui obtenu en 1991. Certes, il n'équivaut plus aujourd'hui qu'à 47 % du PIB (soit une plus forte proportion qu'en France jusqu'à la dernière Loi de finances de 2013), contre 53 % en 1991, mais la croissance a été telle depuis 1991 que le ratio actuel de 47 % représente davantage de richesse que les 53 % d'avant la réforme.

L'État stratège, c'est enfin un État qui consolide la démocratie. Le débat, la libre circulation des idées, le droit de contester comptent parmi nos biens les plus précieux. Mais, d'un strict point de vue économique, la démocratie est également favorable à la croissance, notamment parce qu'elle encourage l'innovation et permet de réduire la corruption en contribuant à la transparence des politiques publiques. De façon plus concrète, comment s'assurer que les interventions ciblées de l'État (par exemple en matière de politique industrielle) ne seront pas entachées de favoritisme ou de clientélisme, sous la pression de groupes d'intérêts sectoriels ?

## Quelles implications pour la France ?

Aujourd'hui la France doit faire face à un double défi : endiguer un long processus de déclin industriel et de retard croissant en matière d'innovation, tout en réduisant les déficits et la dette publics. Pour ce, il lui faut d'abord remettre à plat ses missions et dépenses publiques – comme d'autres l'ont fait avant elle, notamment le Canada, les pays scandinaves et les pays rhénans – afin de déterminer lesquelles sont indispensables pour parvenir à une « inclusive growth »

<sup>5</sup> Le taux marginal maximum de 57 % s'applique aux revenus supérieurs à 50 000 couronnes (soit 5 900 euros) par mois.

et lesquelles peuvent, au contraire, être abandonnées. Dans ce cadre, un examen particulièrement minutieux des dossiers de l'assurance maladie, et à terme, des retraites s'impose.

Ensuite la France doit engager une réforme fiscale en profondeur, afin de se doter, dans les cinq ans à venir, d'un système semblable à ceux qui prévalent chez ses voisins d'Europe du Nord et qui se caractérisent, en premier lieu, par leur simplicité et leur transparence, avec notamment pour principal effet la suppression de la totalité ou, du moins, de la majeure partie des niches fiscales ; et en second lieu, par un impôt progressif sur les revenus du travail dont les taux marginaux maximums ne dépasseraient pas 60 %, mais forfaitaire (entre 25 et 30 %) sur les revenus du capital. De tels systèmes ont fait preuve de leur efficacité en termes à la fois de rendement de l'impôt (permettant de financer des services publics de qualité), de maîtrise des inégalités et d'incitation à l'innovation.

La France dispose de nombreux atouts : une natalité élevée ; une épargne supérieure à celle de la plupart des autres pays développés ; des systèmes de transport et de télécommunications parmi les plus performants au monde ; des enseignants et des chercheurs de premier plan ; des entreprises à la frontière technologique dans des secteurs aussi stratégiques que le nucléaire, l'aéronautique, la pharmacie ; un patrimoine culturel qui contribue à en faire la première destination touristique au monde... En même temps, la société est toujours en grande partie fondée sur les connivences et les priviléges, est entravée par son corporatisme et la défiance des citoyens<sup>6</sup>, et peine à réformer ses institutions et ses modes d'organisation. À cet égard, un autre grand chantier est à engager, celui de la mobilité sociale et du décloisonnement : il faut introduire la culture de la seconde chance dans le système éducatif, faire sauter les barrières entre universités et grandes écoles, et celles entre les grands corps de l'État et la société française dans son ensemble, puis réformer de fond en comble le système de formation professionnelle (actuellement fort coûteux et qui ne concerne qu'un chômeur sur six).

Réformer l'État, c'est donner à la France les moyens de moderniser de façon consensuelle, et donc solide, à la fois ses institutions et son appareil productif, afin qu'elle puisse pleinement mobiliser ses atouts, prendre toute sa place dans l'économie mondialisée et garantir à tous ses citoyens une croissance forte, juste et durable.

<sup>6</sup> Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éditions rue d'Ulm, collection CEPREMAP.

## LE POINT DE VUE DE CLAUDE BARTOLONE

« LA FRANCE ENTRE REBOND ET DÉCLIN ? »

La France et l'Europe ne traversent pas simplement une crise. Nous sommes en train de changer de monde. Pour le meilleur et pour le pire. Si l'on prend la longue vue, mon regard se porte d'abord sur les effets de la mondialisation sur nos sociétés et nos économies. En effet, la question principale est de savoir s'il y a une place pour la France et l'Europe dans le nouveau monde.

### Le coup d'avance sur la mondialisation

Depuis la fin des Trente Glorieuses, la mondialisation a bouleversé l'économie des pays développés et a frappé d'abord les plus vulnérables. La désindustrialisation est un de ses visages de la mondialisation. Elle s'est traduite en France par la destruction de 750 000 emplois industriels depuis 2000. Les délocalisations, c'est un autre visage de cette mondialisation dont les salariés les plus vulnérables sont victimes.

L'essor d'une finance court-termiste qui n'est pas au service de l'économie réelle, et qui reste en dehors de toute régulation, est un visage de la globalisation financière.

Face à cette mondialisation qui bouleverse nos sociétés et nos économies, la gouvernance mondiale sur les grands enjeux planétaires (la lutte contre le changement climatique, la régulation financière, l'organisation des échanges commerciaux, la volatilité des prix de produits agricoles...) s'instaure doucement comme en attestent la multiplication des enceintes de régulation (G8, G20...).

Nous sommes en train d'entrer dans un nouveau monde, plein d'inconnues. Et il nous faut préparer et aborder sereinement cette transition vers le nouveau monde. La pédagogie sur les mécanismes économiques qui régissent ce nouveau monde est nécessaire, car elle permet de comprendre ce qui détermine la place de la France et de l'Europe. Rien ne serait pire que de laisser croire que nous n'avons pu prévoir le coup d'avance. Le coup d'avance, c'est miser sur les secteurs stratégiques et préparer les transitions pour les secteurs exposés à la concurrence internationale.

Rien ne serait pire que d'installer chez les Français le sentiment de déclassement de l'Europe et de la

France dans le nouveau monde. Les avis des économistes divergent. Les entreprises s'adaptent à cette nouvelle donne. Les Français expriment de plus en plus une demande de protection, voire de frontières, qui doit tous nous interpeller.

La mondialisation, n'est ni coupable, ni heureuse. Mais, dans ce nouveau monde, la France et l'Europe ont toutes leurs chances. Elles peuvent, en se tournant vers ce nouveau monde, trouver de nouveaux relais de croissance. Par exemple, en répondant aux enjeux de nos sociétés contemporaines – allongement de la durée de la vie, croissance de la population mondiale, raréfaction des ressources, préoccupations environnementales, besoin accru de sécurité, nouveaux modes de communication.

### Les voies de la reconstruction de la France

La reconstruction de la France passe par trois idées qui sont de nature à nous réunir.

D'abord, une certaine idée de l'entreprise. L'entreprise, c'est un bien commun. Je ne pense pas qu'il y ait les salariés et les syndicats contre le patronat et le dirigeant de l'entreprise, ou même le travail contre l'actionnariat.

Avant même de vouloir répartir la valeur au sein de l'entreprise, il faut en créer. C'est pourquoi, la France doit retrouver l'esprit d'entreprendre. Mieux, nous devons renouer avec le goût du risque. Je serai toujours du côté de la création. Je serai toujours du côté de l'innovation. Je serai toujours du côté du risque.

Pour cela il nous faut surmonter beaucoup d'obstacles qui empêchent les petites et moyennes entreprises (PME) de croître depuis plus de dix ans : la difficulté d'accès à la commande publique ou aux aides publiques pour l'innovation ou l'exportation ; les délais de paiement encore trop longs ; la complexité administrative qui prend l'énergie du chef d'entreprise ou l'incapacité à se projeter sur les marchés à l'étranger, du fait d'un manque de ressources humaines ou de moyens appropriées...

Et bien sûr, il ne peut y avoir un goût du risque qu'à la condition de s'assurer que nos entreprises ont des marges suffisantes, en particulier pour réinvestir dans l'innovation, la montée en gamme et la conquête des marchés à l'export.

Jean Jaurès avec une petite pointe de malice avait parlé des « misères du patronat » dans sa tribune

publié en 1890 dans *La Dépêche de Toulouse* : « c'est une erreur grave de croire que le socialisme ne s'intéresse qu'à une classe, la classe des ouvriers, des producteurs manuels, et qu'à toute époque, les classes dirigeantes se sont constituées par le courage, par l'acceptation du risque ».

La France doit saluer l'effort de toutes les entreprises qui créent de la valeur sur le territoire, contribuent à en verser une partie à la solidarité nationale, ainsi que de l'emploi. La France doit saluer les salariés qui participent à l'excellence du « *Made in France* », et faire des enjeux de l'éducation et de la formation une priorité, et mettre en place tous les moyens pour que tous les salariés aient leur place dans le nouveau monde.

La France doit retrouver aussi l'esprit d'équipe. Pour sortir de cette crise, nous devrons jouer collectif pour mobiliser au mieux nos talents dans les PME, les jeunes entreprises innovantes et les grands groupes. La tâche de reconstruction économique de notre pays nous impose à tous le devoir de nous serrer les coudes pour constituer le « pack » qui entrera dans la mêlée mondiale.

Rien ne serait pire que de jouer les grands groupes contre les PME, tel syndicat contre tel autre syndicat, ou les salariés contre les dirigeants d'entreprise, les entreprises contre les fonctionnaires.

La confiance dans une équipe est la condition de la transition réussie vers le nouveau monde. Le dialogue social est un facteur de compétitivité. Sa qualité a été nettement améliorée grâce au pari ambitieux, engagé par le président de la République, de la démocratie sociale qui a permis la conclusion d'un accord historique – l'Accord national interprofessionnel – dès la première année du quinquennat.

L'esprit d'équipe impose tout simplement à chacun de jouer à son poste que ce soit sur le terrain mondial ou au sein de l'entreprise, avec en vue un objectif : une France conquérante capable de remporter la bataille de l'emploi.

Il faut aussi une certaine idée de la France. La France de demain sera une grande nation industrielle ou ne sera pas ! Notre pays s'est toujours réinventé. La France va de la machine à tisser aux éoliennes, de la montgolfière à l'Airbus, de la machine à calculer de Pascal à la maîtrise de l'atome.

Onze entreprises françaises plus le groupe European Aeronautic Defence and Space (EADS) se placent dans les cent premières mondiales, alors que notre pays ne contribue que pour 4 % au produit

intérieur brut (PIB) mondial. Cela veut dire qu'aux yeux du monde, les Français sont d'excellents entrepreneurs.

On connaît les atouts de la France : une économie diversifiée, de grands champions nationaux, en particulier dans les secteurs de l'énergie, de la santé, de l'aéronautique et du spatial, une démographie dynamique, et une concentration de cerveaux exceptionnelle.

Cette certaine idée de la France est héritée de notre tradition colbertiste. C'est ce colbertisme volontariste qui permettra de conquérir le monde. Cela passe par la compétitivité qualité, c'est-à-dire la montée en gamme de notre économie. Nous devons aller plus vite, et plus fort que les émergents qui ont une ambition industrielle.

À un moment où la Chine s'apprête à lancer dans un délai de trois à cinq ans le COMAC C-919, un moyen-courrier concurrent de l'A320, où la recherche et développement croît au rythme de 10-15 % l'an dans ce pays, nous devons préparer le coup d'avance.

L'innovation constitue probablement l'un des facteurs les plus déterminants de productivité, de compétitivité et d'emploi. Pourtant, la France, comme quasiment tous les pays européens, accuse un retard manifeste dans ce domaine. Il ne faut pas oublier que depuis le début de ce nouveau siècle, la part du PIB consacrée à la recherche et au développement stagne autour de 2 % du PIB, contre 2,7 % aux États-Unis et 3,4 % au Japon.

C'est pourquoi, autant la sanctuarisation du crédit d'impôt recherche que la reconduite du programme d'investissements d'avenir me paraissent d'excellentes initiatives.

En matière de recherche et d'innovation, l'État a un rôle primordial dans la création de l'écosystème d'innovation en permettant un partage des connaissances, du savoir-faire et des ressources entre les acteurs publics et privés. Le rôle d'entraînement de l'État dans les nouvelles technologies est primordial, et sera d'autant plus utile que des choix clairs auront été faits.

En tout état de cause, le coup d'avance pour la France, ce n'est pas la course aux bas salaires. Car ce serait le déclassement garanti pour les industriels français et européens. La course à l'innovation et à la qualité est, au contraire, un gage de création de valeur.

Enfin, l'Europe doit être forte, faute de quoi nos entreprises et nos citoyens sont confrontés aux

vents de la mondialisation, et cela sans préparation, ni protection.

Aujourd'hui, le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace vers l'Asie, comme en attestent les négociations actuelles sur l'accord de partenariat transpacifique entre les États-Unis et les pays d'Asie.

Pour le reste du monde, l'Europe est le plus grand marché intérieur avec 500 millions de consommateurs. Mais cette Europe ne doit pas être seulement un marché incapable d'élaborer depuis dix ans de nouveaux projets susceptibles de faire de ce continent une puissance industrielle du XXI<sup>e</sup> siècle.

Il faut sortir de l'ensablement de l'Europe, car le monde bouge vite. Il n'est pas normal que la réciprocité, en matière de marchés publics ne soit pas garantie par nos concurrents étrangers pour nos entreprises. Si l'Europe doit être ouverte, elle ne peut être offerte.

Une Europe forte se doit de défendre ses intérêts stratégiques (défense, transports, télécommunications, énergie, économie numérique, cybersécurité) pour faire émerger des acteurs économiques de taille critique capables de concurrence les autres géants mondiaux. L'Europe en a été capable par le passé, notamment en faisant émerger des champions comme le groupe Airbus (ex-EADS).

L'Europe doit cesser d'avoir la politique industrielle honteuse. La mise en place d'une politique européenne en la matière, concentrée sur les intérêts stratégiques des vingt-huit États membres, est primordiale pour entrer dans le nouveau monde sur un pied d'égalité avec les autres grands groupes étrangers protégés et soutenus par leurs États. Celle-ci doit primer sur le droit de la concurrence.

Il nous faut retrouver la force du projet historique porté par les pères fondateurs de l'Union

européenne, la Communauté économique du charbon et de l'acier et l'Euratom dans le secteur de l'énergie.

L'initiative d'une Communauté européenne de l'énergie lancée par le président de la République participe ainsi de la construction de cette Europe forte qui me semble d'ailleurs nécessaire pour aborder le défi principal pour les générations futures : la transition écologique.

Nous voulons préserver les générations futures d'un choc social et environnemental. Notre modèle économique hérité de la révolution industrielle doit profondément se transformer. Mais il faut préserver notre compétitivité en garantissant à nos industriels des faibles coûts énergétiques. En même temps, il faut lutter contre le changement climatique en favorisant une meilleure consommation et un mix énergétique équilibré.

La croissance, c'est une croissance verte qui passe par des investissements d'avenir destinés à la transition écologique, le développement des énergies renouvelables et des éco-industries, la sobriété énergétique, la convergence vers un nouveau modèle de production au niveau européen.

L'objectif d'atteindre d'ici 2020 une part des énergies renouvelables de 20 % de la production énergétique totale de l'Union européenne, n'est pas une contrainte. C'est une perspective politique qui doit nous amener tous à nous mettre en mouvement pour faire émerger une industrie de pointe et des gisements de nouveaux emplois, mieux qualifiés.

Il nous faut ainsi retrouver une certaine idée de l'entreprise, une certaine idée de la France et une certaine idée de l'Europe pour préparer la transition vers un nouveau monde où chacun des citoyens et des salariés, ainsi que chacune des entreprises doivent avoir leur place.

# À QUOI SERVENT LES FILIÈRES INDUSTRIELLES ?

**LOUISA TOUBAL, CHARGÉE D'ÉTUDES, LA FABRIQUE DE L'INDUSTRIE**

**LE POINT DE VUE DE LOUIS GALLOIS, COMMISSAIRE GÉNÉRAL À L'INVESTISSEMENT, PRÉSIDENT DE LA FABRIQUE DE L'INDUSTRIE**

## LOUISA TOUBAL

« Filière aéronautique », « filière électronique », « filière santé »... , le terme de filière connaît un regain d'intérêt depuis quelques années, notamment dans les débats sur la politique industrielle<sup>[1]</sup>. Le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg, appuyé par le Conseil national de l'industrie (CNI), a d'ailleurs sélectionné depuis janvier 2013 quatorze filières industrielles stratégiques destinées à « construire la carte de la France productive des années 2020 » et à mettre fin à la désindustrialisation du pays.

L'idée est assez intuitive pour être rassembleuse, notamment parmi les entreprises qui recherchent ensemble les conditions de leur compétitivité. Mais la filière est également une notion assez floue, parfois même galvaudée, car il n'en existe pas de définition universellement acceptée. L'utilisation de ce terme peut finir par dépendre des décisions que l'on souhaite promouvoir. À l'extrême, il devient un outil de communication, profitant des effets de mode.

Quel est donc l'apport d'un raisonnement en termes de filières pour porter une politique industrielle ambitieuse ? Cette approche, mobilisatrice à certains égards, ne risque-t-elle pas de cantonner l'action politique dans un cadre restrictif, voire dépassé ? En particulier, exclut-elle les entreprises multi-filières ou encore celles pratiquant des fertilisations croisées dans le cadre des pôles de compétitivité ?

<sup>1</sup> Cet article est une synthèse d'une étude réalisée par Thibaut Bidet-Mayer et Louisa Toubal pour le *think tank* La Fabrique de l'industrie. Dans son intégralité, ce document comprend notamment de nombreuses contributions d'experts, complétant le travail des auteurs. Voir Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013).

Le cas de l'Allemagne est particulièrement riche d'enseignements : on n'y trouve pas de politique de filières. L'action des pouvoirs publics s'oriente en effet plutôt vers un soutien général à la compétitivité du tissu industriel, en s'attachant en particulier à assurer un cadre réglementaire propice au développement économique (climat des affaires, qualification des salariés, etc.).

## Qu'est-ce qu'une filière ?

### Un concept flou

Même si l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en propose une définition<sup>[2]</sup>, la compréhension pratique de ce que désigne une filière est encore variable selon les auteurs. Comme l'écrivit l'économiste Christian Stoffaës dès 1980, « la notion de filière déborde de la nomenclature du système productif conçue en branches et secteurs et transcende son découpage en primaire, secondaire et tertiaire »<sup>[3]</sup>. Certains auteurs définissent une filière par l'orientation vers un « marché » ou un « consommateur final ». D'autres l'analysent par les liens étroits tissés entre différents acteurs et leur rôle dans une chaîne de valeur. Dans les cas les plus simples où il existe quelques grands donneurs d'ordre qui fabriquent un type de produit bien identifié (un avion, une voiture, un téléviseur...), on peut définir la filière correspondante comme la réunion de ces donneurs d'ordre et de leur chaîne de sous-traitants « dédiés ». Quoi qu'il en soit, les problèmes

<sup>2</sup> « La filière désigne couramment l'ensemble des activités complémentaires qui concourent, d'amont en aval, à la réalisation d'un produit fini. On parle ainsi de filière électronique (du silicium à l'ordinateur en passant par les composants) ou de filière automobile (de l'acier au véhicule en passant par les équipements). La filière intègre en général plusieurs branches ». (source : [www.insee.fr](http://www.insee.fr))

<sup>3</sup> Stoffaës C. (1980).

de bornage de la filière (identification de ses contours, de sa structure, de son fonctionnement) compliquent son analyse. L'absence de méthode unifiée pour découper le système productif en filières peut ainsi conduire à des représentations, des analyses et, *in fine*, à des recommandations d'actions variées.

### Un concept évolutif

Le concept de filière varie non seulement selon les auteurs mais a également évolué au cours du temps, désignant des réalités très différentes et servant précisément à appréhender les transformations des systèmes productifs. Cette notion est d'abord apparue à la fin des années 1950 pour analyser le secteur agricole et, plus spécifiquement, la distribution des produits issus de l'agriculture. C'est à partir de la décennie 1960 que ce terme s'est diffusé avec la planification, qui rendait nécessaire l'analyse des liaisons entre les différentes industries – amont et aval – et entre les différentes composantes d'une industrie. La représentation de l'économie en filières répondait ainsi au souhait politique d'investir dans des grands programmes industriels et technologiques, une période qualifiée par l'économiste Élie Cohen de « colbertisme high tech »<sup>[4]</sup>. Ces projets feront émerger des réussites marquantes : le lanceur Ariane, Airbus, le train à grande vitesse (TGV), le Minitel, le parc électronucléaire... mais aussi des échecs : le Concorde, le Plan calcul...

Dans les années 1980 et 1990, la globalisation de l'économie a remis en cause la pertinence du concept de filière. Cette période a été marquée par l'internationalisation des entreprises et l'optimisation de leur chaîne d'approvisionnement à une échelle mondiale via des formes inédites de coopération (sous-traitances, alliances, etc.). De nouvelles pratiques de gestion et de contrôle sont apparues, faisant appel à des modalités de partenariat complexes et exploitant les opportunités offertes par la télématique et l'automatisation. Assez naturellement, le concept de filière a été profondément remis en cause dans son acception initiale. Son analyse s'est enrichie d'autres approches comme celles de chaîne globale de valeur et de *supply chain*.

<sup>4</sup> Cohen É. (1992).

## Un outil de référence pour la politique industrielle française

### La politique récente en faveur des filières

La notion de filière a été remise au goût du jour avec les États généraux de l'industrie (EGI). Leur tenue, entre fin 2009 et début 2010, a en effet permis d'identifier les principaux handicaps de l'industrie française, notamment le manque de solidarité entre les grands donneurs d'ordre et le tissu fragile de leurs fournisseurs, et d'aboutir à un consensus : l'approche par filière paraît la plus appropriée « pour permettre aux entreprises, petites et grandes, de communiquer ensemble »<sup>[5]</sup> et pour impulser des relations sur un mode partenarial et solidaire.

C'est dans cette optique qu'a été créée la Conférence de l'industrie (2010), renforcée et refondée sous le nom de Conseil national de l'industrie (CNI) en février 2013. Cette structure a un rôle central dans la mise en mouvement des entreprises et des grands groupes composant les filières : organe de concertation associant les pouvoirs publics et les acteurs de l'industrie (fédérations professionnelles, grands industriels, organisations syndicales, chambres de commerce et d'industrie, représentants des collectivités territoriales, etc.), elle est le lieu où seront décidées les priorités industrielles de demain. La politique industrielle nationale est ainsi positionnée entre priorisation de l'approche filière et régionalisation de l'action.

La création de ce Conseil s'accompagne du lancement par le gouvernement d'une nouvelle stratégie de filières industrielles, destinée à « permettre de construire la carte de la France productive des années 2020 » et qui repose sur la sélection de quatorze « filières stratégiques » identifiées par le CNI en fonction de leur potentiel de développement et de leur importance en France en termes d'emplois, d'entreprises leaders, etc. Il s'agit des filières suivantes : les services et technologies de l'information et de la communication ; les éco-industries (comportant les industries de l'énergie) ; l'aéronautique ; l'automobile ; le ferroviaire ; le naval ; la chimie et les matériaux (dont la chimie verte) ; l'industrie et les technologies de santé ; le luxe et la création ; les industries des biens de consommation et de l'aménagement ; l'agroalimentaire et les agro-industries ; le nucléaire ; les industries extractives et de première transformation et, plus récemment, la *silver economy* (ensemble des biens, services et solutions destinés aux personnes âgées).

<sup>5</sup> Assemblée nationale (2013).

Des comités stratégiques de filières ont été installés le 8 septembre 2010. Ils réunissent, pour chacune d'entre elles, l'ensemble des acteurs concernés, depuis les matières premières jusqu'au produit final destiné au consommateur. Le CNI a élaboré des contrats partenariaux de filières qui comportent des engagements réciproques entre l'État et les industriels. Ainsi, dans le ferroviaire, l'État a débloqué d'importantes commandes publiques en contrepartie de l'engagement des industriels de développer le TGV du futur d'ici 2018.

Le Programme d'investissements d'avenir (PIA) conditionne les aides distribuées à la capacité des projets à renforcer la structuration des filières industrielles.

### Les apports d'une stratégie « filières »

La représentation de l'économie en filières permet aux différentes parties prenantes de définir ensemble des objectifs, de convenir de priorités, d'orienter et de mutualiser les moyens à mettre en œuvre. Avec cette politique, les pouvoirs publics souhaitent notamment mettre fin aux mauvaises relations commerciales entre donneurs d'ordre et sous-traitants : désamorcer les litiges, avoir des sous-traitants plus compétitifs, faire respecter des codes de bonne conduite...

Pour Agnès Paillard, présidente du Pôle de compétitivité mondial, Aerospace Valley (Aéronautique, Espace, Systèmes embarqués), l'approche filière a permis d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les spécificités du secteur aéronautique et spatial. Ces derniers ont « pris en compte les temps de maturation technologiques et du contexte de certification qui obéissent à des rythmes et des règles propres bien différents de ceux du numérique ou de la santé. Ces contraintes ont un impact important sur les coûts de développement et sur l'appréciation de l'éloignement du marché des projets »<sup>[6]</sup>.

