

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 35

Hiver 2016

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA).

Editorial - Sortir la zone euro de l'impasse

Michel Dévoluy

Le dernier livre de Joseph Stiglitz nous explique excellemment pourquoi la zone euro est en crise et nous propose des solutions techniques pour en sortir (un compte rendu de son ouvrage est dans ce Bulletin). Ses propos nous invitent, en creux, à

quitter le champ strictement économique afin d'identifier les origines profondes de l'impasse dans laquelle se trouve la construction monétaire européenne. Nous en relevons sept.

Sommaire

Le refus wallon du CETA et la question du débat démocratique dans l'UE	
Laurence Jacquet.....	5
Sur la situation des mésalignements de taux de change après le Brexit	
Jamel Saadaoui.....	9
La voie suivie par l'économie chinoise pour monter en puissance	
Meixing Dai.....	15
Emploi public et chômage	
Gilbert Koenig.....	25
L'emploi dans les modèles macroéconomiques récents	
Irem Zeyneloglu.....	33
Des Objectifs du millénaire pour le développement aux Objectifs du développement durable : quelle contribution de l'Union européenne ?	
Francis Kern, Claire Mainguy.....	37
Stiglitz 2016 : Un regard intransigeant sur l'euro	
Michel Dévoluy.....	45

1. Un *malentendu* sur l'objectif de l'euro. Pour certains, la monnaie unique a pour mission de parachever le marché unique en facilitant le fonctionnement de la concurrence libre et non faussée. Et c'est tout. Pour d'autres, l'euro est le chemin le plus sûr et le plus efficace pour passer à une union politique. Ce n'est qu'une étape, et elle doit être courte. Ce flou est délétère.

2. Une *surestimation* de la méthode d'intégration communautaire. Jusqu'à l'euro, la logique

fonctionnaliste avait montré que, pour consolider une étape, l'Europe devait continuer d'avancer. On est ainsi passé du marché commun au marché unique, et ensuite à l'euro. Puis, espérait-on, de l'euro à une intégration politique. Mais

cette dynamique a stoppé net. Elle s'est heurtée au mur des souverainetés nationales.

3. Une *naïveté* face aux ambitions des hommes (et femmes) politiques nationaux. Lâcher leurs pouvoirs au profit de l'Europe afin que celle-ci fonctionne mieux dépasse leurs horizons électoraux et leurs intérêts personnels. A quand des partis et des syndicats unifiés à l'échelle européenne ?
4. Une *sous-estimation* de l'hétérogénéité politique et sociale entre les États-membres. La volonté d'une véritable convergence sociale et fiscale est encore absente ; la construction d'un espace politique et public européen est balbutiante.
5. Une *mésévaluation* de l'attraction des citoyens pour les nationalismes, surtout en période de crise. Il est tellement tentant de croire que tout serait mieux avec moins d'Europe et que le chacun chez soi est la solution à tous les problèmes.
6. Une *insuffisance* de démocratie européenne. Dès l'origine, une élite a pensé et agi au nom des Européens. Aujourd'hui, et malgré la présence du Parlement européen, il n'y a pas de gouvernement élu qui pilote la zone euro au nom de l'ensemble des citoyens. Le Conseil des chefs d'État et de Gouvernement est tout puissant, mais opaque. Des référendums sont bafoués. La Troïka se comporte de façon inqualifiable face à la Grèce.
7. Une *attraction* pour l'*ordo-libéralisme* qui réduit la gouvernance de la zone euro à des règles, notamment en matière budgétaires et monétaires. Cette doctrine offre l'avantage d'aisément s'appliquer à un espace avec monnaie unique, mais sans intégration politique. Si, à l'inverse, il était demandé un interventionnisme économique puissant et réactif au niveau de la zone euro, alors il faudrait que les États membres lui en donnent les moyens politiques en acceptant une forme de fédération.

Rude bilan. Certes, mais il faut poser le bon diagnostic si on veut avancer. Ne nous laissons pas séduire par des solutions à l'emporte-pièce. La fin de l'euro entraînerait une déflagration géopolitique majeure. Même la Grèce n'a pas pris ce risque. Le Brexit n'offre pas un exemple valable, car le Royaume-Uni n'a pas l'euro et bénéficie déjà d'un régime particulier. Les souverainistes qui proposent la fin de l'Europe en passant sous silence toutes les conséquences négatives d'un tel choix se nourrissent des désarrois des citoyens les plus fragiles. Nous pensons que le plus sage serait une marche résolue vers une forme de fédération politique pour la zone euro. L'histoire des déchirures du continent européen nous y encourage. Les

nombreuses réussites de six décennies d'intégration nous y incitent (échanges, programmes structurels, politiques communes). La démographie nous y invite car nous comptons pour moins de 5 % de la population mondiale. Mais surtout, les Européens pourraient piloter leur économie, choisir leur modèle économique et social, peser dans le monde, se protéger, se défendre, gérer les grands défis communs (environnement, croissance soutenable, terrorisme, cyber-terrorisme, immigration, vivre-ensemble, rapport au travail, place du collectif, rôle des services publics, répartition des richesses et des revenus). Ce n'est pas avec une concurrence exacerbée entre les États membres ou, à l'inverse, dans une forme d'autarcie, que tous ces problèmes seront résolus dans l'intérêt des peuples.

Il appartient aux citoyens de choisir la bonne direction. Il faut parler de l'Europe, de ses difficultés comme de ses enjeux. La peur, les méfiances et les replis sur soi ne préparent pas sereinement notre futur commun. Dans un monde bousculé qui cherche la bonne trajectoire pour le 21^e siècle, les débats sur l'Europe sont d'une impérieuse nécessité. En ces temps d'élections, ne laissons pas les intérêts immédiats des appareils politiques nationaux déterminer notre avenir collectif.

Le refus wallon du CETA et la question du débat démocratique dans l'UE

Laurence Jacquet*

Nous examinons la récente crise du CETA (le traité de libre-échange « nouvelle génération » entre l'Union Européenne et le Canada) à l'aune de sa spécificité d'une part et des enseignements qu'il est possible d'en tirer pour l'Union Européenne d'autre part.

La ratification du CETA¹, l'accord commercial de libre-échange entre l'Union Européenne (UE) et le Canada, devait initialement avoir lieu le 27 octobre 2016. Toutefois, l'opposition de deux des entités fédérées belges, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Région wallonne, a conduit au blocage puis à « l'amendement » de l'accord, finalement signé le 30 octobre. Cet amendement prend en fait la forme d'une déclaration interprétative propre au royaume de Belgique, déclaration qui a permis la signature du CETA sous certaines conditions. La principale en est un droit de regard sur les mécanismes d'arbitrage ICS² censés permettre de trancher les différends entre une entreprise multinationale et un État, accompagné d'une demande d'avis devant être introduite auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).

Il est instructif de revenir ici sur ces événements, qui présentent un caractère à la fois inédit et porteur d'enseignements pour l'avenir de l'UE. Pour comprendre le caractère inédit (ou à tout le moins inhabituel) de ces événements, il est utile de rappeler que l'UE a deux législateurs : le Parlement européen (l'organe législatif directement élu par les électeurs des vingt-huit États membres) et le Conseil des ministres (dit aussi Conseil) des vingt-huit États qui se décline au niveau ministériel en fonction des domaines de compétences (Conseil des ministres du commerce, Conseil des ministres des finances, Conseil des ministres de l'agriculture, etc.). Ces ministres sont investis du pouvoir de contester un accord négocié par l'UE, comme l'ont fait le premier ministre bulgare Boiko

Borissov et le président roumain Klaus Iohannis, qui ont conditionné leur acceptation du CETA à l'abandon par le Canada du visa d'entrée pour les ressortissants de leurs pays. Ce type de blocage n'est pas nouveau : en 2012, le traité anti-contrefaçon ACTA, porté par le commissaire européen Karel de Gucht, avait été rejeté car cinq États-membres refusaient de le signer.

Le caractère inédit de la crise du CETA

Dans le cas de la Belgique, toutefois, la situation est sensiblement différente : l'État fédéral, représenté par M. Reynders, ministre des Affaires étrangères, était désireux de ratifier le CETA dans sa formulation première. Mais il n'en avait pas le pouvoir, car le gouvernement fédéral ne peut donner son accord à l'UE sans avoir l'aval préalable des gouvernements des entités fédérées (ce qui est une spécificité du fédéralisme belge). Or, dans l'affaire du CETA, cet aval³ lui a été refusé par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (une communauté fédérée représentant les francophones de Belgique) et le Parlement wallon (assemblée législative de la Région wallonne). Le blocage du CETA a donc été permis par un degré d'autonomie assez rarement observé chez des entités fédérées, degré d'autonomie qui étend leurs prérogatives aux décisions relevant des affaires internationales. Ce degré d'autonomie accordé aux entités fédérées belges résulte largement de la volonté des partis flamands

¹ *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, soit « Accord Economique et Commercial Global ».

² *Investment Court System*.

³ Cet aval sous-entend l'accord des parlements des trois Régions et de deux Communautés, la Communauté germanophone et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

* Université de Cergy-Pontoise, THEMA (UMR CNRS 8184).

qui ont, au cours des années 1990, œuvré pour l'obtenir (il a été inscrit dans la constitution belge en 1994). Dans le cas de la crise du CETA, toutefois, le résultat de leurs efforts passés les a desservis, dans la mesure où le Parlement flamand, favorable au CETA, ne pouvait pas s'opposer au refus des Parlements wallons et francophone. Au-delà de ces divergences entre entités fédérées, le gouvernement fédéral lui-même a eu les mains liées par le refus du gouvernement d'une communauté et d'un gouvernement régional. C'est en cela que le blocage du CETA présente un aspect inédit.

Outre cet aspect inédit, la controverse intrabelge à propos du CETA reflète au sein d'un pays les malaises pouvant survenir à l'intérieur de l'UE : ici, des États-membres peuvent s'opposer au sein de l'Union, là des entités fédérées peuvent s'opposer au sein d'une nation fédérale, bloquant dans les deux cas le processus décisionnel. Dans le cas du CETA, ce blocage est possible car la règle de l'unanimité prévaut tant au niveau de l'UE qu'au niveau de la Belgique. Il convient donc, en démocratie, de laisser les entités concernées exercer leurs prérogatives tout au long des négociations. Pourtant, la Commission européenne ne semble avoir prêté attention aux revendications du Parlement wallon que très tardivement, alors même que les négociations entre l'UE et le Canada étaient entamées depuis environ sept ans. Et l'opposition wallonne, pourtant légitime dans le cadre du processus de décision existant, a amené les partisans du CETA, tant au niveau de l'UE que de la Belgique, à s'interroger sur le bien-fondé dudit processus.⁴

Pourtant, encore une fois, le processus de décision à l'unanimité à l'œuvre dans la crise du CETA résulte bien d'un choix démocratique fait au sein d'un État-membre de l'UE. Il convient donc de le respecter. Ce que met en lumière la crise du CETA est qu'il est difficile de trouver un processus de décision communautaire conciliant exigences de démocratie et efficacité. Il convient peut-être là de faire intervenir le principe de subsidiarité, qui, au sein de l'UE, consiste à confier le pouvoir de décision à un niveau

⁴ Au niveau de la Belgique, cette interrogation a surtout été le fait des partis flamands, alors même que le mode de décision existant est largement le fruit de leurs efforts passés (ainsi que nous l'avons souligné dans le paragraphe précédent). Bien entendu, les opposants au CETA se sont félicités, quant à eux, lorsque le processus mettait en suspens la ratification du traité.

inférieur (entités fédérées, par exemple) tant que le niveau supérieur (état membre, par exemple) ne peut pas agir plus efficacement. La crise du CETA a illustré que la mise en pratique de ce principe est moins évidente qu'il n'y paraît, en dépit de l'existence de « tests de subsidiarité ». Ici en effet, selon le point de vue adopté (pro- ou anti-CETA), l'intervention du niveau inférieur semblera moins efficace ou plus efficace.

Enseignements pour l'UE

L'objet du présent article n'est pas d'avancer des arguments en faveur ou à l'encontre du CETA, mais de tirer de la crise du CETA des enseignements pour l'UE. Il convient en effet de souligner que le blocage du CETA par la région wallonne (en dépit des pressions de l'UE, de plusieurs États-membres dont la France et de l'État fédéral belge) pose une question fondamentale pour l'avenir de l'Union: un État membre peut-il refuser une décision que l'UE a, *de facto*, déjà approuvée ? Cette question doit être formulée ainsi car il est d'usage d'appliquer provisoirement une partie des accords commerciaux après l'approbation du Conseil de l'UE sans attendre celle des parlements nationaux.

Pour une proportion croissante de citoyens européens, la réponse est affirmative. Dès lors, deux voies se dessinent pour l'avenir de l'Europe : l'une consiste à étouffer la critique, pourtant légitime, du modèle européen actuel, au nom du désir de « faire l'Europe » et de faciliter la prise de décisions. Cela risque de nourrir chez les citoyens européens un sentiment d'injustice et de rejet, une incompréhension et une colère susceptibles de renforcer les partis extrémistes, populistes et eurosceptiques. Le Brexit en est une illustration récente.

L'autre voie consiste à permettre le débat, à accueillir la critique constructive et, si nécessaire, à réformer le modèle européen, de l'intérieur et à partir de sa base (les citoyens), pour faire de l'UE une véritable union politique consultant et surtout informant davantage ses citoyens. Lorsqu'un gouvernement national utilise l'UE pour excuser des réformes impopulaires auxquelles ses élus ont activement participé (que ces réformes soient *in fine* utiles ou non) mais auxquelles ses concitoyens n'ont pas été suffisamment associés, il met à mal le modèle de l'UE. Lorsqu'un gouvernement omet de

souligner les bienfaits que l'UE a apportés et apporte à ses concitoyens, tout en mettant en cause de façon simpliste le pouvoir de « Bruxelles » pour justifier des problèmes économiques qu'il peine à résoudre, il met à mal le modèle de l'UE. Etre pro-européen et aimer l'Europe, c'est pointer du doigt ses faiblesses pour mieux les corriger et souligner ses forces, afin de rendre l'Europe plus appréciée de l'immense majorité de ses citoyens.

Le choix entre ces deux voies devrait s'appuyer sur une véritable information et concertation auprès des citoyens européens. Peut-être l'UE s'est-elle déjà trop engagée sur la première voie. Dans le cas du CETA, en effet, la crise d'octobre 2016 a débouché, nous l'avons dit, sur un accord, dans lequel il était spécifié que la Belgique demanderait un avis à la CJUE sur la compatibilité du mécanisme d'arbitrage ICS avec les traités européens. Cet avis devait s'appuyer sur un avis préexistant, supposément le n° 1/2014. Or, au moment où

nous écrivons ces lignes, le Premier Ministre belge Charles Michel, favorable au CETA, tarde à demander cet avis à la CJUE, selon la presse belge.⁵ Si cela invalidait les efforts du parlement wallon, il est à craindre que les citoyens wallons (et plus largement les citoyens européens opposés au CETA et ayant vu dans l'action wallonne un espoir de salut) se sentent floués. Ils auraient sans doute l'impression d'avoir été manipulés par des politiciens habiles, de connivence avec une technocratie européenne maîtrisant un appareillage juridique des plus opaques pour le citoyen ordinaire. Cela leur donnerait alors le sentiment que leurs revendications sont superbement méprisées par ladite technocratie, et viendrait alimenter le ressentiment anti-européen déjà évoqué plus haut.

⁵ Voir par exemple l'article de la *Libre Belgique* intitulé « Les wallons ont-ils été grugés sur le CETA et par qui ? », en date du 30 novembre 2016 : <http://www.lalibre.be/archive/les-wallons-ont-ils-ete-gruges-sur-le-ceta-et-par-qui-583f2ed1cd7003fc4010d7fa>.

Sur la situation des mésalignements de taux de change après le Brexit

Jamel Saadaoui*

Entre le déclenchement de la crise de l'euro et le vote du Brexit, nous avons assisté à une réduction massive des déséquilibres de balance courante au sein des pays périphériques de la zone euro. Ces réductions peuvent résulter soit d'une compression de la demande intérieure, soit d'une amélioration de la compétitivité extérieure. Dans cette note, nous analysons l'évolution des mésalignements de taux de change pour déterminer si les pays périphériques ont réussi à améliorer leur compétitivité extérieure. Dans l'ensemble, les pays périphériques ont réussi à réduire leurs mésalignements de taux de change à la suite de dévaluations internes.

1. Introduction

Entre le déclenchement de la crise de l'euro et le vote britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, nous avons assisté à une réduction massive des déséquilibres de balance courante au sein de pays périphériques appartenant à l'Union Monétaire Européenne. En effet, la Grèce et le Portugal ont éliminé un déficit courant supérieur à 10 % du PIB, en l'espace de six années, entre 2009 et 2015. Nous observons une situation similaire en Espagne et en Italie qui passent, respectivement, de déficits de l'ordre de 2 % et 4 % du PIB, en 2009, à des excédents courants de l'ordre de 2 % du PIB, en 2015.

Il est indéniable que ces évolutions sont partiellement dues à la compression de la demande interne consécutive au déclenchement de la crise de la zone euro dans ces pays. Néanmoins, nous pouvons penser raisonnablement qu'une partie de ces évolutions est due à une amélioration de la compétitivité extérieure. Afin de démêler ces différents effets (demande interne et/ou compétitivité extérieure), nous allons analyser les évolutions des mésalignements de taux de change à l'intérieur de la zone euro. En effet, les mésalignements de taux de change (c.-à-d. la différence entre le taux de change observé et le taux de change d'équilibre fondamental) ont connu des évolutions contrastées durant la crise.

À l'aide d'une analyse en deux étapes, Jeong et al. (2010) ont montré, qu'en dépit d'une absence de mésalignement de taux de change pour l'euro dans son ensemble, la zone euro était caractérisée par une divergence croissante, durant les années 2000, en termes de mésalignements de taux de change pour plusieurs États-Membres. Cette divergence des positions respectives des États-Membres en termes de compétitivité extérieure a été un des facteurs sous-jacents de la crise de l'euro. Ainsi, déterminer si les pays périphériques ont amélioré leur compétitivité ou non, semble être essentiel.

Afin de prendre en compte les effets de cycles des affaires désynchronisés, dans la zone euro, sur les balances courantes observées, nous appliquons la correction d'Isard et Faruqee (1998) dans l'approche de Jeong et al. (2010). En effet, si un pays croît en-deçà de son potentiel relatif (c.-à-d. relatif à celui de ses partenaires commerciaux), alors il va générer des excédents courants ou réduire ses déficits courants. Toutefois, lorsque ce pays va atteindre son potentiel relatif (c.-à-d. annuler son écart de production et éliminer la différence entre son écart de production et celui de ses partenaires), ce mouvement va être inversé et la balance courante va se détériorer à nouveau. Dans ce cas, la réduction des déficits courants n'est pas due à une amélioration de la compétitivité extérieure mais à un rythme de croissance inférieur à celui des partenaires commerciaux.

* Université de Strasbourg (BETA) et Université Paris-Nord (CEPN).

Après s'être assuré que ces effets cycliques ont été corrigés, nous sommes en mesure d'apprécier si ces réductions des déficits courants correspondent réellement à une réduction des mésalignements de taux de change. Dans cette perspective, l'approche du taux de change d'équilibre fondamental (Williamson, 1994) semble particulièrement adaptée. Puisqu'elle se focalise sur les évolutions des déséquilibres intérieurs et extérieurs à moyen terme.

Nos résultats indiquent que les mésalignements de taux de change ont été réduits dans plusieurs pays périphériques. Ces réductions ont été partiellement induites par une amélioration significative de la compétitivité extérieure dans ces pays. Par ailleurs, nous mettons en évidence le fait que l'euro est largement sous-évalué sur la dernière période. Cette sous-évaluation de l'euro peut-être simplement expliquée par le fait que les surévaluations ont été réduites dans plusieurs pays périphériques mais que les sous-évaluations ont été relativement stables dans certains pays du cœur de la zone euro.

Cette note est organisée de la manière suivante. Dans la deuxième section, nous présenterons, de manière succincte, la méthodologie utilisée pour estimer les mésalignements de taux de change. Dans la troisième section, nous détaillerons les estimations des mésalignements de taux de change pour la zone euro et pour plusieurs États Membres. Une dernière section fera le point sur la situation des mésalignements de taux de change après le Brexit.

2. Méthodologie

Afin d'obtenir des estimations de mésalignement de taux de change pour la zone euro dans son ensemble et pour certains États Membres de la zone euro, nous appliquons la méthodologie en deux étapes décrite dans Jeong et al. (2010)¹. Cette approche est basée sur des travaux antérieurs sur la détermination des taux de change d'équilibre fondamentaux. On peut citer, à ce titre, les travaux de Couharde et Mazier (2001), de Borowski et Couharde (2003) et de Jeong et Mazier (2003). Elle consiste à utiliser, dans un

¹ Une description complète de la méthodologie est disponible dans le document de travail du CEPN n° 2016-12 qui est téléchargeable, librement, à cette adresse web : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01394814/document>.

premier temps, un modèle de commerce multinational pour les monnaies des économies les plus puissantes dans l'économie mondiale ainsi que pour le reste du monde, puis dans un second temps, un modèle de commerce national simplifié pour les autres pays.

En effet, lors de cette seconde étape, nous utilisons un modèle de commerce national simplifié pour estimer des mésalignements de change au sein de la zone euro pour plusieurs États-Membres. Jeong et Mazier (2003) montrent que les résultats du modèle de commerce national simplifié produit des résultats très similaires à celui du modèle de commerce international pour des pays de taille relativement moyenne voire petite. Il est à noter que les estimations de mésalignements de taux de change en termes effectif réel sont reliées au modèle de commerce multinational.