Le regain d'intérêt pour la politique de filière s'est également traduit par le fait qu'ont été répertoriées de nombreuses bonnes pratiques initiées sur l'ensemble du territoire national. On peut, à titre d'exemple, citer les actions menées par le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) et la Plateforme de la filière automobile (PFA) pour répondre à court terme à un besoin d'équilibrage de compétences entre les deux filières. Ces derniers ont saisi l'occasion de la 50<sup>e</sup> édition du salon du Bourget pour instaurer ou resserrer les contacts et les mobilités entre les deux filières qui comportent un socle important de compétences en commun. Plus de 250 salariés

de la filière automobile ont ainsi pu découvrir *in situ* les métiers de l'aéronautique, échanger directement avec des salariés ingénieurs, techniciens et compagnons du secteur, et rencontrer des responsables des ressources humaines des groupes industriels dominants tels que European Aeronautic Defence and Space (EADS), Airbus, Safran, Zodiac Aerospace, Liebherr...

## Les limites d'une approche en termes de filières

### Une définition variable

Parmi les quatorze « filières stratégiques » identifiées par le CNI figurent des secteurs auxquels la notion de filière semble adaptée (aéronautique, automobile, ferroviaire, navale, nucléaire) mais aussi des regroupements beaucoup plus hétérogènes (éco-industries dont énergie, luxe et création, biens de consommation et de l'aménagement). Ce n'est pas parce que le mobilier de bureau et les chaussettes sont parfois achetés par un même client que ces deux domaines constituent pour autant une filière, c'est-à-dire un ensemble d'entreprises fournit une fonctionnalité donnée à un certain type d'utilisateurs, qui englobe toute la chaîne de leurs fournisseurs. Par ailleurs, la sélection du CNI inclut les services et technologies de l'information et de la communication (TIC) ou encore la *silver economy* dont on peut se demander s'ils constituent une filière. Enfin, certaines activités peuvent relever de plusieurs filières (chimie verte et agro-industries, par exemple).

En outre, ces filières prioritaires couvrent l'ensemble du tissu industriel. Ce faisant, le gouvernement souhaite « sauver l'existant », « faire émerger les filières de demain » et « préparer l'industrie d'après-demain ». En d'autres termes, cette politique ambitieuse repose sur une définition à géométrie variable des filières. Elle regroupe diverses mesures de soutien à la compétitivité visant à enrayer la désindustrialisation de la France. Au total donc, certaines des mesures définies comme relevant de la politique de filière s'assimilent davantage à des mesures générales de soutien à la compétitivité. Les acteurs économiques sont alors tentés de se ranger sous la « bannière filière » pour bénéficier d'aides.

### Veiller à l'efficacité des aides

La représentation de l'économie en filières peut induire à la fois des effets d'aubaine pour certains et laisser à l'écart des acteurs qui opèrent dans une logique transversale, inter-filière. Cette distorsion risque de se traduire par une allocation des aides peu optimale.

<sup>6</sup> L'intégralité des contributions d'experts est disponible dans Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013).

D'une part, des entreprises qui travaillent dans une logique inter-filière ne peuvent bénéficier d'aides parce qu'elles sortent du cadre défini par les pouvoirs publics. Pour autant, elles œuvrent à la compétitivité du tissu industriel par les fertilisations croisées qu'elles apportent. A contrario, d'autres entreprises sont éligibles à des aides, alors même qu'elles sont cantonnées dans des segments relativement moins porteurs.

D'autre part, les groupes industriels les mieux organisés savent, moyennant parfois des coûts de transaction élevés, s'adapter aux derniers outils politiques en date et obtenir des soutiens publics, quelle que soit leur logique : grands programmes technologiques, construction d'écosystèmes de croissance à travers l'implication dans les pôles de compétitivité, position de tête de filière servant de locomotive et de mentor à leur réseau de partenaires... Les petites entreprises n'ayant pas les mêmes possibilités, s'appuient parfois sur des officines de consultants, qui se proposent de les aider à s'insérer dans les nouveaux dispositifs ; or, ceux-ci gagneraient en efficacité s'ils étaient à la fois plus stables et plus faciles d'accès.

Agnès Paillard note enfin que le manque d'harmonisation et de coordination entre les procédures de soutien aux filières mises en œuvre par l'État, les régions et parfois d'autres collectivités locales peut être source de difficultés.

## Articuler la politique de filières avec des approches complémentaires

### Tenir compte des porteurs de technologies génériques

Certaines entreprises participent à plusieurs filières ou ont du mal à s'intégrer à l'une d'entre elles. Nombre de fournisseurs de biens intermédiaires, notamment des « champions cachés » spécialistes de technologies génériques, travaillent pour des clients de secteurs et filières variés. Par exemple, la société Clextral conçoit et produit des machines d'extrusion spécialisées, à destination de plusieurs industries : agroalimentaire, industrie papetière, plasturgie, industrie chimique, nucléaire... Dans ce cas, comme dans d'autres, similaires, une entreprise peut avoir du mal à se positionner dans une politique industrielle de filières.

D'une manière générale, les technologies génériques (logiciel embarqué, électronique, simulation numérique, etc.) sont qualifiées de « diffusantes », ou « capacitantes » (*enabling*) justement parce qu'elles s'appliquent à de nombreux secteurs différents. À quelle « filière » rattacher les logiciels de conception

et de simulation de Dassault Systems ou les composants électroniques de ST Microelectronics ? Les biotechnologies sont qualifiées de rouges, vertes ou blanches selon la filière qu'elles approvisionnent (respectivement la santé, le végétal et les applications industrielles). Mais les entreprises qui les produisent sont souvent les mêmes que celles qui les développent. Comment tenir compte de cette complexité dans une politique de filières ?

### Se coordonner avec les réseaux géographiques de coopération

Comme dans le cas des porteurs de technologies génériques, une politique de soutien aux filières peut se priver des effets de fertilisation croisée induits par les *clusters*. Les pôles de compétitivité regroupent en effet des entreprises de secteurs différents sur un même territoire afin de les faire collaborer à un projet commun. L'objectif du Pôle de compétitivité mondial Systematic Paris-Région est, par exemple, de développer les applications du logiciel embarqué pour différentes filières (sécurité, transport, défense) en tirant partie des synergies techniques.

Il faut également souligner que la logique de décision, de concertation et de mise en œuvre dans laquelle s'inscrivent les pôles diffère actuellement de celle des filières<sup>7</sup>. Les comités stratégiques de filière, constitués au niveau national, raisonnent à moyen terme sur des axes de travail susceptibles de fédérer les acteurs autour d'orientations communes, telles que des feuilles de route technologiques. Les pôles de compétitivité, ancrés dans les territoires, concernent, quant à eux, des sujets plutôt « amont » et pré-concurrentiels. L'évolution des pôles, qui devraient passer, dans leur troisième phase, du statut « d'usines à projets » à celui « d'usines à produits », pourrait contribuer au rapprochement de ces deux logiques.

En outre, pour le secrétaire du Club des dix-huit pôles mondiaux de compétitivité, Sylvain Dorschner, il est nécessaire « de penser désormais en inter-filières mais également inter-régionalement, en particulier suite à l'exercice de définition d'une stratégie régionale de spécialisation (S3) – c'est-à-dire d'une politique de créneaux – réalisé par les 236 régions européennes. En ce sens, les comités de filière régionaux auront du mal à trouver leur place car ils s'enferment dans une double logique de territoire et de thème ».

<sup>7</sup> Institut de l'entreprise (2012).

## L'approche allemande : quelles divergences par rapport à la politique française ?

### La priorité aux politiques horizontales

La politique industrielle allemande repose sur des choix et sur une organisation différents de ceux adoptés par la France. L'approche filière en France s'inscrit dans une logique *top-down* avec une forte implication et présence de l'État central, alors qu'en Allemagne l'État fédéral se limite à assurer un cadre réglementaire favorable au développement économique. Cette *Standorpolistik*, c'est-à-dire « politique du site industriel », vise à préserver globalement la compétitivité de l'économie, à travers des incitations à l'innovation (Programme ZIM – Programme d'innovation central pour les petites et moyennes entreprises), à la mise en réseau des acteurs (*Kompetenznetze*, *Spitzenclusters*), etc. Conjugués à la structure décentralisée du pouvoir, qui confère de nombreuses prérogatives aux Länder, ces dispositifs se révèlent propices à l'accompagnement d'écosystèmes économiques performants.

### Une différence de culture stratégique

Si la politique industrielle allemande ne repose donc pas explicitement sur les filières, les notions de coopération verticale et de solidarité entre entreprises le long de la chaîne de valeur sont centrales outre-Rhin. La « culture du partenariat » est en effet défendue par de puissantes fédérations professionnelles bénéficiant d'un ancrage historique fort. Par ailleurs, cette collaboration entre acteurs est facilitée par la concentration géographique de l'activité et par le nombre important d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) et de petites et moyennes entreprises (PME), qui parviennent à établir des relations équilibrées avec les grands donneurs d'ordre.

Au-delà des spécificités historiques et culturelles, la géographe Dorothée Köhler et l'économiste Jean-Daniel Weisz du Köhler Consulting & Coaching voient, entre l'approche filière française et les projets d'avenir industriel allemands, « une différence fondamentale dans la conception de l'efficacité, de la stratégie et de l'action collective, une différence de culture stratégique comme l'illustre le projet Industrie 4.0 »<sup>[8]</sup>.

Ce projet entend dessiner les contours d'une quatrième révolution industrielle portée par la

vision d'une mise en réseau de tous les éléments du processus de production : l'usine ultraconnectée du futur. Industrie 4.0 conçoit l'usine, voire la filière de production dans son ensemble, comme un gigantesque système cyberphysique largement autorégulé par des interactions machine-produit et dont sont attendus des gains en termes de flexibilité et d'agilité, de temps, de qualité et de coûts.

Transversal par nature, ce projet montre de manière exemplaire comment la stratégie *high tech* 2020 lancée au niveau fédéral en 2006 et ciblant dès le départ cinq domaines prioritaires (climat/énergie, santé/alimentation, communication, mobilité et sécurité) s'est transformée à partir de 2012 en un projet que se sont appropriés les entreprises, les fédérations professionnelles et les partenaires sociaux. Les représentants de l'État sont « invités » dans les instances, mais la gouvernance du projet reste entre les mains des acteurs économiques.

## Conclusion

La remise au goût du jour du concept de filière signe le retour d'une politique industrielle volontariste. En effet, l'engagement de l'État se traduit souvent par l'élaboration de grands concepts ordonnateurs, auxquels sont rattachés des outils pour promouvoir une ambition. Cela a, par exemple, été le cas pour les « écosystèmes de croissance » avec les pôles de compétitivité ; les filières en sont une autre illustration. Ce mode de formulation de l'action publique est un moyen non négligeable pour rassembler et fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une même politique.

Le regain d'intérêt pour les filières, depuis les États généraux de l'industrie, a permis de nombreuses actions positives de la part de l'ensemble des parties prenantes. Ces bonnes pratiques méritent d'être plus largement diffusées pour améliorer l'image de l'industrie, trop souvent associée dans l'actualité aux fermetures d'usines, aux grèves et accidents. Le nouveau CNI coordonne les démarches collectives engagées par les différents acteurs (fédérations professionnelles, organismes représentatifs, régions, etc.), en veillant à leur cohérence avec les objectifs nationaux de renforcement de chaque industrie dans la compétition mondiale. Le concept de filière est ainsi devenu un outil de communication et d'organisation de l'action collective, tant pour l'État que pour les corps intermédiaires et les entreprises.

Pour autant, même en jouant sur le flou de sa définition, le concept de filière ne suffit pas à rassembler tous les dispositifs utiles au redéploiement de l'industrie française et ne doit pas enfermer l'action politique dans un cadre trop restrictif.

<sup>8</sup> Köhler Consulting & Coaching (2013).

## LE POINT DE VUE DE LOUIS GALLOIS

La notion de « filière » est devenue peu à peu le Graal des politiques industrielles. Son imprécision conceptuelle permet de l'utiliser de manière parfois excessive mais elle résume et symbolise tout à la fois cette culture de solidarité, d'action collective, d'écosystème, en un mot, de confiance. Agir collectivement au sein d'une filière peut se traduire par divers objectifs : susciter l'innovation, relocaliser des activités industrielles, éléver la compétitivité des entreprises ou développer une stratégie commune d'exportation, par exemple.

Dans une économie de marché, les entreprises mènent bien évidemment avant tout des stratégies individuelles : ainsi, il est normal que le développement d'un produit ou la valorisation de la recherche interne ne soient pas des choses que l'on partage spontanément. En revanche, elles doivent apprendre désormais à identifier des intérêts communs afin de pouvoir collaborer à moindre coût et déployer une ambition collective. Or, elles ne le font pas suffisamment en France.

Le faible nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), 4 600 seulement en France, comme la faible solidarité entre entreprises représentent des carences réelles de l'industrie française. Celles-ci pèsent, d'abord, sur la compétitivité industrielle de la France en la privant du dynamisme de ce type d'entreprises comme des synergies dont bénéficient ses concurrents allemands ou italiens beaucoup plus solidaires, mais elles constituent en outre des freins à l'innovation collaborative et, *in fine*, à la conquête de marchés, que ce soit dans le pays même ou à l'international.

Toutes les entreprises qui fournissent des groupes français, américains ou allemands disent constater la différence. Vues de l'extérieur, à de rares exceptions près, les filières en France ne fonctionnent pas véritablement comme telles : les relations entre les grands donneurs d'ordre, leurs fournisseurs et les sous-traitants sont souvent médiocres, en tout cas, insuffisamment explicitées et organisées et ne permettent pas d'identifier les intérêts communs. Il en est d'ailleurs de même des solidarités territoriales qui se manifestent encore trop peu, même si les pôles de compétitivité constituent une avancée significative dans ce sens.

La solidarité des filières relève d'abord de la responsabilité des entreprises qui les composent. C'est,

en particulier, l'affaire des grands groupes qui en sont les « têtes de pont » ainsi que des organisations professionnelles qui les fédèrent. S'agissant des entreprises, le renforcement des organisations professionnelles (comme le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales – GIFAS – ou la Plateforme de la filière automobile) apparaît plus que nécessaire : du soutien de ces dernières va en effet dépendre leur capacité à jouer un rôle beaucoup plus opérationnel dans la structuration des filières. Le développement de celles-ci ne peut faire l'économie d'un investissement et d'une prise de responsabilité des grands groupes publics et privés.

Certains dispositifs susceptibles d'encourager les acteurs à développer leurs synergies et leurs coopérations devront également être renforcés. Telle, par exemple, l'obligation d'associer les fournisseurs et les sous-traitants aux actions des grands groupes dès lors que ces derniers bénéficient d'aides de l'État. Le lancement de grands programmes du type de ceux soutenus par les investissements d'avenir peut également être l'occasion de rapprochements (par exemple, l'avion du futur, la voiture du futur, les hydroliennes, l'hôpital numérique, etc.). Les structures de coopération qui en découlent – comme les instituts de recherche technologique (IRT) ou les pôles de compétitivité – conduisent les grands groupes, les ETI et les PME à travailler ensemble.

S'agissant du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, il met l'accent sur l'effort collectif et la solidarité au sein des filières industrielles via deux mesures complémentaires :

- La refondation du CNI doit permettre tout d'abord l'élaboration et la mise en œuvre de contrats de filières (stratégie à dix ans, politique de formation, relations grands groupes et PME, démarche collective à l'exportation, mutualisation des achats, co-développement, etc.). Des dispositifs publics en matière d'innovation, des pôles de compétitivité et des investissements d'avenir viendront conforter ces stratégies. Ces dernières sont également à l'origine des trente-quatre plans industriels lancés le 12 septembre 2013 qui visent à fédérer les efforts des acteurs autour de projets communs ambitieux et innovants.

- Des dispositifs sectoriels financés en partie par l'État doivent, par ailleurs, accompagner ces stratégies de filières, dans le cas notamment des plus nouvelles d'entre elles considérées comme prioritaires,

car répondant aux défis de demain (technologies numériques et génériques ; santé et économie du vivant, dont l'agroalimentaire ; transition énergétique). Les groupes privés ont un rôle clé à jouer dans la structuration des filières dans la mesure où leur intérêt à long terme est bien de disposer, sur le sol national, d'un tissu de fournisseurs et de sous-traitants dynamiques et compétitifs.

Dégager une ambition collective de filière doit donc se traduire par des actions concrètes. Celles-ci peuvent porter sur l'élaboration d'une vision à long terme de la filière, mais aussi sur la mise à disposition croisée des structures de formation, les aides à l'exportation, la création de plateformes informatiques communes (plateforme d'achat, par exemple) ou le soutien au regroupement de fournisseurs : il s'agit de renforcer la convergence d'intérêts entre les groupes et leur filière et, partant, leur compétitivité globale.

La filière automobile est une bonne illustration d'un secteur pour lequel l'élaboration d'une stratégie collective s'avère indispensable et profitable à l'ensemble de la chaîne de valeur. L'État et les industriels se sont de fait mobilisés pour répondre au défi de la montée en gamme et du renforcement de la sous-traitance française, et pour saisir les opportunités offertes par le marché en croissance des véhicules propres.

Il convient, enfin, d'insister sur les investissements d'avenir, dont je suis d'ailleurs responsable ! Dès l'origine, ce programme d'investissements a cherché, en effet, à encourager les rapprochements entre acteurs d'une même filière, en finançant des projets permettant d'accroître leur performance (notamment, mutualisation de moyens de conception, de production, de services). Trois exemples permettent d'en mesurer le bénéfice et la portée :

– Le projet Aerotrade (aidé à hauteur de 3,5 millions d'euros), soutenu par Airbus, prévoit la création d'une plateforme mutualisée d'achats de matières premières – SAS Aerotrade – dans la filière aéronautique. La société ainsi constituée se consacrera à l'achat matière (titane, alliages légers, aciers spéciaux).

– Le projet « Défi agroalimentaire 2015 » (2,2 millions d'aide), conduit par l'Association nationale des industries agroalimentaires (ANIA), a pour objectif d'accompagner deux cents chefs d'entreprises de la filière dans la mise en œuvre de plans stratégiques de développement.

– Enfin, le projet « Lacq Cluster Chimie 2030 », porté par la Société béarnaise de gestion industrielle

(Sobegi), concerne la mise en place d'une unité technique pour la production d'énergie et de matières premières destinées à la thiochimie. Le réservoir de gaz naturel de Lacq, producteur de gaz commercial, arrivant à épuisement, un réaménagement des équipements s'impose afin de faire face aux nouvelles conditions d'exploitation. L'unité technique qui sera créée permettra au groupe chimique Arkema de produire de nouvelles molécules et à Sobegi de fournir de l'énergie aux entreprises du bassin à moindre coût. Ce projet permet d'assurer la pérennisation des entreprises sur le bassin, d'envisager l'implantation de PME dans des secteurs innovants (telle la création d'une nouvelle usine par la société Soficar qui fabrique des fibres de carbone) et, plus généralement, de favoriser l'installation de nouvelles entreprises autour de la filière chimie-matériaux (à l'instar du groupe japonais Toray Industries).

L'ensemble des dispositifs du Programme d'investissements d'avenir concourt à cette stratégie. S'il contribue à l'élosion d'un écosystème favorable à l'innovation et la recherche, il s'appuie fortement sur les filières industrielles. De nombreux appels à projets thématiques ont ainsi bénéficié de la collaboration de structures dédiées, comme la Plateforme de la filière automobile (PFA) ou le Conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation pour la construction et les activités navales (CORICAN), leur donnant une légitimité et une visibilité nouvelles par rapport à la filière, afin d'encourager une fois de plus les entreprises à travailler ensemble.

L'exemple de l'aéronautique est emblématique des bénéfices que peut tirer une filière cohérente et habituée à travailler de manière collective. Doté de 1,5 milliard d'euros dans le premier Programme d'investissements d'avenir, la filière s'est mobilisée sous l'égide du Comité pour la recherche aéronautique civile (CORAC) et a présenté en six mois des dossiers d'ampleur correspondant aux problématiques partagées de la filière. Ce modèle de partage d'une feuille de route technologique, articulé avec un leadership assumé des donneurs d'ordres, est en mesure de constituer un véritable aiguillon pour la structuration des autres filières, même si cela peut prendre du temps.

La reconquête de la compétitivité est en effet une œuvre de longue haleine. La persévérance dans l'action, et notamment la structuration des filières industrielles françaises, sera cependant décisive pour renforcer la confiance et retrouver la solidarité qui nous fait trop souvent défaut.

## BIBLIOGRAPHIE

**Assemblée nationale (2013), Auditions de MM. Pascal Faure et Jean-François Dehecq, Commission des affaires économiques, compte-rendu n° 70, 16 avril.**

**Bidet-Mayer T. et Toubal L. (2013),** *À quoi servent les filières ?, La Fabrique de l'industrie, novembre.*

**Conseil national de l'industrie (2012),** *Ensemble, réindustrialiser la France pour la croissance et l'emploi, Rapport annuel 2011, février.*

**Cohen E. (1992),** *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et du Grand Projet, Paris, Hachette Pluriel.*

**Dehecq J.F. (2010),** *États généraux de l'industrie – Rapport final, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, février.*

**Gallois L. (2012),** *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, Rapport au Premier ministre, 5 novembre.*

**Institut de l'entreprise (2012),** « Pôles de compétitivité : transformer

*l'essai », Policy Paper, novembre.*

**Köhler Consulting & Coaching (2013),** « *Industrie 4.0 ou l'avenir de l'industrie en Allemagne : vision, enjeux, méthode », Note d'analyse, juin.*

**Köhler D. et Weisz J.D. (2013),** *Un regard franco-allemand sur la notion de filière, La Fabrique de l'industrie, novembre.*

**Stoffaës C. (1980),** « *Politique industrielle et filières », Revue d'économie industrielle, vol. 13, p. 86 à 99.*

# LA PROSPÉRITÉ DES MÉTROPOLES

**JEAN-CLAUDE PRAGER, DIRECTEUR DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS**

**LE POINT DE VUE DE GÉRARD COLLOMB, SÉNATEUR-MAIRE DE LYON, PRÉSIDENT DU GRAND LYON**

## JEAN-CLAUDE PRAGER

L'urbanisation est une des grandes tendances de l'histoire des civilisations depuis les temps les plus reculés ; elle a connu une accélération avec la révolution démographique, la mondialisation et le progrès technique. Elle est considérée comme une dimension du développement : le taux d'urbanisation d'un pays est relié statistiquement à son niveau de produit intérieur brut (PIB) par habitant, les pays les plus avancés en Europe et en Amérique du Nord affichant des taux plus élevés. Les grandes agglomérations concentrent la richesse de leurs pays : la ville de New York avec 6,3 % de la population représente 10 % du PIB des États-Unis, les chiffres étant de 18 % et de 28 % pour la région de Paris et de 10 % et de 25 % pour São Paulo. Les trois cents plus grandes métropoles du monde représentent 19 % de sa population et 48 % de son PIB<sup>[1]</sup>. La tendance générale à l'urbanisation et à la plus forte croissance des grandes villes se poursuit actuellement, avec cependant une légère inversion dans certains pays avancés comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France au cours des deux dernières décennies<sup>[2]</sup>.

L'urbanisation a deux faces : celle de l'accumulation des richesses et celle de la concentration géographique des difficultés pour les responsables publics. Cette dualité s'avère une constante de l'histoire et aucune des grandes métropoles occidentales n'y a réellement échappé, que ce soit Londres, Paris ou New York. Ceci amène à s'interroger sur la taille optimale des villes, vieille

question sans solution<sup>[3]</sup>. La concentration urbaine comporte bien des avantages économiques et sociaux pour le niveau et la qualité de vie de ses habitants. C'est dans les grandes métropoles que l'on trouve en général une offre artistique diversifiée et de qualité, les meilleures occasions de contacts, les sièges sociaux d'entreprises, les avocats et les médecins les plus réputés. Mais aussi congestions de circulation, atteintes à l'environnement, délinquance, difficultés voire explosions sociales comme à Los Angeles en 1965, et parfois même des révoltes comme celles des printemps arabes ou de Prague.

Dans l'agenda des dirigeants publics en quête de progrès économique et social de leurs villes, la recherche de la prospérité, doublée d'un objectif de soutenabilité dans le très long terme, ressemble donc à une alchimie jamais gagnée d'avance. Au-delà des débats sur la notion même et la mesure de la prospérité des métropoles<sup>[4]</sup>, la question des facteurs y contribuant comporte quelques éléments de certitudes mais beaucoup d'interrogations et de sujets de débats, notamment dès qu'il s'agit de passer aux prescriptions pour l'action publique. La croissance en général et, en particulier, celle des territoires est encore une sorte de mystère<sup>[5]</sup>.

<sup>1</sup> Istrate E. et Nadeau A. (2012).

<sup>2</sup> Kamal-Chaoui L. et Sanchez-Reaza J. (2012) ; Dijkstra L., Garcilazo E. et McCann P. (2013).

<sup>3</sup> Desmet K. et Rossi-Hansberg E. (2012).

<sup>4</sup> Les écrits sur ces questions sont nombreux depuis quelques années, et les médias sont friands de multiples classements faisant appel à de nombreuses composantes ; voir la synthèse de UN-Habitat, *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*. Cet ouvrage définit la prospérité par cinq éléments : la productivité, le niveau des infrastructures, l'inclusion sociale, la qualité de la vie et la soutenabilité environnementale.

<sup>5</sup> Helpman E. (2009).

## Économies d'échelle et coûts de transfert

La ville est une puissante et étonnante construction de l'histoire, du fait de forces maintenant bien expliquées par l'économie géographique, depuis les travaux de Paul Krugman<sup>[6]</sup> : le développement des rendements d'échelle dans les entreprises et les territoires, ainsi que la réduction des coûts de transfert.

Les rendements d'échelle s'observent dans la plupart des secteurs et modèlent la recomposition permanente des chaînes de valeur des entreprises. Les progrès techniques et organisationnels viennent en augmenter régulièrement la liste par l'adjonction de secteurs de services dont on croyait qu'ils n'étaient concernés ni par les gains de productivité ni par les effets d'échelle. Les économies d'échelle sont également collectives, au sein des grandes villes autant que dans certains *clusters* (districts industriels) : chaque entreprise bénéficie de la présence de ses homologues, grâce à un meilleur partage de facteurs dans de nombreux domaines, marchands comme non marchands : facteurs de production, travail, circulation des idées, apprentissage des savoir-faire. Ces « effets d'agglomération » font que le tout est supérieur à la somme de ses parties. Ils engendrent des gains de productivité et expliquent pourquoi les entreprises installées dans les grandes villes sont désireuses et capables de payer des salaires supérieurs à ceux versés ailleurs, malgré des prix fonciers élevés.

Cette tendance à la concentration est renforcée par la réduction des coûts de transfert et de transport qui concerne les biens, les services, les personnes et les connaissances. Si les coûts de transport et de transfert sont élevés, on devine sans peine que les unités de production ont tendance à être plus nombreuses et dispersées car les gains liés aux économies d'échelle sont contrebalancés par des frais de transport importants. À l'opposé, lorsqu'ils sont faibles, on peut imaginer que la totalité de la production sera concentrée dans quelques établissements capables d'exploiter au maximum les rendements d'échelle. L'importance croissante de la circulation des idées dans l'économie accentue le rôle majeur des agglomérations, et ceci paradoxalement, parce que l'on pense, à tort, que l'Internet a supprimé progressivement toute espèce de contrainte liée à la distance dans l'échange des informations.

Ainsi, la construction de l'espace économique est le fruit d'un arbitrage entre rendements d'échelle

<sup>6</sup> En particulier son article séminal « Increasing Returns and Economic Geography » (1990). Pour une approche introductory à l'ensemble de ces questions, voir Prager J.C. et Thisse J.F. (2012).

et coûts de transferts. Ces lois économiques s'appliquent à un espace fortement différencié par la géographie physique, même si ses contraintes s'estompent dans l'économie moderne avec le développement des activités de services et la baisse des coûts de transport<sup>[7]</sup>.

## Caractéristiques du pays d'appartenance

La géographie physique est presque toujours à l'origine des villes qui se sont formées à la rencontre de voies de communication terrestres, fluviales ou maritimes et cette vérité comporte une formidable inertie historique : par exemple, la présence d'un port est un catalyseur du développement économique, au-delà de la seule activité induite par l'activité maritime<sup>[8]</sup> et les trois quarts des vingt plus grandes villes du monde se sont développées autour d'un port<sup>[9]</sup>.

Un autre élément déterminant pour le dynamisme économique d'une métropole a trait aux caractéristiques propres du pays auquel elle appartient et aux politiques globales qui y sont conduites<sup>[10]</sup>. La prospérité de Paris dépend beaucoup de celle de la France, et Londres ou New York sont les emblèmes de leurs pays et de leurs cultures. Ainsi, le niveau de croissance de son pays d'appartenance est le principal facteur explicatif de l'expansion d'une grande métropole<sup>[11]</sup>.

Si l'on dresse une liste des facteurs clés de la prospérité, figure en tête le capital humain, celui-ci recouvrant les connaissances et compétences accumulées au cours de la formation initiale, l'ensemble de l'expérience et des savoir-faire acquis durant la vie professionnelle, y compris la formation continue, mais également les comportements économiques. Un stock plus élevé de capital humain permet d'être plus performant dans les activités professionnelles, facilite les évolutions des organisations, le développement et l'adoption des nouvelles techniques, sans parler de son influence sur la vie sociale et politique. Le capital humain de chacun profite à la société dans son ensemble au-delà de la somme des bénéfices individuels. Il induit des externalités positives et est donc à la fois un bien privé et un bien public. Le lien significatif entre capital humain et productivité individuelle et collective prend la forme d'un engrenage « endogène » car le premier de ces facteurs favorise la croissance et l'investissement, tandis qu'en

<sup>7</sup> Rappaport J. et Sachs J. (2003).

<sup>8</sup> Au-delà des considérations faites plus loin sur les villes-mondes, voir Fujita M. et Mori T. (1996).

<sup>9</sup> UN-Habitat (2008).

<sup>10</sup> D'Costa S., Garcilazo E. et Oliveira-Martins J. (2013).

<sup>11</sup> Istrate E. et Nadeau A. (2012), p. 33 à 40.

retour, des investissements dans des technologies avancées augmentent le besoin en capital humain de haut niveau. Ce dernier est la principale source d'augmentation de la productivité des métropoles, dans la mesure où la richesse et la diversité des talents, regroupés dans une région ou une métropole, y facilitent l'émergence d'idées nouvelles, le niveau d'entrepreneuriat, l'innovation, et leur capacité d'adaptation à l'évolution technologique et aux chocs économiques<sup>[12]</sup>. Les universités et le potentiel de recherche scientifique, public comme privé, sont ainsi devenus une composante majeure de la dynamique économique des métropoles, selon les principes de la théorie de la croissance endogène<sup>[13]</sup>. Ces lieux de production des connaissances contribuent au niveau de qualification des emplois locaux de par leur mission de formation initiale et permanente, l'augmentation du stock de connaissances codifiées, et les effets de diffusion de ces dernières aux entreprises (transfert de technologies, spin-offs, contrats de recherche, consulting des enseignants, rencontres diverses entre entreprises et chercheurs...), la proximité jouant un rôle majeur dans tous ces domaines<sup>[14]</sup>.

## Connectivité externe et interne

Sur le plan externe, connectivité signifie ouverture aux hommes, aux activités et aux idées venus d'ailleurs. Les villes-mondes ont été constamment, dans l'histoire, des plaques tournantes des activités internationales les plus innovantes (commerce international, commerce maritime au long cours, puis finance et services avancés, etc.). Cela a été vrai pour Rome, Bagdad, puis Venise, Séville, Anvers, Amsterdam, et enfin Londres et New York, les deux emblèmes du monde anglo-saxon, qui revendiquent encore cette position. À l'opposé, le repli est un marqueur du déclin. Les cités les plus riches comme Genève, Zürich ou Copenhague ne sont pas nécessairement les villes-mondes les plus importantes, mais ce sont des agglomérations appartenant à des petits pays dotés d'un très haut niveau d'ouverture internationale et de capital humain et qui ont fait preuve dans l'histoire d'une grande capacité d'adaptation à l'évolution économique.

Comme on l'a vu, la force des effets d'agglomération, avantage de la grande ville, dépend de l'intensité et de la qualité des relations internes, sur le marché du travail, entre producteurs et utilisateurs de connaissances. La connectivité interne est une composante majeure de ce que l'on peut

<sup>12</sup> Gennaioli N., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. et Shleifer A. (2013).

<sup>13</sup> Roberts M. et Setterfield M. (2010).

<sup>14</sup> Dans une littérature récente, voir Huggins R. et Johnston A. (2009), ainsi que Drucker J. et Goldstein H. (2007).

appeler la « machine à innover »<sup>[15]</sup> des métropoles, l'innovation étant ainsi considérée comme la transformation de connaissances en valeur économique. La « machine à innover » a une efficacité dont le rendement résulte de la connectivité, en particulier de la densité et de la souplesse des liens entre les chercheurs et les entrepreneurs, de l'accessibilité interne et externe, et des dispositions à entreprendre des actifs<sup>[16]</sup>. La Silicon Valley, certaines métropoles suisses ou allemandes, ou encore la ville de Stockholm, se situent sur la frontière d'efficience de la « machine à innover », tandis que la région Île-de-France se trouve en deçà, à l'image de la France dans son ensemble.

La connectivité, interne comme externe, procède de la qualité des initiatives publiques susceptibles de la renforcer, de facteurs institutionnels sur lesquels la puissance publique peut exercer une réelle influence grâce à des actions persévérandes dans le long terme, et des infrastructures de transport dont la science économique reconnaît, depuis quelques années, le rôle dans la localisation des emplois et de la population, ainsi que dans la croissance économique<sup>[17]</sup>. Ces effets, désormais bien documentés dans la littérature<sup>[18]</sup>, dépendent de la nature précise des infrastructures considérées, des structures économiques des régions concernées ainsi que des politiques d'accompagnement mises en œuvre par les autorités publiques.

## L'action de la puissance publique : objectifs et contraintes

La confiance<sup>[19]</sup>, l'un des facteurs institutionnels et culturels complexes, déterminants pour l'incitation à investir et à innover, est également un élément constitutif de la cohésion sociale ; elle contribue à la réduction des coûts de transaction et facilite la réalisation d'opérations économiques incertaines et difficiles à mettre en œuvre. À ce titre, elle favorise la prise de risque et est un déterminant de la capacité d'innovation des territoires<sup>[20]</sup>. La confiance en l'avenir présente un caractère auto-réalisateur : aussi la prospérité effective des villes dépend-elle beaucoup des visions des dirigeants, publics comme privés, et de leur capacité à crédibiliser leurs ambitions auprès des populations et des investisseurs et donc de peser sur leur propension à entreprendre. Il est,

<sup>15</sup> Baumol W.J. (2002).

<sup>16</sup> Prager J.C. et Madies T. (2008a) ; Prager J.C. (2008b).

<sup>17</sup> Duranton G. et Turner M.A. (2012).

<sup>18</sup> Puga D. (2002) ; Ottaviano G. (2008).

<sup>19</sup> Peyrefitte A. (1995) ; Fukuyama F. (1995).

<sup>20</sup> Glaeser E., Laibson D., Scheinkman J. et Soutter C. (2000) ; Zak P.J. et Knack S. (2001) ; Algan Y. et Cahuc P. (2010).

en effet, désormais reconnu que l'entrepreneuriat est une composante importante de la capacité d'innovation ; en outre, ce dernier revêt une forte dimension régionale, en raison de l'importance des asymétries d'informations pour la création d'entreprise à haute valeur ajoutée et du rôle du « milieu ». Les nombreuses études effectuées depuis une dizaine d'années montrent qu'il y a un lien significatif entre, d'une part, le niveau d'entrepreneuriat d'une région et son degré d'innovation et, d'autre part, son rythme de croissance.

Par ailleurs, une offre abondante de logements bon marché dans une ville est un facteur d'attractivité significatif pour les jeunes ménages et, dans le cas contraire, la capacité de développement de la métropole s'en trouve fortement entravée.

Un dernier point, encore plus délicat, réside dans la capacité des autorités à contenir les déséquilibres sociaux inhérents au développement urbain. Les grandes métropoles attirent à la fois des activités à haute valeur ajoutée et des travailleurs de qualification élevée, les résidents les plus riches désireux de disposer des contacts et des ressources culturelles qu'ils ne trouvent pas dans les villes plus petites, ainsi que des immigrants en raison de la large palette d'emplois qu'ils peuvent y occuper et des soutiens qu'ils attendent de leurs compatriotes arrivés avant eux. Les plus riches comme les plus précaires y sont donc plus nombreux qu'ailleurs, d'où l'ampleur qu'y prennent les inégalités ; il y a même un lien entre l'importance de celles-ci et la taille des villes<sup>[21]</sup>. On constate ainsi que nombre de grandes villes américaines connaissent des niveaux d'inégalités très élevés, avec des indices de Gini<sup>[22]</sup> de l'ordre de 0,50, les villes les plus inégalitaires étant New York, Los Angeles et Miami. Dans le Grand Londres, cet indice a fortement augmenté au cours des trente dernières années, en passant de 0,38 en 1996 à 0,45 environ en 2008<sup>[23]</sup>. Par comparaison, dans

l'agglomération de Paris, ce chiffre était de 0,35 en 2002, contre 0,32 en 1984<sup>[24]</sup>, tandis que le rapport interdécile de 7,17 en 2009 est de 20 % supérieur à celui de 1984<sup>[25]</sup>. Les inégalités se renforcent du fait de ce que l'on appelle les « trappes spatiales » : les difficultés rencontrées dans l'appareil éducatif, dans l'accès à l'emploi et la délinquance s'entretiennent mutuellement jusqu'à former un cercle vicieux. Les inégalités croissantes entre les territoires à l'intérieur des grandes agglomérations ont un effet cumulatif sur la dégradation des conditions de vie dans les territoires les plus pauvres et sur l'expansion de la criminalité<sup>[26]</sup>.

Tout ceci milite en faveur d'une intervention publique très ferme, à même d'assurer la prospérité à long terme et de corriger les défaillances du marché, ses dérives sociales et son approche insuffisamment tournée vers les besoins du long terme. D'où le rôle considérable des dirigeants publics dont l'action est désormais reconnue comme une clé de la prospérité<sup>[27]</sup>, alors même que, parallèlement, la mondialisation se traduit par une perte de leur pouvoir sur les territoires soumis à leur autorité et par la difficulté croissante à trouver les moyens d'assurer dans la durée dynamisme et prospérité aux villes. Malheureusement les multiples études économiques existantes ne permettent pas de conclure, d'une manière générale, quant à l'effet économique réel de la plupart des instruments ciblés territorialement et utilisés par les politiques de développement des métropoles. Tout est affaire de circonstances précises, de bonne adaptation des leviers de l'action publique à la réalité des besoins de chaque métropole, de capacité à décider et de continuité dans l'action. Il s'agit, en quelque sorte, de la pierre philosophale des gouvernants bienveillants et éclairés, dont certains réussissent fort bien à relever ce formidable défi.

**21** Behrens K. et Robert-Nicoud F. (2008).

**22** L'indice de Gini est une mesure synthétique des inégalités. Plus il est grand, plus la répartition est inégalitaire : 0 représente l'égalité parfaite et 1 une inégalité absolue où tous les revenus (ou le patrimoine) sont concentrés sur un seul ménage. Une grande prudence est nécessaire pour des comparaisons internationales effectuées sur la base de statistiques et de calculs hétérogènes.

**23** Données tirées de Prager J.C. et Thisse J.F. (2012).

**24** Behaghel L. (2008).

**25** Extrapolations de l'auteur sur les bases de données de l'INSEE (*Chiffres clés de l'aire urbaine de Paris*, 30 juin 2011). Le rapport interdécile (9<sup>e</sup> décile/1<sup>er</sup> décile) est le rapport entre les revenus les plus élevés et les plus faibles, dont sont soustraits de part et d'autre les 10 % de personnes dont les revenus par unité de consommation sont les plus extrêmes.

**26** Glaeser E., Resseger M. et Tobio K. (2008).

**27** Rodriguez-Pose A. et Garcilazo E. (2013).

## LE POINT DE VUE DE GÉRARD COLLOMB, SÉNATEUR-MAIRE DE LYON, PRÉSIDENT DU GRAND LYON

Dans son article, Jean-Claude Prager souligne ce qui constitue le fait marquant de ce début de siècle : l'inexorable montée en puissance du fait urbain. En 2008, l'Organisation des nations unies (ONU) le mentionnait<sup>[1]</sup> : pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, le nombre d'urbains avait dépassé celui des ruraux. Et le phénomène va encore s'accentuer puisque, tous les experts l'annoncent : à l'horizon 2050, 70 % des hommes vivront en ville. Le XXI<sup>e</sup> siècle sera donc le siècle des villes.

Pourquoi une telle concentration des hommes ? Parce que les villes et, en particulier, les grandes villes sont les lieux de développement de cette économie globalisée dans laquelle nous vivons désormais. Au début des années 1990, la sociologue américaine Saskia Sassen<sup>[2]</sup> avait, en étudiant le phénomène des villes globales, montré que l'économie mondialisée avait tendance à s'organiser autour de grandes métropoles reliées les unes aux autres. Ces dernières, soulignait-elle, concentrent chaque jour davantage les grands centres de décision, les grands mouvements de capitaux, le meilleur des ressources humaines. Elles deviennent de plus en plus les lieux principaux de l'innovation. Innovation scientifique, innovation technologique mais aussi innovation culturelle et sociale. Dans la même veine, Pierre Veltz<sup>[3]</sup> qualifiait lui, la nouvelle économie mondiale d'« économie d'archipel » faite de flux entre les grandes métropoles par-delà les frontières des États-nations.

Ces analyses se trouvent aujourd'hui confirmées par les faits. Jean-Claude Prager cite par exemple l'étude *Global metromonitor 2012*<sup>[4]</sup> qui montre que les 300 plus grandes villes du monde concentrent 48 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Et cette dynamique continue malgré la crise, y compris dans les pays où celle-ci a entraîné récession ou stagnation.

D'une manière plus théorique et renvoyant aux travaux de Paul Krugman<sup>[5]</sup> et de la nouvelle économie géographique, Jean-Claude Prager montre

quels sont les facteurs à l'origine de cette dynamique économique des grandes villes. Rendements d'échelle, réduction des coûts de transport, importance des bassins de consommation sont autant de facteurs qui se conjuguent pour renforcer les polarités urbaines dans une sorte d'effet boule de neige. De ce fait, elles peuvent aussi attirer le meilleur des ressources humaines et notamment cette classe créative décrite par Richard Florida<sup>[6]</sup>. Portées par des facteurs économiques, les grandes villes le sont donc tout autant par la richesse du lien social qui s'y crée et par un bouillonnement d'innovation qui permet un choc de création.

Mais si elles sont porteuses de promesses, les grandes villes n'en ont pas moins leurs revers. À la face lumineuse s'ajoute souvent une face plus sombre. Risque de congestion et donc perte de la mobilité, renchérissement du coût de l'immobilier pour les entreprises comme pour les particuliers, misère sociale qui côtoie la plus grande richesse, accroissement de la pollution. Les problèmes peuvent soudain se cumuler et la dynamique d'une ville peut progressivement s'enrayer avec le risque de sortir du radar de l'économie globalisée ou de se voir renvoyée sur ses franges.

Dans cet entre-deux, entre risque et chance, il y a, comme l'écrit Jean-Claude Prager, tout l'espace de l'action publique, qui doit corriger les défaillances du marché, c'est-à-dire conjurer les menaces pesant sur les villes et optimiser leurs atouts. La bonne gouvernance publique est donc essentielle pour une ville. Encore faut-il pour qu'elle puisse exister qu'elle ait à s'appliquer à l'échelle pertinente. C'est là tout l'enjeu du débat sur la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles en cours dans nos assemblées.

Nous vivons dans un pays où le pouvoir central s'est traditionnellement construit contre ses territoires. Ce fut le cas sous la monarchie mais aussi sous la République qui organisa l'administration du pays de manière descendante autour de départements dont, on le sait, la taille était définie pour permettre au préfet de porter partout les ordres du pouvoir central en une journée à cheval. C'est là une organisation qui n'a évidemment plus beaucoup de sens aujourd'hui mais qui continue pourtant à exister. Dans cette conception centralisatrice, les villes n'avaient guère de place possible. Pire, Fernand

<sup>1</sup> Communiqué de presse de l'ONU, avril 2008.

<sup>2</sup> Sassen S. (1991).

<sup>3</sup> Veltz P. (2005).

<sup>4</sup> Istrate E. et Nadeau A. (2012).

<sup>5</sup> En particulier, Krugman P. (1990).

<sup>6</sup> Florida R. (2005).

Braudel<sup>[7]</sup> soulignait, avec raison, que notre pays s'était largement construit contre ses villes. Parce que ces institutions héritées du passé n'ont plus aucune réalité ni économique, ni sociale, ni encore moins environnementale dans toutes nos grandes agglomérations, il est urgent de mener le combat pour ce que Jean Haëntjens<sup>[8]</sup> appelle le « pouvoir des villes ».

Cela passe par une réorganisation administrative qui prenne enfin en compte le fait urbain. En créant quatorze métropoles et en dotant de statuts particuliers les trois grandes villes, Paris, Lyon, Marseille, en renforçant le pouvoir des agglomérations, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles constitue une avancée importante dans ce sens.

Pour dire quelques mots sur Lyon, je rappellerai que cette agglomération fait partie des premières à avoir été constituées en Communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966. Le premier objectif était basique : il s'agissait de permettre la réalisation des équipements élémentaires de salubrité publique (réseaux urbains, eau, assainissement). Mais très vite, l'agglomération lyonnaise est montée en gamme. En 1978, elle prenait en charge la compétence urbanisme avec la création d'une agence spécialisée et le passage progressif à l'élaboration d'un plan local d'urbanisme définissant une vraie stratégie urbaine, notamment en termes de maîtrise de l'étalement urbain. En 1985, c'était la constitution d'un syndicat mixte de transports en communs en charge de la mobilité. Puis à partir de 1990, le Grand Lyon s'engageait dans la voie du développement économique par un soutien affirmé à l'entrepreneuriat et un travail partenarial avec les acteurs économiques pour constituer des pôles d'excellence et aller à l'international. S'ajoutaient encore, en 2004, la compétence « grands événements culturels », puis en 2010, celle des infrastructures numériques. On voit comment, pendant toute cette période, le Grand Lyon n'a cessé de chercher à s'adapter pour faire grandir l'agglomération et la faire entrer dans le cercle des grandes villes européennes.

Avec sa transformation en métropole, c'est un pas supplémentaire qui va être accompli demain puisque c'est l'ensemble des compétences - notamment sociales - du département que la métropole va exercer, permettant ainsi qu'aux projets urbains

développés aujourd'hui, s'ajoute une capacité à mieux personnaliser la réponse à apporter aux problèmes des populations les plus fragiles, portée traditionnellement par le département. Pour faire formule, il s'agit pour la métropole de mieux articuler l'urbain et l'humain.

Si l'agglomération lyonnaise souhaite renforcer la densité des compétences exercées sur son territoire, elle est aussi soucieuse de son environnement géographique. C'est pourquoi, dès 2012, nous avons créé un pôle métropolitain avec Saint-Étienne métropole, la Communauté d'agglomération du pays isérois et ViennAgglo de manière à mieux organiser l'ensemble de l'aire métropolitaine de Lyon autour de quatre thématiques majeures. D'abord l'aménagement du territoire pour renforcer le cœur des polarités urbaines et empêcher un mitage destructeur des espaces agricoles et des grands paysages naturels. Ensuite la création avec la région d'un Syndicat métropolitain des transports, apte à organiser la mobilité sur la totalité de l'aire urbaine. En troisième lieu, l'articulation des pôles d'excellence des différents territoires (sciences du vivant et technologies vertes dans l'agglomération lyonnaise, matériaux sur la communauté d'agglomération du pays isérois, mécanique à Saint-Étienne) afin de les conforter et même de pouvoir en faire surgir de nouveaux : la robotique, par exemple. Dernière compétence, la promotion des grands événements culturels du territoire vise enfin un rayonnement international pour l'ensemble des territoires.

C'est donc en travaillant sur l'intensif (renforcement du cœur de la capitale rhônalpine) et sur l'extensif (articulation avec ses voisins) que Lyon souhaite pouvoir relever le défi métropolitain et conjuguer dynamique économique, équilibre social et qualité environnementale.

Ce modèle lyonnais a marqué les discussions du projet de loi actuel. Il a permis qu'avance la construction de la métropole Aix-Marseille. Il a surtout montré que Paris et l'Île-de-France ne pouvaient plus se contenter du statu quo. La fragmentation de l'Île-de-France (plus de 1 200 communes, 114 intercommunalités, 8 départements et une région) est en effet un frein à son développement économique (en huit ans, elle a perdu 14 points de croissance par rapport au Grand Londres<sup>[9]</sup>), et un facteur de

<sup>7</sup> Braudel F. (1986).

<sup>8</sup> Haëntjens J. (2009).

<sup>9</sup> Selon l'INSEE Île-de-France, dans un article de juin 2011 intitulé « La croissance francilienne tirée par le tertiaire mais peu riche en emplois », la croissance du PIB de l'Île-de-France entre 2000 et 2008 est de 14 points inférieure à celle du PIB londonien.

régression sociale (les fractures territoriales sont de plus en plus marquées entre communes riches et communes pauvres).

Or, le problème de l'inadaptation des structures de l'Île-de-France n'intéresse pas les seuls Franciliens. C'est un problème national. Par l'ampleur démographique des populations concernées mais aussi parce que, comme le montre Laurent Davezies<sup>[10]</sup>, cette région contribue pour 29 % au PIB national dont elle redistribue d'ailleurs une part significative aux autres territoires français. Sans une Île-de-France où la machine à innover peut fonctionner à plein, où la solidarité intercommunale est assurée, il n'y aura donc ni croissance ni baisse durable du chômage en France. Pire, des territoires entiers sont susceptibles de s'effondrer. Doter l'agglomération parisienne d'institutions permettant d'assurer le développement d'infrastructures de transport performantes, la construction massive de logements, la préservation des espaces naturels et agricoles est donc un enjeu majeur non seulement pour Paris mais également pour la France.