3. Résultats

3.1. Mésalignements de taux de change pour la zone euro

Dans une perspective globale, la caractéristique la plus frappante de nos résultats est le fait que l'euro est à présent largement sous-évalué. Lors des années 2000, la monnaie la plus sous-évaluée était le yuan chinois. Il y a un consensus croissant sur le fait que le yuan chinois n'est plus sous-évalué puisque la balance courante chinoise est passée d'un excédent de 10 % du PIB en 2007 à un excédent modeste de 2 % du PIB en 2016. En effet, il semblerait que la balance courante chinoise ait rejoint sa valeur d'équilibre².

La sous-évaluation de l'euro, de l'ordre de 20 à 25 % sur la dernière période, n'est pas surprenante dans la mesure où plusieurs pays périphériques de la zone euro ont réduit leurs surévaluations à la suite de dévaluations internes et que certains pays du cœur de la zone euro ont maintenu leurs sous-

² Les balances courantes d'équilibre sont obtenues à l'aide de régressions en données de panel comme dans Saadaoui (2015). Nous utilisons des déterminants de moyen terme des balances des opérations courantes tels que les ratios démographiques, la structure des actifs extérieurs ainsi que les taux de croissance de la productivité. Le but de la démarche étant de déterminer une balance courante structurelle c'est-à-dire qui ne soit pas financé par le reste du monde (ou qui finance le reste du monde) pour des motifs de spéculation financière.

évaluations. Sur la dernière période, l'écart de balance courante (c.-à-d. la différence entre la balance courante observée et la balance courante d'équilibre) devient largement positif en raison des mouvements dans la périphérie. La balance courante passe d'un léger excédent de 0,5 % du PIB en 2010 à un peu moins de 3 % du PIB en 2014. Cette valeur semble largement dépasser la balance courante d'équilibre qui selon nos estimations devrait être légèrement déficitaire.

Lors de la seconde partie des années 2000, nous avons été témoins d'une vive opposition entre un dollar américain surévalué et un yuan chinois sous-évalué qui a alimenté de nombreuses tensions politiques illustrées par Bergsten (2010). Après l'éclatement de la crise de l'euro et la réduction des déséquilibres globaux observé à la suite du début de la Grande Récession, il semblerait que le dollar américain et le yuan chinois soient proches de leurs valeurs d'équilibre. Toutefois, cette réduction n'est pas le fruit d'une coopération monétaire internationale, d'ailleurs un retour des mésalignements de taux de change n'est pas exclu pour le dollar américain et pour le yuan chinois.

En dépit de réductions assez nettes des mésalignement de taux de change pour les deux plus grandes économies à l'échelle mondiale, les mésalignements de taux de change n'ont pas été réduits de manière uniforme pour les autres partenaires du modèle de commerce multinational. La livre sterling est, à présent, la monnaie la plus surévaluée à l'échelle globale. Sur la dernière période, la livre sterling est surévaluée de l'ordre de 15 à 20 % en termes effectif réel et de l'ordre de 5 à 10 % en termes bilatéral vis-à-vis du dollar américain.

En 2015, la valeur d'équilibre de la livre sterling, produite par notre approche, est de 1,37 dollar américain par livre sterling alors que la valeur observée sur le marché des changes était de 1,53 dollar américain par livre sterling. Ces évolutions reflètent la divergence croissante des économies au sein de l'Union Européenne.

3.2. Mésalignements de taux de change au sein de la zone euro

Désynchronisation du cycle des affaires au sein de la zone euro

Comme le soulignent Jeong et al. (2010), le mésalignement de taux de change pour la zone

euro, dans son ensemble, ne reflète pas nécessairement le mésalignement de taux de change spécifique à chacun des États Membres de l'Union Monétaire Européenne. Ainsi, il paraît pertinent d'estimer un taux de change d'équilibre fondamental pour chacun des États Membres puisqu'il reste des différences assez marquées en termes d'inflation, dans la structure du commerce extérieur et en termes de spécialisation internationale.

D'une part, depuis le début de la crise de l'euro, on peut observer que les écarts de production domestiques de l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont systématiquement inférieurs à ceux de leurs partenaires commerciaux. Cette caractéristique frappante indique que lorsque ces pays vont éliminer leurs écarts de production relatifs, terme que l'on a défini plus haut, ils vont subir une réduction de leurs excédents courants ou une augmentation de leurs déficits courants. En d'autres termes, il semble très peu pertinent d'inférer *a priori* que la compétitivité extérieure s'est améliorée simplement en raison d'une réduction massive des déficits courants lors d'une crise économique où la demande agrégée s'est effondrée.

D'autre part, alors que la France et la Finlande semblent être dans des positions relativement équilibrées, les écarts de production domestiques de l'Allemagne et de l'Irlande sont supérieurs à ceux de leurs partenaires commerciaux lors de la dernière période. Ceci signifie que la balance courante sous-jacente³ est plus élevée (que la balance courante observée) dans ces derniers pays puisque les pays étrangers vont importer plus lorsqu'ils élimineront leurs propres écarts de production. Nous pouvons noter que seul l'Irlande a réussi le passage d'un écart de production (relatif) négatif à un écart de production (relatif) positif depuis le début de la crise de l'euro. Cette évolution est partiellement due au fait que l'économie irlandaise est très ouverte aux flux commerciaux. Contrairement, à l'économie grecque ou portugaise, des exemples de petites économies semi-fermées, l'économie irlandaise est particulièrement encline à récolter les bénéfices des dévaluations internes à long terme⁴.

³ La balance courante sous-jacente désigne la balance courante qui a été corrigée des effets conjoncturels dus au fait que les partenaires commerciaux ont différentes positions dans le cycle.

⁴ Saadaoui et al. (2013) fournissent des évidences empiriques montrant que l'ouverture commerciale est

Réduction des mésalignements de taux de change au sein de la zone euro

Selon nos estimations, les réductions des déficits courants, qui ont été observées depuis le début de la crise de la zone euro, se sont bien accompagnées de réductions importantes des mésalignements de taux de change en Italie, en Espagne, au Portugal et dans une moindre mesure en Grèce. Dans l'ensemble, ces pays ont réussi à améliorer leur compétitivité extérieure afin de réduire leurs déficits courants. En effet, sur la dernière période, l'économie espagnole, l'économie italienne et l'économie portugaise sont proches de l'équilibre avec des mésalignements de taux de change inférieurs à 5 % en valeur absolue. Toutefois, sur cette même période, l'économie grecque souffre toujours d'une surévaluation supérieure à 15 % qui semble endommager son potentiel de croissance.

Ces évolutions se reflètent dans une appréciation du taux de change d'équilibre fondamental. En effet, lorsque le taux de change d'équilibre fondamental s'apprécie, le pays est en mesure d'être compétitif sur les marchés étrangers avec des prix plus élevés en cas d'amélioration structurelle de sa compétitivité. Inversement, lorsque le taux de change d'équilibre fondamental se déprécie alors, le pays a besoin de prix plus faibles pour être compétitif sur les marchés étrangers dans le cas d'une détérioration structurelle de sa compétitivité extérieure. Toutefois, si nous avons assisté à des évolutions cycliques de la compétitivité, nous pouvons douter de la soutenabilité de telles évolutions.

En effet, si nous avons assisté à des évolutions cycliques de la compétitivité⁵ induites par des dévaluations internes, alors nous pouvons craindre que ces évolutions favorables soient renversées lors d'une future appréciation de l'euro en termes effectif réel. Le cas de l'Irlande est très intéressant car il pourrait illustrer le cas d'une amélioration structurelle de la compétitivité. En effet, l'Irlande possède

un déterminant non-linéaire des mésalignements de taux de change. En effet, plus le pays est ouvert au commerce extérieur, plus la valeur absolue du mésalignement de taux de change est faible.

⁵ Saadaoui (2011) propose une distinction intéressante entre évolution cyclique de la compétitivité et évolution structurelle de la compétitivité basée sur les mouvements du taux de change d'équilibre fondamental.

plusieurs caractéristiques spécifiques qui sont particulièrement utiles pour récolter les bénéfices des dévaluations internes à long terme.

Comme l'économie irlandaise est très ouverte au commerce extérieur, un changement dans les prix relatifs affecte une grande part de son PIB. De plus, puisque ses parts de marché à l'exportation sont plus orientées vers les États-Unis, l'économie irlandaise est plus isolée des évolutions adverses dans la zone euro que ne le sont des pays comme la Grèce ou le Portugal. On peut raisonnablement penser que l'économie irlandaise est un exemple d'une économie très ouverte/très flexible dans laquelle les dévaluations internes (c.-à-d. une réduction des prix relatifs *via* une compression des coûts salariaux relatifs) pourraient possiblement générer des effets positifs à long terme. Il semble clair que certains pays périphériques tels que la Grèce ou le Portugal ne possèdent pas les mêmes caractéristiques que celles susmentionnées pour l'Irlande.

4. Conclusion

Entre le déclenchement de la crise de l'euro et le vote britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne, nous avons assisté à une réduction massive des déséquilibres de balances courantes au sein de pays périphériques appartenant à l'Union Monétaire Européenne. Ces réductions peuvent résulter soit d'une compression de la demande intérieure, soit d'une amélioration de la compétitivité extérieure. Le but de cette note fut de déterminer dans quelle mesure les mésalignements de taux de change ont été réduits dans ces pays. En effet, une réduction du mésalignement de taux de change peut refléter partiellement une amélioration de la compétitivité vis-à-vis de l'étranger.

Dans une perspective globale, une des caractéristiques les plus frappantes de nos résultats est que l'euro est largement sous-évalué sur la dernière période. Cette sous-évaluation de l'euro peut être simplement expliquée par le fait que les surévaluations ont été réduites dans plusieurs pays périphériques mais que les sous-évaluations ont été relativement stables dans certains pays du cœur de la zone euro. De manière assez remarquable, sur la dernière période, si le yuan chinois et le dollar américain semblent être proches de leurs valeurs d'équilibre, la

livre sterling semble être largement surévaluée.

Dans la zone euro, nos résultats indiquent que les mésalignements de taux de change ont été réduits en Italie, en Espagne, au Portugal et, dans une moindre mesure, en Grèce. Ces résultats indiquent que ces pays ont réussi à améliorer leur compétitivité extérieure, même lorsque l'on corrige les balances courantes de la désynchronisation du cycle des affaires (c.-à-d. de la compression des demandes internes). Toutefois, ces améliorations pourraient n'être que temporaires. En effet, comme nous pouvons le constater avec le cas irlandais, une économie doit être très ouverte au commerce extérieur pour récolter les bénéfices des politiques de dévaluations internes à long terme.

Finalement, ces gains de compétitivité obtenus *via* des politiques de dévaluations internes peuvent être préservés uniquement si les pays réussissent à améliorer leurs compétitivités hors-prix (c.-à-d. la qualité des biens et services échangés), leurs taux d'ouverture commerciale et leurs spécialisations internationales. Il semble assez clair que ces évolutions ne vont pas être réalisées à court-moyen terme. En effet, la divergence croissante des États Membres implique que nous devons rejeter les approches uniformes dans la conception de politiques économiques destinées à améliorer la compétitivité extérieure dans la zone euro.

Bibliographie

- Bergsten, F. (2010). We can fight fire with fire on the renminbi. *Financial Times*.
- Borowski, D. and Couharde, C. (2003). The exchange rate macroeconomic balance approach: New methodology and results for the euro, the dollar, the yen and the pound sterling. *Open Economies Review*, 14(2):169–190.
- Carton, B. and Hervé, K. (2012). Estimation of consistent multi-country FEERs. *Economic Modelling*, 29:1205–1214.
- Cline, W. R. (2008). Estimating consistent fundamental equilibrium exchange rates. Working Paper 08-6, Peterson Institute for International Economics.
- Couharde, C. and Mazier, J. (2001). The equilibrium exchange rates of European currencies and the transition to euro. *Applied Economics*, 33(14):1795–1801.
- Isard, P. and Faruqee, H. (1998). Exchange rate assessment: Extension of the macroeconomic balance approach. Occasional paper 167, International Monetary Fund.
- Jeong, S.-E. and Mazier, J. (2003). Exchange rate regimes and equilibrium exchange rates in East Asia. *Revue économique*, 54(5):1161–1182.
- Jeong, S.-E., Mazier, J., and Saadaoui, J. (2010). Exchange rate misalignments at world and European levels: A FEER approach. *International Economics*, 121(3):25–58.
- Saadaoui, J. (2011). Exchange rate dynamics and fundamental equilibrium exchange rates. *Economics Bulletin*, 31(3):1993–2005.
- Saadaoui, J. (2015). Does financial openness explain the increase of global imbalances before the crisis of 2008? *International Economics*, 143:23–35.
- Saadaoui, J., Mazier, J., and Aflouk, N. (2013). On the determinants of exchange rate misalignments. *Applied Economics Letters*, 20(18):1608–1610.
- Williamson, J. (1994). *Estimating equilibrium exchange rates*. Peterson Institute for International Economics.

La voie suivie par l'économie chinoise pour monter en puissance

Meixing Dai*

Depuis la transition d'une économie planifiée à une économie de marché initiée en 1979, la croissance de l'économie chinoise a été extraordinaire. Le sous-développement initial, l'approche graduelle de la réforme et de l'ouverture de l'économie, et un système politique re-centré sur le développement économique sont à l'origine du miracle économique chinois.

La Chine est devenue en 2010 la deuxième économie du monde, et en 2014 la première économie mondiale en termes de pouvoirs d'achat d'après le Fonds Monétaire International. Le miracle économique chinois consiste en une croissance continue très rapide depuis 1978, avec un développement tous azimuts dans tous les secteurs. Le produit intérieur brut (PIB) chinois passe de 217 milliards de dollars en 1978 à 10 865 milliards de dollars en 2015.¹ Mesuré en termes réels, le taux de croissance moyen du PIB approche les 10 % durant cette période.

Après la transition d'une économie planifiée vers l'économie de marché initiée par Deng Xiaoping en 1979, la Chine a adopté une approche graduelle de la réforme et de l'ouverture de son économie vers l'extérieur. En important des technologies et des savoir-faire et en exportant les produits demandés par le reste du monde, la Chine a pu accroître significativement son potentiel de croissance. Par ailleurs, les exportations chinoises ne cessent de monter en gamme, et passent de simples jouets, produits textiles et autres biens bon marché dans les années 1980 et 1990 vers des biens à valeur élevée tels des machines-outils technologiquement sophistiquées et des produits de l'information et de la communication dans les années 2000. L'exploitation de l'avantage du retard de développement dans un processus bien défini, appuyée par des coûts réduits de l'innovation, la modernisation industrielle et la transformation sociale, politique et

économique, a permis à la Chine d'émerger comme l'atelier du monde et de réaliser une croissance extraordinaire.

Pour comprendre le miracle économique chinois, cet article revient sur les stratégies de développement économique du gouvernement chinois au cours de la période 1949-1978 et depuis 1979. Il analysera les facteurs communs à tout modèle économique à croissance rapide et mettra en avant les facteurs pouvant expliquer la croissance de l'économie chinoise.

1. Une base de développement établie sur la période 1950-1978

Selon Mao Zedong, le dirigeant suprême du parti communiste chinois de 1935 à 1976, la Chine au début des années 1950 était « premièrement très pauvre et deuxièmement une page blanche » (au niveau de sciences et technologies) sur laquelle on peut écrire et dessiner ce qu'il y a de mieux. Ainsi pour lui, le retard de la Chine était aussi un avantage. Le parti communiste qui gouvernait la Chine à partir d'octobre 1949 après avoir chassé le parti nationaliste à Taiwan était confronté à une base économique faible caractérisée par :

- Une économie essentiellement agricole à faible productivité avec peu de terre cultivable par tête.
- Des industries et commerces surtout contrôlés par les capitaux étrangers (plus de 78 %) et les familles fortement liées aux pouvoirs politiques (plus de 17 %), le reste étant contrôlé par les capitalistes nationaux.

¹ Ces données ne corrigent pas les effets liés à la variation du taux de change yuan/dollar.

* Université de Strasbourg (BETA).

- Une structure de l'industrie moderne fortement biaisée. La production de biens de consommation représentait 70 % de la production industrielle. L'industrie lourde était tournée majoritairement vers la production des matières premières.
- Une production industrielle très faible par rapport aux pays occidentaux et concentrée dans les régions côtières.
- Une infrastructure moderne peu développée.
- Un niveau de développement de l'éducation nationale très faible.

Pour se développer, la nature du régime politique impliquait que la Chine suive le modèle soviétique. La politique du gouvernement consistait alors à supprimer les privilèges et les concessions de monopole accordés aux entreprises occidentales et à nationaliser les entreprises privées pour établir une économie socialiste planifiée axée sur le développement de l'industrie lourde. Le sous-développement de l'industrie lourde, notamment le manque des fabricants des machines-outils, était considéré comme un frein important pour le développement par les dirigeants chinois dont l'ambition depuis leur jeunesse était de rendre la Chine aussi forte que les puissances occidentales pour ne plus subir les humiliations infligées par ces dernières (les guerres d'opium, les concessions territoriales, les privilèges des étrangers en Chine, etc.). Cette stratégie avait permis à l'Union soviétique de devenir rapidement une grande puissance militaire. Elle avait aussi fait la preuve au 19^e siècle car les dirigeants des pays comme la France, les États-Unis, l'Allemagne et d'autres pays occidentaux avaient suivi la même stratégie pour rattraper la Grande-Bretagne.

Pour développer ses industries, la Chine, isolée par les pays occidentaux devenus très hostile au régime communiste chinois suite à la guerre de Corée (1950-1953), ne pouvait que s'appuyer sur l'aide de l'Union soviétique dans les années 1950. Cette aide s'interrompait à la fin des années 1950 en raison d'une divergence idéologique et stratégique croissante entre Beijing et Moscou.

Dans l'agriculture, le gouvernement s'était lancé rapidement dans la collectivisation qui n'avait pas donné les effets escomptés. En effet, une mise en commun des moyens de production et un travail collectif sans une modernisation significative des technologies

agricoles ne donnaient que quelques synergies largement surcompensées par les problèmes d'incitation. Il y avait donc peu de croissance dans le secteur agricole.

Les avantages dont disposait le gouvernement chinois à cette époque étaient :

- Le retard très important au niveau technologique et du développement économique par rapport aux pays occidentaux, ce qui laissait ouverte la possibilité d'une croissance très rapide ;
- Une organisation politique et administrative efficace et disciplinée, héritée de la période de guerre depuis les années 1920, qui avait fait ses preuves ;
- L'enthousiasme de la population qui se sentait devenir le maître du pays, sachant que les paysans avaient partagé les terres des propriétaires terriens et la classe ouvrière avait gagné en pouvoir dans les usines ;
- Une population très travailleuse et épargnante.

Ayant réussi la mission impossible de résister à l'armée japonaise très puissante et de gagner la guerre civile opposant un parti nationaliste très dominant et soutenu par les Américains ainsi que la guerre de Corée contre les Américains et leurs alliés, la plupart des dirigeants chinois croyaient alors que tout était possible aussi en matière de développement économique. Ambitieux, à partir de 1953, le gouvernement avait adopté une série de plans quinquennaux pour accélérer le développement des industries modernes, avec un objectif irréaliste de rattraper le Royaume-Uni en 10 ans et les États-Unis en 15 ans. L'accent était mis sur l'accélération de la croissance de la production d'acier qui n'était de 5,35 millions de tonnes en 1957.²

Le développement rapide de l'économie était perturbé par des luttes politiques qui opposaient ceux (Liu Shaoqi et Deng Xiaoping parmi d'autres) qui prônaient un développement rationnel et les volontaristes tels Mao Zedong, le chef de l'État et du parti, et ses nombreux partisans. Ces derniers, croyant au volontarisme et ignorant les lois fondamentales du développement économique, avaient lancé le mouvement du grand bond en avant (1958-1960). Celui-ci

² Ce chiffre est extrêmement faible comparé à une production autour de 102 millions de tonnes aux États-Unis en 1958 et à une production de 803,8 millions de tonnes par la Chine en 2015.

avait abouti au développement à l'aveugle des petits et grands fourneaux dont certains ne faisaient que fondre les objets en fer pour les transformer en fer de plus mauvaise qualité, à la collectivisation à outrance et à une grande famine (1960-1962).³

Cet épisode avait fragilisé la position politique de Mao qui avait dû céder le poste de président de la République à Liu Shaoqi. Il s'ensuivait une période de stabilité et de redressement économique durant laquelle la relation entre Liu et Mao se dégradait fortement. Ce dernier, arguant que le premier ne suivait plus la voie « communiste », avait lancé la révolution culturelle (1966-1976) dont l'objectif était de rallier le soutien de la jeunesse et de ses partisans pour faire une démonstration de force. Celle-ci avait permis de faire chuter Liu et ses partisans. Deng Xiaoping était appelé en 1973 pour épauler le premier ministre Zhou Enlai dans la gestion de l'économie. Ecarté de nouveau du pouvoir juste avant le décès de Mao en 1976, Deng revenait au pouvoir en 1977, imposait définitivement son autorité fin 1978 et initiait la période de réforme et d'ouverture de l'économie, ce qui avait mis fin à une période marquée par l'insuffisance de la production des biens de première nécessité et par le rationnement.

La stratégie de développement au cours de cette période était caractérisée par

- Une planification centralisée focalisée sur le développement de l'industrie lourde ;
- Une localisation des entités de production dispersée par crainte de la troisième guerre mondiale ;
- L'établissement des monopoles publics dans les industries prioritaires, bénéficiant des distorsions de prix, des prêts gratuits et des prix d'entrants faibles ;
- La recherche d'une croissance industrielle rapide en quantité au détriment de la qualité (taux de croissance industrielle tournant autour de 20 %) ;
- Peu d'innovations technologiques du fait de l'inexistence des mécanismes d'incitation.