Une fois la bonne échelle définie pour assurer la gouvernance de métropoles, il reste à approfondir les objectifs qui doivent être ceux d'une « bonne action publique », ceux dont Jean-Claude Prager dit que la théorie économique peine parfois à déterminer, mais que l'expérience peut aider à tracer.

L'exemple parisien montre bien que le premier défi à relever pour toutes les métropoles est d'abord celui de cette « vivabilité » à laquelle fait référence Jean Haëntjens<sup>[11]</sup> et sans laquelle rien n'est possible. Être capable de garder nos villes vivables, faire que puisse se concilier densité urbaine et bonheur individuel : faute de prendre cela en compte, certaines métropoles asiatiques, que gagne la congestion et que ronge l'insécurité rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés. Quelle entreprise voudrait s'installer dans une ville où il est impossible de se déplacer ? Quel cadre souhaiterait vivre dans un territoire marqué par les troubles sociaux et l'insécurité ? Penser l'organisation de la ville sur le long terme, est donc la condition sine qua non de la prospérité des métropoles. On retrouve dans les leviers d'action à disposition des élus pour relever ce défi les facteurs mis en évidence par Jean-Claude Prager.

Le problème du logement et d'un logement de qualité est évidemment essentiel. Celui de la mobilité

l'est tout autant que ce soit en matière de « connectivité externe » (liaisons aériennes, ferroviaires ou autoroutières), ou de « connectivité interne » par le déploiement des transports en commun ou des systèmes nouveaux de mobilité : véhicules électriques, vélos en libre service, autopartage de véhicules électriques. Il s'agit de construire la « ville fluide ». Enfin la place de la nature dans la ville est clairement à l'ordre du jour. Il s'agit d'inventer cette ville-nature qui, en ménageant des continuités vertes et en mettant en valeur les espaces naturels et agricoles qui l'entourent, permettra de répondre aux nouvelles aspirations des habitants des grandes métropoles.

Mais figurer dans l'économie d'archipel n'est pas suffisant ! Pour faire partie de ces « lièvres » évoqués par Fernand Braudel<sup>[12]</sup>, de ces métropoles qui inventent le monde de demain, il faut savoir se distinguer, construire une image particulière. C'est ce qu'ont fait chacune à leur manière des grandes métropoles européennes comme Copenhague, Hambourg ou Barcelone. Pour reprendre les termes utilisés pour la première fois par Alfred Marshall<sup>[13]</sup> et très largement développés ensuite par la littérature économique, il s'agit pour les villes de créer une « ambiance » qui leur soit propre. Œuvre difficile car cette ambiance est un combiné d'innovation économique, d'innovation sociale, et de plus en plus d'innovation culturelle, d'image auprès de la jeunesse.

Cette ambiance est bien sûr l'œuvre des hommes et des synergies qu'ils peuvent créer entre eux. Le principal levier pour la créer est donc bien, comme le rappelle Jean-Claude Prager, le développement du capital humain tant en quantité qu'en qualité. Cela suppose d'agir sur la formation, ce que, durant longtemps, les métropoles françaises n'ont fait que timidement parce qu'il y avait souvent une coupure entre la ville et ses universités. Le regard a changé depuis le début des années 2000. Dans la lignée de la stratégie de Lisbonne qui visait à créer dans les villes européennes « l'économie de la connaissance la plus avancée du monde » mais aussi du classement académique de Shanghaï des universités mondiales, qui est le reflet de cette irruption des universités au premier rang des préoccupations des villes, les métropoles s'impliquent de plus en plus massivement dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche afin qu'universitaires et chercheurs apportent tout leur potentiel à la dynamique urbaine. Aux projets des

<sup>10</sup> Davezies L. (2008).

<sup>11</sup> Haëntjens J. (2010).

<sup>12</sup> Braudel F. (1986).

<sup>13</sup> Marshall A. (1919).

entreprises bien sûr, mais aussi à l'invention de cette « ville intelligente » qui rendra demain nos métropoles plus douces et plus faciles pour tous leurs habitants. C'est aussi cette capacité à inventer ce futur-là qui permet aux grandes villes d'attirer encore des talents, créant cette atmosphère de confiance dont Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg<sup>[14]</sup> ont montré qu'elle est en relation directe avec tous les paramètres susceptibles de

<sup>14</sup> Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012).

mesurer la vitalité d'un pays ou d'une ville (taux de croissance, nombre de brevets déposés, etc.).

Bien sûr, la prospérité des métropoles n'est pas réductible à une addition de paramètres théoriques, aussi élaborés et raffinés soient-ils. Pour réussir, l'action publique doit entrer en écho avec les spécificités propres à chaque cité, s'inscrire dans une Histoire singulière, mobiliser des acteurs variés sur un récit. Saisir l'identité profonde de la ville est donc l'ultime défi de l'action, un défi qui fait du gouvernement des villes une science profondément humaine.

## BIBLIOGRAPHIE

- Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A. (2012),** *La fabrique de la défiance*, Albin Michel.
- Algan Y. et Cahuc P. (2010),** *Peut-on construire une société de confiance ?*, Albin Michel.
- Baumol W.J. (2002),** *The Free Market Innovation Machine : Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press.
- Behaghel L. (2008),** « La dynamique des écarts de revenu sur le territoire métropolitain (1984-2002) », *Économie et Statistique*, n° 415-146.
- Behrens K. et Robert-Nicoud F. (2008),** « Survival of the Fittest in Cities : Urbanisation, Agglomeration, and Inequality », CEPR Discussion Paper, 7018.
- Braudel F. (1986),** *L'identité de la France*, Arthaud.
- D'Costa S., Garcilazo E. et Oliveira-Martins J. (2013),** « The Impact of Structural and Macroeconomic Factors on Regional Growth », OECD Regional Development Working Paper, 2013/11.
- Davezies L. (2008),** *La République et ses territoires*, Seuil.
- Desmet K. et Rossi-Hansberg E. (2012),** « Analyzing Urban Systems : Have Mega-Cities Become Too Large ? », *Working Paper sur le site princeton.edu*.
- Dijkstra L., Garcilazo E. et McCann P. (2013),** « The Economic Performance of European Cities and City Regions : Myths and Realities », *European Planning Studies*, 21(3).
- Drucker J. et Goldstei H. (2007),** « Assessing the Regional Economic Development Impacts of Universities : a Review of Current Approaches », *International Regional Science Review*, 30(1).
- Duranton G. et Turner M.A. (2012),** « Urban Growth and Transportation », *Review of Economic Studies*, vol. 79(4).
- Florida R. (2005),** *Cities and the Creative Class*, Routledge.
- Fujita M. et Mori T. (1996),** « The Role of Ports in the Making of Major Cities : Self-Agglomeration and Hub-Effect », *Journal of Development Economics*, 49(1).
- Fukuyama F. (1995),** *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press.
- Gennaioli N., La Porta R., Lopez-de-Silanes F. et Shleifer A. (2013),** « Human Capital and Regional Development », *The Quarterly Journal of Economics*, 128(1).
- Glaeser E., Laibson D., Scheinkman J. et Souter C. (2000),** « Measuring Trust », *Quarterly Journal of Economics*, 115(3).
- Glaeser E., Resseger M. et Tobio K. (2008),** « Urban Inequality », *NBER Working Paper*, n° 14419.
- Haëntjens J. (2010),** *Urbatopies. Les villes qui inventent l'urbanisme du XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions de l'Aube.
- Haëntjens J. (2010),** *Le pouvoir des villes*, Éditions de l'Aube.
- Helpman E. (2009),** *The Mystery of Economic Growth*, Harvard University Press.
- Huggins R. et Johnston A. (2009),** « The Economic and Innovation Contribution of Universities : a Regional Perspective », *Environment and Planning, Government and Policy*, 27(6).
- Istrate E. et Nadeau A. (2012),** *Global Metromonitor 2012*, Brookings.

## BIBLIOGRAPHIE

**Kamal-Chaoui L. et Sanchez-Reaza J. (2012),** « *Urban Trends and Policies in OECD Countries* », *OECD Regional Development Working Paper*, 2012/01.

**Krugman P. (1990),** « *Increasing Returns and Economic Geography* », *NBER Working Paper*, n° 3275, mars.

**Madies T., Guellec D. et Prager J.C. (2013),** *Patent Markets in the Global Knowledge Economy. Theory, Empirics and Public Policy Implications*, Cambridge University Press (à paraître).

**Madies T. et Prager J.C. (2008a),** *Innovation et compétitivité des régions*, *Rapport du Conseil d'analyse économique*.

**Marshall A. (1919),** *Industry and Trade*.

**Ottaviano G. (2008),** « *Infrastructure and Economic Geography : an Overview of Evidence* », *EIB Papers*, 13 (2).

**Peyrefitte A. (1995),** *La société de confiance : essai sur les origines et la nature du développement*, Odile Jacob.

**Prager J.C. et Thisse J.F. (2012),** *The Unequal Development of Regions*, Routledge.

**Prager J.C. (2008b),** *Méthode de diagnostic des systèmes régionaux d'innovation*, ministère de l'Économie et des Finances et Commission européenne.

**Puga D. (2002),** « *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories* », *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n° 4.

**Rappaport J. et Sachs J. (2003),** « *The United States as a Coastal Nation* », *Journal of Economic Growth*, 8(1).

**Roberts M. et Setterfield M. (2010),** « *Endogenous Regional Growth : a Critical Survey* », *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*, Edward Elgar Publishing Ltd.

**Rodriguez-Pose A. et Garcilazo E. (2013),** « *Quality of Government and the Returns of Investment : Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions* », *OECD Regional Development Working Paper*, 2013/12.

**UN-Habitat (2012),** *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*.

**Sassen S. (1991),** *The Global City : New York, Tokyo, London*, Princeton University Press.

**UN-Habitat (2008),** *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*.

**Veltz P. (2013),** *Paris, France, Monde : Repenser l'économie par le territoire*, Éditions de l'Aube.

**Veltz P. (2005),** *Mondialisation villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF.

**Zak P.J. et Knack S. (2001),** « *Trust and Growth* », *The Economic Journal*, 111(470).

# POUR UNE POLITIQUE FAMILIALE EFFICACE

**HIPPOLYTE D'ALBIS**, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE ET À L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS ET **ANGELA GREULICH**, MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE

**LE POINT DE VUE DE DOMINIQUE BERTINOTTI, MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ CHARGÉE DE LA FAMILLE**  
**« L'EXCEPTION DÉMOGRAPHIQUE FRANÇAISE »**

Dans bien des pays, le manque de consensus sur les objectifs de la politique familiale a conduit à la création d'un grand nombre de dispositifs aux effets parfois contradictoires. Une rationalisation de ces instruments autour de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est donc à même de donner un nouvel élan aux missions traditionnelles de la politique familiale. Le cas de la France fournit une illustration particulièrement éclairante de ces enjeux.

## Un engagement public important en faveur de la famille

Évaluer l'importance de la politique familiale et la comparer aux autres politiques sociales menées en France n'est pas un exercice aisés : ses contours sont, en effet, difficiles à appréhender du fait de l'existence de multiples instruments en faveur de la famille. Il est néanmoins crucial d'évaluer l'engagement public global afin de mesurer son efficacité et de le comparer à celui qui est déployé dans les autres pays européens et industrialisés.

Un premier aperçu de la place majeure qu'occupe en France la politique familiale est fourni par la lecture des comptes de la protection sociale. Ces derniers indiquent que les dépenses de la branche famille représentent, depuis 2006, entre 2,8 et 2,9 % du produit intérieur brut (PIB) et entre 1,9 et 2 % si on se limite à celles relevant du champ des régimes de l'assurance sociale. Il s'agit là, certes de montants importants, mais rappelons à titre de comparaison que les dépenses de santé comptent pour près de 11 % dans le PIB. Il faut également noter que la protection sociale en France repose sur un principe de financement original, qui la distingue de ses principaux partenaires

commerciaux et, en particulier, de l'Allemagne. Les deux tiers de ses ressources proviennent, en effet, de la taxation de la rémunération du travail, sous la forme des cotisations sociales patronales, à hauteur de 5,1 % (exonérations non comprises) de leur masse salariale dont doivent s'acquitter les entreprises. Le tiers restant émane de la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi que d'impôts et taxes affectés. Un rapport récent de la Cour des comptes relève que les politiques d'allégement des charges pesant sur le travail et de crédits d'impôt aux entreprises ont conduit, au cours de ces dernières années, à progressivement réduire la part du financement de la protection sociale assumée par les cotisations sociales patronales<sup>[1]</sup>.

Les comptes de la protection sociale ne permettent d'appréhender cependant qu'une partie du coût de la politique familiale pour les finances publiques, les familles bénéficiant également de réductions d'impôts. Même si l'exercice est un peu périlleux, il est néanmoins possible de tenter d'évaluer les recettes fiscales qui auraient été perçues si ces allégements fiscaux n'avaient pas existé. Le décompte est assez imparfait car il postule que les comportements des familles, notamment en ce qui concerne leurs décisions en matière de fécondité et de participation au marché du travail, ne sont influencés en rien par l'environnement fiscal. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont le site internet regorge de statistiques internationales sur la famille et les politiques familiales, les réductions d'impôts associées à la politique familiale ont représenté en France, en 2009, 0,78 % du PIB, soit, de loin, la « niche fiscale » la plus importante ! Parmi les pays de l'OCDE, seules l'Allemagne

<sup>1</sup> Cour des comptes (2013).

et la Slovénie pratiquent des réductions d'impôt plus généreuses, qui s'élèvent respectivement à 1,01 et 0,8 % de leur PIB. Avec 0,28 % du PIB, le taux moyen dans l'OCDE est près de trois fois plus faible qu'en France. Si l'on additionne les dépenses en faveur de la famille et les réductions d'impôt, la France fait partie avec l'Irlande, le Royaume-Uni et le Luxembourg des quatre pays où la politique familiale est la plus coûteuse pour les finances publiques, devançant sur ce plan les pays scandinaves, pourtant réputés pour la générosité de leur action en matière sociale. En Allemagne, le coût total de la politique familiale est de 23 % inférieur à celui enregistré en France.

Outre les dépenses directes et les réductions d'impôts, la politique familiale apparaît en contrepoint dans le calcul d'un certain nombre d'allocations, notamment sociales et afférentes au logement, dont le montant versé au bénéficiaire varie en fonction de la taille du ménage. Par exemple, le revenu de solidarité active (RSA) dépend du nombre d'enfants de moins de 25 ans à charge. Ces prestations, implicitement liées à la politique familiale, peuvent représenter des sommes très importantes. Des économistes ont estimé que les avantages dont bénéficient les retraités ayant eu des enfants avaient atteint, en 2005, 17,5 milliards d'euros, soit près de 20 % du coût total de la politique familiale<sup>[2]</sup>. Or, le volume de ces aides dites différées, car versées aux familles après qu'elles ont élevé leurs enfants, sont susceptibles de fortement augmenter avec l'arrivée à la retraite des générations nombreuses nées après la Seconde Guerre mondiale. Si l'on impute à la politique familiale les droits familiaux pris en compte dans le calcul des pensions de retraite, son coût, pour l'État, s'est élevé, en 2005, à 4,9 % du PIB.

Avec la dépense publique d'éducation, qui de façon quelque peu arbitraire n'est pas considérée comme relevant de la politique familiale, les mesures gouvernementales visant à réduire les dépenses engagées par les familles pour élever leurs enfants totalisaient, en 2005, 11 % du PIB.

## Une grande diversité d'instruments

La politique familiale menée en France se distingue de celle de ses partenaires européens par l'extrême diversité des instruments en place. Celle-ci peut être une force dans la mesure où elle permet de répondre aux multiples cas particuliers que présentent les familles ; mais elle peut être aussi une faiblesse si elle résulte d'un manque de détermina-

tion tant en ce qui concerne les choix politiques que l'évaluation des coûts et avantages des différents instruments.

Si l'on s'en tient à un certain niveau de généralité, un instrument de la politique familiale est défini comme un moyen de diminuer le coût que représente un enfant pour ses parents, ou plus précisément, comme un transfert de ce coût à l'ensemble de la société. Dès lors et de façon assez intuitive, en permettant la réduction de ce coût, la politique familiale encourage les familles à avoir plus d'enfants, un type de raisonnement tenu par Gary Becker<sup>[3]</sup>, ainsi que par nombreux d'économistes après lui. Il existe deux grands types d'instruments à la disposition des politiques familiales : d'une part, ceux reposant sur des « transferts monétaires » visent à compenser une partie des dépenses effectuées pour les enfants ; d'autre part, ceux liés aux « transferts en temps » ont pour objet de diminuer le coût d'opportunité engendré par la perte de salaire des parents souhaitant assurer eux-mêmes la garde de leurs enfants.

Les instruments se fondant sur les transferts en temps sont les plus anciens et historiquement associés à la politique d'instruction publique. Avant 6 ans, la scolarisation n'est pas obligatoire, mais les écoles maternelles, créées en 1881, constituent pour 97 % des enfants de 3 à 6 ans une solution de garde gratuite. Avant 3 ans, la situation est beaucoup plus hétérogène. Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales, en 2002, seuls 10 % des enfants étaient accueillis dans une structure collective, 22 % étaient gardés par des assistantes maternelles ou, à leur domicile, par des personnes déclarées, tandis que pour les 68 % autres, la seule solution était à rechercher du côté des parents ou des grands-parents. Avec un tiers des enfants bénéficiant d'un mode de garde subventionné, la France est l'un des pays de l'OCDE où le taux de couverture est le plus élevé. Le nombre de places dans une structure d'accueil publique ou familiale y est passé de moins de 319 000 en 2002 à près de 374 000 fin 2011 (pour 2,26 millions d'enfants de moins de 3 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2011). Selon l'OCDE, les dépenses publiques liées à la garde des enfants et à leur éducation avant 6 ans représentaient, en France, 1,1 % du PIB en 2009, soit un niveau équivalent à ceux que connaissent la Finlande et le Royaume-Uni. Ces investissements sont inférieurs à ceux effectués par le Danemark et la Suède, qui atteignent 1,4 % du PIB, mais

<sup>3</sup> Lauréat du prix Nobel d'économie en 1992, il s'est notamment illustré par les travaux qu'il a menés dans des domaines rarement abordés par les économistes, comme la prostitution, le trafic de drogue, l'avortement, etc. Voir *Problèmes économiques*, n° 3000, 21 juillet 2010.

<sup>2</sup> Landais C., Bozio A. et Fack G. (2008).

supérieurs à ceux de l'Allemagne qui n'y consacre que 0,5 % de son PIB.

Les instruments impliquant des transferts monétaires sont plus récents. Réservés à certains salariés dans les années 1930, ils ont été généralisés et valorisés en 1945-1946 par les ordonnances instaurant le système de sécurité sociale. Certaines prestations, telles que les Allocations familiales, l'Allocation de soutien familial, ou l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé ont un caractère universel, ce qui signifie que seuls le nombre d'enfants et le rang de naissance sont pris en compte. D'autres dépendent également des revenus du ménage, comme le Complément familial, l'Allocation de rentrée scolaire ou la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), créée en janvier 2004. La tendance est à la réduction de la part des prestations universelles. D'après la Caisse d'allocations familiales (CAF), les Allocations familiales, qui représentaient 60 % des prestations versées aux familles en 1990, ne comptaient plus en 2011 dans ce total que pour 40,5 %, l'apport de la PAJE étant pratiquement équivalent (40 % en 2011). Selon la DRESS, 6,8 millions de familles bénéficiaient, fin 2011, de prestations familiales.

Les réductions d'impôts correspondent également à des transferts monétaires, mais implicites. Le système du quotient familial, créé en 1945, est ainsi l'instrument le plus original de la politique familiale française. Avec son homologue, le quotient conjugal, il consiste en un ajustement du revenu du ménage au nombre d'individus qui le compose : autrement dit, il s'agit de partager le revenu entre ses membres avant d'appliquer le taux d'imposition à chaque part. En vertu du principe de progressivité, plus le revenu est élevé, plus l'impôt est élevé et plus la réduction d'impôt est elle aussi importante. Les partisans de ce système rappellent que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipule que la pression fiscale doit être partagée équitablement entre les citoyens en fonction de leur « capacité contributive ». Il n'en reste pas moins qu'à revenu équivalent, un couple avec deux enfants paiera un impôt moindre qu'un couple sans enfant : un transfert s'effectue de la sorte au profit des ménages avec enfants. Ajoutons que le rang de naissance de ces derniers est pris en compte dans le calcul de la réduction d'impôt.

Enfin, certains instruments combinent des transferts en temps et en argent, les plus emblématiques étant le congé de maternité, institué en 1909 et rémunéré pour toutes les femmes salariées depuis 1970, et le congé de paternité instauré en 2002. Dans un cas comme dans l'autre, les parents bénéficient d'une rémunération mais également de temps pour s'occuper de leurs enfants. À l'issue de ce congé, des prestations (telles que le

## ↓ “La politique familiale en Allemagne”

L'Allemagne se caractérise, relativement à la France, à la fois par une fécondité sensiblement plus faible et par la situation nettement plus précaire des femmes sur le marché du travail. La politique allemande repose sur un système généreux d'allocations forfaitaires et de réductions d'impôts, notamment via un quotient conjugal. En revanche, les modes de garde des enfants en bas âge sont peu développés et les frais y afférents ne donnent droit qu'à des déductions d'impôts fort modestes. Par ailleurs, les *Kindergarten* ainsi que les écoles, qui accueillent les enfants de plus de 3 ans sont fréquemment fermées l'après-midi.

Depuis 2007, il est possible de prendre un congé parental similaire à celui en vigueur en Suède : il est de douze mois et la compensation est proportionnelle au salaire, les pères étant incités à se déclarer volontaires pour au moins deux mois. Toutefois, du fait de l'insuffisance de crèches, ce système s'avère peu efficace en ce qui concerne le retour des femmes sur le marché du travail. En 2013, le gouvernement allemand a mis en place une nouvelle allocation destinée aux parents au foyer, le *Betreuungsgeld*, mais celle-ci risque d'être un élément dissuasif de plus pour les femmes de se réinsérer (ou de s'insérer) dans le marché du travail.

Complément de libre choix d'activité qui a remplacé l'Allocation parentale d'éducation – APE) sans condition de ressources mais dont l'attribution est soumise à certains critères relatifs à l'activité professionnelle passée, sont offertes aux salariés souhaitant garder eux-mêmes leurs enfants en bas âge. Au sein de l'OCDE, la France fait partie des pays où la durée rémunérée du congé parental est la plus longue : elle l'est environ deux fois plus qu'en Allemagne et que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Les promoteurs de ces politiques insistent aussi sur l'importance de laisser aux parents le choix de l'environnement socio-pédagogique dans lequel leur enfant évoluera, comme

la possibilité doit pouvoir leur être donnée par le Complément de libre choix d'activité.

Cette grande diversité d'instruments ne représente bien sûr que le versant budgétaire de la politique familiale. Les législations sur le mariage, le divorce, la contraception, l'avortement participent également à la réalisation des objectifs politiques et sociétaux qu'elle vise.

## Deux grands objectifs : la natalité et la réduction des inégalités

La famille ne fait pas partie des missions régaliennes de l'État et il est légitime de se demander ce qui justifie l'intervention massive de la puissance publique dans ce qui relève des choix de la sphère privée. Il est, en outre, utile de recenser ces objectifs afin d'évaluer la capacité des différents instruments à les atteindre.

Historiquement, les politiques familiales ont pour objectif de favoriser la natalité. L'Europe continentale de l'Ouest, et en particulier la France, enregistraient depuis le XIX<sup>e</sup> siècle une baisse de la fécondité dont les possibles conséquences ont suscité des débats passionnés. Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les gouvernements prendront clairement le parti des nativistes et s'engageront dans la lutte contre la dépopulation, systématiquement associée au mythe du déclin. Des lois en faveur du mariage sont alors votées et des instruments financiers mis en place. L'objectif nataliste qui se distingue de celui prônant un accroissement de la population, y compris en recourant à l'immigration, reste important pour certains groupes sociaux et, selon les gouvernements, occupe plus ou moins de place dans les arbitrages relatifs à la politique familiale. Néanmoins, les alarmes relatives à la dépopulation dans la plupart des pays d'Europe se sont avérées excessives et ne se sont nullement vérifiées. Les craintes justifiant l'objectif nataliste ont donc été reformulées : le thème du vieillissement de la population est dès lors devenu le nouveau cheval de bataille des nativistes qui ont pu s'appuyer sur l'ouvrage publié en 1946 par deux personnalités à la compétence reconnue, Robert Debré et Alfred Sauvy, *Des Français pour la France*. Associée au vieillissement, la problématique du financement du système de retraite par répartition est aujourd'hui le principal enjeu de société mis en avant par les promoteurs de l'objectif nataliste.

Un second objectif s'est petit à petit accolé au premier. Il s'agit d'un objectif social, qui lui-même se décline en plusieurs facettes. Traditionnellement, la politique familiale permet

un transfert de revenus des familles les moins nombreuses vers les plus nombreuses, afin de corriger les inégalités d'opportunité dont pâtissent les enfants nés dans ces dernières. Mais comme le nombre d'enfants résulte en grande partie d'un choix des familles, l'objectif social conduit à favoriser celles qui font ce choix. Outre cette problématique des inégalités relatives, se pose la question de la pauvreté des enfants, qui conduit à l'adoption d'actions spécifiques en leur faveur. Enfin, il est parfois difficile, même dans le cadre des politiques familiales, d'isoler un critère purement social qui promeut une redistribution des revenus des familles les plus riches vers les plus pauvres. À nombre d'enfants égal, les instruments de la politique familiale sont parfois jugés en fonction de leur capacité à réduire les inégalités.

*A priori*, les deux grands objectifs de la politique familiale ne sont pas nécessairement contradictoires. Les familles dans lesquelles les niveaux d'éducation et de revenu des parents sont les plus élevés sont, en moyenne, aussi celles qui ont le moins d'enfants. Un instrument favorisant les familles nombreuses bénéficiera donc également aux plus pauvres. Pourtant, certains économistes, dont les travaux s'inscrivent souvent dans la lignée de ceux de Gary Becker, estiment que l'investissement des parents dans la réussite de chacun de leurs enfants décroît avec le nombre de ces derniers. Faisant l'objet d'une moindre attention de la part de leurs parents, les enfants des familles nombreuses réussiraient moins bien leur parcours scolaire et leur insertion professionnelle. Cette relation causale est difficile à prouver, mais si elle était avérée, l'objectif nataliste se trouverait alors en contradiction avec l'objectif social dans la mesure où il favoriserait la reproduction des inégalités sociales. La multiplicité des objectifs n'est pas une spécificité de la politique familiale et la plupart des politiques non régaliennes, telles que l'éducation, le soutien aux personnes âgées, le logement, l'aménagement du territoire, etc. ont également une dimension sociale. Des oppositions peuvent pourtant apparaître en ce qui concerne la mise en œuvre de tel ou tel instrument. Les tenants de l'objectif nataliste préconiseront l'application de ceux qui sont les plus favorables à la fécondité, tandis que les promoteurs de l'objectif social donneront la préférence aux instruments redistributifs. Aussi n'est-il guère surprenant que les différents rapports d'experts sur la politique familiale proposent des recommandations contrastées<sup>[4]</sup>.

<sup>4</sup> Voir Godet M. (2011) et Macher G. (2011).

## Un objectif intermédiaire : la promotion de l'égalité des femmes et des hommes

Un objectif intermédiaire tend aujourd'hui à s'imposer. Ainsi, le gouvernement français a réaffirmé en juin 2013, à propos de la rénovation de la politique familiale, que celle-ci devait favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes. Plus généralement, cet objectif comporte deux dimensions. D'une part, sur le plan économique, il vise à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail, ou au moins à faire en sorte que les instruments mis en œuvre ne la détériorent pas, qu'il s'agisse de leur participation au marché du travail, de leur capacité à retrouver un emploi à la suite d'une maternité ou de l'ensemble de leur carrière professionnelle. D'autre part, sur le plan de la vie familiale, la promotion de l'égalité a pour buts d'accroître l'indépendance économique des femmes et d'encourager un partage plus équitable des tâches domestiques au sein du ménage. Au final, c'est une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale qui est recherchée afin de permettre aux femmes de ne pas avoir à choisir entre les deux.

La promotion de l'égalité des sexes s'oppose-t-elle à l'objectif nataliste ? Il est certain que le fait d'avoir des enfants n'est pas sans conséquences pour la carrière des femmes. Une étude publiée en 2009 par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)<sup>[5]</sup> démontre que l'effet causal est relativement important en France : le fait d'avoir plus de deux enfants diminue la probabilité des mères d'être en activité de 0,2 et, lorsqu'elles ont un emploi, le nombre d'heures travaillées par semaine se réduit de deux heures. Ceci ne signifie cependant pas que les deux objectifs de la politique familiale sont incompatibles : promouvoir l'égalité signifie que seront retenus avant tout les instruments favorisant la natalité, mais sans qu'ils dissuadent les femmes de participer au marché du travail. L'âge de la femme à la première maternité semble, de ce point de vue, particulièrement déterminant. Des enquêtes réalisées aux États-Unis ont ainsi conduit à conclure que repousser d'un an la maternité entraînait une augmentation significative des salaires perçus et des heures travaillées par les femmes ainsi que l'obtention de meilleurs résultats scolaires par leurs enfants<sup>[6]</sup>.

Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas non plus en contradiction avec l'objectif social car, par définition, une plus grande participation des mères au marché du travail réduit

<sup>5</sup> Moschion J. (2009).

<sup>6</sup> Miller A. (2011).

les inégalités de revenus entre les familles de tailles différentes. Par ailleurs, des études récentes mettent en évidence que l'implication des deux parents auprès de leurs enfants a des effets significatifs sur les résultats scolaires et le développement socio-émotionnel de ces derniers<sup>[7]</sup>.

## Les politiques familiales sont-elles efficaces ?

L'évaluation des politiques publiques connaît aujourd'hui un profond renouvellement. Les travaux proposant des comparaisons internationales sont, certes, à même de mettre en lumière des corrélations statistiques, mais celles-ci souffrent de biais liés aux différences entre les pays non prises en compte par l'analyse. Les études microéconomiques, pour leur part, offrent la possibilité de mieux appréhender les relations de causalité, notamment lorsqu'elles exploitent des changements de législation non anticipés, mais elles ne permettent pas d'avoir une appréciation globale d'une politique aux multiples instruments<sup>[8]</sup>. À cet égard, force est de reconnaître que l'évaluation des politiques familiales connaît des difficultés spécifiques liées au caractère planifié de la décision d'avoir un enfant et à la difficulté de distinguer les effets sur le taux de fécondité de ceux affectant la descendance finale<sup>[9]</sup>.

Des études récentes<sup>[10]</sup> montrent que les pays ayant adopté des politiques familiales ambitieuses sont ceux où la natalité est la plus forte. La plupart des instruments ont, à l'évidence, un effet positif mais, en France notamment, c'est grâce à la combinaison d'un grand nombre d'entre eux que des réponses peuvent être apportées aux besoins spécifiques des différentes catégories de la population, avec pour conséquence des taux de fécondité plus élevés que dans les autres pays européens<sup>[11]</sup>. Plus spécifiquement, les allocations versées après l'année de la naissance et l'existence de structures d'accueil des enfants en bas âge ont des effets bien plus marquants que ceux induits par les allocations versées à la naissance et les congés parentaux. Ces politiques visant à stimuler la natalité ont néanmoins des conséquences collatérales non négligeables.

Plusieurs chercheurs français se sont employés à évaluer plus précisément les avantages et inconvénients des différentes politiques. L'impact des transferts monétaires, tels que les allocations

<sup>7</sup> Voir notamment sur l'effet du temps passé par les pères auprès de leurs enfants, Baxter J. et Smart D. (2011).

<sup>8</sup> Conseil d'analyse économique (2011).

<sup>9</sup> Thévenon O. (2009).

<sup>10</sup> Thévenon O. et Luci A. (2012) ; Thévenon O. et Luci-Greulich A. (2013).

<sup>11</sup> Mazuy M., Barbieri M. et d'Albis H. (2013).

familiales et les réductions d'impôt, a fait l'objet de nombreuses analyses<sup>[12]</sup> : il en ressort que s'ils encouragent la natalité, ils contribuent aussi à réduire la participation au marché du travail des femmes, notamment les moins qualifiées. En ce qui concerne les allégements fiscaux, il a été démontré que les changements de la législation relative au quotient familial, intervenus en 1980 et en 1981<sup>[13]</sup>, n'ont eu qu'un impact très faible sur la fécondité<sup>[14]</sup>. Ce résultat est à mettre en regard de l'effet anti-redistributif des réductions d'impôts. Ainsi, le quotient conjugal réduirait la participation des femmes au marché du travail, notamment dans le cas des ménages à revenus moyens et élevés et lorsque l'écart de salaires est important au sein du couple<sup>[15]</sup>.

Concernant les modes de garde des enfants, les avis sont unanimes. Ainsi, la décision de promouvoir le congé parental en étendant l'Allocation parentale d'éducation au deuxième enfant n'a eu qu'un effet très limité sur la natalité, mais s'est traduite par une importante réduction de la participation des femmes au marché du travail<sup>[16]</sup>. En revanche, la préscolarisation a un impact positif sur l'activité des femmes, quels que soient leur état matrimonial légal et leur niveau d'éducation<sup>[17]</sup>.

<sup>12</sup> Voir notamment Laroque G. et Salanié B. (2008).

<sup>13</sup> Introduction d'une partie supplémentaire au troisième enfant en 1980 et plafonnement des effets du quotient familial en 1981.

<sup>14</sup> Landais C. (2003).

<sup>15</sup> Carbonnier C. (2008).

<sup>16</sup> Piketty T. (2005) ; Moschion J. (2010).

<sup>17</sup> Goux D. et Maurin É (2010) ; Moschion J. (2012).

La promotion de l'égalité des femmes et des hommes en tant qu'objectif intermédiaire de la politique familiale permet d'identifier les instruments à même de concilier les objectifs traditionnels, qu'ils soient natalistes ou sociaux. Elle conduit à préconiser l'imposition individuelle des revenus et à transférer le coût implicite des réductions d'impôts sur des investissements consacrés aux structures collectives d'accueil des enfants en bas âge ainsi qu'à la formation des assistantes maternelles. Elle invite également à envisager une extension des congés de maternité et de paternité à l'instar des dispositifs proposés en Suède ou en Allemagne : plus courts et potentiellement mieux rémunérés, ces congés viendraient en remplacement du Complément de libre choix d'activité.

## Conclusion

Un engagement financier important de l'État en faveur des politiques familiales permet, certes, de soutenir la natalité et de faire face au vieillissement de la population. Néanmoins, certaines mesures contribuent à renforcer les inégalités, que ce soit entre les familles ou entre les sexes. Les instruments donnant aux femmes la possibilité de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale sont plus efficaces que les autres car ils réduisent également les inégalités. Toutefois, la promotion de l'égalité des femmes et des hommes ne peut se cantonner à la politique familiale mais doit sous-tendre toute action de la puissance publique concernant de près ou de loin le marché du travail.

## BIBLIOGRAPHIE

**Baxter J. et Smart D. (2011),** « *Fathering in Australia Among Couple Families with Young Children* », Australian Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Occasional Paper, n° 37.

**Becker G. (1960),** « *An Economic Analysis of Fertility, in Demographic and Economic Change in Developed Countries* », NBER.

**Blanpain N. (2006),** « *Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans* », Études et Résultats, 497, DREES.

**Carbonnier C. (2008),** « *Spouse Labor Supply : Fiscal Incentive and Income Effect, Evidence from French Fully Joint Income Tax System* », THEMA Working Papers, 2008-20.

**Conseil d'analyse économique (2011),** « *Évaluation des politiques publiques* », Les Notes du CAE, n° 1.

**Cour des comptes (2013),** *Le financement de la branche famille*.

**Godet M. (2011),** Repenser la politique familiale, Institut Montaigne.

**Goux D. et Maurin E. (2010),** « *Public School Availability for Two-Year Olds and Mothers' Labour Supply* », Labour Economics, 17 (6), p. 951 à 962.

**Landais C. (2003),** « *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ?* », Économie publique, 13, p. 3 à 31.

**Landais C., Bozio A. et Fack G. (2008),** Politique familiale et droits familiaux de retraite.

**Laroque G. et Salanié B. (2013),** « *Identifying the Response of Fertility to Financial Incentives* », Journal of Applied Econometrics, à paraître.

## BIBLIOGRAPHIE

**Laroque G. et Salanié B. (2008)**, « Does Fertility Respond to Financial Incentives ? », CESifo Working Paper Series, 2339.

**Mazuy M., Barbieri M. et d'Albis H. (2013)**, « L'évolution démographique récente en France : la fécondité est stable », *Population*, n° 3.

**Miller A. (2011)**, « The Effects of Motherhood Timing on Career Path », *Journal of Population Economics*, 24(3), p. 1071 à 1100.

**Miller A. (2009)**, « Motherhood Delay and the Human Capital of the Next Generation », *American Economic Review*, 99(2), p. 154 à 158.

**Moschion J. (2012)**, « Concilier vie familiale et vie professionnelle. L'effet de

la préscolarisation », *Revue économique*, 63 (2), p. 187 à 214.

**J. Moschion J. (2010)**, « Reconciling Work and Family Life : The Effect of the French Paid Parental Leave », *Annales d'Économie et de Statistique*, 99-100, p. 217 à 246.

**Moschion J. (2009)**, « Offre de travail des mères en France : l'effet causal du passage de deux à trois enfants », *Économie et Statistique*, 422(1), p. 51 à 78.

**Piketty T. (2005)**, « L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002 », in Lefèvre C. (Ed.) : *Histoires de familles, histoires familiales*, Les Cahiers de l'INED, 156, p. 79 à 109.

**Terra Nova (2011)**, Politique familiale : d'une stratégie de

répartition à une stratégie d'investissement social.

**Thévenon O. (2009)**, « Does Fertility Respond to Work and Family-Life Reconciliation Policies in France ? » in Takayama N. and Werding M. (Eds), *Fertility and Public Policy : How To Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, Cambridge MA and London UK : MIT-Press, chapitre 10.

**Thévenon O. et Luci-Greulich A. (2013)**, « The Impact of Family Policy Packages on Fertility Trends in Developed Countries », *European Journal of Population*, 29 (2).

**Thévenon O. et Luci A. (2012)**, « Reconciling Work, Family and Child Outcomes : What Implications for Family Support Policies ? », *Population Research and Policy Review*, 31 (6), p. 855 à 882.

## LE POINT DE VUE DE DOMINIQUE BERTINOTTI

« L'EXCEPTION DÉMOGRAPHIQUE FRANÇAISE »

*Le 10 janvier 2013, Dominique Bertinotti intervenait au Forum démographique qui se tenait à Berlin. Le texte ci-dessous retrace l'intervention qu'elle a faite devant des responsables politiques et experts internationaux pour expliquer l'« exception démographique française ».*

La France compte aujourd'hui plus de 65 millions d'habitants. Elle en comptait 41 millions en 1900, autant en 1950 et 53 millions en 1970. L'indice de fécondité est resté soutenu depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Il s'élevait à 2,9 en 1950, 2,5 en 1970, et il est aujourd'hui encore supérieur à 2.

Malgré la crise économique, les naissances restent nombreuses, et ont même atteint en 2010 leur plus haut niveau depuis trente ans, avec plus de 830 000 naissances. La France contribue d'ailleurs aujourd'hui à elle seule à plus de la moitié de l'accroissement naturel des vingt-sept pays de l'Union européenne.

C'est ainsi que la politique familiale française s'adresse actuellement à 9 millions de familles avec des enfants de moins de 25 ans. Elle est une composante essentielle de notre pacte social : elle contribue en effet à maintenir à la fois le dynamisme démographique du pays et un fort taux d'activité des femmes, qui dépasse les 67 %.

La politique familiale française est le fruit d'un compromis entre une logique universelle (tous les parents sont éligibles à certaines aides quel que soit le niveau de leur revenu) et une logique redistributive, puisque de nombreuses prestations sont aujourd'hui sous conditions de ressources. La France se distingue par l'ampleur de son investissement dans la politique familiale. Avec près de 4 % du produit intérieur brut qui y sont affectés et 60 milliards d'euros de prestations versées chaque année, elle se situe dans le peloton de tête des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Nous célébrons cette année les 70 ans du Conseil national de la résistance. Dans ses mémoires, Pierre Laroque, un des artisans de la création de la sécurité sociale après le Conseil national de la résistance, disait en 1962 : « Pour une politique sociale de la famille il faut donc aujourd'hui beaucoup d'ambition (...) car elle doit tendre à aider toutes les familles,

quelle que soit leur diversité, à remplir le mieux possible, dans tous les domaines, le rôle social ». C'est dans cet esprit que le gouvernement engage en 2013 une réforme de la politique familiale qui pose des actes forts en faveur de la promotion des familles, par le biais du développement des services aux familles et d'une plus grande justice dans le versement des prestations.

Mais la politique familiale française ne suffit pas à elle seule à expliquer l'exception démographique française. Il faut aussi évoquer un phénomène sociétal qui plonge ses racines dans l'histoire de la France. Que ce soit avant la révolution française ou au XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'aux années 1950, le travail féminin est l'apanage des classes populaires (pay-sannes d'abord, ouvrières ensuite puis employées). À partir des années 1960, on peut parler d'émergence du féminisme et de volonté d'émancipation de la femme qui a connu des avancées considérables dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Droit de vote octroyé en 1944, liberté d'exercer un métier pour les épouses en 1965, légalisation de la contraception en 1967, autorité parentale conjointe en 1970, généralisation du congé de maternité en 1971, dépénalisation de l'avortement en 1975, loi sur l'égalité salariale en 1983, loi contre le harcèlement sexuel en 1992, loi sur la parité en politique en 2000, telles sont les avancées que les femmes ont conquises au cours de ce siècle.

La femme qui travaille devient le modèle moderne. Le regard porté par la société sur les femmes évolue. Aujourd'hui, le modèle traditionnel de l'homme pourvoyeur de revenus et de la mère au foyer ne correspond plus aux aspirations de la majorité des Français. Et la qualité de la relation qu'entretient une mère avec son enfant n'est plus aujourd'hui jugée à l'aune du seul critère du temps qu'elle lui consacre.

Cela a eu pour effet, dans les années 1970, de contribuer à l'augmentation massive du taux d'activité féminin, qui est passé de 53 % en 1975 à 67 % en 2011. Il s'élève même aujourd'hui à 84 % pour les femmes de 25 à 49 ans. Il apparaît en effet que c'est parce que les femmes n'ont pas eu à choisir entre « travail » et « enfant » que le taux de natalité est resté à un niveau proche du seuil de renouvellement des générations.

Cette dynamique d'accroissement du taux d'emploi féminin a été encouragée par la politique familiale, et plus particulièrement par le développement des services d'accueil du jeune enfant, permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle :

crèches, scolarisation à 3 ans, prestations pour l'embauche d'un assistant maternel, aides fiscales pour l'emploi d'une garde à domicile... La France consacre aujourd'hui plus de 10 milliards d'euros par an à l'accueil des enfants de moins de 3 ans, âge à partir duquel l'ensemble des enfants peuvent être scolarisés (ce qui constitue au passage une singularité française puisque cette scolarisation ne débute qu'à 5 ou 6 ans dans de nombreux pays de l'OCDE).

Un cercle vertueux s'est donc instauré, permettant tout à la fois de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, de permettre la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, et de garantir un indice de fécondité important.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la politique que notre gouvernement conduit pour toutes les familles.

– Le développement des solutions d'accueil du jeune enfant et de la préscolarisation dès 2 ans. Le gouvernement a fixé un objectif de création de 275 000 nouvelles solutions d'accueil pour les 0-3 ans en cinq ans. C'est une ambition qui favorise l'égalité entre les femmes et les hommes mais qui lutte également contre les inégalités sociales. La socialisation précoce a en effet un impact déterminant sur le devenir des enfants les plus vulnérables.

– Le développement des services de soutien à la parentalité, pour aider les parents à être

parents. Quel que soit le milieu social dont ils sont issus, quelle que soit la configuration familiale, les parents font en effet part d'un besoin croissant d'accompagnement. Cet engagement se traduit par le doublement en cinq ans des crédits du fonds national d'action sociale pour le soutien à la parentalité.

– La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, en impliquant les entreprises dans la reconnaissance du « temps parental » permettant de concilier bien-être des salariés et performance économique.

– La promotion d'une plus grande justice sociale avec l'amélioration du caractère redistributif de notre politique familiale. C'est dans cette perspective que le gouvernement a décidé de revaloriser trois prestations dont bénéficient les familles les plus vulnérables : l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial et le complément familial.

La politique familiale française instaurée dans le cadre des Trente Glorieuses a contribué au maintien d'une belle natalité en France. Fondée sur une politique de prestations, elle s'enrichit aujourd'hui d'une offre de services aux familles. La meilleure façon de valoriser la famille, c'est en effet de lui offrir de nouveaux services, de nouveaux repères, de prendre en compte ses nouveaux besoins et d'y répondre.

# UN NOUVEAU REGARD SUR LA MONDIALISATION : MESURER LES ÉCHANGES EN VALEUR AJOUTÉE

**MARTINE DURAND, CHEF STATISTICIEN ET DIRECTRICE DES STATISTIQUES À L'OCDE**

**LE POINT DE VUE DE FARID TOUBAL, PROFESSEUR À L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE CACHAN – ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS, CONSEILLER SCIENTIFIQUE AU CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII)**  
« QUELS ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE DU COMMERCE EN VALEUR AJOUTÉE ? »

## MARTINE DURAND

Les biens et services, qui étaient autrefois produits dans un seul pays, sont désormais couramment issus de chaînes mondiales de production, favorisées par le progrès technologique, la réduction des coûts de transport, un accès plus large aux ressources et aux débouchés ainsi que par les réformes de la politique commerciale au niveau international. Du fait de cette fragmentation de la production, les mesures traditionnelles des échanges, qui enregistrent les flux bruts de biens et services à chaque franchissement de frontière peuvent donner une image inexacte de l'importance du commerce pour la croissance économique et l'emploi dans les pays ainsi que du caractère structurel des balances commerciales bilatérales.

Afin de mieux appréhender ces questions, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont lancé une initiative conjointe visant à établir une base de données d'indicateurs des échanges en valeur ajoutée (ÉVA) et à intégrer la production de ces indicateurs au système statistique international. Des résultats préliminaires ont été publiés pour quarante économies en janvier 2013, avec une

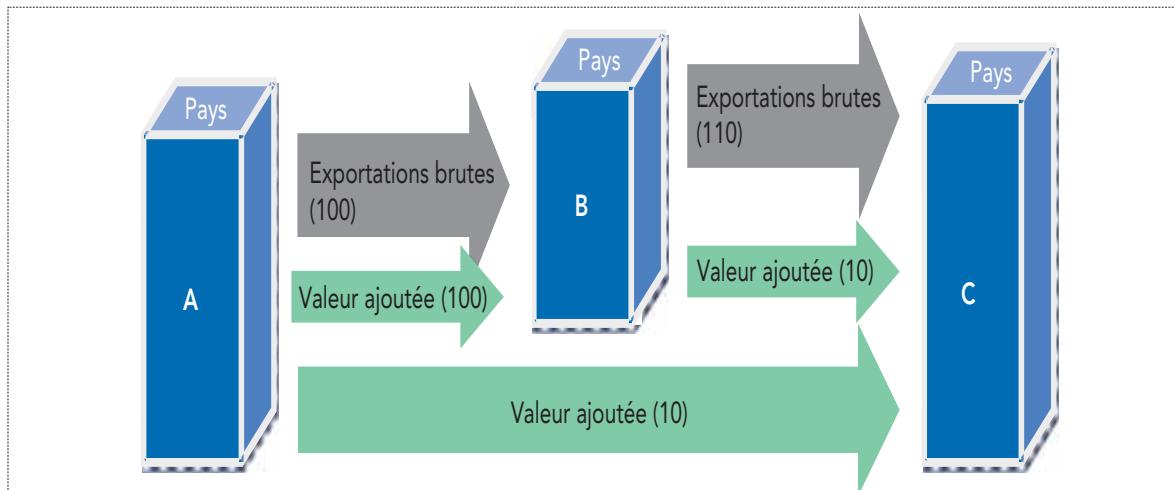
première mise à jour en mai 2013, couvrant désormais cinquante-sept économies et dix-huit secteurs industriels pour les années 1995, 2000, 2005, 2008 et 2009.

Cet article présente les premiers enseignements tirés de ces travaux. Il commence, toutefois, par décrire de façon succincte les principaux concepts et problèmes statistiques qui sous-tendent la base de données ÉVA.

## Qu'entend-on par échanges en valeur ajoutée ?

L'initiative OCDE/OMC sur les échanges en valeur ajoutée a pour but de remédier au « double comptage » des biens et services intermédiaires implicite dans les mesures actuelles des flux commerciaux bruts, en mesurant plutôt ces flux selon la valeur qui est ajoutée (au travers de la rémunération du travail, des impôts et des bénéfices) par un pays dans la production de tout bien ou service exporté.

L'exemple simple ci-dessous illustre cette approche. Le pays A exporte des biens, entièrement produits sur son territoire, d'une valeur de 100 vers le pays B, qui transforme ces produits avant de les exporter vers le pays C où ils sont consommés. Au cours de la transformation, B ajoute une valeur de 10 aux biens,



de sorte qu'il exporte pour 110 vers C. Les mesures traditionnelles des échanges chiffrent dans ce cas les exportations et importations totales à 210, alors que seulement 110 de valeur ajoutée ont été générés au cours de la production des biens concernés. Les mesures traditionnelles indiquent aussi que le pays C a un déficit commercial de 110 avec le pays B et ne réalise aucun échange avec le pays A, même si ce dernier est le principal bénéficiaire de la consommation des biens par le pays C. Si l'on comptabilise plutôt les flux en valeur ajoutée, le pays C voit son déficit commercial avec le pays B ramené à 10 et enregistre alors un solde négatif de 100 avec le pays A.