³ Les mensonges des responsables de différents niveaux dans certaines provinces avaient joué un rôle important dans la genèse de cette famine. Ces responsables avaient annoncé des records de production surnaturels et collectaient, en fonction de ces records très irréalistes, des quantités de céréales pour l'État, laissant peu pour la consommation propre des paysans.

Le taux de croissance officiel de l'économie chinoise est de 6,1 % sur la période 1952-1978,⁴ alors que le taux de croissance de la consommation n'était que 2,3 %.

La stratégie de développement adoptée par la Chine durant la période 1950-1978 ressemblait à celle adoptée par beaucoup de pays en développement. Dans les années 1950, ces pays étaient caractérisés par un revenu par tête faible, une population peu éduquée, peu d'infrastructure, une spécialisation dans la production des matières premières destinée à l'exportation, et peu de production manufacturière locale. Les décideurs politiques de ces pays percevaient le développement des industries modernes comme la seule façon de faire décoller rapidement l'économie nationale afin d'éviter la dépendance par rapport aux puissances industrielles occidentales et d'éliminer la pauvreté. Sous l'influence de l'Union soviétique, la stratégie de développement à la mode dans les pays en développement socialistes et non-socialistes mettait l'accent sur l'industrie lourde et la substitution des produits importés. Pour mettre en œuvre cette stratégie, leur gouvernement introduisait des distorsions et intervenait fortement dans l'économie. Bien que cette stratégie ait permis d'établir des industries modernes et une croissance rapide tirée par l'investissement pendant une ou deux décennies entre les années 1950 et les années 1970, elle induisait un ensemble de problèmes, comme les contraintes budgétaires souples, la recherche des rentes ou une mauvaise allocation des ressources, qui étaient à l'origine de la stagnation économique et des crises socio-économiques fréquentes observées dans les pays en développement dans les années 1970 et 1980. Les distorsions constatées dans ces économies sont dues aux arrangements institutionnels de second rang mais indispensables pour protéger les entreprises dans les secteurs prioritaires.

2. La transition vers l'économie de marché (1979-2015)

La vision de Deng Xiaoping tant sur le plan politique que sur les stratégies de développement s'imposait après son retour au pouvoir. Deux dictons préférés de Deng

⁴ Corrigé les problèmes de statistiques et les biais de prix en faveur des produits industriels, les économistes estiment que le taux de croissance se situe entre 4,3 % à 5,8 % (Yeh, 2001).

Xiaoping reflètent bien sa méthode de réforme politique et économique. Selon le premier, « peu importe qu'un chat soit noir ou blanc, celui qui rattrape la souris est le bon chat ». Par cette métaphore, Deng veut dire que la ligne rouge marquée par les conservateurs du parti entre ce qui est capitaliste et ce qui est communiste n'a pas lieu d'être. Il veut promouvoir des cadres qui sont capables de développer l'économie même s'ils empruntent les méthodes ayant fait leurs preuves dans les pays capitalistes. Ainsi, la capacité de créer la croissance économique devient un critère prépondérant pour la promotion des cadres du gouvernement et du parti. Ce choix est incontestablement une clef pour maintenir l'économie chinoise continuellement sur une trajectoire de croissance très rapide sur une période aussi longue. Le deuxième dicton préconise de « traverser la rivière en tâtonnant pierre à pierre » décrit une méthode de résolution de l'incertitude, impliquant une approche graduelle pour mener des réformes politique et économique afin d'éviter le risque d'instabilité économique, politique et sociale durant la période de transition. La Chine a ainsi adopté une approche graduelle, pragmatique et à double voies pour réformer et ouvrir son économie, ce qui évite un effondrement simultané des firmes étatiques non viables lorsque les soutiens de l'État sont retirés, un chômage de masse et des désordres sociaux sévères pouvant nuire gravement au développement économique.

Les réformes économiques visaient à corriger un ensemble de distorsions et d'arrangements institutionnels de second rang créés par la stratégie de développement initiale conduisant à une allocation inefficace des ressources. Il s'agit de construire une économie de marché socialiste où cohabitent les entreprises publiques et privées en attribuant un rôle important au marché pour guider l'allocation des ressources tout en préservant un pouvoir régulateur significatif pour l'État.

Les premières réformes avaient eu lieu à la campagne. En attribuant les droits d'exploitation des terres agricoles à chaque famille et en les autorisant à vendre leur excédent de production, ces réformes avaient donné immédiatement des résultats très encourageants et permettaient au gouvernement de faire la promotion des avantages que les réformes à venir seraient susceptibles d'apporter, réduisant ainsi les

résistances politiques aux réformes.⁵ Dans les secteurs industriels non-prioritaires et le commerce, le gouvernement autorisait et encourageait le développement des entreprises privées et semi-privées qui venaient concurrencer progressivement les entreprises publiques, ce qui obligeait ces dernières à améliorer leur efficacité. Le gouvernement avait instauré un système à double prix pour les entreprises publiques dont la production faisait l'objet de la planification : chaque entreprise devait produire une quantité fixe à un prix que l'État avait fixé, toute quantité supplémentaire produite par l'entreprise pourrait être vendue sur le marché au prix de marché. Un contrat de responsabilité était introduit. En fonction des résultats, les dirigeants et les employés pourraient toucher des primes. Par ailleurs, pour encourager les inventions, la Chine avait reconnu et protégé dès 1979 les droits de propriétés intellectuelles.

L'ouverture à l'international avait donné un coup d'accélérateur à l'économie chinoise. L'amélioration des relations sino-américaines dans un contexte géopolitique opposant les États-Unis et l'Union soviétique avait sans aucun doute favorisé cette ouverture en permettant à la Chine d'accéder aux marchés occidentaux avec des tarifs douaniers bas. Le commerce avec les pays développés permettait d'échanger les biens de consommation et les matières premières contre des biens d'équipement et des technologies plus avancées. La Chine attirait d'abord les capitaux étrangers dans les secteurs à forte main d'œuvre où la Chine avait un avantage comparatif évident. Dans un contexte où les productions dans les pays de l'Asie de l'Est montaient en gamme, cette mesure avait permis d'attirer rapidement des investissements directs étrangers (IDE). Des salaires extrêmement bas, le lien culturel (dans le cas des entreprises venues de l'Asie de l'Est) et la stabilité politique et sociale constituaient les principaux facteurs déterminants des IDE en Chine au début des années 1980. Les IDE permettaient aux entreprises chinoises d'accéder plus rapidement aux technologies plus avancées ainsi qu'aux nouveaux produits, designs et méthodes de gestion et de commercialisation. Pour accélérer ce processus, la Chine avait créé des zones économiques spéciales dotées des conditions très favorables pour les IDE.

⁵ Huang (2012) considère que les réformes rurales jouent un rôle crucial dans le décollage de l'économie chinoise.

En outre, le contrôle du mouvement de population avait été relâché pour permettre aux entreprises des zones côtières de recruter des migrants des régions intérieures.

La croissance extrêmement rapide des secteurs non-prioritaires libéralisés et de ceux liés au commerce extérieur avait créé les conditions pour réformer en douceur les secteurs initialement considérés comme prioritaires. En poursuivant une stratégie de développement basée sur des avantages comparatifs et tirant profit du retard technologique accumulé, la Chine avait réalisé une croissance très rapide tout en maintenant la stabilité sociale. Cette dernière contribuait aussi au développement en donnant confiance aux investisseurs nationaux et étrangers. La mise en œuvre de cette stratégie était constamment améliorée grâce aux expérimentations des réformes locales qui étaient largement encouragées et au partage au niveau national des expériences réussies. La croissance chinoise ne peut pas être expliquée uniquement par un taux d'épargne et d'investissement exceptionnellement élevé, elle est en fait stimulée par une hausse continue de la productivité et une rentabilité du capital très élevée (Zhu 2012).

Durant cette période de transition, le gouvernement avait autorisé une certaine liberté d'expression. Les idées de démocratisation étaient propagées dans la presse et parmi les universitaires. L'approche à double voie avait permis l'enrichissement des personnes proches du pouvoir, qui n'avaient qu'à acheter au prix du plan plus bas et à revendre au prix de marché nettement supérieur, ce qui générait des corruptions importantes. Les universitaires profitaient peu des réformes, ce qui les incitait à critiquer le gouvernement et à encourager les étudiants à manifester. Un important mouvement d'étudiants en 1989 avait menacé gravement la stabilité politique du fait de la divergence interne du parti communiste chinois entre ceux qui prônaient la réforme politique établissant une démocratie à l'occidentale et ceux qui prônaient la stabilité et le maintien du pouvoir dominant du parti communiste. Cette épisode avait conduit le gouvernement chinois à investir davantage dans l'éducation et la recherche et à augmenter très fortement les salaires des enseignants et chercheurs.

Suite au mouvement d'étudiants en 1989, les réformes avaient été un temps freinées par l'aile conservateur du parti. Au printemps 1992, Deng Xiaoping, à l'âge de 88 ans et à la

retraite depuis 1989, prononçait dans le Sud de la Chine des discours annonçant la poursuite et l'approfondissement des réformes et indiquait clairement que l'ouverture économique ne ferait pas marche arrière. Ces discours avaient stimulé les initiatives des réformateurs et rassuré les investisseurs étrangers. Les nouvelles réformes introduites suite à ces discours se traduisaient par une accélération sans précédent de la croissance économique et des IDE en Chine. Les réformes les plus significatives suite aux discours de Deng étaient :

- Suppression de la planification socialiste et libéralisation des prix : Cette réforme comportait un risque politique car elle induisait une forte inflation étant donnée la grande divergence entre les prix fixes dans le cadre du plan et les prix du marché ;
- Développement des marchés financiers (obligations, actions et matières premières) ;
- Privatisation des entreprises publiques de petites et moyennes tailles qui n'étaient pas prioritaires.
- La mise en œuvre des mesures pour accéder à l'OMC (adhésion effective fin 2001)⁶ et la libéralisation du marché intérieur pour les investisseurs étrangers ;
- Une plus grande flexibilité pour le régime de change et la réévaluation du yuan, la monnaie chinoise, au milieu des années 2000 ;
- Une hausse importante des dépenses dans l'éducation et la R&D.

On note que pour éviter la trappe de pauvreté et pour dégager plus d'épargne pour investir et donc accélérer la croissance, la Chine avait introduit sur la période 1979-2015 une politique de contrôle de naissance drastique sauf pour les ethnies minoritaires. En ville, cela se traduisait par la politique de l'enfant unique.

Une autre politique remarquable est l'envoi de nombreux étudiants et chercheurs dans les universités occidentales afin d'acquérir les connaissances scientifiques et technologiques les plus avancées. Ils sont suivis par un flux croissant d'étudiants autofinancés. Cet échange avec l'Occident a beaucoup aidé la Chine à rattraper rapidement les retards scientifiques et technologiques et a fourni des

⁶ Les négociations en vue d'adhésion à l'OMC avaient commencé dès 1986.

talents pour les entreprises tournées vers l'international.

3. Les raisons de la performance extraordinaire de l'économie chinoise

Pour apprécier le caractère exceptionnel de la performance économique de la Chine depuis les réformes et ouverture économiques entamées il y a 36 ans, il convient de se placer dans une perspective historique et comparer la Chine avec d'autres pays en transition ou émergents.

Du point de vue historique, une croissance rapide et soutenue du revenu par habitant est un phénomène moderne. Selon les historiens de l'économie, la croissance du revenu annuel moyen par habitant dans l'Europe de l'Ouest était seulement de 0,05 % avant le 18^e siècle ; il montait à environ 1 % au 19^e siècle et atteignait environ 2 % au cours du 20^e siècle (Maddison 2001). Autrement dit, le revenu par habitant en Europe a pris 1400 ans pour doubler avant le 18^e siècle, environ 70 ans dans le 19^e siècle et 35 ans par la suite.

Cette accélération de la croissance s'explique par le changement de mode d'innovations technologiques avant et après la révolution industrielle au 18^e siècle : les innovations basées sur l'expérience au quotidien des artisans et des paysans sont de plus en plus remplacées par celles basées sur les expériences menées avec des méthodes scientifiques sur le terrain et dans les laboratoires. La révolution industrielle est un processus de transformation industrielle, économique, sociale et institutionnelle, qui a permis de traduire ces innovations en croissance effective. Dans ce processus, la force de travail, qui était majoritairement dans la production agricole en autarcie, se déplace vers le secteur manufacturier et celui de services. Le secteur manufacturier passe graduellement des industries intensives en travail aux industries intensives en capital et en hautes technologies. Au stade final de ce processus, le secteur de services domine les autres secteurs.

Les innovations technologiques et le changement de structure de l'économie qu'elles induisent impliquent un accroissement de l'économie d'échelle, un besoin croissant en capital financier et humain, un accroissement de la taille du marché pour écouler la production de masse, et une hausse significative des risques. Pour faire face à ces problèmes et réaliser le

potentiel de croissance libéré par les nouvelles technologies et l'industrialisation, l'État doit s'efforcer d'améliorer les infrastructures matérielles comme les réseaux d'énergie et de routes, et les infrastructures immatérielles telles que le cadre juridique, les institutions financières, la régulation des marchés, et le système éducatif. En effet, il s'agit des biens et des services publics que le secteur privé ne peut pas toujours fournir en quantité suffisante.

La croissance très rapide de la Chine durant la période de transition est rendu possible par le retard de développement de Chine par rapport aux pays développés au moment où commencent les réformes et l'ouverture de l'économie nationale. Un pays en retard peut importer et absorber les technologies existantes, ce processus est beaucoup plus rapide que celui de créer de nouvelles technologies économiquement viables lorsqu'un pays se trouve sur la frontière des technologies et doit découvrir les nouvelles technologies. Connaissant les infrastructures matérielles et immatérielles nécessaires et sachant comment les mettre en place pour accélérer la croissance, un pays comme la Chine peut croître à un rythme beaucoup plus élevé que celui des pays développés pendant des décennies jusqu'à ce que l'écart de revenu par habitant soit nettement réduit par rapport à ces pays (Lin, 2012). A cet égard, la Chine n'est pas le seul exemple, avant elle, le Japon, la Corée du Sud, Singapour, et Taiwan ont connu des périodes prolongées de forte croissance. Il convient de noter que le retard de développement n'implique pas automatiquement un décollage économique car beaucoup de pays restent dans la trappe de pauvreté.

Les réformes graduelles bien menées, l'ouverture de l'économie vers l'international en vue d'acquérir des technologies et des savoir-faire avancés ainsi qu'un système politique réformé fonctionnant plus efficacement ont permis d'exploiter le potentiel de croissance dû au retard de développement.

La pertinence de l'approche graduelle de la réforme adoptée par la Chine à la fin des années 1970 n'a été perçue que tardivement par les économistes occidentaux. En effet, la proposition la plus en vogue dans les années 1980 était la « thérapie de choc » prônant une réforme accélérée visant à adopter l'ensemble des règles de l'économie de marché dans une économie en développement. Il s'agissait de

supprimer toutes les distorsions, en mettant en œuvre des programmes simultanés de libéralisation, de privatisation et de marchandisation, afin d'atteindre l'optimum social du premier rang. La « thérapie de choc » ignore le fait que les agents économiques ont besoin du temps pour apprendre les nouvelles règles, et veulent voir les résultats bénéfiques concrets pour participer ou ne pas s'opposer aux réformes. En plus, elle ne prévoit pas qu'une élimination immédiate de toutes les distorsions entraîne la faillite massive des firmes non-viables, une contraction importante de la production et une poussée du chômage. Craignant ces conséquences, beaucoup de pays en développement ne réforment pas et continuent à subventionner des firmes inefficaces, ce qui a pour conséquence de ralentir la croissance économique.

L'approche pragmatique, graduelle et à double voie adoptée par la Chine offre une bonne alternative à la « thérapie de choc » car elle permet de réformer sans perdants et donc de garder la stabilité sociale et politique tout en créant une dynamique de croissance durable. Les premières réformes adoptées par le gouvernement chinois donnaient des incitations claires aux participants tout en améliorant la productivité des firmes. Par ailleurs, le gouvernement libéralisait d'abord l'entrée des entreprises privées et des investissements directs étrangers (des coentreprises dans un premier temps) dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre pour profiter des avantages comparatifs et pour initier un processus d'apprentissage où les entreprises chinoises pouvaient progressivement monter dans la chaîne de valeur. Ces premières réformes créaient ainsi une dynamique de croissance forte et préparaient les conditions nécessaires pour libéraliser les secteurs prioritaires et fortement protégés les uns après les autres. Des réformes plus approfondies étaient introduites au fur et à mesure que telle ou telle autre devenait de plus en plus indispensable.

La Chine s'est inspirée de l'expérience réussie des pays de l'Asie de l'Est, qui consiste à développer une économie fortement exportatrice afin d'importer les technologies nécessaires pour se moderniser graduellement et le plus rapidement possible. Le gouvernement chinois a pris des mesures politiques favorables à l'apprentissage des technologies. Notamment, il insiste sans cesse sur l'importance d'acquérir les nouvelles

technologies, améliore le système de protection de droits de propriétés intellectuels, et investit massivement dans les R&D et l'éducation.

Pour permettre aux entreprises nationales d'apprendre des expériences des entreprises étrangères, les premières mesures obligent les investisseurs étrangers à s'associer aux entreprises chinoises. Les entreprises étrangères découvrent rapidement que la Chine dispose d'une main d'œuvre capable de maîtriser des technologies sophistiquées, ce qui les conduit à introduire de plus en plus de technologies en Chine. Pour moderniser les entreprises nationales, la Chine utilise de plus en plus de ressources financières pour importer des biens d'équipement à haute technologie et à acheter puis à absorber des technologies avancées pour ensuite innover et créer de nouvelles technologies, ce qui accélère considérablement le processus de modernisation. Pour accompagner la montée dans la chaîne de valeur, l'État a investi massivement dans les infrastructures matérielles (réseaux d'énergies, autoroutes, aéroports, métro, ports, train à grande vitesse) qui sont développées en prévision d'une accélération de la croissance, sans oublier l'adaptation des infrastructures immatérielles (lois, institutions, système éducatif et organismes de recherche).

La croissance rapide de l'économie chinoise ne peut se dissocier de la réorganisation du pouvoir politique chinois autour de la nouvelle stratégie de développement économique. Il est intéressant de constater que la Chine a pu réussir sans changer le régime politique alors que les pays de l'Europe de l'Est et l'Union soviétique sont convaincus de la nécessité d'un tel changement pour accéder à une croissance plus rapide.

Après son arrivée au pouvoir, Deng Xiaoping a modifié le système politique en éliminant le mandat à vie des dirigeants de très hauts rangs, en décentralisant les pouvoirs administratifs et en rendant les dirigeants responsables du développement économique de la région qu'ils gouvernent. Le nouveau système politique et administratif permet de résoudre le problème d'incitation et encourage les dirigeants locaux et régionaux à faire des expériences de réforme (Xu, 2012). Les expériences réussies sont ensuite généralisées au niveau national.

Notons que chaque entité gouvernementale est dirigée par un responsable administratif et un responsable politique. Cette gouvernance

créée par Mao Zedong dans les années 1930 pendant la période de guerre civile opposant le parti communiste au parti nationaliste a pour effet de faire jouer la rivalité entre les dirigeants, ce qui réduit le risque d'inertie. Les nouvelles institutions telles que les organismes d'audit et d'inspection disciplinaire sont créées afin de réduire les corruptions qui émergent dans un contexte d'économie de marché. Par ailleurs, la Chine adapte ses institutions et en crée d'autres pour faire face aux problèmes soulevés par le développement de l'économie de marché. Le nouveau système politique et administratif chinois, initié par Deng Xiaoping, a certainement des avantages du point de vue du développement économique par rapport à celui des pays dirigés par un dictateur qui privilégie ses proches afin d'accaparer la richesse du pays au mépris des compétences. Il est plus efficace que celui des pays émergents avec une démocratie immature dirigée par des hommes politiques élus sans nécessairement avoir de bonnes expériences en matière de développement économique.

4. Les défis et les perspectives

Après plus de trois décennies de très forte expansion, la croissance chinoise semble changer de régime pour tomber durablement en dessous de 7 % depuis 2015. Bien que le taux de croissance actuel reste encore considérable, il existe un certain nombre d'obstacles que l'économie chinoise doit surmonter pour préserver une croissance soutenue.

Le retard de développement est moins prononcé qu'il y a 30 ans, et d'autres pays plus en retard viennent concurrencer la Chine étant donnée la forte hausse de salaire chinois. Au fur et à mesure du développement de l'économie chinoise, les marchés d'exportations sont devenus de plus en plus limités pour assurer une croissance aussi rapide des exportations que par le passé. En plus, les pays développés, suite à la crise financière globale de 2008, accroissent le degré de protectionnisme pour protéger les emplois nationaux dans les secteurs concurrencés par les entreprises chinoises. Pour faire face à ces problèmes, la Chine a réorienté sa stratégie de croissance basée largement sur les exportations vers une stratégie de croissance fondée sur la demande intérieure.

Le dividende démographique faisant suite à la mise en place de la politique de contrôle de naissance, qui avait induit une pyramide des âges particulière avec un nombre maximum de jeunes adultes et relativement peu d'enfants et de personnes âgées, disparaît. La Chine doit faire face maintenant aux problèmes de vieillissement de sa population et de financement des retraites. Pour remédier à ces problèmes, la Chine a récemment relâché la politique de contrôle de naissance en autorisant la naissance d'un 2^e enfant.