### Comment mesurer les échanges en valeur ajoutée ?

Les flux commerciaux en valeur ajoutée sont estimés à partir des tableaux nationaux d'entrées-sorties. Ces derniers sont ensuite conjugués avec les statistiques commerciales bilatérales pour établir un tableau mondial des flux entrées-sorties (tableau *input-output*). C'est à ce niveau que se situe sans doute le principal problème statistique. En effet, il existe des différences parfois importantes entre ce que déclare un pays comme importations en provenance d'un pays « fournisseur » et ce que ce même pays « fournisseur » déclare comme exportations vers le même pays « client ». Il en résulte des écarts également importants au niveau des balances commerciales bilatérales par produits (et totales) selon que les données proviennent de l'un ou l'autre des deux pays partenaires. Par exemple, selon les données officielles, en 2009, les exportations de services des États-Unis vers le Royaume-Uni s'élevaient à plus de 50 milliards de dollars alors que le Royaume-Uni déclarait seulement 27 milliards de dollars d'importations de services en provenance des États-Unis, soit un écart de plus de 20 milliards

de dollars pour la seule balance bilatérale du commerce des services.

Le tableau d'entrées-sorties établi à l'échelle mondiale, et à partir duquel sont calculés les indicateurs ÉVA, doit éliminer ces écarts, notamment ceux attribuables à un traitement national différent des réexportations et du commerce de transit (par exemple, par des plaques tournantes comme les Pays-Bas et Hong Kong), afin de brosser une image cohérente des échanges mondiaux. Les positions commerciales bilatérales sont donc réajustées en utilisant les méthodes standard d'équilibrage des tableaux *input-output*. Les données bilatérales peuvent donc différer de celles publiées par les instituts statistiques nationaux. Des travaux sont actuellement en cours au niveau international afin de comptabiliser les flux du commerce extérieur de manière plus cohérente, en particulier pour le secteur des services, où d'importantes différences existent selon l'origine des statistiques nationales utilisées.

Par ailleurs, deux autres hypothèses importantes doivent également être faites. Les tableaux nationaux d'entrées-sorties utilisés par l'OCDE pour construire le tableau *input-output* mondial sont fondés sur une désagrégation en trente-sept branches. Ce degré limité de désagrégation par branches amène donc à faire une première hypothèse selon laquelle tous les consommateurs d'un produit final déterminé achètent de facto exactement les mêmes proportions de produits intermédiaires entrant dans sa fabrication par toutes les entreprises de la branche considérée<sup>[1]</sup>. Or, nous savons qu'il n'en est rien et que les différentes entreprises d'une même

<sup>[1]</sup> Dans la pratique, cela revient à supposer qu'il n'existe qu'une seule technique de production, autrement dit que les coefficients techniques sont les mêmes pour toutes les entreprises et pour tous les produits de la branche.

branche, y compris celles fabriquant les mêmes produits, ont des techniques de production propres à chacune. Nous savons aussi que ces entreprises fabriquent des produits différents et que ces derniers sont destinés à des types de consommateurs et de marchés dissemblables.

Une préoccupation majeure à cet égard tient au fait que les données disponibles montrent que les techniques de production varient nettement selon que les biens et services sont destinés aux marchés domestiques ou à l'exportation, notamment lorsque les produits exportés (généralement des biens intermédiaires) sont fabriqués par des filiales étrangères dans une chaîne de valeur mondiale. Les entreprises exportatrices étant généralement plus intégrées dans les chaînes de valeur ajoutée, le contenu des biens et services fabriqués à l'étranger dans les produits qu'elles exportent est habituellement plus important, notamment lorsqu'elles sont elles-mêmes étrangères. Pour tenter de corriger ce biais potentiel, une importante innovation de la base ÉVA consiste à utiliser des tableaux d'entrées-sorties spécialement construits pour la Chine, qui établissent une différenciation entre les entreprises de transformation, les autres entreprises exportatrices et celles qui ne produisent des biens et services que pour la consommation intérieure. Compte tenu de l'importance de la Chine dans le commerce mondial, cette pratique améliore sensiblement la qualité des résultats.

La deuxième hypothèse, appelée « hypothèse de proportionnalité », est utilisée pour imputer les importations de produits spécifiques aux branches utilisatrices. Lorsqu'ils ne disposent pas d'informations suffisamment détaillées, les instituts statistiques nationaux supposent que, pour un produit donné, la proportion de produits intermédiaires qu'une branche achète à l'étranger est égale au rapport entre les importations totales et la demande intérieure totale de ce produit. Cette hypothèse est appliquée à environ un tiers des cinquante-sept pays de la base ÉVA<sup>[2]</sup>.

Au final, il est donc important de rappeler que les indicateurs contenus dans la base de données ÉVA doivent être considérés comme des estimations et donc interprétés avec prudence.

**2** Néanmoins, les résultats découlant de cette hypothèse ont été corrigés à partir des données relatives au commerce qui permettent de différencier parmi les biens importés ceux qui sont des biens intermédiaires et ceux qui correspondent à la demande intérieure finale. Au total, cette deuxième hypothèse ne devrait pas avoir une incidence significative sur les estimations pour l'ensemble de l'économie, mais elle peut influer sur le contenu en importations des diverses branches ainsi que sur les estimations des échanges bilatéraux en valeur ajoutée selon les branches. Cependant, les résultats ne devraient pas souffrir de distorsions dans un sens ou dans l'autre.

## Premiers enseignements de la base de données ÉVA

### La fragmentation de la production au niveau international s'est sensiblement accentuée au cours des deux dernières décennies...

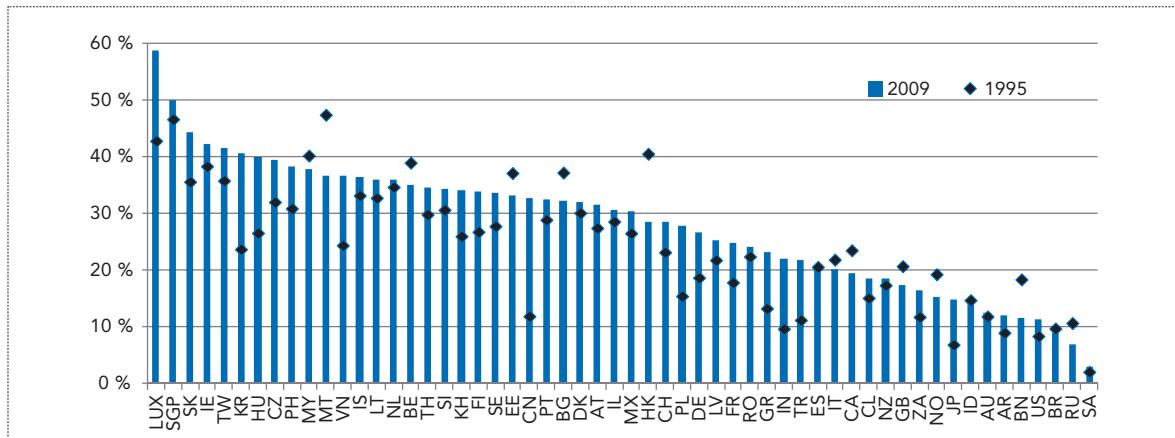
Le contenu en valeur ajoutée étrangère des exportations est généralement plus élevé dans les pays ayant des régimes commerciaux relativement ouverts et accueillant nombre d'investissements étrangers. Mais plusieurs autres facteurs ont une incidence sur l'intégration et la spécialisation d'un pays dans les chaînes de valeur mondiales. Les grandes économies, celles qui sont riches en ressources minières et celles qui sont éloignées des marchés et des fournisseurs étrangers tendent à avoir des exportations avec un contenu en produits étrangers plus faible que les économies plus petites par exemple ; c'est le cas aussi de celles qui sont très spécialisées dans les services. Ces différences sont illustrées dans le graphique 1, qui fait néanmoins aussi apparaître une augmentation du contenu en produits étrangers des exportations de la plupart des pays au cours des dernières décennies, démontrant ainsi que l'intégration va croissant dans les chaînes de valeur mondiales.

### ... notamment dans les plaques tournantes régionales...

En Europe, le contenu en produits étrangers des exportations dans les anciennes économies en transition, comme la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, s'est situé aux alentours de 40 % en 2009, soit sensiblement plus qu'en 1995, car les pays en question ont commencé de se spécialiser dans les phases des chaînes de valeur des secteurs électriques et automobile se situant proche de l'Allemagne, où le contenu en produits étrangers des exportations est passé d'un cinquième en 1995 à un tiers en 2009.

Des évolutions similaires sont observées en Asie, en raison notamment de l'émergence de la Chine et de son intégration rapide dans les chaînes de valeur mondiales depuis son adhésion à l'OMC en 2001. Un tiers de l'ensemble des importations chinoises en 2009 contenaient des produits étrangers, contre 12 % en 1995, du fait, dans une large mesure, de la spécialisation du pays dans l'assemblage et la fabrication de composants électroniques. Des changements importants sont également intervenus dans les autres parties de l'Asie, comme en Corée du Sud (41 % en 2009) et au Japon (15 % en 2009), où le contenu en produits étrangers des exportations a doublé au cours de la période.

### 1. Contenu en produits étrangers des exportations brutes (en %)



LU : Luxembourg – SG : Singapour – SK : Slovaquie – IE : Irlande – TW : Taiwan – KR : Corée du Sud – HU : Hongrie – CZ : République tchèque – PH : Philippines – MY : Malaisie – MT : Malte – VN : Viet Nam – IS : Islande – LT : Lituanie – NL : Pays-Bas – BE : Belgique – TH : Thaïlande – SI : Slovénie – KH : Cambodge – FI : Finlande – SE : Suède – EE : Estonie – CN : Chine – PT : Portugal – BG : Bulgarie – DK : Danemark – AT : Autriche – IL : Israël – MX : Mexique – HK : Hong Kong – CH : Suisse – PL : Pologne – DE : Allemagne – LV : Lettonie – FR : France – RO : Roumanie – GR : Grèce – IN : Inde – TR : Turquie – ES : Espagne – IT : Italie – CA : Canada – CL : Chili – NZ : Nouvelle-Zélande – GB : Royaume-Uni – ZA : Afrique du Sud – NO : Norvège – JP : Japon – ID : Indonésie – AU : Australie – AR : Argentine – BN : Brunei – US : États-Unis – BR : Brésil – RU : Russie – SA : Arabie saoudite.

Les données montrent aussi que le contenu en valeur ajoutée domestique des exportations de la Chine a augmenté entre 2005 et 2009, témoignant d'un déplacement vers le haut dans la chaîne de valeur, comme c'est le cas aussi pour d'autres pays à faibles coûts de main-d'œuvre comme le Cambodge par exemple, qui passent de la phase d'assemblage à celle de transformation. La base de données ÉVA fait également apparaître que, dans la plupart des pays, le contenu en produits étrangers des exportations a diminué en 2009 par rapport à 2008, ce qui indique que la fragmentation de la production au niveau international est d'autant plus vulnérable au ralentissement simultané des échanges intervenus au plus fort de la crise.

### ...et a modifié la structure des échanges

Généralement, les statistiques brutes du commerce surestiment l'importance des économies voisines et, partant, sous-estiment celle des économies éloignées tirant la demande en bout de chaîne. En valeur brute, 28 % des exportations de la Corée du Sud en 2009 sont allées vers la Chine (voir graphique 2), mais en termes de valeur ajoutée, seulement 14 % d'entre elles étaient destinées à des consommateurs finals chinois ; cette différence tient dans une large mesure à la transformation par la Chine de produits intermédiaires coréens en vue de leur exportation vers des pays tiers comme les États-Unis. Des schémas similaires sont observés pour un grand nombre d'autres économies se situant en amont de la Chine en 2009, comme la Malaisie et la Thaïlande,

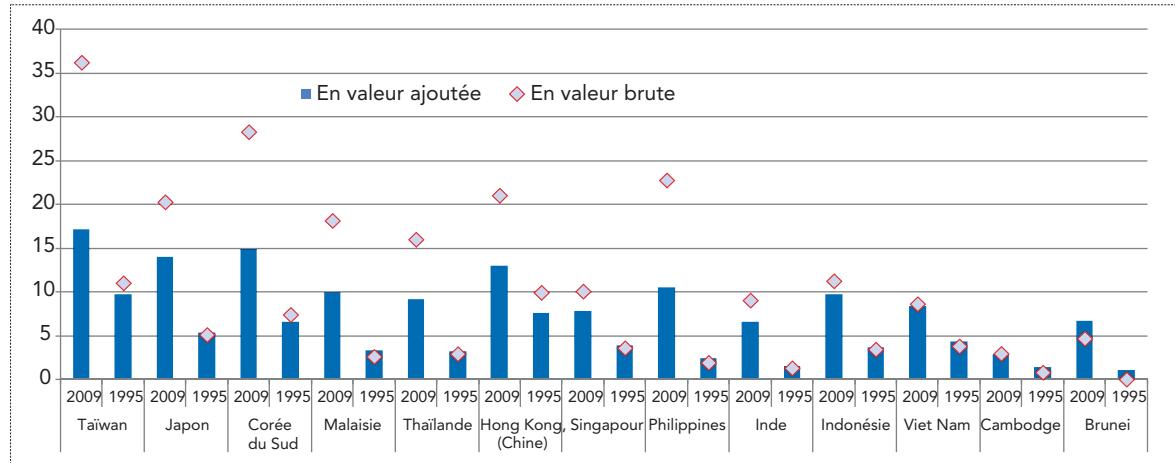
alors qu'en Indonésie et au Vietnam, qui sont plus en aval, les parts en termes de valeur ajoutée et en valeur brute ont été relativement identiques, pour partie en raison de l'émergence de ces pays dans les activités de transformation. Les données indiquent aussi que la Chine était relativement peu intégrée dans les chaînes de valeur mondiales en 1995.

Les mesures du commerce en valeur ajoutée font, enfin, apparaître l'importance croissante de la Chine en tant que marché de destination finale. Par exemple, les exportations en valeur ajoutée du Japon et de la Corée du Sud à destination des consommateurs chinois ont été, en 2009, deux à trois fois supérieures à celles de 1995. Le corolaire partiel de cette évolution est la diminution relative de l'importance du Japon en tant que marché de destination finale, sous l'effet pour partie du manque de dynamisme de la croissance économique dans ce pays ces dernières années. En termes de valeur ajoutée, 6,2 % des exportations des États-Unis en 2009 étaient destinées à la Chine, proportion proche des 6,8 % exportées vers le Japon. Les chiffres correspondants pour 1995 étaient, respectivement, de 2,3 % et de 12,7 %.

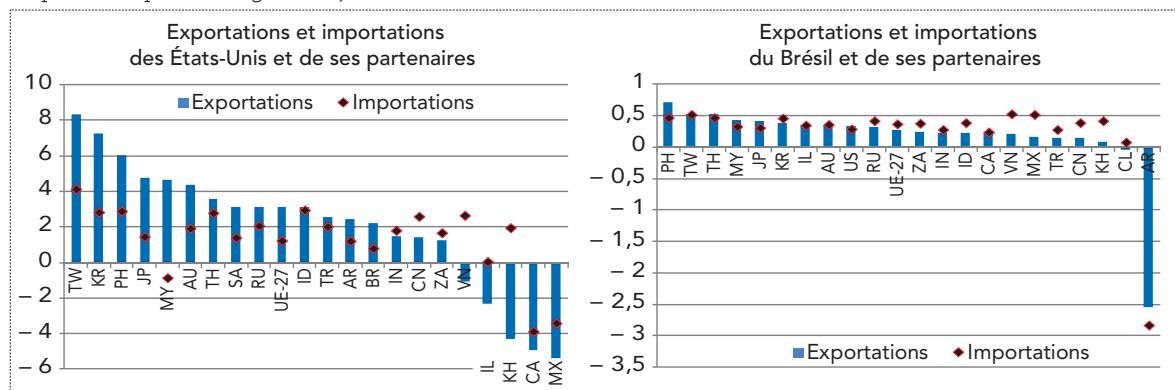
### Les échanges avec les États-Unis progressent, ainsi que le commerce Nord-Sud

La place des États-Unis en tant que pays importateur mais aussi exportateur est plus importante en termes de valeur ajoutée qu'en valeur brute (voir graphique 3). Le pourcentage des exportations vers

## 2. Exportations vers la Chine en valeur brute et en termes de valeur ajoutée (en % du total)



## 3. Parts des exportations et des importations (parts en valeur ajoutée moins parts en valeur brute, en points de pourcentage, 2009)



les États-Unis, par exemple, a été plus faible en termes de valeur ajoutée dans seulement cinq pays en 2009 : Vietnam, Israël, Cambodge, Canada et Mexique, pour partie en raison de l'intégration relativement étroite de ces pays dans les chaînes de production américaines. Pour tous les autres pays, le pourcentage des exportations en termes de valeur ajoutée vers les États-Unis était plus élevé, une plus grande partie des produits étant exportée vers des pays intermédiaires pour un traitement ultérieur dans la chaîne de valeur avant d'être exportée ensuite vers les États-Unis. Par exemple, en termes de valeur ajoutée, la part des exportations de Taïwan vers les États-Unis était de huit points de pourcentage plus élevée qu'en valeur brute en 2009.

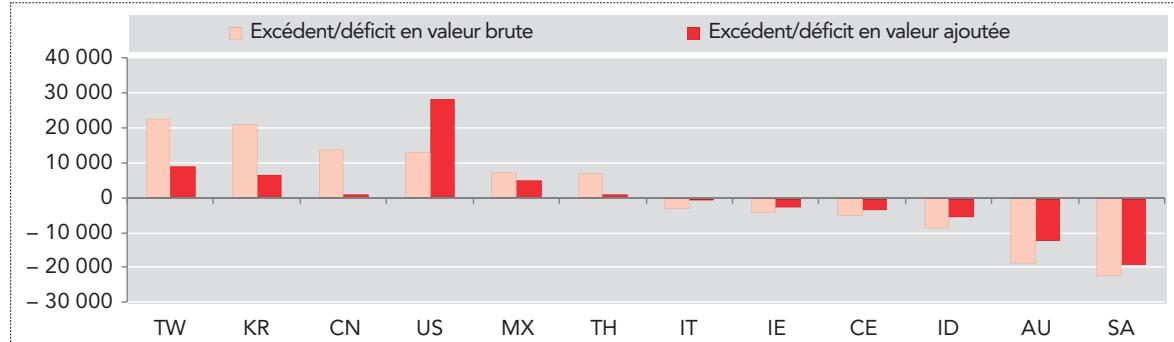
De même, lorsque les échanges sont mesurés en termes de valeur ajoutée, les États-Unis sont aussi une source plus importante d'importations dans la plupart des pays, en raison de la valeur ajoutée américaine incorporée dans les exportations de ces derniers, mais aussi compte tenu du fait que les

plaques tournantes régionales souffrent généralement du comptage multiple des échanges intermédiaires en termes bruts. La suppression de ce multiple comptage reflète mieux (et réduit) le poids des partenaires régionaux en tant que marchés de destination finale. La base de données ÉVA fait aussi apparaître que les mesures brutes des échanges sous-estiment sans doute les relations commerciales Nord-Sud. Il ressort du graphique 3, par exemple, qu'en termes de valeur ajoutée, le Brésil est un marché plus important pour les économies de l'OCDE et les économies de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

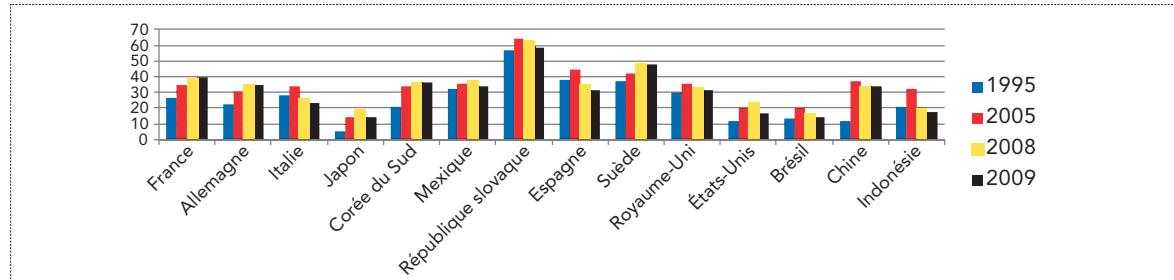
## Les classements mondiaux se modifient...

D'après les statistiques du commerce en valeur brute, la part de la Chine dans les exportations mondiales était de 9,4 % en 2009, soit plus que celle de Allemagne (8,4 %) et un peu moins que celle des États-Unis (10,6 %), mais sensiblement plus que sa

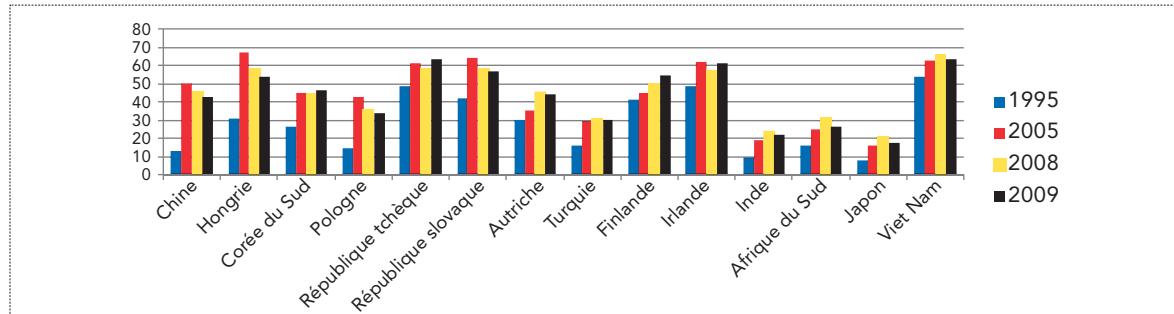
#### 4. Balances commerciales bilatérales du Japon (en millions de dollars, 2009)



#### 5. Contenu étranger du matériel de transport (en % du total)



#### 6. Contenu étranger du matériel électronique (en % du total)



part en 1995 (2,5 %). Toutefois, sa contribution aux exportations mondiales en termes de valeur ajoutée était de 8,3 %, un pourcentage légèrement supérieur à celui de l'Allemagne (8 %), mais de 3,5 points de pourcentage inférieur au résultat des États-Unis (11,8 %). En termes de valeur ajoutée, le Royaume-Uni était le cinquième exportateur mondial en 2009, avec une part de 4,5 %, passant devant la France (4,2 %), alors que la Corée du Sud tombe du huitième rang en valeur brute au onzième en termes de valeur ajoutée.

### ... de même que les balances commerciales bilatérales

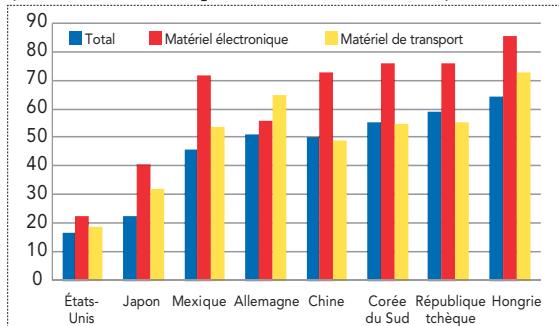
Les balances commerciales bilatérales sont également très différentes quand on les mesure en valeur

ajoutée, la balance commerciale totale demeurant quant à elle inchangée (par construction). Ainsi, l'excédent commercial de la Chine avec les États-Unis, calculé en termes de valeur ajoutée, diminue de plus d'un tiers en 2009. Cet écart traduit en partie la part plus importante des importations de valeur ajoutée des États-Unis dans la demande finale chinoise, mais s'explique également par le fait qu'une proportion considérable (ici, un tiers) des exportations de la Chine incorpore un contenu étranger – il s'agit du phénomène « Asie, usine du monde ».

Le graphique 4 illustre cet aspect pour le Japon. Pour nombre de pays (notamment les pays en amont, comme l'Arabie saoudite et l'Australie), avec lesquels le Japon enregistre un déficit commercial

## 7. Importations intermédiaires utilisées dans les exportations

(en % du total des produits intermédiaires)



en valeur brute, celui-ci est de plus faible ampleur en termes de valeur ajoutée, en raison pour partie de la présence de leur production dans les exportations japonaises vers les pays tiers. De même, avec les pays encore plus en aval du Japon dans l'Asie, les excédents de ce dernier sont moindres, reflétant la valeur ajoutée japonaise incorporée dans les exportations de ces pays vers les pays tiers, comme les États-Unis – qui explique l'excédent plus important du Japon avec les États-Unis en termes de valeur ajoutée.

### La compétitivité dépend de plus en plus de l'accès aux importations...

Pour améliorer sa productivité et demeurer compétitif dans un monde régi par les chaînes de valeur, un pays doit avoir accès à des importations de biens intermédiaires. Le graphique 1 montrait que la tendance, ces dernières années, avait été dans le sens d'une augmentation du contenu en produits étrangers des exportations. Cette tendance apparaît encore plus clairement lorsqu'on examine certains secteurs.

Dans le secteur du matériel de transport (voir graphique 5), le contenu en produits étrangers des exportations a augmenté fortement dans nombre de pays entre 1995 et 2009, doublant quasiment en Allemagne et en France.

Des évolutions identiques apparaissent dans d'autres secteurs avec une forte fragmentation internationale, comme celui du matériel électrique (voir graphique 6). En Chine, par exemple, le contenu en produits étrangers des exportations a triplé entre 1995 et 2009, tandis qu'en Corée du Sud, en Hongrie, en Inde et au Japon, il a presque doublé.

Il faut ajouter, en outre, que, dans la plupart des économies, environ un tiers des importations de produits intermédiaires sont destinées au marché

des exportations, cette part pouvant être sensiblement plus importante dans certains secteurs et économies. En Hongrie, en Chine, en Corée du Sud et au Mexique, par exemple, les trois quarts environ de l'ensemble des importations de produits intermédiaires dans le secteur de l'électronique sont utilisés pour le marché des exportations. Les parts sont généralement d'autant plus faibles que l'économie est de grande taille, mais même au Japon, 40 % des importations intermédiaires totales de pièces de rechange pour le matériel de transport sont destinées aux exportations.

### ... mais aussi, de plus en plus, de l'accès aux services

Les services représentent environ les deux tiers du produit intérieur brut (PIB) de la plupart des économies développées. Toutefois, en termes bruts, le commerce des services équivaut en général à moins du quart des échanges totaux. Mesuré en valeur ajoutée, le secteur des services contribue pour plus de 50 % aux exportations totales des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, et pour près d'un tiers à celles de la Chine (voir graphique 8). De fait, une proportion importante (généralement un tiers en 2009) de la valeur des produits manufacturés est attribuable au secteur tertiaire.

Dans le domaine des matériels de transport, par exemple, le contenu en services des exportations dépassait 40 % dans plusieurs pays, en raison notamment de l'intensité grandissante des intangibles (conception, recherche et développement, logiciels) caractérisant ces équipements. Cependant, ces estimations sont sans doute minorées car elles ne tiennent compte que de la valeur ajoutée achetée en amont, directement et indirectement auprès du secteur des services, et non des services internes au sein du secteur du matériel de transport lui-même. La part des services a de fait augmenté dans presque tous les pays.

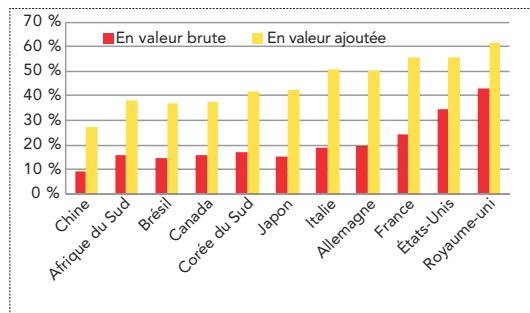
## Un nouvel éclairage sur les effets du commerce international

### Commerce, croissance et emploi

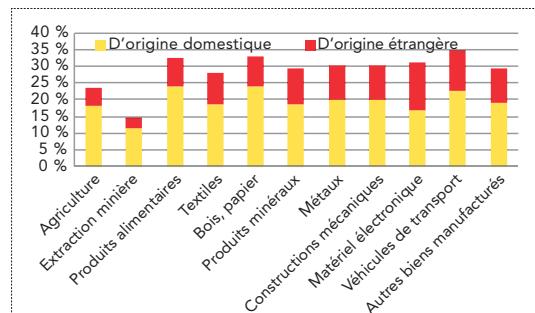
L'analyse ci-dessus effectuée à partir de la base de données ÉVA offre une perspective différente sur le lien entre emploi et échanges internationaux. En effet, les flux des échanges mesurés en termes de valeur ajoutée permettent de comprendre où sont créés les emplois et mettent en lumière les avantages qu'ont les pays à commercer avec des pays tiers intégrés dans les chaînes de valeur.

## 8. Contenu en services des exportations

Ensemble de l'économie (2009)



Biens (moyenne pour tous les pays, 2009)



L'intégration d'un pays aux chaînes de valeur mondiales et la place où il s'y situe sont à même d'améliorer sensiblement ses gains de productivité, sa croissance et sa compétitivité.

## Déséquilibres mondiaux

Qu'il soit évalué en termes de valeur commerciale brute ou de valeur ajoutée, l'excédent ou le déficit commercial global d'un pays avec le reste du monde demeure inchangé. Cependant, les échanges bilatéraux fondés sur la valeur brute peuvent donner une image trompeuse des pays gagnants et perdants dans les échanges internationaux, notamment en amplifiant l'importance de ceux situés en aval des chaînes de valeur. Les échanges bilatéraux mesurés en valeur ajoutée permettent de mieux repérer les pays bénéficiaires, tant d'un point de vue monétaire qu'au regard de l'emploi.

## Différends commerciaux

Le succès sur les marchés internationaux dépend aujourd'hui autant de la capacité d'importer des intrants efficients que de la capacité d'exporter ; des politiques commerciales protectionnistes peuvent ainsi limiter l'accès aux sources étrangères de biens et services intermédiaires et avoir une incidence négative sur la position d'un pays dans la chaîne mondiale et régionale de l'offre. Par exemple, les droits de douane sur les intrants intermédiaires, qui traversent généralement les frontières plusieurs fois, sont cumulatifs. Ils peuvent donc s'ajouter pour imposer des coûts punitifs aux utilisateurs en aval et, en fin de compte, aux consommateurs finals, freinant ainsi la demande. Si l'on se reporte au schéma présenté au début de cet article, dans le cas où un pays C exporte pour 90 de biens vers un pays A, lequel à son tour les utilise pour produire l'équivalent de 100, qu'il exporte vers un pays B, qui lui-même emploie ces 100 pour fabriquer 110 de biens finals devant être

exportés vers le pays C, alors toute action protectionniste entreprise par C, pour pallier son déficit avec B, aurait en fait d'importantes conséquences sur le secteur d'activité de C d'où sont issus les biens intermédiaires destinés à A.

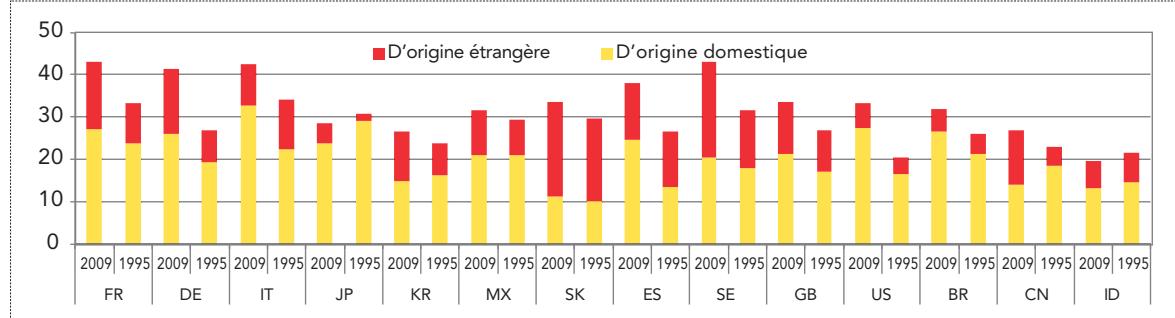
## Mieux gérer les chocs macroéconomiques

Une des caractéristiques de la crise financière a été l'effondrement simultané du commerce extérieur dans l'ensemble des pays du monde, qui s'est accompagné d'un recul soudain de la demande, lequel a été ressenti jusqu'aux pays situés en amont de la chaîne de valeur mondiale. Plus généralement, les économies nationales sont devenues plus vulnérables face aux risques « systémiques », des chocs ayant leur origine dans une partie du système économique pouvant rapidement se transmettre à l'ensemble de la planète par le biais des chaînes mondiales de valeur. Une meilleure compréhension de la mesure des échanges en termes de valeur ajoutée constitue donc un outil permettant de mieux identifier les canaux de transmission des chocs macroéconomiques et, dès lors, de mieux y répondre.

## Un nouveau système d'information statistique pour l'analyse de la mondialisation

La base de données ÉVA permet de mieux apprécier les chaînes de valeur mondiales, en premier lieu à travers le commerce extérieur. Mais elle se prête aussi au calcul d'indicateurs dans d'autres domaines de la mondialisation, comme l'investissement direct étranger (IDE) et la propriété étrangère, la productivité, les actifs fondés sur le savoir ou encore l'empreinte carbone.

## 9. Contenu en services du matériel de transport



## L'investissement direct étranger

La mesure du commerce en valeur ajoutée n'est que la première étape. Les chaînes de valeur mondiales concernent également la propriété des entreprises et du capital. Il est indispensable de mieux mesurer la part de la valeur créée par les entreprises multinationales qu'elles rapatrient sous la forme de profits. Les statistiques disponibles indiquent que ces flux sont significatifs. En Chine, par exemple, les filiales étrangères sont à l'origine de près de 70 % des exportations dans le secteur de l'électronique. Ces dernières y génèrent de l'emploi, mais seulement un certain pourcentage de cette valeur ajoutée y demeure, car destinée à la rémunération du travail et d'une partie du capital. Le reste ressort du pays sous la forme de redevances et de bénéfices rapatriés. Il sera important à terme de mesurer ces « échanges bilatéraux de revenu ».

## Les chaînes de valeur mondiales et la compétitivité

Dans un monde où les phases et les tâches importent plus que les produits finals, les chaînes de valeur mondiales mettent aussi en cause notre conception classique de la position des économies sur la courbe de la valeur ajoutée. La majeure partie de la valeur d'un bien ou d'un service est généralement créée dans les activités en amont où interviennent la conception du produit, la recherche-développement ou la production de composants clés, ou bien, à l'extrémité inférieure des activités en aval, où sont conçues les politiques de commercialisation et de marque. Une priorité dans la plupart des économies est de se positionner dans les activités à plus haute valeur ajoutée et les segments en amont du marché. Les actifs fondés sur le savoir, comme la propriété intellectuelle, les logiciels et les compétences organisationnelles, sont devenus de plus en plus importants pour la compétitivité et l'emploi.

Une meilleure compréhension du rôle des filiales étrangères et des importations intermédiaires dans la diffusion des technologies et les gains de productivité est, dans ce contexte, également cruciale.

## Empreinte environnementale

La fragmentation de la production au niveau international complique également l'analyse de son impact environnemental. Par exemple, les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau national, basées sur la production, peuvent avoir pour conséquence la délocalisation des activités polluantes dans des pays où la réglementation est moins stricte, avec, au final, un niveau d'émissions globales inchangé ou même plus élevé. Il est donc important de compléter les indicateurs nationaux basés sur la production par d'autres prenant en compte la « consommation » finale de ces émissions qui incluent les produits polluants importés, soit directement soit comme produits intermédiaires. Le tableau mondial *input-output* construit pour la base de données ÉVA est un instrument idéal pour élaborer des indicateurs d'empreinte carbone et autres produits polluants. L'OCDE a commencé à produire des indicateurs d'empreinte carbone dans le cadre de sa « Stratégie pour une croissance verte » et compte étendre ses travaux dans ce domaine.

## Conclusion

Malgré sa relative nouveauté et le fait qu'elle soit toujours en cours d'élaboration, la base de données ÉVA commence déjà à jouer un rôle important dans les négociations sur la politique commerciale, tout en contribuant à une meilleure compréhension de la façon dont les entreprises et les pays peuvent renforcer leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales et en bénéficier (comme en témoigne le rapport récent de

l'OCDE, *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*, 2013). L'accent mis par la base de données sur le rôle majeur des importations pour les exportations et sur celui, tout aussi crucial, exercé par les services a été déterminant dans ce contexte. Mais ce ne sont là que les prémisses des applications potentielles de cette base de données, dont la colonne vertébrale est un tableau mondial d'entrées-sorties détaillé, qui sera continuellement amélioré au fil du temps et pourra être utilisé dans bien d'autres domaines d'action, comme les questions environnementales, l'emploi et le revenu, ainsi qu'on l'a vu plus haut. L'OCDE continuera de travailler avec les instituts statistiques nationaux partout dans le monde pour faire en sorte que cet important instrument conti-

nue de fournir les éléments d'information les plus performants possibles pour une meilleure compréhension de la mondialisation.

#### Accès à la base de données ÉVA

La base de données ÉVA de l'OCDE et de l'OMC est accessible via le portail statistique de l'OCDE <http://stats.oecd.org/> sous le thème « Échanges internationaux et balance des paiements » ainsi que par le portail de l'OMC <http://www.wto.org/miwi>.

Pour plus d'informations sur la méthodologie utilisée pour la conception des indicateurs ÉVA, voir [www.oecd.org/trade/valueadded](http://www.oecd.org/trade/valueadded).

## LE POINT DE VUE DE FARID TOUBAL

« QUELS ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE  
DU COMMERCE EN VALEUR AJOUTÉE ? »

Il n'y a pas si longtemps, les exportations d'un pays étaient vendues dans un autre ; aussi les augmenter permettait-il de stimuler l'emploi et d'accroître la valeur ajoutée dans les secteurs non protégés. Les choses sont désormais un peu plus compliquées en raison de l'émergence des chaînes de valeur mondiales.

Comme les exportations sont expédiées d'un pays à l'autre tout au long de ces chaînes, elles sont comptabilisées plusieurs fois dans le système des données commerciales brutes. En outre, lorsque ces chaînes concernent plusieurs pays, l'origine de la valeur ajoutée incorporée dans les biens n'est pas simple à déterminer. L'accroissement des exportations dans un pays peut avoir ainsi pour effet d'augmenter la valeur ajoutée et l'emploi dans de nombreux autres pays.

Ces questions fondamentales font l'objet, depuis longtemps déjà, de nombreuses études parmi lesquelles on retiendra ici celle de David Hummels *et al.* (2001) et celles, plus récentes, de Robert C. Johnson et Guillermo Noguera (2011, 2012a,b,c), mais elles ont gagné en importance dans les débats de ces dernières années portant notamment sur les politiques commerciales. Des réponses y ont été apportées grâce à la mesure des échanges en valeur ajoutée qui, reposant sur quelques hypothèses fortes, met en lumière l'accroissement rapide des échanges de biens intermédiaires et la fragmentation croissante des processus de production à l'échelle internationale ; elle est riche, en outre, de bien d'autres enseignements.

Tout d'abord, elle nous renseigne sur les lieux géographiques et sectoriels de création de la valeur ajoutée. Sachant que l'économie mondiale a connu, au cours de ces dernières décennies, une augmentation sensible des flux d'échanges de produits intermédiaires et que le ratio valeur ajoutée/production a, de ce fait, diminué dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le débat sur la compétitivité s'est repositionné en plaçant les importations de biens intermédiaires au nombre des principaux facteurs de croissance. Cette approche rappelle aussi que l'économie mondiale est de plus en plus intégrée et que le « *made in the world* » succède au « *made*

*in country* ». En localisant géographiquement les chaînes de valeur, il est possible de mieux apprécier et de comprendre de manière plus fine les phénomènes de contagion qui se manifestent à la suite de chocs macroéconomiques. Au niveau sectoriel, elle révèle l'importance des services dans les échanges mondiaux. Ainsi, en France, la valeur ajoutée provenant des industries de services représente jusqu'à 55 % de la valeur des exportations brutes totales.

Enfin, la mesure des échanges en valeur ajoutée permet de mieux apprécier les déficits et excédents commerciaux. Prenons le cas du commerce sino-américain : calculé en valeur ajoutée, l'excédent commercial de la Chine vis-à-vis des États-Unis a enregistré une baisse d'un tiers en 2009, laquelle découlait d'une augmentation des exportations à relativement forte valeur ajoutée des États-Unis vers la Chine alors que les importations américaines comportaient une part importante de valeur ajoutée produite dans des pays tiers tels que la Corée du Sud mais aussi les États-Unis ! L'évaluation du commerce en valeur ajoutée permet ainsi de mieux comprendre les enjeux des politiques commerciales mais également des politiques de change. Dans notre exemple, la taxation des produits chinois ne peut-être que préjudiciable au partenaire américain. En outre, si une grande partie des importations des États-Unis en provenance de la Chine ne sont que des réexportations américaines, alors une réévaluation du yuan n'aura que très peu d'effet sur la compétitivité des produits américains.

Si la base de données d'indicateurs des échanges en valeur ajoutée (ÉVA), élaborée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), fait ressortir les grandes tendances macroéconomiques, il est utile d'enrichir cet éclairage par des études microéconomiques sur l'activité des entreprises et leur participation aux chaînes de valeur ajoutée internationales. À partir des informations recueillies auprès des entreprises, il est possible de déterminer le profil de celles qui sont à l'origine de l'éclatement des chaînes de production au niveau international, à savoir, généralement, de grandes firmes multinationales qui délocalisent à l'étranger tout ou partie de leur processus de production ou de leurs activités de services. Celles-ci exportent et importent des biens (intermédiaires ou non) et des services au sein de leur réseau de filiales (échanges intra-firmes), mais pas seulement ; elles peuvent, en effet, également

commercer directement avec des fournisseurs indépendants (*outsourcing*). Une étude récente réalisée par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) montre que les filiales françaises détenues majoritairement par des sociétés multinationales étrangères sont très peu nombreuses : elles représentent moins de 5 % du nombre total d'entreprises en France, mais un quart de l'emploi industriel, un tiers de la valeur ajoutée et plus de la moitié du commerce extérieur de biens du pays<sup>[1]</sup>. Ce sont donc effectivement les entreprises multinationales qui contribuent principalement à ces chaînes de création de valeur ajoutée.

Sous l'impulsion d'Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes, un certain nombre d'instituts nationaux européens ont récemment lancé une enquête auprès d'entreprises sur les chaînes d'activité mondiales. En France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui a mené ce travail dont les premiers résultats ont été commentés dans un article de Lionel Fontagné et Aurélien d'Isanto (2013). Il y apparaît que, durant la période 2009-2011 du moins, les entreprises françaises participent encore très peu aux chaînes de valeur mondiales ; en outre, celles qui y sont parties prenantes sont généralement les plus grandes, les moyennes et petites ayant encore beaucoup de mal à franchir les barrières douanières, réglementaires, légales ou encore culturelles et linguistiques. Face à ces difficultés, les entreprises françaises ont choisi des partenaires relativement proches, installés dans des pays de l'Union européenne et, notamment, dans les nouveaux États membres. Les coûts salariaux attractifs en vigueur dans ces derniers ont certainement pesé dans ce

choix, même si l'article cité ci-dessus insiste sur le fait que les entreprises françaises se sont montrées avant tout soucieuses de pouvoir réduire leurs coûts de production hors salaires.

Nul doute que l'activité de ces entreprises a des impacts sur les agrégats macroéconomiques et notamment sur l'emploi. La question reste cependant encore très débattue. La contribution de L. Fontagné et A. d'Isanto avance le chiffre de 20 000 suppressions directes de postes de travail en France, dues à des délocalisations opérées entre 2009 et 2011, soit 0,3 % de l'emploi salarié. Les études économétriques portant sur les effets en termes d'emploi des délocalisations aboutissent à des résultats de même ordre de grandeur.

Le poids prépondérant des entreprises multinationales dans les économies ainsi que les liens entre leurs filiales suggèrent que ces grands groupes offrent un vecteur de choix pour la propagation internationale des chocs et pour les co-fluctuations de cycles économiques. Se fondant sur des données propres à un certain nombre d'entreprises et sur des indicateurs macroéconomiques relatifs aux régions françaises et à une centaine de pays, l'étude de Jörn Kleinert *et al.* (2012) montre que les filiales de groupes étrangers en France, même si elles sont très peu nombreuses, jouent un rôle déterminant dans la co-fluctuation des cycles économiques entre les régions françaises où elles sont implantées et leur pays d'origine. Mais est-ce, comme le laisse entendre l'analyse des échanges mesurés en valeur ajoutée, leur contribution à la fragmentation des processus productifs qui est à l'origine de cette co-fluctuation ? Les auteurs estiment qu'en dehors des échanges, d'autres facteurs existent tels que les liens financiers entre filiales et maison-mère...

<sup>1</sup> Kleinert J., Martin J., et Toubal F. (2012).

## BIBLIOGRAPHIE

**Ahmad N. et Araujo S. (2011),** « *Measuring Trade in Value-Added and Income using Firm-Level Data* ».

**Ahmad N. et Wyckoff A. (2003),** « *Carbon Dioxide Emissions Embodied in International Trade of Goods* », *Documents de*

*travail de la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie (OCDE)*, 2003/15.

**Ali-Yrkkö J., Rouvinen P., Seppälä T. et Ylä-Anttila P. (2011),** « *Who Captures Value in Global Supply Chains ? Case Nokia* ».

*N95 Smartphone », ETLA Discussion Papers, n° 1240, février.*

**Daudin G., Riffart C. et Schweisguth D. (2009),** « *Who Produces for Whom in the World Economy? », Document de travail de l'OFCE, n° 2009-18, juillet.*

## BIBLIOGRAPHIE

- Dedrick J., Kraemer K.L. et Linden G. (2010),** « Who Profits from Innovation in Global Value Chains ? A Study of the iPod and Notebook PCs », *Industrial and Corporate Change* 19(1), p. 81 à 116.
- Escaith H., Keck A., Nee C. et Teh R. (2011),** « Japan's Earthquake and Tsunami : International Trade and Global Supply Chain Impacts », *VoxEU*, 28 avril.
- Escaith H., Lindenberg N. et Miroudot S. (2010),** « International Supply Chains and Trade Elasticity in Time of Global Crisis », *WTO Staff Working Paper, ERSD-2010-08*.
- Escaith H. (2008),** « Nouvelle économie industrielle, commerce international et valeur ajoutée : implications statistiques et comptables », *Actes du 12<sup>e</sup> colloque de l'Association de comptabilité nationale, INSEE-Méthodes*, p. 225 à 251.
- Fontagné L. et d'Isanto A. (2013),** « Chaînes d'activité mondiales : des délocalisations d'abord vers l'Union européenne », *INSEE Première*, n° 1451, juin.
- Hayakawa K. (2007),** « Growth of Intermediate Goods Trade in East Asia », *Pacific Economic Review*, 12(4), p. 511 à 523.
- Hummels D., Ishii J. et Yi K.M. (2001),** « The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade », *Journal of International Economics*, vol. 54, n° 1, p. 75 à 96.
- Johnson R.C. et Noguera G. (2012a),** « Accounting for Intermediates : Production Sharing and Trade in Value Added », *Journal of International Economics*, vol. 86, n° 2, p. 224 à 236.
- Johnson R.C. et Noguera G. (2012b),** « Proximity and Production Fragmentation », *The American Economic Review (Papers and Proceedings)*, vol. 102, n° 3, p. 407 à 411.
- Johnson R.C. et Noguera G. (2012c),** « Fragmentation and Trade in Value Added over Four Decades », *NBER Working Paper*, n° 18186.
- Johnson R.C. et Noguera G. (2011),** « The Value-Added Content of Trade », *VoxEu.org*, 7 juillet.
- Jones R. et Kierzkowski H. (2001),** « A Framework for Fragmentation » in Arndt S. et Kierzkowski H. (eds), *Fragmentation : New Production Patterns in the World Economy*, Oxford University Press, New York, p. 17 à 34.
- Kleinert J. Masbin J. et Toubal F. (2012),** « The Few leading the Many : Foreign Affiliates and Business Cycle Comovement », *Document de travail du CEPII*, 2012-18, août.
- Koopman R., Powers W., Wang Z. et Wei S.J. (2011),** « Give Credit to Where Credit is Due : Tracing Value Added in Global Production Chains », *NBER Working Papers, Series 16426*, septembre 2010, révisé en septembre 2011.
- Koopman R., Wang Z. et Wei S.J. (2008),** « How Much Chinese Exports is Really Made in China – Assessing Foreign and Domestic Value Added in Gross Exports », *NBER Working Paper*, n° 14109.
- Lanz R., Miroudot S. et Ragoussis A. (2009),** « Trade in Intermediate Goods and Services », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 93.
- Lee H.L., Padmanabhan V. et Whang S. (1997),** « The Bullwhip Effect in Supply Chains », *Sloan Management Review*, 38(3), p. 93 à 102.