La corruption est devenue un problème majeur au fur et à mesure de la croissance de l'économie chinoise. Les gouvernements de différents niveaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire important dans les décisions, ce qui favorise la recherche de rente. Bien qu'il existe des organismes disciplinaires, la transparence et la surveillance font défaut. Le gouvernement actuel a nettement renforcé la lutte contre la corruption, ce qui a entraîné des fuites de capitaux et la baisse de consommation des biens et services liés à la corruption des officiers. Toutefois, une baisse de corruption pourrait être favorable à la croissance future et à la réduction des inégalités sociales devenues trop importantes.

Un risque majeur se trouve au niveau du secteur immobilier. Celui-ci est devenu l'un des moteurs de croissance importants de l'économie chinoise depuis 2003, l'année où le gouvernement autorisait les ménages à accéder au crédit pour acheter leurs logements. Le prix de l'immobilier urbain a connu une hausse spectaculaire dans les moyennes et grandes villes, ce qui fait craindre un éclatement des bulles immobilières. Un tel événement peut avoir des conséquences catastrophiques en générant des difficultés de financement pour certains gouvernements locaux dont les besoins financiers sont assurés jusqu'à 50 % par la vente des terrains constructibles, entraînant des pertes importantes pour les banques qui ont financé massivement les promoteurs et les acquéreurs des biens immobiliers, et en induisant des pertes pour les ménages. Vue l'importance du secteur immobilier, une crise immobilière peut entraîner une récession de l'économie chinoise. Le mieux que le gouvernement chinois puisse faire est d'éviter un ajustement brutal en mettant en place des mesures régulant l'offre et la demande.

La vulnérabilité financière constitue un autre facteur de risque important. Afin de maintenir le rythme de croissance de l'économie

chinoise, le gouvernement a répondu au ralentissement de la croissance suite à la crise financière globale en stimulant l'investissement, ce qui fait accroître fortement l'endettement privé et public. Fin 2015, la dette privée (dont un quart pour les ménages) dépasse les 200 % du PIB et celle de l'État est estimée entre 40 et 55 % du PIB. La dette cumulée arrive à un niveau comparable voire supérieur à celui des États-Unis (248 %) mais derrière celui de la zone euro (270 %). Les effets pervers des mesures adoptées après la crise financière globale apparaissent clairement avec un secteur immobilier à la peine et des surcapacités importantes de production dans certaines branches d'activité (sidérurgie, ciment, mines) très liées au secteur de la construction (immobilier et infrastructure). La vulnérabilité financière qui en résulte semble d'autant plus grande qu'une part importante des financements est réalisée via des circuits non-conventionnels (« *shadow banking* ») qui échappent aux surveillances des autorités de régulation. Non garantis par l'État, ils sont soumis au risque de défaillances en chaîne en cas de mouvements de panique et de fuites des dépôts si des doutes sur leur robustesse financière surviennent. Bien que le gouvernement chinois dispose des moyens financiers, réglementaires et institutionnels pour circonscrire d'éventuels événements de crédit et empêcher une crise systémique, cette vulnérabilité l'incite à modérer la progression du crédit destiné à soutenir la croissance.

La croissance future de l'économie chinoise repose sur les innovations. Les problèmes de pollution et les surcapacités de production dans les industries de base impliquent que le développement des industries traditionnelles ne peut plus générer une croissance soutenue. La Chine, pour continuer à croître vite, doit concurrencer de plus en plus les pays plus avancés. Il ne suffit plus d'imiter des technologies importées. Le potentiel de croissance vient en effet du côté des secteurs ayant une forte capacité d'innovations technologiques. Ainsi, une des priorités du gouvernement est d'encourager les innovations. Le gouvernement mène actuellement des politiques de soutien aux activités d'innovations avec des plans ambitieux comme « Internet plus » ou « Made in China 2025 ». Les mesures politiques adoptées ont créé une véritable dynamique dans les activités d'innovations. Il y a de plus en plus d'entreprises nationales innovantes qui commencent à se faire connaître au niveau

international. Ces entreprises investissent massivement dans leur propre capacité d'innovations et n'hésitent pas à investir dans les entreprises des pays développés pour acquérir des technologies et des savoir-faire complémentaires. Vu son retard de développement restant à combler par rapport aux pays les plus développés et ses progrès dans les activités d'innovations, la Chine peut encore connaître des taux de croissance relativement élevés dans les années à venir.

5. Conclusion

Les ingrédients de la forte croissance chinoise sont le retard de développement, l'ouverture de l'économie vers l'extérieur, les réformes institutionnelles et politiques dans un objectif d'accompagner au mieux la croissance, le développement rapide des infrastructures matérielles et immatérielles, la mise en place des règles et des lois nécessaires pour une économie de marché, et les investissements massifs dans l'éducation et la recherche. La Chine a su parfaitement orchestrer l'ensemble de ces facteurs en adoptant une approche graduelle et à double voie pour réformer son économie afin d'introduire le mécanisme de l'économie de marchés, et en mettant en place une organisation politique tournée vers le développement économique, avec des cadres promus en fonction de leur capacité à développer l'économie.

Bibliographie

- Huang, Yasheng (2012), "How Did China Take Off?", *Journal of Economic Perspectives* 26(4), 147-70.
- Lin, J. Y. (2012), *Demystifying the Chinese Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, OECD Development Centre, Paris.
- Xu, Chenggang (2011), "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature* 49(4), 1076-1151.
- Yeh, K. C. (2001), "China's economic growth: Recent trends and prospects", in Shuxun Chen and Charles Wolf, Jr., (eds.), *China, the United States, and the Global Economy*, Rand, 69-97.

Zhu, Xiaodong (2012), "Understanding China's Growth: Past, Present, and Future", *Journal of*

Economic Perspectives 26(4), 103-24.

Emploi public et chômage

Gilbert Koenig*

Les politiques budgétaires traditionnelles ne semblent pas être en mesure de stabiliser l'emploi à un niveau élevé parce que leur impact sur la croissance qui constitue leur objectif prioritaire est assez incertain et que les retombées de cet impact sur l'emploi ne sont pas assurées. Du fait de l'insuffisante efficacité de ces actions indirectes sur l'emploi, on peut être amené à envisager des interventions directes utilisant comme instruments les variations de l'emploi et des traitements publics. De telles interventions peuvent être de nature pro-cyclique ou contra-cyclique selon l'importance que l'on attribue à l'effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. Par contre, dans des situations de chômage de masse, comme celles existant dans certains pays de la zone euro, elles devraient plutôt s'inspirer des programmes d'emplois publics anciens ou contemporains mis en œuvre dans des pays qui ont été confrontés à de telles situations.

La politique de dépenses publiques généralement appliquée consiste à utiliser la demande publique de biens et de services pour réduire l'écart entre le PIB courant et le PIB potentiel. En réalisant cet objectif, les gouvernements espèrent assurer un niveau d'emploi proche du plein emploi. Mais un tel espoir est difficile à satisfaire. En effet, l'impact d'une action budgétaire sur la production est assez incertain et les retombées de cet impact sur l'emploi ne sont pas assurées. De ce fait, on peut envisager de substituer à l'action indirecte sur l'emploi d'une politique ayant comme objectif le niveau et la croissance du PIB, une intervention directe ayant comme objectif l'emploi global et comme instruments les variations de l'emploi et des traitements du secteur public. Une telle politique peut se justifier par l'importance de la part de l'emploi public dans l'emploi global (15 % en moyenne dans les pays de l'OCDE) et par celle de la part des rémunérations des agents publics dans le PIB (environ 10 % en moyenne dans les pays de l'OCDE). Elle est également légitimée par les interrelations importantes entre les marchés du travail du secteur public et du secteur privé. Elle peut se traduire par une action contra-cyclique consistant à absorber une partie de la hausse du chômage privé par celle de l'emploi public dans une phase conjoncturelle basse. Mais une telle politique est mise en cause par des

travaux qui montrent empiriquement et justifient théoriquement l'existence d'un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public et la possibilité qu'une hausse de l'emploi public accroisse le chômage total. Certains gouvernements déduisent de ces résultats la conviction qu'il convient plutôt de réduire l'emploi public que de l'augmenter pour réduire le chômage total. Mais l'obtention d'un tel résultat nécessite la réalisation de plusieurs conditions. Or certaines de ces conditions ne sont pas remplies dans les pays de la zone euro qui sont incitées par les instances européennes à adopter une telle politique. Elles sont même loin d'être remplies dans des pays, comme la Grèce et l'Espagne, qui subissent un chômage de masse et auxquels les autorités européennes imposent une telle politique. Pour faire face à de telles situations, il serait probablement utile de s'inspirer des programmes mis en œuvre pour atténuer les effets d'un tel chômage dans certains pays, comme les États-Unis des années 1930 et plus récemment en Argentine (2001), en Afrique du Sud (2004) et en Inde (2005).

Après avoir montré les difficultés d'une politique budgétaire traditionnelle à stabiliser l'emploi à un niveau satisfaisant, cet article spécifie les principales caractéristiques d'une politique d'emplois publics contra-cyclique et les déterminants de l'effet d'éviction que cette

* Université de Strasbourg (BETA).

politique peut engendrer et qui peut mettre en cause son efficacité. Puis, il définit la nature et les limites d'une politique d'emplois publics pro-cyclique. Il décrit enfin deux programmes d'emplois publics qui sont destinés à lutter contre un chômage de masse analogue à celui que subissent actuellement les pays européens en grande difficulté.

1. Les difficultés des politiques budgétaires traditionnelles à influencer l'emploi

La première difficulté des politiques budgétaires qui ont comme objectif de réduire l'écart de production (*output gap*) provient de la spécification de cet écart mesuré par la différence entre le PIB courant et le PIB potentiel. En effet, comme le PIB potentiel ne peut pas être observé, il doit être évalué. Or, cette évaluation peut être effectuée par différentes méthodes qui aboutissent généralement à des résultats divergents, ce qui rend les valeurs du PIB potentiel et de l'écart de production très incertaines¹.

La seconde difficulté est due au fait que pour réaliser leur objectif, les autorités budgétaires doivent être en mesure d'influencer la demande effective qui, selon l'optique de Keynes, détermine le niveau d'activité. En effet, la demande effective dépend des comportements des consommateurs, ainsi que des anticipations des producteurs sur les conditions de l'offre globale et des investisseurs sur leurs possibilités de financement et de ventes des produits fabriqués grâce au capital nouveau. Or ces déterminants sont grandement influencés par des facteurs subjectifs qui peuvent se modifier sans prévenir. Ces facteurs régissent notamment la propension à consommer, la préférence pour la liquidité et l'efficacité

¹ Le PIB potentiel résulte d'une évaluation du niveau de production que pourrait obtenir un pays en utilisant toutes ses ressources productives sans tension sur le marché du travail et sans hausse du taux d'inflation. Parmi les différentes évaluations divergentes faites par des institutions nationales et internationales, on peut citer celle de l'INSEE qui, pour réduire l'incertitude sur le PIB potentiel et sa croissance, confronte quatre méthodes d'évaluation d'où est déduite une croissance potentielle entre 0,2 % et 0,7 % pour la zone euro en 2014. Voir : M. Lequien et A. Montaut, « Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, G214/09.

marginale du capital². De ce fait, il est parfois difficile pour les responsables politiques d'évaluer l'impact de mesures destinées à accroître la demande effective. C'est ainsi qu'une baisse d'impôts peut ne pas stimuler l'investissement en l'absence de prévisions optimistes sur la demande ou dans une situation peu favorable à la prise de risque. Elle n'aboutit pas non plus à une hausse de la consommation des ménages ou de la production des entreprises. En effet, ces agents peuvent préférer profiter d'un allègement fiscal pour constituer une encaisse précaution dans la crainte d'un chômage futur pour les premiers et pour renforcer leur situation financière pour les seconds.

Une troisième difficulté pour une politique limitée à l'objectif de réduction de l'*output gap* réside dans l'évaluation de son impact sur l'emploi. Cette estimation se fonde généralement sur la loi d'Okun qui résulte d'un travail empirique portant sur des données américaines de la période 1947-1960³. Selon ce travail, une hausse de la croissance du PIB de 1 % s'accompagne d'une baisse du chômage de 0,3 point de pourcentage. Les travaux plus récents qui ont vérifié les résultats de ce travail montrent que le coefficient qui lie les évolutions de la croissance et du chômage varie selon les pays et selon le temps. De plus, une telle relation peut ne pas exister dans certaines situations comme le montrent les exemples de reprise sans création d'emploi. Enfin, elle semble une référence insuffisante pour orienter une politique d'offre ou de demande destinée à résorber un chômage de masse résultant d'une récession grave. Dans une telle situation, les responsables politiques accordent parfois des baisses de charges fiscales et d'impôts aux entreprises et font appel à leur responsabilité sociale pour embaucher du personnel. Ils ignorent ainsi le rôle des anticipations des entrepreneurs dans la détermination de la demande effective et attribuent aux entreprises une responsabilité qu'elles n'ont pas dans un système capitaliste. En effet, comme l'affirme M. Friedman, dans un esprit libéral, « la responsabilité sociale des entreprises est

² J.M. Keynes énumèrent respectivement dans les chapitres 9, 12 et 15 de la *Théorie Générale* les principaux motifs psychologiques qui incitent les individus à s'abstenir de consommer et qui régissent la demande d'investissement et la préférence pour la liquidité.

³ Okun A. (1962), "Potential GNP: Its measurement and significance", *American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Section*, pp 98-103.

d'accroître leurs profits »⁴, ce qui n'est réalisé que par une hausse de la demande effective. En fait, c'est plutôt à l'État d'exercer la responsabilité de faire tout ce qui est possible pour réduire le chômage et de se rapprocher le plus possible d'une situation de plein emploi. Pour réaliser un tel objectif, on peut envisager une intervention publique directe sur l'emploi, ce qui implique une variation des dépenses publiques dont la nature diffère de celles utilisées traditionnellement par les politiques budgétaires.

2. L'emploi public comme instrument d'une politique contra-cyclique

On peut envisager des interventions publiques directes permanentes sur les marchés du travail du secteur privé et du secteur public, comme le préconise Tcherneva⁵, pour faire face aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi privé et de l'emploi global. Dans cette optique, la politique conjoncturelle traditionnelle se charge de lisser les fluctuations du PIB, mais si ces mesures ne permettent pas d'obtenir un niveau d'emploi satisfaisant, il serait possible de compenser transitoirement l'insuffisance de l'emploi privé par une hausse de l'emploi public. En cas de reprise, une partie de la main d'œuvre formée dans le secteur public pourrait retrouver du travail dans le secteur privé. Quant aux programmes de création d'emplois publics, ils devraient être ralentis et même suspendus temporairement en cas de surchauffe. Mais, ils devraient pouvoir être repris ultérieurement, car ils devraient se placer dans une stratégie publique de moyen et de long terme. En effet, la création d'emplois publics n'est pas destinée à alimenter des activités inutiles. Il ne s'agit pas, comme on le fait dire à Keynes, d'embaucher des gens dont certains seraient chargés de creuser des trous, alors que d'autres devraient les combler. En fait, Keynes considère que l'adoption d'une telle solution serait aberrante, mais qu'elle serait encore moins mauvaise que de ne rien faire du tout⁶. Cet emploi public devrait être utilisé pour produire des biens et des services dont l'insuffisance n'a pas permis de satisfaire

tous les besoins, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et des transports. Il ne s'agit pas de concurrencer le secteur privé, mais de susciter des projets d'intérêt collectif généralement peu attrayants pour les entreprises privées à cause des risques qu'ils comportent et des rendements faibles qu'ils génèrent au moins au début de leur mise en œuvre. Les programmes de création d'emplois publics devraient être suffisamment flexibles pour pouvoir s'adapter rapidement aux variations de l'emploi privé et pour réaliser les objectifs d'intérêt général tout en assurant un haut niveau d'emploi à moyen et long terme. Ils doivent être accompagnés d'un programme de formation et d'éducation permettant aux bénéficiaires de retrouver du travail dans le secteur privé au moment de la reprise économique⁷.

Ces programmes pourraient être financés par un fond de stabilisation de l'emploi dont les ressources évolueraient selon les variations contra-cycliques de l'emploi public. Une partie de ces ressources peut être générée par les économies résultant de la baisse des allocations-chômage⁸ et de certaines dépenses relevant du traitement social du chômage, comme celles destinées à réinsérer les chômeurs. Une autre partie peut provenir des revenus des activités productives issues des programmes de création d'emplois publics. Enfin, on peut s'attendre à des recettes fiscales plus importantes qu'en l'absence d'une telle politique à cause d'un pouvoir d'achat plus élevé qui résulte d'une rémunération plus forte des bénéficiaires des programmes que celle obtenue en restant en chômage. Cette hausse de revenus permet de stimuler la demande et la production, ce qui entraîne des hausses de recettes fiscales. Elle traduit l'un des objectifs des programmes consistant à traiter les nouveaux entrants comme les autres salariés du secteur public, notamment en matière de rémunération. Cela distingue ces programmes des plans exigeant des chômeurs du secteur privé un travail gratuit ou rémunéré symboliquement en contrepartie des prestations sociales.

⁷ Une transition entre le secteur public et le secteur privé est par exemple assurée en France par le Centre militaire de formation professionnelle.

⁸ Les allocations-chômage en France représentaient en 2013 près de 31 milliards d'euros par an et bénéficiaient à 2,7 millions de chômeurs, ce qui représentait à peu près à 12000 euros en moyenne par personne et par an. Voir : Cour des Comptes, L'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage (2008-2014), *Rapport*, 2016.

⁴ Friedman M. (1970), "The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits", *The New York Times Magazine*, September 13.

⁵ Tcherneva P.R. (2012), "The role of fiscal policy", *International Journal of Political Economy*, vol.41(2), p. 5-25.

⁶ Keynes J.M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, chapitre 10 (VI).

3. L'éviction des emplois privés par les emplois publics

La plupart des modèles théoriques et empiriques portant sur les relations entre les marchés du travail des secteurs privés et publics mettent en évidence un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. En fait, une création d'emplois publics peut, dans l'immédiat, réduire le chômage du secteur privé. Mais cette incidence positive peut être compensée partiellement ou surcompensée par différents facteurs qui déterminent un effet d'éviction de l'emploi privé par l'emploi public. En effet, en attirant des chômeurs du secteur privé, le gouvernement réduit la probabilité pour les employeurs de pourvoir les postes vacants. Cela les oblige à proposer un taux de salaire plus élevé, ce qui défavorise l'emploi privé.

Cette incidence est amplifiée si le gouvernement poursuit une politique de salaires publics contra-cyclique. En effet, une hausse du taux de salaire public en cas de contraction conjoncturelle risque d'attirer plus de chômeurs privés vers le secteur public, ce qui diminue d'autant plus l'offre de travail dans le secteur privé. Cela pèse sur les salaires de ce secteur et risque d'augmenter le chômage.

Il ne semble cependant pas que l'incidence directe de la hausse de l'emploi public sur le chômage privé soit compensée par son effet indirect exercé par l'intermédiaire d'une hausse du taux de salaire privé. Par contre, une telle compensation ou même une surcompensation peuvent se manifester si l'on tient également compte d'autres effets indirects d'une création d'emplois publics, comme ceux liés aux modes de financement de cette opération. En effet, le financement de la création d'emplois publics par l'impôt risque d'accroître la pression fiscale sur les entreprises et d'avoir des incidences négatives sur la production, l'investissement et l'emploi dans le secteur privé. Quant au financement par emprunt, il entraîne une hausse du taux d'intérêt qui peut défavoriser l'investissement. Si le surplus de dépenses venant de la hausse des emplois publics doit être réalisé sans financement supplémentaire, il risque de se faire au détriment des dépenses destinées aux investissements publics.

L'importance de l'effet d'éviction dépend du degré de substitution des biens et des services

produits dans les deux secteurs⁹. Si, par exemple, la hausse des emplois publics se traduit par un développement des hôpitaux publics, elle risque de réduire l'activité des hôpitaux privés et ainsi d'exercer un effet négatif important sur l'emploi privé dans le secteur hospitalier. De plus, l'effet d'éviction peut être d'autant plus important que les avantages qu'on attribue à une activité dans le secteur public sont importants (sécurité de l'emploi, bonne condition de travail, etc.). Mais, si des salariés très efficaces sont attirés par ces avantages, ils peuvent contribuer à la hausse de la productivité de l'ensemble de l'économie dans le cas où leur production de biens publics favorise celle du secteur privé

Certains travaux soutiennent que l'effet d'éviction est moins important dans le cas où l'intervention publique se traduit par une hausse des salaires publics pour un niveau d'emploi donné et qu'il se manifeste surtout à court moyen terme, alors qu'il est peu significatif à long terme.

Selon l'importance attribuée à l'effet d'éviction, une hausse de l'emploi public peut accroître ou réduire le chômage global. D'après un travail économétrique portant sur 17 pays de l'OCDE au cours de la période 1960-2000, la création de 10 emplois publics s'accompagne en moyenne d'une destruction de 15 emplois privés, ce qui augmente donc le chômage total. Mais, comme le notent les auteurs, cette hausse est plus ou moins importante selon les pays. Elle peut même être nulle ou se transformer en baisse si certaines conditions sont remplies¹⁰. De plus, un tel travail mériterait d'être actualisé par la prise en compte de la période plus récente marquée par la crise déclenchée en 2009 et par ses conséquences.

4. Les politiques d'emplois publics pro-cycliques et leurs limites

Compte tenu des critiques effectuées à l'encontre d'une politique d'emplois publics contra-cyclique, de nombreux gouvernements se sont tournés vers des politiques alternatives en préconisant ou en adoptant des politiques pro-cycliques. Ces mesures consistent à

⁹ Algan Y, Cahuc P. and A. Zylberberg, « Public employment and labor market performance », *Economic Policy*, avril 2002; « Créer des emplois publics crée-t-il des emplois privés ? », *Revue d'Economie Politique*, vol. 122, n°6, p. 1029-1041, 2012.