# COMPENSER LA TAXE CARBONE PAR DES ALLOCATIONS LOGEMENT ?

**ALAIN TRANNOY, DIRECTEUR DE L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE D'AIX-MARSEILLE,  
DIRECTEUR D'ÉTUDE À L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES,  
MEMBRE DU CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE**

La future contribution climat-énergie, tout comme la défunte taxe carbone, souffrent d'une « malformation redistributive » : elles impactent d'une façon plus forte les ménages modestes que les ménages aisés. Cela fragilise leur support politique et peut menacer leur existence-même. Leur principe est de relever le signal prix pour des consommations (en l'occurrence, l'énergie) à haute teneur en émissions de carbone. Toute augmentation des prix modifie les comportements des consommateurs qui vont avoir tendance à moins consommer les biens en question. C'est l'effet attendu qui augmente l'efficacité économique en internalisant les effets externes liés à l'influence anthropique sur le climat. Toutefois, ce n'est pas le seul effet. Les hausses de prix réduisent le pouvoir d'achat, d'autant que les biens en question ont des coefficients budgétaires élevés. C'est là que le bât blesse. La fraction qu'un ménage consacre aux dépenses de chauffage et de carburants dans son budget de consommation est d'autant plus importante que son revenu est faible. Les ménages modestes vont donc voir leur pouvoir d'achat amputé d'une façon plus marquée par la future contribution carbone en raison de son aspect régressif. Dans le contexte de stagnation du pouvoir d'achat, ce phénomène ne peut passer inaperçu et la compensation de la perte du pouvoir d'achat occasionnée donnera lieu à un débat nourri auquel nous voudrions contribuer. La taxe carbone telle qu'elle avait été imaginée par la Commission Juppé-Rocard (2009) est mort-née en raison du manque de réflexion en amont concernant la façon de restituer une partie des sommes prélevées sous une forme qui ne tue pas le mécanisme incitatif. Il va falloir faire preuve d'inventivité et à cet égard nous voudrions nous appuyer sur une récente contribution préconisant

une refonte des aides au logement<sup>[1]</sup> pour faire une proposition concernant le mode de compensation de l'introduction de cette taxe carbone pour les ménages modestes, laquelle passerait par un relèvement des plafonds de loyer des allocations logement. Nous évoquerons d'abord le contexte fiscal et budgétaire de la naissance de cette nouvelle taxe qu'il est important de garder à l'esprit, ensuite nous chiffrerons les pertes de pouvoir d'achat pour les personnes modestes avant d'exposer le détail de notre proposition.

## Contexte général

Le président François Hollande a annoncé une pause fiscale en 2014, mais il a été démenti par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault qui l'a repoussée à 2015, cependant qu'il annonçait de manière concomitante la montée en puissance spectaculaire d'une taxe carbone pour 2015 et 2016. Il faut être conscient que l'effort sera encore rude pour le contribuable français au cours de l'année fiscale 2015, car la seconde tranche du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) n'est pas financée (10 milliards d'euros) et la France s'est engagée à revenir à un déficit de 3 % à la fin de l'année 2015. Au total, il faut trouver plus de 20 milliards d'euros à répartir entre économies de dépenses, gonflement des recettes fiscales à la suite du retour de la croissance et... nouveaux impôts. Avec une croissance de 1,5 %, et une inflation à 1,5 %, des recettes fiscales d'un peu moins de 300 milliards d'euros, le surplus dégagé sur ces dernières atteindra environ 9 milliards d'euros. Si la contribution des dépenses est

<sup>1</sup> Trannoy A. et Wasmer É. (2013), *La politique du logement locatif en France*, Conseil d'analyse économique, note n° 10 et version longue.

modeste, même si l'effort est louable - une baisse de 1 milliard d'euros comme en 2014 -, il faut conclure que, sans réforme spectaculaire du fonctionnement de l'État générant des économies immédiates, le recours à de nouveaux impôts semble indispensable, sauf à renoncer aux promesses faites aux entreprises, à la Commission européenne et aux partenaires européens, l'Allemagne en tête. Le non-respect des deux engagements est, à vrai dire, assez peu envisageable. D'une part, la stratégie d'un sursaut de compétitivité repose presque entièrement sur le CICE, d'autre part, un nouveau report des promesses relatives à la réduction du déficit budgétaire serait très coûteux pour la réputation et la crédibilité de la France vis-à-vis de son principal partenaire européen et des marchés financiers. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la montée en puissance très rapide de la taxe carbone en 2015 et en 2016. Le retour vers l'équilibre en 2012 et 2013 s'est fait en sollicitant les impôts directs, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. En 2014, le gouvernement procèdera à une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et en 2015 et 2016, il activera la taxe carbone. Le relèvement de la TVA rapportera un peu plus de 6 milliards d'euros et l'instauration de la taxe carbone, environ 4 milliards en 2016. La ruse – et elle a déjà été employée par le Président précédent – consiste à décaler d'une année le vote de la loi de celle de son application. Nicolas Sarkozy a ainsi fait voter une TVA sociale en janvier 2012 pour application au 1<sup>er</sup> janvier 2013. François Hollande a agi de même en ce qui concerne l'augmentation des taux de TVA pour le CICE (vote en janvier 2013, pour application en janvier 2014). Enfin, il a fait adopter, dans la Loi de finances 2014, une taxe carbone qui n'affectera le budget des ménages qu'en 2015 et 2016. Il nous faut maintenant comprendre le mécanisme ingénieux de cette nouvelle taxe carbone.

## Mécanisme de la taxe carbone et coût pour les ménages

Lors de la conférence environnementale de septembre 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a annoncé la mise en place dès 2014 d'une base d'imposition pour la future taxe carbone. L'idée ingénieuse, dont le mérite revient à l'économiste Christian de Perthuis, président du Comité de la fiscalité écologique installé par le gouvernement en septembre 2012, conformément à une proposition de la Commission européenne expérimentée en Suède et au Danemark, est de verdier une partie des taxes intérieures (TICPE, anciennement TIPP<sup>[2]</sup>)

de consommation sur les carburants et les combustibles (essence, gazole, charbon, houille, gaz naturel, fioul lourd et domestique), en les calculant en fonction des émissions de CO<sub>2</sub> que dégage l'utilisation de ces derniers. Pour l'année 2014, la valeur de la tonne de carbone serait fixée à 7 euros, mais la montée en charge sera extrêmement rapide avec un prix du carbone de 14,50 euros en 2015 et de 22 euros en 2016. L'impact fiscal pour les contribuables de cette composante carbone de la TICPE et donc pour l'État serait quasiment annihilé en 2014, source d'énergie par source d'énergie, par une baisse correspondante de l'autre composante de la TICPE (dans la mesure où elle existe, ce qui n'est pas le cas pour le gaz naturel et le fioul). Ainsi, l'impact de la taxe carbone sur les prix à la pompe sera nul en 2014 pour la plupart des carburants, à l'exception de ceux du gaz naturel et du fioul domestique qui progresseront, respectivement, de 0,35 centimes d'euro par kilowattheure (kWh) et de 2,73 centimes par litre. Il n'en n'est pas de même en 2015, année durant laquelle interviendront<sup>[3]</sup> :

- une hausse de 2,6 centimes d'euro par litre de supercarburant SP95,
- une hausse de 2,9 centimes d'euro par litre de gazole,
- une hausse de 0,35 centime d'euro par kWh de gaz naturel,
- une hausse de 2,73 centimes d'euro par litre de fioul domestique.

Les hausses seront de même ordre en 2016. Au total, les augmentations de prix cumulées sur trois ans s'élèveront à 8,1 centimes par litre pour le fioul domestique, à 1,05 centime par kWh pour le gaz naturel, à 5,2 centimes par litre pour le super SP95 et à 5,8 centimes par litres pour le gazole.

Les factures annuelles de chauffage (à l'horizon 2016) vont faire un bond avec, par exemple, une hausse de 84 euros (TVA incluse) pour une consommation annuelle de 8 000 kWh de gaz naturel (correspondant au chauffage d'un célibataire), l'augmentation étant comparable pour une consommation annuelle de 1 000 litres de fioul (soit également celle d'un célibataire). Les ménages qui se chauffent à l'électricité ne seront pas impactés. L'accroissement des frais de carburant est moins significatif (toujours à l'horizon 2016) : en tablant sur une distance moyenne parcourue de 13 000 kilomètres par an et une consommation de 6 litres au 100, il est de 41 euros pour un véhicule essence et de 45 euros pour un diesel.

<sup>2</sup> TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. TIPP : taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

<sup>3</sup> Selon le rapport de la Commission des finances sur la Loi de finances 2014, présenté par Christian Eckert. Le calcul du coût pour le consommateur de la hausse de la taxe sur le fioul y est d'ailleurs erroné.

Notre estimation de la perte de pouvoir d'achat causée par l'introduction de la taxe carbone est, pour un célibataire, d'environ 130 euros, soit très exactement de 1 % du revenu pour un bénéficiaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Là encore, le contexte dans lequel s'inscrit ce résultat est non négligeable. Si l'on suppose que la productivité progresse de 4 % et, avec elle, les salaires, une telle perte de pouvoir d'achat peut être facilement absorbée. Dans le cas contraire, cette perte ne pourra être ressentie que douloureusement.

## Compenser par le biais des aides au logement

La taxe carbone rapporterait 2,4 milliards d'euros en 2015, et 4 milliards en 2016. Il nous paraît irréaliste de penser que le gain net pour l'État se situera à cette hauteur car il faut prévoir une compensation pour les ménages modestes. Celle-ci doit éviter deux écueils. Le premier est de gommer l'aspect incitatif : ainsi, la compensation ne doit pas être indexée d'une façon ou d'une autre sur les dépenses de chauffage ou de carburant afin que les ménages continuent à être incités à faire des économies. Le second écueil à éviter consisterait à créer un instrument *ad hoc* qui viendrait compliquer et obscurcir encore un peu plus le système de soutien aux personnes disposant de bas revenus.

Notre proposition s'appuie sur les mécanismes existants, à condition toutefois qu'ils soient mis en cohérence. Plus précisément, nous pensons que la politique de compensation pourrait passer par une hausse des aides au logement, une fois celles-ci rénovées. Comme souligné plus haut, les dépenses de chauffage, qui sont liées à la taille du logement et, par conséquent, au loyer, représentent un coût très important pour le budget des ménages. En indexant la compensation sur le loyer, le besoin de chauffage est pris en compte mais, non directement, la dépense de chauffage. En second lieu, les locataires, n'ayant que peu de prise sur leurs conditions de chauffage, subissent, bien davantage que les propriétaires, les augmentations des prix de l'énergie. Par ailleurs, les allocations logement sont destinées en très grande partie aux locataires. Notre proposition consiste donc à intégrer la compensation au mécanisme des allocations logement, à condition toutefois, que celles-ci soient intégrées plus étroitement au système redistributif<sup>4</sup>. Faisons un bref rappel de la façon dont sont calculées les aides au logement, avant d'expliquer notre proposition de réforme.

<sup>4</sup> Trannoy-Wasmer, *op. cit.*

## Les aides au logement

Les aides au logement constituent l'un des principaux outils de redistribution en France (16 milliards d'euros en 2011), tous secteurs confondus. Leur gestion est complexe et leur mode de calcul digne d'un rébus (le texte présentant leur mode de calcul comporte 108 pages !)<sup>5</sup>.

Il existe deux grands types d'aides au logement : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement (AL) dont l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS). L'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé, comprenant : en accession, les logements financés par des prêts garantis par l'État (prêts pour l'accession à la propriété – PAP ou prêts conventionnés – PC, dont les prêts à l'accession sociale – PAS) ; en secteur locatif, les logements ordinaires et les logements-foyers ayant fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur.

L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL ; quant aux bénéficiaires de l'ALS, ce sont des ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF. Mais la formule de calcul est la même pour toutes les allocations logement.

Le mode de calcul des APL s'inspire de principes redistributifs, le revenu du ménage en étant partie intégrante, mais la composition familiale et la zone géographique y jouant également un rôle. Le calcul des APL repose sur une formule excessivement complexe et relativement peu transparente. On peut résumer son principe dans l'équation suivante pour un célibataire :

$$AL = \text{minimum} ((L)^*, L) - \alpha(L^*)Z$$

où :

- AL correspond au montant des aides versées,
- $L^*$  correspond au montant du loyer plafonné qui dépend de la structure familiale et de la zone,
- $L$  est le loyer effectivement acquitté,
- $Z$  est le revenu du foyer ( $Y$ ) duquel est soustrait un pourcentage du RSA socle,

–  $\alpha$  est le coefficient de participation qui varie non linéairement en fonction du loyer plafond ( $L^*$ ), de la structure familiale, etc.

La logique qui sous-tend cette formule n'apparaît pas clairement. Il est, par exemple, difficile de comprendre pourquoi le RSA (revenu de solidarité active) socle est pris en compte. Si les dépenses

<sup>5</sup> Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, Éléments de calcul des aides personnelles au logement, 26 août 2013.

autres que le logement sont également considérées comme incompressibles, l'aide ciblée sur la dépense relative au logement doit laisser place à un simple ajustement à la hausse du soutien aux personnes disposant de faibles revenus. L'allocation logement ne s'apparente ni à une subvention affectée ni à une subvention à visée redistributive globale, d'autant qu'une grande partie des locataires du parc privé atteint le plafond de loyer (l'aide est plafonnée), ce qui revient à en faire une prestation quasi forfaitaire. Cela est moins vrai dans le parc social où les montants des loyers sont moindres. La conclusion selon laquelle un effort de simplification et de cohérence dans le calcul des AL est indispensable, s'impose d'elle-même.

Trois mécanismes d'aide aux personnes à bas revenus coexistent avec les minima sociaux dont le RSA, la prime pour l'emploi (PPE) et les allocations logement. En termes de coût pour les finances publiques, les deux premiers pèsent moins que les AL (8 milliards d'euros pour le RSA socle et 3 milliards pour la PPE contre 16 milliards pour les aides au logement). Certes, la France n'est pas le seul pays à cumuler des dispositifs de soutien aux défavorisés, mais il peut apparaître singulier que ceux-ci soient centrés sur l'allocation logement dont le budget est alimenté à parts égales par la Caisse d'allocations familiales (CAF) et par l'État. Depuis la transformation du Revenu minimum d'insertion (RMI) en revenu de solidarité active (RSA), il a été envisagé tout d'abord d'intégrer la PPE au RSA et en particulier au RSA activité, puis d'essayer de rapprocher les aides au logement du RSA socle. L'AL continue d'introduire des discontinuités en termes de taux implicite marginal d'imposition, c'est-à-dire des variations brusques de ce qui reste à la disposition du contribuable pour un euro de salaire supplémentaire gagné sur certaines plages de revenu. Une plus grande cohérence et une simplification dans les modes de calcul des allocations (alors que la formule d'intéressement du RSA a été simplifiée pour la rendre accessible au plus grand nombre, celle de l'allocation logement reste virtuellement incompréhensible) sont donc attendues depuis longtemps. Il serait peut-être temps que la mise en cohérence de la politique redistributive à l'intention des personnes à faibles revenus soit confiée à un seul architecte, un rôle qui revient tout naturellement au ministère de l'Économie et des Finances.

## Proposition de refonte des aides au logement

Notre proposition s'appuie sur la notion de dépenses incompressibles, laquelle a été développée dans le cadre de la théorie de la demande,

avec le système de Stone-Geary, qui a trouvé une résonance importante dans les études sur la consommation réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). L'idée générale est que le concept de choix entre les différents postes de dépenses (habillement, alimentation, logement, transport, chauffage) n'a de sens que lorsque les besoins vitaux sont satisfaits. Les dépenses incompressibles correspondent à des besoins qui, compte tenu de l'évolution technologique de la société, doivent être couverts, au moins *a minima*. Cette notion n'a jamais été reconnue comme telle dans le code fiscal, alors qu'il serait juste de le faire.

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « l'impôt doit être également réparti entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». La capacité contributive est, la plupart du temps, assimilée au revenu, alors que, logiquement, elle ne devrait correspondre qu'à la partie du revenu qui excède les dépenses incompressibles. Chaque société peut avoir sa propre opinion sur la nature de ce type de dépenses. Par exemple, la société américaine met l'accent sur la nourriture avec les « food stamps », des bons de nourriture. L'État français, pour sa part, concentre ses efforts sur le logement, tandis que c'est une initiative de la société civile, « Les restos du cœur », qui procure des repas gratuits aux personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins. Il s'agit d'un choix éthique qu'il ne nous revient pas de commenter en tant qu'économiste. Nous proposons donc, en cohérence avec les préférences manifestes de la société française, que le loyer de la résidence principale soit considéré comme une charge qui réduit les facultés contributives. Il en fait partie, pour autant qu'il couvre la partie correspondant à un besoin primaire ; par conséquent, la dépense considérée comme ouvrant droit à une déduction du revenu doit être plafonnée.

La capacité contributive et donc le revenu imposable s'expriment dès lors par la formule suivante :

$$\text{Capacité contributive} = Y - \text{minimum } (L^*, L)$$

où :

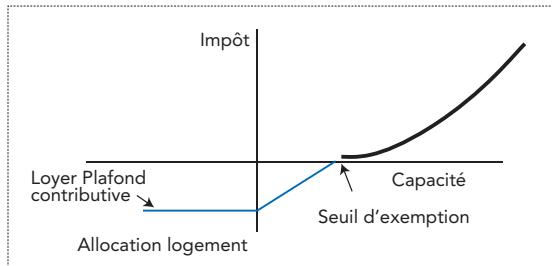
- $Y$  correspond au revenu (de marché et transferts privés) du ménage,
- $\text{Minimum } (L^*, L)$  correspond aux dépenses incompressibles de logement plafonnées,
- $L^*$  correspond au montant du loyer plafonné qui dépend de la structure familiale et de la zone,
- $L$  est le loyer effectivement acquitté.

L'impôt est positif lorsque la capacité contributive dépasse un certain seuil, connu sous le nom de seuil d'exemption. L'impôt est négatif (le contribuable reçoit un chèque), lorsque la capacité contributive

est en deçà du seuil d'exemption. Nous proposons de caler cet impôt négatif sur les aides au logement, ce qui, au passage, permet de simplifier leur formule de calcul. La notion de capacité contributive sert à la fois pour le calcul de l'impôt et de l'aide au logement. Il suffit de mettre le signe moins devant la capacité contributive,

– Capacité contributive = minimum ( $L^*$ ,  $L$ ) –  $\gamma$  pour reconnaître un besoin de financement en logement et voir apparaître une formule présentant des similarités avec celle de l'allocation logement.

Le besoin de financement en logement correspond à la partie de la dépense en logement qui ne peut être financée par le ménage faute de ressources. Logiquement, le besoin de financement sert de « base subventionnable » afin de calculer le montant des AL. La symétrie entre la base imposable pour l'impôt sur le revenu et la base subventionnable pour l'allocation logement est parfaite et assure une cohérence totale entre la politique redistributive passant par l'impôt et celle passant par l'allocation logement.



Cette symétrie implique que les formules de calcul soient décidées au sein de la même institution, en l'occurrence le ministère de l'Économie et des Finances. En particulier, le seuil d'imposition pour le nouvel impôt sur le revenu doit être celui à partir duquel on cesse de percevoir la nouvelle aide au logement qui devient un impôt négatif. L'articulation entre l'allocation de logement et l'impôt sur le revenu est ainsi réalisée, comme l'illustre le graphique ci-dessus.

Les aides au logement restent non imposables mais elles changent de régime dans deux cas. En premier lieu, pour les non-imposés, les aides sont intégrées au dispositif de l'impôt sur le revenu sous la forme d'un impôt négatif faisant l'objet d'avances mensuelles par la CAF et d'une régularisation en fin d'année par le Trésor public. Il faut en effet éviter que les AL soient versées en une seule fois comme la PPE. Nous pensons que cela est préférable pour les allocataires aux revenus les plus faibles, ayant une épargne peu mobilisable et condamnés à gérer leurs ressources mois par mois. Les AL peuvent être servies mensuellement par les CAF qui sont bien outillées pour suivre les changements de situation des locataires en termes de statut d'occupation.

La régularisation en fin d'année pour modification des ressources peut être réalisée, sous l'égide de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), par le service des impôts. Enfin, la formule de calcul des AL peut être considérablement simplifiée, n'affectant que marginalement les profils d'aide au vu des bas niveaux de plafonnement des loyers pris en compte.

En second lieu, dans le cas des ménages imposés, le gain d'impôt entre l'ancienne et la nouvelle formule de calcul ne peut être inférieur au montant de l'allocation logement perçue avant la réforme ; par ailleurs, les dossiers de ces ménages ne sont plus gérés par les CAF, ce qui devrait se traduire par une amélioration sensible en termes d'efficacité.

## Réforme de l'allocation logement et taxe carbone

Notre proposition consiste à compenser la baisse du pouvoir d'achat induite par la taxe carbone par un relèvement du plafond de l'allocation logement. Ce faisant, l'État devient plus généreux : non seulement, il augmente le montant global consacré aux allocations logement, mais il élève également le seuil d'imposition, ce qui diminue le nombre d'imposés et les impôts dus par chacun d'entre eux. Un petit recalibrage du barème peut être effectué pour que les seuls ménages imposés voyant leur impôt diminuer soient ceux dont le revenu appartient à la première tranche d'imposition. Mais, bien sûr, les grands gagnants seront les ménages non imposés qui représentent 47 % du total de cette catégorie statistique. Par ailleurs, 6 millions de ménages perçoivent une allocation logement, soit un locataire sur deux.

Un relèvement de 100 euros, en moyenne, du plafond de loyer se traduirait par un coût pour les finances publiques de l'ordre de 600 millions d'euros. Comme les ménages vont devoir supporter les deux tiers du choc fiscal (4 milliards d'euros en 2016), l'État leur en reverserait ainsi un peu plus de 20 %. Le gain pour les finances publiques en termes de solde net serait de 2 milliards d'euros.

Une autre solution est celle proposée par Christian De Perthuis<sup>6</sup>, sous forme d'un crédit d'impôt dirigé sur les déciles de revenu les plus faibles et dégressif en fonction du niveau de revenu calculé sur la base de l'intégralité des dépenses d'énergie (habitat, logement et transport), distribué à l'ensemble des ménages des quatre premiers déciles. Dans le schéma retenu, ce crédit d'impôt est calibré à 30 % de la

<sup>6</sup> Travaux du Comité pour la fiscalité écologique, placé sous la présidence de Christian de Perthuis. Tome 1 : rapport du président, juillet 2013.

contribution additionnelle demandée aux ménages. Il doit entrer en vigueur en janvier 2015, atteindra 300 millions d'euros en 2016 et 800 millions environ en 2020.

## Conclusion

Des allocations logement pleinement intégrées au système fiscal permettraient de restituer aux ménages modestes le pouvoir d'achat perdu à la suite de l'introduction de la taxe carbone. Il suffirait de jouer sur le plafond de loyer et de calibrer sa hausse pour que le gain d'impôt sur le revenu com-

pense en moyenne le coût de la taxe carbone pour les couches modestes. Ainsi, l'impôt sur le revenu pleinement progressif jouerait son rôle d'instrument redistributif universaliste permettant de compenser les effets régressifs des manipulations des taux des taxes indirectes ou des taxes pigouviennes (destinées à internaliser le coût marginal social des activités économiques, notamment en ce qui concerne la pollution)<sup>[7]</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir Trannoy A. (2012), *On entend dire que... Il faut une révolution fiscale*, Les Échos Eyrolles.



**BODACC.fr**  
**BOAMP.fr**  
**Info-financiere.fr**



### Le droit à la source

Le **JOURNAL OFFICIEL**  
et sa version électronique authentifiée  
**[www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)**

**LÉGIFRANCE**  
**[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)**

### La transparence économique

**BODACC**  
**[www.bodacc.fr](http://www.bodacc.fr)**

**BOAMP**  
**[www.boamp.fr](http://www.boamp.fr)**

**INFO-FINANCIERE.FR**  
**[www.info-financiere.fr](http://www.info-financiere.fr)**

### L'information administrative

**SERVICE-PUBLIC.FR**  
**[www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)**

**3939 ALLO SERVICE PUBLIC**

### L'édition publique

**LA DOCUMENTATION FRANÇAISE**  
**LES ÉDITIONS DES JOURNAUX OFFICIELS**  
**[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)**

**VIE-PUBLIQUE.FR**  
**[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)**

### Et aussi

**La librairie du citoyen**  
**Le Centre de documentation**  
29, quai Voltaire - Paris 7e



**[www.dila.premier-ministre.gouv.fr](http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr)**

# HORS-SÉRIES 2013

problèmes économiques

Problèmes économiques invite les spécialistes à faire le point

FÉVRIER 2013 NUMÉRO 3

DGRH : 220 E - MAROC : 210 MAD - TUNISIE : 110 TND - CNA : 6500

100 F - 6,80 € TTC

La documentation Française

HORS-SÉRIE

SEPT/TOUBROU 2013 NUMÉRO 4

DGRH : 220 E - MAROC : 210 MAD - TUNISIE : 110 TND - CNA : 6500

100 F - 6,80 € TTC

La documentation Française

HORS-SÉRIE

6,80 €

LES MEILLEURS SPÉCIALISTES  
SE MOBILISENT POUR FAIRE LE POINT

↓ Prochains numéros à paraître :

Hors série n°5 (mars 2014) : Comprendre le capitalisme

Hors série n°6 (septembre 2014) : Comprendre l'économie mondiale

Abonnement à *Problèmes économiques*

22 numéros et 2 hors-séries : 73 €

Tarif spécial étudiants, enseignants : 49 €

Tarif spécial bibliothèques : 65,70 €

En vente chez votre libraire, en kiosque,  
sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

et par correspondance :

DILA : 29 quai Voltaire – 75344 Paris Cedex 07