¹⁰ Ibid.

réduire les emplois et/ou le taux de salaire moyen dans le secteur public afin de diminuer le chômage privé provoqué, par exemple, par un choc de productivité.

En réduisant l'emploi public, les gouvernements espèrent que la hausse du chômage total qui en résulte directement sera surcompensée par une baisse du chômage privé. En effet, ils considèrent qu'une diminution de l'emploi public réduit la probabilité pour les chômeurs de trouver du travail dans les secteurs privés et publics, ce qui permet aux employeurs de proposer des salaires plus bas et incite les travailleurs à les accepter. Une baisse du taux de salaire moyen dans le secteur public pour un niveau inchangé d'emplois publics exerce des effets analogues en réduisant le pouvoir de négociation des salariés dans le secteur privé.

La baisse du taux de salaire moyen dans le secteur privé qui réduit les coûts de production peut entraîner une baisse des prix nationaux par rapport aux prix étrangers, ce qui améliore la compétitivité internationale du pays et stimule ses exportations. Cette hausse de la demande extérieure est satisfaite par une augmentation de la production entraînant celle de l'emploi du secteur privé.

La hausse de la production résultant de ces mesures peut nécessiter un stock de capital physique plus important, ce qui peut inciter à investir. Cet effet positif sur l'investissement peut compenser éventuellement l'incidence négative provenant de la hausse du taux d'intérêt réel. Cette hausse est due à la baisse du taux d'inflation pour un taux d'intérêt nominal qui dans le cas de la zone euro est fixé en dehors du pays par la Banque centrale européenne.

Pour les ménages qui placent leurs décisions de dépenses dans une perspective intertemporelle, les anticipations d'une baisse des impôts qui peut résulter de la baisse de l'emploi public aboutissent à une hausse de leur consommation courante. Cette incidence est atténuée par les effets exercés par la réduction des salaires et la hausse du chômage sur la consommation de la catégorie des ménages qui dépensent tous leurs revenus parce qu'ils n'ont aucune capacité d'épargne.

Ces effets peuvent être renforcés par ceux exercés sur l'activité privée par la baisse éventuelle de la pression fiscale et du taux d'intérêt résultant de l'incidence budgétaire de la réduction des emplois publics.

L'efficacité des politiques pro-cycliques est cependant limitée par un certain nombre de conditions qui ne sont pas toujours prises en compte dans les modèles théoriques et empiriques portant sur les interrelations entre l'emploi public et l'emploi privé. C'est ainsi qu'on néglige souvent les incidences positives de la production des biens publics sur l'activité du secteur privé. En effet, la diminution des emplois publics en période de récession peut entraîner celle de la production de biens et de services publics qui favorisent la production du secteur privé. Elle risque donc de réduire la productivité du travail et du capital dans ce secteur, ce qui génère une baisse de la production et de l'investissement et risque de détériorer l'emploi privé. Un tel effet est également prévisible dans le cas d'une baisse du taux de salaire moyen dans le secteur public. En effet, il est possible qu'en réduisant les salaires publics, le secteur public éprouve des difficultés à trouver des salariés qualifiés et démotive les salariés en place, ce qui peut entraîner une détérioration des services nécessaire à l'activité privée et avoir des effets négatifs sur l'emploi privé.

Une autre limite de l'analyse des effets positifs de la baisse de l'emploi public sur l'emploi privé provient de ses hypothèses sur la nature du chômage que l'on veut éradiquer. En considérant que l'effet négatif de la baisse des emplois publics sur les taux de salaire du secteur privé détermine une réduction du chômage dans ce secteur, on admet, comme la plupart des modèles, que le chômage est dû à une détérioration des conditions de l'offre ou au défaut d'ajustement entre le nombre de postes vacants et celui des chômeurs cherchant du travail¹¹. Mais si le chômage est dû, au moins en partie, à une insuffisance de la demande, comme dans la plupart des pays de la zone euro depuis 2009, la baisse du taux de salaire moyen du secteur privé et celle du taux d'intérêt réel n'inciteront pas les entrepreneurs à accroître leur production et leurs investissements. Dans ce cas, la baisse de l'emploi dans le secteur public se traduira par une hausse du chômage total qui sera amplifiée par les effets qu'elle exerce sur la demande en réduisant les revenus. La diminution des prix qui en résulte accroît le taux de salaire réel et le taux d'intérêt réel. Cela désavantage la partie des entreprises dont l'activité est contrainte par des coûts trop

¹¹ Voir l'article de I. Zeyneloglu dans le présent numéro du Bulletin de l'OPEE.

élevés et les investisseurs dont le coût du financement augmente

Même si une politique de réduction de l'emploi public permet de diminuer le chômage privé, son incidence sur l'emploi global est très incertaine. C'est ainsi qu'un travail de simulation effectuée sur la base de données espagnoles montre qu'une baisse de l'emploi public détermine une hausse du chômage total tout en induisant une baisse du chômage dans le secteur privé¹². Par contre, si une politique limitée à une baisse du taux de salaire moyen dans le secteur public réussit à accroître l'emploi privé, elle détermine d'autant une baisse du chômage total puisque l'emploi public reste inchangé.

La plupart des pays européens semble être favorables à des politiques d'emplois publics pro-cycliques. Or, de telles mesures ne sont pas susceptibles d'exercer les effets attendus dans les pays dont l'essentiel du chômage est dû à une demande macroéconomique insuffisante. Même dans les situations où l'essentiel du chômage résulte de coûts excessifs, l'efficacité d'une telle politique est très incertaine. Il est probable que les gouvernements sont disposés à accepter le risque lié à une telle incertitude parce qu'ils attendent dans l'immédiat une amélioration de leurs finances publiques et, pour certains, une économie rendue plus efficace grâce à la réduction d'un secteur public jugé trop important¹³.

Mais, l'incertitude sur les effets d'une telle politique semble trop importante pour l'appliquer dans les pays européens, comme la Grèce et l'Espagne qui supportent un chômage de masse. En effet, dans ces pays, les conditions ne semblent même pas remplies pour permettre à une baisse de l'emploi public de stimuler l'emploi privé. Une telle baisse peut même détériorer l'emploi privé si elle entraîne une réduction de la qualité et de la quantité des services publics, comme on peut

le constater en Grèce¹⁴. Pour faire face à de telles situations, il conviendrait plutôt de s'inspirer de certaines expériences passées et contemporaines.

5. La création d'emplois publics en cas de chômage de masse

Des créations d'emplois publics en vue de réduire le chômage ont été utilisées, jusqu'ici, essentiellement pour faire face à des situations exceptionnelles de récession ou de dépression économique générant un chômage de masse dans le secteur privé. Elles font l'objet de divers programmes, comme ceux mis en œuvre aux États-Unis dans le cadre du New Deal des années 1930 et ceux adoptés plus récemment, dans différents pays, notamment en Afrique du Sud.

Les programmes de création d'emplois publics dans le cadre du New Deal

Les effets du krach financier de Wall Street de 1929 se répandent progressivement dans tous les secteurs pour aboutir à un taux de chômage de 25 % en 1932. Parmi les mesures d'urgence prises dans la première phase du New Deal, le gouvernement décide d'intervenir directement sur l'emploi pour absorber transitoirement une partie du chômage de masse du secteur privé grâce à une création d'emploi public. C'est ainsi qu'est créé en 1933 le Corps Civil de Protection de l'environnement (*Civilian Conservation Corps*) dont le programme de reboisement et de lutte contre l'érosion a permis d'embaucher temporairement 250 000 jeunes de 18 à 25 ans et de faire bénéficier de cette mesure deux millions de jeunes chômeurs dans les huit années suivantes.

Le gouvernement étend sa politique en confiant à différentes agences fédérales le soin de créer des emplois pour d'autres catégories de chômeurs. C'est ainsi que la Tennessee Valley Authority qui est chargée, à partir de 1933, du développement d'une grande région (navigation, électricité, reboisement) a permis à des millions de chômeurs de trouver un travail. Deux autres agences ont été créées en 1933 dans le cadre de la politique de grands travaux publics : une agence temporaire (1933-1934), *la Civil Works Administration*, qui a fourni du travail à quatre millions de chômeurs notamment dans le secteur du

¹² Stähler N. and C. Thomas (2012), "FiMod-A DSGE model for policy simulations", *Economic Modeling*, vol.29, p.239-261.

¹³ On peut être amené à déduire des conclusions de Algan, Cahuc et Zylberberg que la simple réduction du secteur public améliore l'efficacité économique du pays. Une telle déduction est rejetée sans ambiguïté par les auteurs, car elle nécessite la définition de l'optimalité du secteur public, ce qui requiert des informations que leur modèle n'intègre pas. En effet, il conviendrait notamment d'estimer l'importance de la contribution des services publics à la production du secteur privé. .

¹⁴ Voir Koenig G. (2015), « La troïka, une institution sans légitimité démocratique européenne », *Bulletin de l'OPEE*, n°32.

bâtiment et des travaux publics et la *Public Works Administration* qui a réalisé jusqu'en 1939 de nombreux projets d'infrastructure.

La *Work Projects Administration*, créée en 1935, est la principale agence du New Deal. Elle est chargée de fournir des emplois et des revenus aux chômeurs, victimes de la dépression, dans le cadre des programmes de grands travaux publics (construction de bâtiments publics et de routes) et d'activités culturelles (peinture, sculpture, théâtre). Son influence s'étend à toutes les régions des États-Unis.

Le programme de création d'emplois publics en Afrique du Sud

En 2004, l'Afrique du Sud dont l'économie est considérée comme la plus importante de l'Afrique, avait un taux de chômage de 25,2 %. Ce taux passe à 33 % si l'on tient compte des personnes qui ont renoncé à chercher du travail. Pour faire face à cette situation, le gouvernement a mis sur pied un programme de création d'emplois publics (*Expanded Public Works Programme*) qui est actuellement dans sa troisième phase. Il s'agit de créer des emplois dans tous les domaines d'intervention de l'État et de proposer une formation professionnelle permettant aux bénéficiaires de trouver du travail dans le secteur privé. Le programme doit essentiellement bénéficier à ceux qui ont le plus de difficultés à trouver du travail, comme les femmes, les jeunes et d'une façon générale ceux qui n'ont pas de formation.

Dans la première phase de son application (2004-2008), le programme a donné la possibilité à 1,6 million de personnes de trouver du travail dans le secteur public. Cette possibilité a été donnée à 4,5 millions de personnes au cours de la seconde phase (2009-2013) et l'objectif fixé pour la troisième phase (2014-2019) est de 6 millions d'emplois. Ces emplois sont essentiellement utilisés dans le secteur de l'environnement, des infrastructures, de la culture et de l'activité sociale.

Les programmes de création d'emplois publics mise en œuvre dans des périodes de récession ou de dépression ne sont pas conçus pour résorber directement le chômage de masse. En effet, ce dernier résulte d'une déficience de la demande effective résultant de facteurs conjoncturels et structurels que les politiques économiques ont des difficultés à influencer à court et moyen terme. Il faudrait par exemple

une croissance annuelle du PIB de plus de 5 % pour que le chômage puisse baisser d'une façon notable en Afrique du Sud. Mais de tels programmes permettent, au moins temporairement, de fournir du travail utile à des personnes qui sont souvent exclus du marché du travail pour une longue période et de leur faire acquérir une formation qui facilitera leur intégration dans le secteur privé à la sortie de la dépression. De plus, ils contribuent à freiner la dégradation de la demande par leurs effets positifs sur le pouvoir d'achat et à résorber le chômage à moyen et long terme grâce à leurs incidences sur certains déterminants de la croissance, comme l'amélioration des infrastructures.

De tels programmes ne sont pas envisagés par les autorités européennes pour venir au secours des pays européens, comme la Grèce et l'Espagne dont les taux de chômage respectifs de 20,1 % et de 24,2 % en avril 2016 sont pourtant proches de ceux des États-Unis des années 1930 et de l'Afrique du Sud contemporaine¹⁵. Ils ne sont pas retenus non plus dans les propositions qui ont été formulées par le mouvement citoyen *New Deal for Europe* lancé en 2014 et qui comprennent essentiellement des mesures traditionnelles de relance économique que le plan Junker de 2015 satisfait en partie.

Le manque d'intérêt pour de tels programmes résulte probablement de l'importance de leur coût financier, d'une sous-estimation de leur intérêt économique, social et politique et de la défiance envers les interventions directes de l'État.

6. Conclusion

Dans les débats de la campagne présidentielle française actuelle, la baisse de l'emploi public comme moyen de réduire le chômage constitue une mesure importante des programmes de certains candidats. Cette mesure a été justifiée explicitement dans l'un de ces débats par la certitude des promoteurs de ces programmes qu'une création d'emplois publics détruit suffisamment d'emplois privés pour induire une hausse du chômage et par la conviction qu'*a contrario* une baisse des emplois publics permet de réduire le chômage¹⁶.

¹⁵ Le taux de chômage des jeunes était de 52,2 % en Afrique du Sud en 2014. A la même période, il était de 50,3 % en Espagne et de 50,6 % en Grèce.

¹⁶ Fillon et Juppé : que disent leurs programmes économiques ?, Débat, France Inter, 22 novembre

La certitude d'une éviction importante de l'emploi privé par l'emploi public se fonde sur les résultats du travail économétrique de Algan, Cahuc et Zylberberg¹⁷, mais elle néglige les limites de ces résultats pourtant clairement exposées par les auteurs. En effet, ceux-ci reconnaissent la portée limitée de leurs résultats due notamment aux insuffisances de certaines données statistiques et à certaines hypothèses, comme l'absence de désagrégation des emplois publics. De plus, ils rappellent que les résultats obtenus dans ce travail portent sur 17 pays ayant des situations économiques assez différentes et qu'ils ne représentent de ce fait que des moyennes. Ils définissent deux limites qui, dans leur modèle, réduisent l'importance de l'incidence d'une hausse de l'emploi public selon les pays. L'une de ces limites qui est constituée par une faible substitution entre les emplois privés et publics concerne notamment la France. Mais d'autres conditions sont encore à remplir pour qu'une hausse de l'emploi public détruise de l'emploi privé. De ce fait, il est loin d'être certain qu'une hausse de l'emploi public soit surcompensée par une baisse de l'emploi privée dans tous les pays et qu'elle exerce donc un effet négatif sur l'emploi global.

Les promoteurs des programmes d'une réduction de l'emploi public destinée à diminuer le chômage négligent ces limites et justifient leurs propositions par l'échec supposé de l'effet positif d'une hausse de l'emploi public sur le chômage global. Mais ce raisonnement *a contrario* est discutable, notamment parce qu'une hausse de l'emploi public ne se réalise probablement pas de la même façon qu'une baisse. En effet, ces deux variations opposées touchent probablement des secteurs différents de l'activité publique, ce qui exerce des effets différents sur l'emploi privé et sur l'emploi global. De ce fait, un programme de baisse de l'emploi public destiné à réduire le chômage, comme celui annoncé dans le débat présidentiel français, devrait se fonder sur une recherche spécifique des effets d'une telle réduction afin de s'assurer que les conditions sont remplies par le pays pour obtenir le résultat désiré. Une telle étude semble indispensable, car les mesures envisagées risquent d'accroître le chômage global. Un tel risque ne peut pas être écarté, comme le montre le travail de simulation portant sur des données espagnoles et cité précédemment¹⁸.

2016.

¹⁷ Algan Y., Cahuc P. et Zylberberg A., Ibid.

¹⁸ Stähler N. and Thomas C. (2012), Ibid.

L'emploi dans les modèles macroéconomiques récents

Irem Zeyneloglu *

Cet article a comme objectif de vérifier si, compte tenu de leurs conceptions du chômage, les modèles macroéconomiques récents peuvent fournir des indications satisfaisantes pour orienter les politiques publiques susceptibles de réduire le chômage actuel. L'analyse effectuée par ces modèles se limite d'abord à une situation où le seul marché du travail est celui du secteur privé. Puis, elle introduit le marché du travail du secteur public. Cette extension permet de prendre en compte des interrelations entre les emplois et les salaires des deux secteurs. Elle conduit certains gouvernements actuels à envisager une politique d'emplois publics pour résorber le chômage.

Les modèles macroéconomiques anciens comportent un marché du travail unique qui fonctionne comme un marché de concurrence parfaite. Ce marché détermine le taux de salaire nominal et le niveau de l'emploi correspondant au plein emploi. Un chômage ne peut émerger qu'en cas de rigidité à la baisse du taux de salaire nominal et de fixité des prix. Des modèles plus récents ont levé l'hypothèse de concurrence parfaite et ont introduit différentes modalités de fixation des taux de salaire. Des travaux ont prolongé ces efforts en levant l'hypothèse d'homogénéité du marché du travail. Pour cela, ils ont introduit un marché du travail pour le secteur public avec une organisation pouvant être différente de celle du marché du travail du secteur privé. Puis une littérature s'est développée pour analyser les interrelations entre ces deux marchés et pour envisager les incidences de l'emploi public sur l'emploi privé et l'emploi total. La prise en compte de ces incidences mène à une extension de la conception de la politique budgétaire limitée jusque-là à une variation des achats publics de biens et de services. Cette extension consiste à envisager les effets des variations des dépenses publiques générées par les emplois du secteur public sur l'emploi privé et sur l'emploi total.

Cet article a comme objectif de vérifier si, compte tenu de leurs conceptions du chômage, les modèles macroéconomiques récents peuvent fournir des indications satisfaisantes pour orienter les politiques publiques susceptibles de réduire le chômage actuel. L'analyse effectuée par ces modèles se limite d'abord à une situation où le seul marché du travail est celui du secteur privé. Puis, elle

introduit le marché du travail du secteur public. Cette extension permet la prise en compte des interrelations entre les emplois et les salaires des deux secteurs. Elle conduit certains gouvernements actuels à envisager une politique d'emplois publics pour résorber le chômage.

1. Le chômage dans les modèles comprenant un marché du travail homogène

La plupart des modèles macroéconomiques contemporains ré-envisagent l'analyse du fonctionnement du marché du travail et de la détermination de l'emploi sur la base de la théorie de l'appariement. Dans cette approche l'imperfection du marché du travail se traduit par la coexistence d'un nombre de salariés qui cherchent du travail et n'en trouvent pas et un nombre de postes de travail vacants. Le rapport entre le nombre de postes vacants et le nombre de chômeurs constitue une mesure de la tension existant sur le marché du travail. Une hausse de ce taux due à une baisse du chômage ou à une hausse du nombre de postes vacants traduit un accroissement de la tension sur le marché du travail. Elle implique que les salariés trouvent plus facilement du travail. Quant aux employeurs, ils ont plus de difficultés à pourvoir les postes vacants, ce qui les incite à consacrer plus de ressources au recrutement.

En pourvoyant des postes vacants, les employeurs espèrent en tirer un gain net mesuré par la différence entre le produit généré par ces emplois et les charges salariales

* Université de Galatasaray et Université de Strasbourg (BETA).

et fiscales qu'il induit. De plus, la conservation d'une partie de ces emplois dans le futur permettra d'économiser des coûts de recrutement. La valeur actualisée de cette économie ajoutée au gain précédent constitue le surplus du producteur.

Le surplus des salariés qui acceptent des emplois est mesuré par le gain net immédiat qu'ils peuvent retirer de ces emplois et un gain qu'ils peuvent anticiper selon leurs situations futures. Le gain immédiat est formé par la différence entre le taux de salaire après impôt et une mesure de l'effort nécessaire pour le percevoir. Le gain futur est mesuré par la moyenne des gains espérés dans le cas où les salariés restent employés et les gains espérés dans le cas où ils deviennent chômeurs (les allocations de chômage par exemple).

On peut tirer de ces deux surplus le salaire de réserve des entrepreneurs, c'est-à-dire le salaire maximum qu'ils sont disposés à accepter et celui des travailleurs qui est le salaire le plus bas qu'ils sont prêts à admettre. Les négociations entre les travailleurs et les employeurs consistent à définir le partage de la somme des deux surplus. Elles conduisent à la détermination d'un taux de salaire d'équilibre qui se place entre les deux salaires de réserve à un niveau plus ou moins proche de l'un ou de l'autre selon les pouvoirs de négociation respectifs des deux parties.

Compte tenu de ce taux de salaire, les employeurs pourvoient leurs postes vacants jusqu'à ce que la production issue des emplois supplémentaires égale la somme des deux catégories de coûts suivantes : les charges salariales et fiscales et la valeur actualisée du coût du recrutement futur qu'il faudra supporter si les postes redeviennent vacants.

Dans les modèles d'équilibre général incorporant le fonctionnement du marché du travail décrit ci-dessus, les autorités budgétaires peuvent agir sur la création d'emplois privés en utilisant les instruments dont ils disposent (impôts, emploi public, transferts sociaux, etc...) pour influencer le surplus des firmes et des salariés. En agissant sur les déterminants des deux surplus, les autorités budgétaires font varier les salaires de réserve et influencent ainsi les négociations conduisant au salaire d'équilibre. Parmi les composantes du surplus des entreprises et des salariés que la politique budgétaire peut influencer, on peut retenir notamment :

- La valeur marginale du travail: il s'agit d'utiliser les instruments budgétaires pour

inciter les travailleurs à envisager plus favorablement une activité salariale que du chômage. Par exemple, une hausse des impôts sur les salaires et/ou une baisse des allocations de chômage déterminent cet effet, en rendant les travailleurs plus disposés à accepter un accord avec les employeurs lors des négociations salariales. Cela se traduit par une diminution du surplus des travailleurs et par une baisse de leur taux de salaire de réserve. De ce fait, le salaire d'équilibre diminue, ce qui incite les firmes à créer des emplois.

- Les coûts salariaux : une amélioration du chômage peut être attendue d'une baisse des charges sociales et fiscales des entreprises. En effet, la hausse du gain net attendu d'un emploi supplémentaire incite les employeurs à pourvoir plus de postes vacants pour un taux de salaire réel d'équilibre donné. Une augmentation de la demande publique peut également améliorer l'emploi du fait de la hausse des prix qu'elle induit et de la baisse du taux de salaire réel qui en résulte. Mais la hausse des prix des produits nationaux par rapport à ceux des biens étrangers détériore les termes de l'échange, ce qui réduit la demande extérieure et freine la hausse initiale des prix. De ce fait, la baisse initiale des salaires réels est également freinée, ce qui atténue l'effet positif précédent sur la production et l'emploi. L'incidence d'une hausse de la demande de biens sur le taux de salaire réel peut être faible à cause d'une certaine rigidité des salaires nominaux et des prix qui ne sont négociés qu'à certaines périodes. Dans ce cas, selon M. Obstbaum¹, une hausse de la demande peut encourager la création des postes vacants pour un taux de salaire réel donné.
- Le taux d'intérêt réel : une expansion budgétaire financée par emprunt peut accroître le taux d'intérêt réel qui est utilisé comme taux d'actualisation. Cela réduit la valeur actualisée du gain que les employeurs espèrent tirer d'un recrutement, ce qui diminue l'embauche. Ce canal ne semble cependant pas très important.
- La productivité marginale du travail : dans une économie où la production résulte de la combinaison entre le travail et le capital, la productivité marginale du travail dépend du stock de capital disponible. Un

¹ Obstbaum M. (2011), "The role of labour markets in fiscal policy transmission", *Research Discussion Papers*, Bank of Finland, n° 16.

gouvernement peut influencer cette productivité en favorisant fiscalement les investissements privés. En effet, la hausse du stock de capital qui en résulte augmente la productivité marginale du travail et le gain retiré d'un recrutement par les employeurs. Un gouvernement peut également influencer positivement la productivité marginale du travail par les dépenses consacrées à l'amélioration des services publics et des infrastructures dont bénéficie l'activité de production des entreprises. Ces facteurs sont souvent négligés dans les modèles récents. Par contre, ils sont pris en compte par S. Ardagna² qui en déduit des conséquences positives sur la productivité du travail.

Ces différentes mesures destinées à améliorer l'emploi ne peuvent être efficaces que si elles s'appliquent à des situations où l'activité des entreprises est contrainte par les charges excessives. En effet, si les entrepreneurs décident de produire plus à la suite d'une baisse de charges, c'est qu'ils sont certains d'écouler toute cette production et qu'ils n'ont pas de contraintes de débouchés. Or, de telles contraintes semblent peser actuellement sur de nombreuses entreprises européennes.

2. Les interrelations entre les marchés du travail du secteur privé et du secteur public

Les instruments budgétaires utilisés dans l'analyse précédente pour influencer le niveau de l'emploi exercent des effets moins directs sur le chômage que ceux utilisant l'emploi public. De ce fait, parmi les dépenses publiques, celles générées par l'emploi public et le coût salarial qu'il implique ont suscité un intérêt croissant. Un certain nombre de modèles macroéconomiques contemporains ont introduit à côté du marché du travail du secteur privé un marché du travail public. Les premiers travaux se sont contentés d'analyser les spécificités de ce dernier. C'est ainsi que la plupart d'entre eux ont montré l'existence d'une prime positive bénéficiant au secteur public et correspondant à la supériorité du taux de salaire moyen des emplois publics par rapport au taux du secteur privé. Mais ce résultat a été affiné par des travaux ultérieurs qui ont montré que cette prime était positive

pour certaines catégories comme les femmes et les minorités, ainsi que pour les salariés non qualifiés, alors qu'elle est négative pour les salariés très qualifiés. La prime globale peut donc être positive ou négative selon l'importance relative des masses salariales des agents dont les primes sont positives ou négatives.

Dans une étape suivante, la recherche s'est orientée vers l'analyse des interrelations entre les marchés du travail des deux secteurs et plus spécialement vers les interactions des variations des emplois publics et privés. Lorsqu'on étudie ces interactions, il est nécessaire de tenir compte de la substituabilité entre la main d'œuvre publique et privée. En effet, le degré de substitution détermine la facilité avec laquelle la main d'œuvre libérée à la suite d'une baisse du nombre des agents publics sera résorbée par le marché de travail du secteur privé. La plupart des travaux supposent qu'il n'y a aucune différence entre les emplois publics et privés (même qualification, même productivité, etc...). Il s'agit là d'une simplification importante, car le secteur public comporte de nombreux emplois (police, justice, etc.) qui n'ont pas de substituts dans le secteur privé. De plus, un certain nombre de travaux supposent que les chômeurs cherchent un emploi à la fois dans le secteur public et privé de façon indifférente ce qui renforce la substituabilité entre les emplois publics et privés. Par contre, A. Afonso et P.M. Gomes³, ainsi que P.M. Gomes⁴ considèrent que les chômeurs visent un secteur spécifique et cherchent un emploi dans l'un des deux secteurs, ce qui ralentit le processus d'absorption du chômage dans le secteur public par l'emploi privé. Mais, un chômeur qui cherche un emploi dans le secteur privé, par exemple, peut changer d'avis et commencer à faire sa recherche dans le secteur public en comparant les gains d'un emploi public aux gains d'un emploi privé. Le nombre de chercheurs d'emploi dans le secteur privé augmente d'autant plus que la substituabilité entre l'emploi public et privé est forte. Ainsi, la tension sur le marché de travail mesurée par le rapport entre les postes vacantes et le nombre de chômeurs diminue. Cette baisse réduit le coût de recrutement que le producteur espère économiser, ce qui diminue son surplus. La baisse de son salaire de réserve qui peut en

² Ardagna S. (2007), "Fiscal policy in unionized labour market", *Journal of Dynamics and Control*, n°31, p.1498-1534.

³ A. Afonso et P.M. Gomes (2014), "Interactions between private and public sector wages", *Journal of Macroeconomics*, n°39, p. 97-112.

⁴ Gomes, P. M. (2015), "Optimal public sector wages", *The Economic Journal*, n°125, p.1425-1451.

résulter entraîne une baisse du salaire d'équilibre pour un partage donné des surplus, ce qui induit une hausse de l'emploi privé. Ce mécanisme est d'autant plus efficace que la substituabilité des emplois publics et privés est importante.

Une seconde caractéristique de l'interaction entre les deux marchés du travail est formée par l'interrelation entre les taux de salaire privés et publics. Cette interaction dépend de la façon dont les salaires sont déterminés dans les deux secteurs. Dans certains travaux les salaires publics ne sont pas déterminés de la même façon que les salaires privés car ils supposent qu'il n'y a pas de négociations salariales dans le secteur public. Pour d'autres, de telles négociations existent, mais elles ne sont pas influencées par la recherche d'un profit maximum, comme celles du secteur privé. Elles ont plutôt le souci du revenu des agents publics et le désir de ne pas trop perturber les finances publiques. Dans certains modèles, les taux des salaires publics sont déterminés unilatéralement par les gouvernements selon l'évolution anticipée des salaires privés créant ainsi une interaction plus forte entre les salaires dans les deux secteurs. Cependant, l'importance de l'interaction entre les taux de salaire des deux secteurs dépend de la probabilité de trouver un emploi dans ces deux secteurs, donc de la tension sur le marché de travail. Par exemple, si les vacances de postes dans le secteur publics augmentent, la probabilité de trouver un emploi est plus élevée. De ce fait, les salariés dans le secteur privé vont augmenter leurs revendications salariales puisqu'ils ont la possibilité de se reporter vers les emplois publics. Il en résulte une hausse du taux de salaire privé et une baisse de l'emploi privé. Cette transmission à travers le salaire est susceptible d'être affaiblie, voire annulée, si la flexibilité des salaires dans le secteur privé est imparfaite. Cependant, N. Stähler et C. Thomas⁵ montrent que ce canal de transmission reste dominant en présence d'un degré plausible de rigidité salariale.

L'interaction entre les salaires dans les deux secteurs constitue le mécanisme principal de transmission des effets d'une politique d'emplois publics à travers les marchés du travail des deux secteurs. On considère, par exemple, qu'une hausse de l'emploi public

rend les travailleurs plus exigeants sur le marché du travail privé et les amène à revendiquer des salaires plus élevés, ce qui réduit l'emploi privé. Par contre, une baisse de l'emploi public peut favoriser l'emploi privé. En effet, à la suite de cette baisse le chômage total augmente dans l'immédiat ce qui réduit la probabilité de trouver un emploi. Par conséquent, les salaires diminuent dans le secteur privé, ce qui stimule la production et l'emploi. De plus, cela permet aux producteurs de proposer des prix plus compétitifs, ce qui stimule les exportations. L'emploi privé peut ainsi augmenter sans pour autant réduire le chômage total par rapport à son niveau atteint avant la politique de réduction de nombre d'agents publics.

3. Conclusion

En préconisant une baisse de l'emploi public pour réduire le chômage, les gouvernements espèrent, conformément au cadre théorique spécifié ci-dessus, réduire le pouvoir de négociation des salariés et obtenir une baisse du taux de salaire réel générateur d'une hausse de l'emploi. Mais dans la situation de récession ou de faible conjoncture actuelle de beaucoup de pays européens, il paraît peu probable que l'on puisse réduire suffisamment un pouvoir de négociation déjà très faible pour stimuler la production et l'emploi. Par ailleurs, une telle réduction serait inutile et la baisse de salaire qui pourrait en résulter serait contre-productive pour les entreprises qui sont contraintes par un manque de débouchés.

En fait, en préconisant une baisse des dépenses publiques obtenue grâce à celles des emplois publics et/ou de leur taux de salaire, les gouvernements se fixent comme objectif prioritaire une amélioration des finances publiques. Selon N. Stähler et C. Thomas, cette solution comporte un coût en termes de chômage moins important que des baisses de même importance des deux autres composantes des dépenses publiques, la consommation et l'investissement publics. Ce résultat risque cependant d'être modifié si l'on tient compte de certains facteurs négligés par les auteurs. C'est le cas notamment des incidences négatives de la baisse des services publics induite par celle des dépenses publiques sur la production et l'emploi du secteur privé.

⁵ Stähler N. and Thomas C. (2012), "FiMod-A DSGE model for policy simulations", *Economic Modeling*, vol.29, p.239-261.

Des Objectifs du millénaire pour le développement aux Objectifs du développement durable : quelle contribution de l'Union européenne ?

Francis Kern*, Claire Mainguy**

En 2015, suite aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dont le bilan est contrasté, les Nations unies ont adopté un agenda universel avec les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030. Premier donateur au niveau mondial, l'Union européenne a largement contribué aux OMD. Le passage de 8 OMD à 17 ODD, et le caractère universel de ces derniers démultiplient les besoins et imposent de se tourner vers des modalités de financement nouvelles à cette échelle.

1. Les OMD, une déclinaison du développement par juxtaposition d'objectifs

Les OMD ont été proposés par Koffi Annan à la veille du 3^e Millénaire et soumis à l'Assemblée générale de l'organisation des Nations unies en septembre 2000 à New York. Après vingt années de programmes d'ajustement structurel qui tenaient lieu de stratégie de développement aux institutions internationales, l'ONU et ses agences (PNUD, FAO, UNICEF, PNUE...), se sont engagées avec d'autres acteurs pluriels privés et publics, à atteindre en 2015 les objectifs quantitatifs fixés pour sept des huit objectifs déclarés. Les OMD ont en quelque sorte cherché à relégitimer l'aide publique au développement (APD) en faisant converger les financements internationaux vers ces objectifs. En 2015, même en Afrique subsaharienne, plusieurs objectifs ont été atteints et ce malgré les obstacles que peuvent constituer la croissance démographique, les conflits et la baisse de l'APD¹. On peut se réjouir des réalisations concrètes que cette politique publique a permises ainsi que de la nouvelle dynamique internationale qu'elle a impulsée.

De plus, il faut souligner que ces OMD sont une réponse aux trappes à pauvreté telles que définies par Jeffrey Sachs (2005) et observées

dans les pays les moins avancés (PMA). Les OMD s'inscrivent dans la continuité de la Dimension Sociale de l'Ajustement et des politiques nationales de lutte contre la pauvreté concrétisées d'abord dans les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté puis dans les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. De ce fait, les OMD expriment une conception empirique, universaliste et multidimensionnelle de la pauvreté s'inscrivant dans une approche descendante de la pauvreté (*top-down*) (Hugon 2016). Cependant, cette approche multidimensionnelle de la pauvreté vient buter sur « la difficulté d'appréhender par des cibles prenant la forme d'indicateurs chiffrés, la dimension en termes d'extension des *capabilities* et des droits, ou d'autonomisation des individus (*empowerment*) inspirées des analyses d'A. Sen ».

Ainsi, « les OMD s'attachent en premier lieu aux symptômes de la pauvreté et de l'absence de développement humain, et non aux mécanismes qui les sous-tendent » (Treillet 2016 : 37).

On se retrouve devant le paradoxe de devoir évaluer la réduction de la pauvreté sans remettre en cause les mécanismes qui les engendrent. Or, ces derniers impliquent une prise en compte à un premier niveau de l'interaction théorique entre pauvreté et inégalité puis, à un second niveau, de l'insertion de la pauvreté dans une problématique plus générale du

¹ Voir le rapport des Nations unies (2015) pour un bilan et Hugon (2016 : 19) pour une synthèse.

* Université de Strasbourg (BETA).

** Université de Strasbourg (BETA).

développement humain incluant la dimension des *capabilities*, qui comprend à la fois l'exercice des droits politiques et démocratiques et la liberté de choix des individus. Enfin, le troisième niveau qui est occulté au travers des performances des OMD, est la réhabilitation du rôle de l'État, de politiques macroéconomiques fondées sur des modèles de croissance inclusive permettant précisément de combattre la pauvreté et les inégalités. A titre d'exemple, la notion de capital humain que permettent de mesurer les OMD concernant l'accès à l'eau potable, la santé et l'éducation occulte les interactions. Ces dernières permettraient de promouvoir les conditions de vie sociale où le renforcement des *capabilities* ne relèverait pas d'une approche individualiste contrairement à ce que la seule juxtaposition des OMD pourrait laisser penser. « Cette approche ne permet pas d'analyser les limites que les individus rencontrent à leurs choix et à leur action en termes de rapports sociaux, les comportements de groupes identifiés étant présentés comme l'addition de comportements individuels » (Treillet 2016 : 39).

Les OMD semblent, de plus, assigner un objectif unique à l'action publique internationale. Cette représentation critiquable identifie le développement humain à la lutte contre la pauvreté en excluant toute autre stratégie de développement comme celles héritées de la pensée sur le développement depuis le début des années cinquante qui voient « le développement comme un phénomène dynamique de long terme, cumulatif et auto-entretenu, à caractère macro-social et macro-économique. » (Treillet, 2016 :41). Néanmoins, les OMD ont permis non seulement de remettre la question du développement au cœur de l'agenda des

institutions internationales sous l'impulsion de l'ONU mais aussi d'orienter l'APD vers les objectifs énoncés, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale.

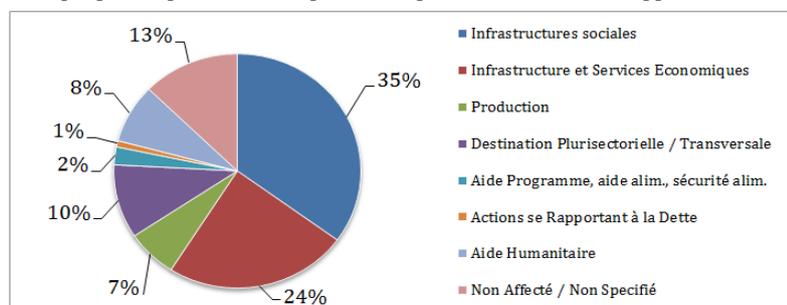
2. Les contributions de l'aide européenne aux OMD

Les pays membres de l'UE fournissent à eux seuls plus de la moitié de l'APD des pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (CAD/OCDE). Sans entrer dans le détail de leur utilisation, ces fonds ont contribué aux OMD en appuyant des projets visant la réduction de la pauvreté grâce à des appuis à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et aux infrastructures sociales (accès à l'eau, la santé, l'éducation etc.), ce dernier domaine représentant une priorité au vu du pourcentage des financements qui y sont dédiés (Graphique ; Balleix, 2010 : 120-130).

– La majeure partie de l'aide aux pays les plus vulnérables est distribuée grâce à deux outils spécifiques : le fonds européen de développement (FED) destiné aux pays ACP et l'instrument de coopération au développement (ICD) destiné aux pays d'Amérique latine, d'Asie, du Moyen Orient et d'Afrique australe. L'UE se démarque des autres donateurs en octroyant essentiellement des dons. La politique de l'UE adhère aux engagements internationaux qui visent à accroître l'APD et à renforcer son efficacité : Conférences de Monterrey (2002) et d'Addis Abeba (2015) sur le financement du développement ; Déclaration de Paris (2005) et Forum de Busan (2011). La coopération

internationale de l'UE ne se résume pas à son APD. Par exemple, l'ouverture de ses marchés aux pays les moins avancés (PMA) dans le cadre de l'initiative « Tout Sauf les Armes » (TSA) est considérée comme un moyen essentiel de contribuer au développement sur le long terme.

– Graphique : Répartition des dépenses européennes d'aide au développement en 2014



- Infrastructures sociales: *éducation et santé, eau, administration et société civile, autre.*
- Infrastructure et Services Economiques: *transport, communications, énergie, autres services.* Production: *agriculture, sylviculture et pêche, industrie, exploitation minière et construction, commerce et tourisme.* Destination Plurisectorielle / Transversale: *environnement, autre.*

Source : CAD/OCDE.

- La Commission européenne met régulièrement en avant à la fois les particularités de son APD mais aussi ses atouts en tant que premier donateur et donc le rôle prépondérant que l'UE peut jouer dans les pays du Sud. Ce rôle est cependant amoindri par un éparpillement des lieux de décision, chaque pays gardant la main sur son APD bilatérale alors qu'une autre partie de l'APD est distribuée par l'intermédiaire d'autres canaux multilatéraux.
- L'UE met tout particulièrement l'accent sur la coordination, la complémentarité et la cohérence de son APD. Il semble que l'Union européenne soit la seule à se poser explicitement la question de la cohérence de ses politiques². Mais des progrès en la matière sont encore nécessaires, comme l'exemple de la politique commerciale menée dans le cadre des accords de partenariat économiques (APE) le montre. En effet, ces négociations, qui se déroulent dans le cadre de l'accord de Cotonou signé en juin 2000 sont longues et difficiles. Les PMA bénéficient de l'initiative TSA et donc de l'ouverture du marché européen à tous leurs produits sans avoir à faire de même vis-à-vis des produits européens. La mise en œuvre d'une zone de libre-échange avec l'UE, dans le cadre d'un APE, aurait pour conséquences : une augmentation de la concurrence pour leurs produits manufacturés qui risque d'accroître le chômage ; une réduction des taxes internationales qui représentent souvent un tiers des recettes budgétaires dans ces pays et qui aurait pour effet de réduire les moyens des États notamment pour financer l'éducation ou encore la santé.
- A cet égard, l'accord de Cotonou qui régit les relations de coopération des pays ACP et de l'UE, peut ainsi sembler aller à l'encontre des ODD³. Les négociations concernant l'accord qui succédera à celui de Cotonou en 2020, démarreront au plus tard en août 2018 et seront une opportunité pour prendre en compte les ODD tout en renouvelant la coopération UE-ACP, dans un contexte international qui a beaucoup

changé depuis le début des années 2000, et l'adoption des OMD (European Commission, 2016).

L'accord sur les ODD en septembre 2015, lors de l'AG de l'ONU, a ouvert la voie à une conception encore plus ambitieuse en mettant le développement durable au cœur des nouveaux objectifs. Certes, cette ambition nous éloigne de la simple mesure du recul de la pauvreté mais les ODD vont désormais s'appliquer à tous les pays et à tous les acteurs⁴. Ils deviennent une charte de bonne conduite et de bonnes pratiques que les États comme les acteurs privés se devront de mettre en œuvre sur la période 2015-2030. L'UE est-elle en mesure de relever ce défi ? A quelles conditions et avec quels moyens financiers, c'est ce que nous allons traiter dans la troisième partie.

3. La mobilisation des moyens par de nouveaux types de financement des ODD

Les pays de l'UE sont les premiers pays donateurs de l'OCDE. En 2015, sur 131 586 millions de dollars d'APD des pays de l'OCDE, 56 % venaient des pays à la fois membres du CAD et de l'UE⁵. Le montant de l'aide octroyée par les institutions de l'UE était d'environ 10 % du total. Les pays membres de l'UE figurent au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en accordant 0,47 % de leur PIB à l'APD (0,41 % pour l'OCDE)⁶.

Jusqu'en 2015, ces fonds avaient pour objectif de contribuer aux OMD. Du fait que les ODD soient à portée universelle et avec la fusion des agendas du développement et du développement durable, les besoins de financement se sont démultipliés, d'autant que les OMD eux-mêmes n'étaient pas encore tous atteints en 2015.

Le CIEFDD (Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable) donne des ordres de grandeurs généraux pour évaluer les besoins en chiffrant par exemple à 66 milliards de dollars par an le montant nécessaire pour faire disparaître l'extrême pauvreté. Ces

² Voir le rapport de la Commission du développement du Parlement européen (2016).

³ « Le parlement tanzanien recommande au gouvernement de ne pas signer l'APE avec l'UE », ICTSD, 18 novembre 2016, <http://fr.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-parlement-tanzanien-recommande-au-gouvernement-de-ne-pas-signer-l> (consulté le 12 décembre 2016).

⁴ Les 17 ODD sont déclinés en 169 cibles concrètes.

⁵ Source des statistiques : CAD/OCDE. Certains pays de l'UE ne sont pas membres du CAD. <https://data.oecd.org/fr/oda/apd-nette.htm>.

⁶ Pour mémoire, l'objectif fixé par les Nations unies est de 0,7 % du PIB.

estimations posent bien entendu des questions sur les modalités de calculs qui sont mentionnées par le rapport (CIEFDD 2014). Au-delà des aspects méthodologiques, l'ampleur des montants est rarement contestée⁷. L'attention se focalise désormais sur la diversification des sources et des modalités de financement ainsi que sur les orientations de ces fonds pour atteindre les ODD.

En effet, de tels montants dépassent largement les possibilités de financement par l'APD, qui ne fait l'objet que d'une faible progression dans un contexte de restriction budgétaire. Entre 2000 et 2015, la période d'application des OMD, l'APD a augmenté de 83 % en termes réels. En 2015, elle n'augmente que de 1,7 % en termes réels si on exclut l'aide aux réfugiés (OCDE 2016b).

Au moment de la conférence d'Addis Abeba sur le financement du développement en juillet 2015, l'UE a annoncé vouloir mobiliser 100 milliards d'euros par an d'ici 2020 grâce à des mécanismes reposant sur des prêts et subventions⁸.

Alors que l'Europe n'arrive pas à imposer des financements innovants et que les instruments de lutte contre l'évasion fiscale ne donnent pas encore toute leur mesure, les financements mixtes, types publics-privés ou prêts-dons, ce qu'on appelle le *blending*, semblent avoir le vent en poupe.

Des financements innovants

La piste des financements dits « innovants » reste à approfondir. En 2007, une taxe sur les billets d'avion a été mise en place en France et diverses autres possibilités continuent à être envisagées, notamment pour augmenter les montants alloués au développement, à l'instar d'une taxe sur les conteneurs. Une taxe sur les transactions financières a été mise en place en France en 2012 et l'UE cherche également un accord de ce type entre les pays membres. Une taxe issue d'une coopération renforcée entre 11 États membres, devait rapporter jusqu'à 55 milliards d'euros par an. Dans un premier

temps, elle avait pour but d'éviter la fragmentation du marché intérieur qui aurait pu résulter de différentes initiatives nationales, d'assurer une contribution du secteur de la finance aux budgets nationaux et de décourager des transactions financières ne contribuant pas « à l'efficacité des marchés financiers ou aux économies réelles »⁹. Les craintes de concurrence pour les pays qui la mettraient en œuvre ont ralenti son adoption jusqu'à ce qu'elle réapparaisse en 2015, au moment de la COP21, comme une source possible de financement des dépenses liées au climat⁹. Cette taxe devait entrer en vigueur en 2016 mais la décision a été, une fois de plus, repoussée à septembre¹⁰. Un projet devait être rédigé par la commission avant fin 2016. Les débats portent sur ses effets quant à la volatilité des marchés financiers, liés au niveau qu'elle pourrait atteindre, sur son impact sur la liquidité de ces marchés ou encore sur les coûts de sa collecte¹¹.

La lutte contre l'évasion fiscale

Selon le Rapport européen sur le développement (ODI et al. 2015), parmi les ressources pour financer les ODD, les ressources publiques des pays en développement sont celles qui ont le plus augmenté ces dernières années bien que leur part dans le PIB reste encore faible, notamment en raison de l'évitement fiscal.

Un rapport de l'OCDE (2015), montre que la moyenne des prélèvements obligatoires est de 35 % dans les pays de l'OCDE et d'environ 15 % dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces pays, qui accueillent de nombreux investisseurs étrangers dans le but d'exploiter leurs ressources naturelles, sont victimes de pratiques d'optimisation fiscale qui les privent de ressources qui pourraient contribuer aux ODD. Des pressions de plus en plus fortes s'exercent sur ces firmes au niveau international pour qu'elles publient leurs bénéfices pays par pays. Les montants en jeu pour l'ensemble des pays en développement

⁷ Voir les pages du site de l'OCDE consacrées au financement du développement durable. <http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/> et (OECD 2016a).

⁸ European Commission - Fact Sheet, Third International Conference on Financing for Development, 13-16 July 2015, Addis Ababa, Brussels, 06 July 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5311_fr.htm (page consultée le 7 décembre 2016).

⁹ Centre d'Information sur l'Europe, « Le projet de taxe sur les transactions financières », Toute l'Europe. <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/fiscalite/synthese/le-projet-de-taxe-sur-les-transactions-financieres.html> (page consultée le 15 décembre 2016).

¹⁰ La taxe sur les transactions financières, cet impôt que l'Europe n'ose pas enterrer, Le Monde, 17 juin 2016.

¹¹ Les conditions d'efficacité d'une taxe sur les transactions financières, Le Monde.fr, 18.08.2011, Olivier Damette.

seraient en moyenne trois à quatre fois supérieurs à ceux de l'APD sur la période 2002 à 2011 selon le rapport de Global Finance Integrity (Kar et Leblanc 2013). L'OCDE, leader sur ce sujet, a publié des principes applicables en matière de prix de transfert¹² et l'Union européenne s'est également intéressée à cette question pour les pays en développement : elle a par exemple financé une étude qui met en évidence le manque de législation concernant les prix de transfert dans les pays en développement (Europaid, PWC 2011). Un soutien spécifique aux pays en développement afin d'adapter leur législation et de donner des indications claires sur les pratiques à adopter serait un complément à la démarche internationale en cours qui vise à ce que les firmes multinationales publient leurs bénéfices par pays.

Le *blending*

Le Rapport européen sur le développement (ODI et al. 2015), comme d'autres acteurs de l'APD (AFD-PNUD 2016), étudie les moyens d'articuler différentes formes de financement pour tenter de démultiplier les possibilités de l'APD et d'en faire ainsi un levier pour attirer des investissements de montants beaucoup plus élevés. Les estimations de ces effets de levier sont très variables selon les méthodes de calcul et dépendent fortement de la nature de projets et des interventions réalisées. L'effet multiplicateur calculé suite à des expériences de l'Union européenne pourrait être de 1 à 30 mais aussi bien moindre. Une étude du World Economic Forum (WEF 2013) avance des ratios très variables allant de 1:44 à 1:1,6 selon les projets.

La méthode consiste à associer des partenaires publics et privés sur un même projet où les financements pourraient s'effectuer sous forme de dons et de prêts. L'APD peut, par exemple, permettre de financer des études de faisabilité d'infrastructures souvent coûteuses mais aussi de fournir des garanties et des assurances pour des investissements risqués dans des pays instables.

Au-delà de ce rôle qui vise à compenser des défaillances de marché ou une qualité insuffisante des institutions, l'APD peut aussi permettre aux agences de développement de jouer un rôle d'intermédiation financière entre

les entreprises dont elles achèteraient les titres et les épargnants (Voituriez et al, 2015). Les émetteurs s'engagent à utiliser les fonds ainsi levés à des projets d'énergie renouvelable ou encore d'efficacité énergétique. Des institutions telles que la Banque européenne d'investissement ou la Banque mondiale ont joué un rôle précurseur quant à ce type de financement (Claquin 2015).

4. Conclusion

Les OMD avaient réussi à faire converger les politiques d'aide et à mobiliser les financements de l'APD sur des secteurs sociaux spécifiques en fonction des objectifs affichés. A partir de 2015, l'ambitieux projet des ODD mise sur la cohérence en proposant un véritable projet universel, pour un développement économique et social qui respecte l'environnement, en prenant spécifiquement en compte la lutte contre le réchauffement climatique (ODD 13). Les ODD concernent désormais les pays du Nord comme du Sud et s'adressent à tous les acteurs, publics comme privés. Les acteurs des pays du Nord doivent s'assurer que ces objectifs seront atteints dans leur propre pays mais également appuyer les efforts des pays du Sud. En effet, d'une part les écarts avec les objectifs sont beaucoup plus éloignés pour les pays du Sud et d'autre part, leurs moyens disponibles pour les atteindre sont insuffisants alors que les besoins sont démultipliés.

Dans la continuité des OMD, il est probable que ce programme des Nations unies mobilisera la communauté des bailleurs de fonds mais qu'en sera-t-il des autres acteurs ? Le *blending* permettra-t-il d'attirer suffisamment de fonds vers la réalisation des ODD, condition indispensable à leur réussite vu l'ampleur des financements nécessaires ?

Ces nouveaux outils de financement doivent encore faire leurs preuves : tout d'abord car les risques sont importants en cas de défaillance d'un des partenaires ; puis il n'est pas certain qu'ils attirent beaucoup de ressources vers les pays les plus pauvres où les besoins sont importants. De plus, ces financements de formes et d'origines multiples risquent d'accroître le manque de visibilité de l'aide européenne déjà critiqué par la Commission développement du Parlement européen (2016).

Par ailleurs, l'importance des montants que permet d'atteindre l'implication des acteurs

¹² Voir la page du site web de l'OCDE sur les prix de transfert : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/prix-de-transfert/>.

privés telles que les banques ou entreprises, ne doit pas faire oublier que leurs horizons sont à plus courte échéance (profits, rentabilité) que ceux pertinents pour les biens publics mondiaux que constituent la plupart des ODD. Un des enjeux sera de trouver des incitations et des politiques adéquates pour rendre compatibles ces temporalités différentes.

Le Rapport européen sur le développement de 2015 insiste également sur la nécessité d'accompagner les financements des ODD par de « meilleurs cadres politique et réglementaire au niveau national et international » (ODI et al. 2015 :28). En effet, selon les auteurs du rapport, dans le cas des pays vulnérables, ce sont parfois moins les financements qui manquent que les capacités à proposer des projets et un contexte favorable à leur mise en œuvre.

In fine, la question de la cohérence reste à l'ordre du jour, celle des politiques de l'Union européenne en particulier. Si la conception de l'Union européenne met la priorité sur le pilier économique du développement durable comme certains auteurs l'affirment (Kahn 2015), on peut aussi craindre pour le maintien et la cohérence de sa politique vis à vis des pays du Sud : par exemple, les milliards d'euros qu'on peut réussir à mobiliser pour faire progresser vers la réalisation des ODD ne doivent pas voir leurs effets sur la pauvreté amoindris par des politiques commerciales européennes vis-à-vis du Sud basées sur une politique d'ouverture inadéquate.

La renégociation de l'Accord de Cotonou dès 2018 pourra permettre à l'Union européenne d'assurer la cohérence de ses politiques et d'asseoir son leadership au niveau international en faisant converger l'APD dont elle est le premier bailleur mondial avec la réalisation des ODD à l'horizon 2030.

Bibliographie

AFD, PNUD (2016), « Financement des objectifs de développement durable (ODD) dans les pays les moins avancés (PMA) : diversification de la boîte à outils financière et gestion de la vulnérabilité », Mai. <http://www.afd.fr/home/AFD/developpement-durable/les-objectifs-de-developpement-durable>

Balleix C. (2010), « L'aide européenne au développement – Quelle contribution à la réduction de la pauvreté dans le monde ? », La Documentation française, 221p.

CAD/OCDE (2012), « Union Européenne - CAD Examens par les pairs de la coopération pour le développement ».

<http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/examens-pairs-union-europeenne.htm>

CIEFDD (2014), « Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable », A/69/315, Soixante-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 15 août.

Claquin T. (2015), « Les obligations vertes, un marché prometteur pour le financement du climat », *Secteur privé et développement*, 22, octobre, 6-8.

Commission du développement du parlement européen (2016), « Rapport 2015 de l'Union sur la cohérence des politiques pour le développement », Rapporteur: Cristian Dan Preda, 2 mai 2016, (2015/2317(INI)). <http://www.europarl.europa.eu>.

European Commission, Joint communication to the European Parliament and the council (2016), « A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific », JOIN (2016) 52 FINAL, SWD (2016) 380 FINAL, 22-11-2016.

European Parliament resolution of 22 November 2016 on increasing the effectiveness of development cooperation (2016/2139(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/dave/home.html#>

Gérardin H. (coord.) (2016), « OMD, ODD : quels indicateurs pour le développement », *Mondes en développement*, 174, 2016/2.

Hugon Ph. (2016), « Du bilan mitigé des OMD aux difficultés de mise en œuvre des ODD », *Mondes en développement*, 174, 2016/2, pp 15-32.

Kahn R. (2015), « La conception européenne du développement durable : volontariste, optimiste et marchéiste », *Bulletin de l'observatoire des politiques européennes*, hiver 2015.

Kar D., Leblanc B. (2013), « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011 » *Global Financial Integrity*, Ford Foundation, 68p.

Nations Unies (2015), « Les Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport annuel », New York.

ODI, ECDPM, DIE (2015), « Associer le financement et les politiques pour mettre en œuvre un programme de développement post-2015 porteur de changement », *Rapport européen sur le développement 2015*.

OECD (2015), « Climate finance in 2013-14 and

- the USD 100 billion goal », A report by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in collaboration with Climate Policy Initiative (CPI). <http://www.oecd.org/environment/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report.htm>.
- OCDE (2016a), « Coopération pour le développement 2016 : Investir dans les Objectifs de développement durable, choisir l'avenir », Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2016-fr>
- OECD (2016b), « Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees », Detailed summary of ODA data, Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), Paris, OECD.
- Sachs J. (2005), « The End of Poverty; Economic Possibilities for Our Time », New York Penguin press.
- Treillet S. (2016) « L'arrière plan théorique des OMD: une occultation de la dynamique du développement? » *Mondes en développement*, pp 33-48.
- Voituriez T., Giordano T., Bakkour N., Boussichas M. (2015), « Ce que l'aide au développement peut pour l'agenda post-2015 », in IDDRI *Regards sur la Terre – construire un monde durable*, Paris, Armand Colin, 273-283.
- World Economic Forum (2013), « Financing Green Growth in Resource-constrained World: Partnership for Triggering Private Finance at Scale », Genève, WEF, 41 p.

Stiglitz 2016 : Un regard intransigeant sur l'euro

Michel Dévoluy*

Dans son dernier livre, *The Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe* (Norton, August 2016)¹, Joseph Stiglitz ausculte l'euro avec l'appareillage analytique d'un keynésien engagé. Il faut l'écouter pour sa clarté pédagogique et son diagnostic au scalpel. Ses propositions sont radicales, soit on change vraiment la donne, soit on abandonne une partie trop mal engagée. Ce livre est sans concessions. Mais son regard d'outre-Atlantique minimise sans doute le poids de l'histoire européenne et les risques politiques liés à l'éclatement de la zone euro.

Stiglitz nous dit en substance : Quel gâchis ! Quels malentendus ! Quelle impréparation ! Quelle naïveté ! L'euro a été conçu et proclamé comme le point d'appui pour construire une économie plus forte et pour servir de levier à un processus d'intégration politique. Le résultat est inverse. L'économie va mal et les européens se défient de plus en plus de l'Europe. Pourquoi un tel bilan ? Que peut-on faire pour avancer ?

Le diagnostic posé par Joseph Stiglitz dans son dernier ouvrage sur l'état de la zone euro est alarmant et sans concessions. Il propose trois voies pour s'extraire de cette impasse : aller résolument de l'avant grâce à une réforme de fond, sortir à l'amiable de la zone euro ou retourner à une forme de Système monétaire européen (le SME d'avant 1999).

Les analyses de Joseph Stiglitz sur le fonctionnement et les performances de la zone euro ne portent pas à l'enthousiasme. Le tableau était déjà assez sombre depuis la création de la monnaie unique en 1999 jusqu'à la crise qui s'est déversée sur l'Europe à partir de 2008. Mais, depuis, rien ne va plus, et la sagesse commande de régler les problèmes de fond. Pour l'auteur, les réparations à la marge ne feraient que différer les difficultés économiques et sociales et augmenter le désamour des citoyens pour l'Europe.

Le privilège d'un prix Nobel (précisément ici, du prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel) est d'être écouté ou, à tout le moins, lu. En réalité, Stiglitz reprend et synthétise beaucoup des arguments avancés

par de nombreux auteurs sur les faiblesses congénitales de la construction monétaire européenne². Faiblesses, hélas, clairement mises à jour et amplifiées avec la crise. Selon lui, la solution n'est pas dans le recours à des politiques économiques punitives imposées à des États pris individuellement, mais à des changements en profondeur au niveau de l'ensemble de la zone euro. Comme il l'écrit à plusieurs reprises, ce n'est pas aux victimes - qu'il s'agisse des États ou des individus - à payer au prix fort les mauvaises conceptions de la zone euro. Et, là encore, les propos du prix Nobel font échos à de nombreuses critiques déjà formulées dans ce sens.

Stiglitz déroule son analyse en 394 pages de texte (hors préface et remerciements), dont 67 pages de notes en fin d'ouvrage. Les trois premières parties s'étendant sur 236 pages, relèvent du diagnostic, d'où les trois titres : « L'Europe en crise, Défectueuse dès le départ, Des politiques erronées ». La quatrième partie propose en 70 pages « La marche à suivre ».

Stiglitz commence donc par dresser un état des lieux très décevant. Nous retiendrons ici, à titre d'exemples, la stagnation et le chômage. Le PIB réel de la zone euro en 2015 dépasse de seulement 0,6 % celui enregistré en 2007. Sur cette période, le PIB de la Grèce a pratiquement baissé d'un quart et son taux de chômage a atteint un sommet de 27,9 % en 2013. En bref, la zone euro se caractérise par « une décennie perdue », une situation

¹ En français : *L'Euro : Comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe* (Les Liens qui libèrent, Septembre 2016).

² Le lecteur familier de ce Bulletin sait que de nombreux articles ont été consacrés sur ce thème depuis le lancement du n° 1 en 1999, l'année de la création de l'euro.

* Université de Strasbourg (BETA).

catastrophique pour certains pays comme la Grèce et la perte de confiance des citoyens dans l'Europe. L'auteur compare les cures d'austérité imposées aux pays victimes de la crise à celles prescrites dans les années 1980-2000 par le FMI, alors dominé par le *Consensus de Washington*. A l'époque, les victimes étaient des États sud-américains, africains et asiatiques. « Le monde a payé un prix très élevé, écrit-il (p. 24), pour sa dévotion à la religion du fondamentalisme du marché, appelée aussi néolibéralisme, et maintenant c'est au tour de l'Europe. » Cette phrase résume le thème principal du livre : la vision néolibérale de l'économie a largement contribué à façonner l'architecture et les politiques de la zone euro depuis sa création. Incapable d'apprendre de ses erreurs, l'Europe est restée exactement sur la même trajectoire pour sa gestion de la crise. Il faut donc changer la donne.

Défauts et limites de l'architecture de la zone euro

Pour Stiglitz, la construction de la zone euro fait apparaître, dès son origine, un ensemble de problèmes majeurs : des erreurs d'analyses économiques, un parti pris idéologique, une absence de solidarité, un déficit démocratique, une sous-estimation criante de l'hétérogénéité des structures économiques, sociales et politiques des États concernés.

La théorie des zones monétaires optimales initiée par Robert Mundell nous a appris les conditions minimales à remplir en vue d'abandonner les taux de change et de passer à une monnaie unique. Les mécanismes sont connus des économistes : mobilité des facteurs de production (main d'œuvre et capital), diversification des productions dans tous les pays concernés, homogénéité des préférences en matière de biens publics et d'objectifs des politiques économiques et sociales, une vraie coordination fiscale pour les impôts dont les assiettes sont mobiles, un budget centralisé afin de permettre des compensations entre les pays. Face à ces exigences fortes, l'Europe a répondu en imposant une convergence nominale sur les déficits, les dettes publiques, les taux d'inflation et les taux d'intérêt à long terme. C'était nécessaire, mais notoirement insuffisant. Il aurait aussi fallu, en plus, une convergence réelle en matière de structures économiques et sociales. Ici, les politiques n'ont pas assez écouté les économistes.

Le parti pris idéologique est d'avoir surestimé le rôle autorégulateur des marchés et de croire que la concurrence libre et non faussée faciliterait la convergence des économies. L'efficacité des marchés financiers éviterait tous risques de crise majeure. L'indépendance d'une BCE axée sur l'inflation l'empêcherait d'envisager des politiques monétaires déstabilisantes. Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) encadrerait de façon salutaire les marges de manœuvre des politiques budgétaires en liant les mains des gouvernements trop enclins aux dépenses. Or, nous rappelle Stiglitz, les imperfections des marchés sont la norme et les politiques macroéconomiques sont indispensables pour réguler l'économie. Présenté autrement, le parti pris idéologique représente ici l'adhésion à l'idée selon laquelle il n'y aurait pas d'autre alternative que le néolibéralisme décomplexé à la Margareth Thatcher incarné dans le fameux TINA (*There Is No Alternative*). Ici, les politiques ont trop écouté les économistes néolibéraux.

La faible solidarité se dévoile doublement. D'abord, par l'absence d'un vrai mécanisme de redistribution (le budget européen est insignifiant par rapport au budget d'un État fédéral). Ensuite, par la présence de la clause de non renflouement (*no bail out*) en cas de difficulté financière d'un pays membre.

Le déficit démocratique se révèle à plusieurs titres. L'indépendance de la BCE est le cas le plus visible. Mais surtout, le traité de Maastricht ne prévoit aucun gouvernement économique européen qui choisirait des politiques au nom de tous. En guise de gouvernement, la zone euro est soumise à des règles inscrites dans le traité. Par ailleurs, toutes les grandes décisions en matière fiscale et sociale exigent l'unanimité, autant dire que rien ne peut vraiment avancer en la matière. Enfin, il aurait fallu que s'exprime clairement dans le traité et dans les discours des responsables nationaux un désir partagé d'Europe politique.

La sous-estimation de l'hétérogénéité des États s'identifie d'abord dans la diversité des structures économiques et sociales. Mais elle se marque aussi par la variété des systèmes politiques et des préférences collectives telles qu'elles se manifestent dans les élections nationales.

En somme, la construction de la zone euro a été fondée sur un néolibéralisme dur et sur un fonctionnalisme mou qui pense que la monnaie unique va immanquablement pousser

vers la convergence des économies et le désir d'union politique. C'était bien candide, surtout en présence d'un personnel politique qui préfère toujours préserver les pouvoirs nationaux.

La crise n'a rien changé, au contraire

Avec la crise, soutient Stiglitz, toutes les insuffisances de la construction européenne ont été accentuées. On observe un regain du néolibéralisme, des règles plus dures, une démocratie bafouée, et tout cela au nom de TINA. Son jugement est sans complaisance, surtout au regard du sort fait à la Grèce. Selon lui, le traitement de la crise ressemble à un agenda politique construit pour discréditer et éliminer les gouvernements de gauche.

Les États lourdement endettés et présentant des balances commerciales déficitaires sont traités comme s'ils avaient été les initiateurs de leur mauvaise situation. D'où la justification des sévères cures d'austérité en contrepartie d'aides financières : baisses des salaires, des prestations sociales et des retraites, coupes budgétaires, hausse des impôts, privatisations.

Stiglitz souligne la place exorbitante de la *Troïka* (FMI, Commission européenne, BCE) dans le choix des mesures imposées aux États en difficultés. L'auteur, après d'autres, affirme que le comportement de la Troïka vis à vis de la Grèce représente un déni de démocratie, encore accentué par un mépris à peine voilé pour les résultats des élections. Mais l'attitude et les choix de la Troïka n'ont, en définitive, rien de surprenants. Cette institution *ad hoc* n'a fait que traduire dans les faits les exigences des règles européennes et l'intransigeance des États « vertueux », avec l'Allemagne en tête.

Et malgré tout cela, ou plutôt, à cause de cela, les résultats n'ont pas été au rendez-vous. Les dévaluations internes (baisses des salaires et des charges) ont été très coûteuses pour la société et pour les plus fragiles. Les privatisations imposées à des conditions léonines ont surtout bénéficié aux acquéreurs. La détérioration des services publics (éducation, santé) et l'émigration de la jeunesse entraînent une redoutable baisse du capital humain sur le long terme. Au-delà du cas emblématique de la Grèce, on assiste, pour toute la zone euro, à un renforcement de la logique des règles d'inspiration néolibérales. Il suffit ici de les citer : *Traité sur la stabilité,*

la coordination et la gouvernance (TSCG), *Paquet de six* et *Paquet de deux*. Le *Mécanisme européen de stabilité* (MES) pourrait laisser penser qu'une forme de solidarité financière européenne est en marche. Ce serait vrai si les prêts consentis par le MES n'étaient pas assortis de conditionnalités draconiennes en matière d'austérité. Stiglitz admet que la BCE s'est un peu émancipée de la chape européenne avec la mise en place de ses mesures dites « non conventionnelles ». Mais elle aurait dû faire plus encore pour soutenir les économies. De même, il salue la mise en place d'une union bancaire européenne (UBE), mais en regrettant que cela n'aille pas jusqu'à vraiment collectiviser les risques.

Résumé du bilan

Le bilan critique de Stiglitz peut se résumer à quelques idées clés :

Il fallait une convergence économique, sociale et fiscale, on a eu une consolidation des divergences et une concurrence délétère.

Il fallait instaurer des politiques économiques flexibles et réactives, on a eu des règles.

Il fallait une solidarité effective, on a eu le chacun pour soi. Et si des aides ont été concédées, c'était en contrepartie d'exigences exorbitantes pour les États les plus fragiles.

Il fallait une volonté politique commune pour aller dans la même direction et construire un projet politique, on a eu des États arc-boutés sur leurs souverainetés.

Curieusement, Stiglitz n'évoque jamais la place de la doctrine ordo-libérale dans les choix européens.

Trois solutions possibles

Parmi les trois issues qu'il envisage, Stiglitz marque sa préférence pour une refonte de la zone euro. Sinon, il faudrait se résoudre à un divorce à l'amiable. La troisième solution, à laquelle il semble le moins croire (mais il ne le dit pas) instaurerait un euro flexible qui s'apparente au SME qui fonctionna entre 1979 et 1999.

1. Pour un nouveau départ

La meilleure solution, souligne Stiglitz, nécessite vraiment plus d'Europe. Très concrètement, elle implique à la fois des

réformes structurelles et des mesures de court terme. L'auteur développe longuement chacune d'entre elles.

Sept réformes structurelles

1. Une vraie union bancaire qui irait au-delà des réformes proposées par la nouvelle UBE. Rappelons que celle-ci fonctionne depuis 2014 grâce à ses trois piliers : une supervision unique pour les grands établissements, un système de résolution des banques défailtantes, une garantie homogène des dépôts, mais gérée au niveau de chaque État. Stiglitz veut aller plus loin en instaurant un système de garantie au niveau de toute la zone euro.

2. Une mutualisation des dettes publiques nationales, grâce notamment à la création de bons européens.

3. Un mécanisme commun de stabilisation des économies plus souple et plus efficace que le système actuel (PSC et TSCG) que Stiglitz qualifie d'ailleurs de mécanisme de « déstabilisation » (p.244). Plus généralement, Stiglitz préconise que l'on sorte en matière budgétaire de la logique de la « ménagère souabe » pour rentrer enfin dans la modernité (p. 245). Petit rappel ici pour éclairer le choix de la ménagère de Stiglitz : Wolfgang Schäuble, le très rigoureux ministre allemand de l'économie, est né et habite en Souabe (précisément la région qui correspond à l'ancien duché de Souabe). Stiglitz recommande également la création d'un fonds de solidarité et la mise en place d'un système de stabilisateurs automatiques au niveau de l'union (par exemple un fonds d'aide aux chômeurs).

4. Un système d'encouragement et de contrôle de la convergence des économies réelles qui empêcherait notamment la formation des déséquilibres des balances courantes, qu'elles soient déficitaires ou excédentaires. Notons ici qu'un système analogue est déjà à l'œuvre dans le cadre de la nouvelle supervision macroéconomique contenue dans le *Paquet de six* opérationnel depuis 2012.

5. Des politiques macroéconomiques pour encourager la croissance. Stiglitz souhaite ardemment une BCE qui élargirait ses objectifs au soutien de l'économie, comme la Fed peut le faire aux États-Unis.

6. Des réformes structurelles pour assurer le plein emploi et la croissance. L'auteur défend en particulier des politiques industrielles et environnementales ambitieuses au niveau de

la zone euro. Il souhaite aussi donner plus de pouvoirs aux salariés dans la gouvernance des entreprises. Il verrait également comme une avancée utile une loi facilitant un nouveau départ pour les entreprises défailtantes (semblable à ce qui est appelé le « Chapitre 11 » aux États-Unis).

7. Un engagement pour partager la prospérité qui passe par une harmonisation fiscale et sociale. L'enjeu est d'éviter une concurrence délétère entre les circonscriptions administratives qui prélèvent l'impôt. Il suffit ici de penser aux dégâts provoqués par la course au moins disant fiscal entre les États membres.

Deux réformes immédiates pour gérer la crise

1. Quitter au plus vite la logique de l'austérité pour celle de la croissance. Même le FMI a reconnu que les politiques macroéconomiques impulsées par la Troïka n'avaient pas atteint leur but. Il est grand temps, dit Stiglitz, de recourir aux multiplicateurs budgétaires dans une logique keynésienne.

2. Restructurer les dettes pour redonner de l'air aux économies. Stiglitz s'appuie sur l'exemple positif de l'Argentine en 2002. Plusieurs méthodes sont envisageables pour étaler les remboursements et/ou pour réduire l'endettement. L'auteur semble séduit par l'idée de transformer des titres publics existants afin de pouvoir indexer leur rythme de remboursement au taux de croissance du pays débiteur.

Au total, Stiglitz propose des réformes qui mettent l'accent sur la convergence économique et l'exercice de la solidarité. Mais il sait pertinemment que cela ne suffit pas. Et la lecture des pages 267 à 271 est à cet égard éclairante. Il faut aussi, dit-il, promouvoir largement l'Europe, notamment à l'école en diffusant ses valeurs et la richesse de son histoire. Au bout du compte, poursuit-il, l'avenir de l'Europe repose beaucoup trop sur ceux qui préfèrent le confort « d'être des gros poissons dans de petits étangs » plutôt que d'accepter de perdre une partie de leurs pouvoirs. Il est naïf de penser, nous assène Stiglitz, que partager la même monnaie induit automatiquement une dynamique politique suffisante pour surpasser la force d'attraction des souverainetés nationales.

2. Un divorce à l'amiable est-il possible ?

A partir du moment où le cap de l'Europe politique est inatteignable, Stiglitz pense qu'un divorce à l'amiable est souhaitable. L'auteur se concentre sur le cas de la Grèce. Quatre défis sont à relever : Introduire techniquement la nouvelle monnaie, éviter l'explosion d'une dette désormais libellée en une monnaie dévaluée, rééquilibrer la balance commerciale et relancer l'économie. Ses quatre réponses sont les suivantes : avec un certain optimisme, Stiglitz pense qu'un mécanisme de e-monnaie, conforme à un système bancaire digne du 21^e siècle, permettrait d'éviter les questions techniques de création de billets et pièces et, de plus, faciliterait le contrôle des mouvements de capitaux. La restructuration des dettes est incontournable et les modalités dépendront en partie de l'attitude des créanciers. Pour empêcher les déséquilibres extérieurs, l'auteur envisage un système de coupons (*Trade chits*), obtenus grâce aux exportations, qui devraient être indispensables pour effectuer des importations. L'idée est séduisante, mais peu compatible avec une économie de marché. Enfin, le soutien à l'économie passerait par un système de distribution de crédit axé sur les secteurs porteurs. Stiglitz termine sur ce thème en indiquant que, finalement, le mieux serait un départ de l'Allemagne, et de certains pays du Nord, de la zone euro. Cette solution aurait l'avantage d'éviter de faire porter l'essentiel des coûts du divorce sur les pays les plus fragiles. Sur ce thème, l'auteur mesure insuffisamment tous les dégâts collatéraux, de nature politique et géopolitique que provoquerait la fin de la zone euro. D'une certaine manière, le choix des grecs de ne pas abandonner la monnaie unique est un indice fort de la peur de cette inconnue. Il n'est pas aisé de s'opposer à ce qui semble être le cours de l'histoire européenne.

3. Vers un euro flexible

Stiglitz est très rapide sur ce thème. Pour aller à l'essentiel, son projet ressemble beaucoup à un retour au SME. La nouveauté est ici de reprendre l'idée des coupons (*Trade chits*) afin d'empêcher la formation des déséquilibres extérieurs structurels entre les États de la nouvelle zone euro.

Conclusion

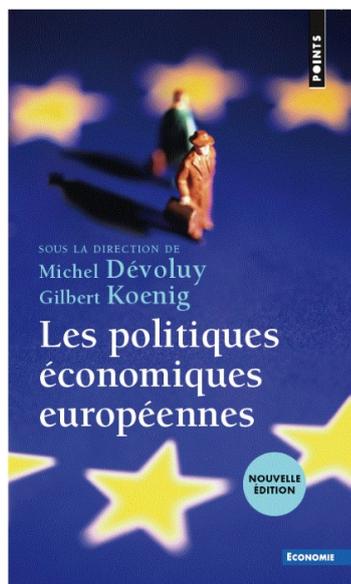
« Bien que peu l'admettent, le débat -le différent- sur l'euro concerne tout autant, et même plus, le pouvoir et la démocratie, des idéologies concurrentes, une vision du monde et de la nature de la société qu'il ne concerne la monnaie et l'économie. » (p.315) Cette citation peut servir de conclusion à l'ouvrage dans lequel Stiglitz a analysé avec profondeur et brio les limites de la construction économique et monétaire européenne. En effet, l'euro est tout autant une question politique qu'économique. Les porteurs de cet immense projet ont cru, ou peut être feint de croire, qu'une monnaie unique servirait de baguette magique pour entraîner la convergence des économies et l'intégration politique. En fait, l'euro pose trois questions. D'abord, pourquoi la zone euro est-elle si peu performante, surtout en période de crise ? Les réponses sont dans ce livre. Ensuite, pourquoi avoir voulu créer l'euro ? Et, enfin, que faire ? Ces deux dernières questions sont intimement liées à la dynamique de l'intégration européenne. Stiglitz s'est surtout concentré sur la monnaie et l'économie, où il excelle. Mais c'est probablement en repartant des raisons profondes, complexes et ambiguës de la création de l'euro, puis en démêlant la dynamique politico-économique de la construction européenne qu'on pourra le mieux envisager le destin de la monnaie unique.

Les ouvrages collectifs publiés par l'OPEE

Les politiques économiques européennes

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, 2^e édition, Editions du Seuil, 2015.

Ce livre couvre tous les champs de la politique économique européenne (budget, monnaie, emploi, agriculture, industrie, élargissement, coopération internationale, etc.). Pour chaque politique, il décrit ses fondements, ses résultats, ses problèmes et ses perspectives.



Ouvrage de référence complet et accessible à un large public, il concerne aussi bien les étudiants que les citoyens soucieux de comprendre vraiment des politiques qui, plus que jamais, se trouvent au cœur des plus vifs débats.

Cette nouvelle édition est très largement refondue pour tenir compte des bouleversements institutionnels et politiques survenus après l'échec du projet de Constitution européenne (2005) et depuis la crise financière de 2008.

Les auteurs sont des enseignants-chercheurs de l'université de Strasbourg. Ils sont membres de l'Observatoire des politiques économiques en Europe (OPEE) qui est rattaché au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA). L'ouvrage est dirigé par Michel Dévoluy et Gilbert Koenig, tous deux professeurs émérites à l'université de Strasbourg.

www.lecerclepoints.com

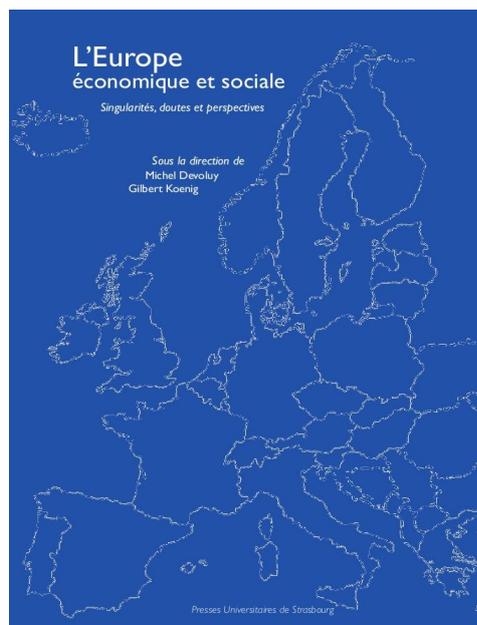
Couverture : © John Foxx/Getty Images
Éditions Points, 25 bd Romain-Rolland, Paris 14. ISBN 978.2.7578.5041.1/Imp. en France 01.15 – 10,50€

L'Europe économique et sociale : Singularités, doutes et perspectives

Sous la direction de Michel Dévoluy & Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2011.

L'évolution future du système européen peut se placer dans la continuité sous réserve de quelques réformes destinée à améliorer la gestion des crises économiques et de rassurer les marchés financiers. Elle peut également se réaliser à la faveur de changements plus profonds qui permettraient notamment de rapprocher le système de la conception des pères de l'Europe.

L'analyse de l'orientation actuelle du système économique et social européen permet d'évaluer le bien fondé d'une telle conception. De plus, elle lève certaines ambiguïtés, notamment celle qui porte sur la relation entre l'économique et le social. Enfin, en évaluant les performances du système et sa gestion de



la crise économique de 2008-2009, elle permet de comprendre les inquiétudes que suscite son fonctionnement.

Le système économique et social européen suscite des interrogations et des doutes qui résultent surtout des ambiguïtés qui pèsent sur la nature de ses objectifs et sur sa finalité. Ces ambiguïtés ont émaillé toute l'histoire du développement du projet européen qui est traversée par des tensions entre l'intergouvernemental et le fédéral, par des rivalités entre les approches libérales et interventionnistes et par des oppositions entre l'Europe des élites et l'Europe des peuples. Ces conflits résultent essentiellement des difficultés à trouver une voie satisfaisante pour assurer l'intégration européenne. Jean Monnet a joué un rôle particulièrement important dans cette recherche en essayant de faire passer dans les idées et les faits sa conception de l'intégration européenne par la voie économique. On peut voir une application de cette conception dans la création d'une union monétaire européenne.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 24€
Nb de pages : 320 p.
ISBN-10 : 2-86820-476-7
ISBN-13 : 978-2-86820-476-9
GTIN13 (EAN13) : 9782868204769

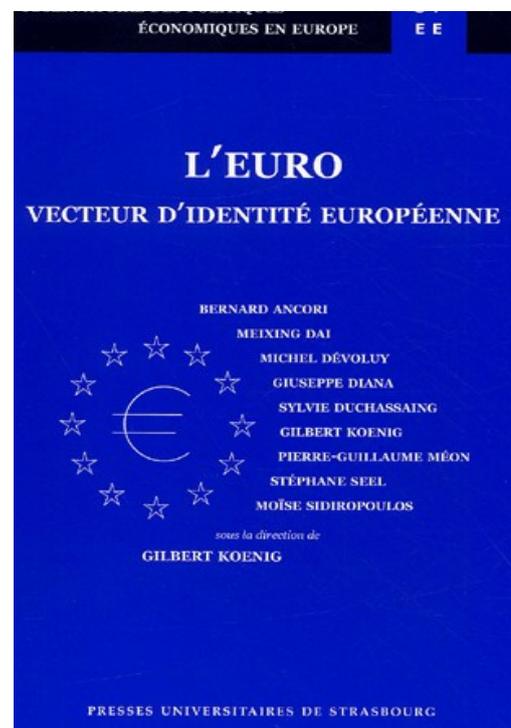
L'Euro, vecteur d'identité européenne

Sous la direction de Gilbert Koenig, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002. (N° ISBN 2-86420-201-2)

L'euro peut s'imposer durablement dans l'espace européen non seulement à cause de ses avantages économiques, mais aussi grâce à sa capacité de susciter un sentiment d'appartenance à cet espace.

Cet ouvrage se propose d'étudier dans une perspective historique et économique, comment l'instauration de l'euro peut contribuer au développement d'un tel sentiment. En tant que monnaie commune à plusieurs pays, l'euro établit des liens sociaux, économiques et juridiques entre les Européens, ce qui suscite un sentiment d'attachement à une communauté. De plus, il délimite l'espace européen vis-à-vis du reste du monde, ce qui favorise l'affirmation d'une appartenance des citoyens à l'Europe par rapport à l'extérieur.

Cette affirmation se traduit notamment par une volonté de détenir une monnaie forte et susceptible de jouer un rôle important dans le système monétaire international. En tant que



facteur d'intégration, l'euro façonne une organisation économique, politique et sociale à laquelle les Européens peuvent s'identifier. Ce rôle s'exerce essentiellement par l'intermédiaire de la Banque centrale européenne qui gère la monnaie commune, de l'agencement des politiques macro-économiques que celle-ci engendre et des relations de travail qui s'établissent dans l'union monétaire.

Éditeur : Presses universitaires de Strasbourg
Support : Livre broché, 22€
Nb de pages : 336 p.
ISBN-10 : 2-86820-201-2
ISBN-13 : 978-2-86820-201-7

Appel à contributions pour le Bulletin

Le Bulletin de l'OPEE qui est répertorié dans la base bibliographique REPEC fait appel à des contributions. Des propositions d'articles portant sur la construction de l'union européenne et ses politiques économiques et sociales sont les bienvenues. Ces articles, précédés d'un bref résumé (destiné à introduire l'article dans le bulletin), ne doivent pas dépasser 4 000 mots. Les auteurs seront informés rapidement de la décision prise par le Comité de rédaction sur leurs propositions. Envoyez vos contributions à michel.devoluy@unistra.fr.

OBSERVATOIRE DES POLITIQUES ECONOMIQUES EN EUROPE

Pôle européen de gestion et d'économie (PEGE), 61 avenue de la Forêt Noire, 67085 Strasbourg Cedex.
Site Internet : <http://opee.unistra.fr>

Directeur de la publication : Michel Dévoluy, Chaire Jean Monnet

Rédacteur en chef : Meixing Dai

Imprimé dans le cadre de l'Université de Strasbourg. Numéro ISSN. 1298-1184

Co-responsabilité de l'OPEE : Michel Dévoluy et Gilbert Koenig

Ont participé à la rédaction de ce bulletin : Meixing Dai, Université de Strasbourg (BETA) - Michel Dévoluy, Université de Strasbourg (BETA) - Laurence Jacquet, Université de Cergy-Pontoise (THEMA) - Francis Kern, Université de Strasbourg (BETA) - Gilbert Koenig, Université de Strasbourg (BETA) - Jamel Saadaoui, Université de Strasbourg (BETA) et Université Paris-Nord (CEPN) - Irem Zeyneloglu, Université de Galatasaray et Université de Strasbourg (BETA).

Conception graphique : Pierre Roesch

Édition et mise en ligne : Meixing Dai

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

