

LE DÉSAJUSTEMENT EUROPÉEN

XAVIER RAGOT, CHERCHEUR AU CNRS ET PRÉSIDENT DE L'OFCE

Le système de protection sociale français est, comme pour tous les pays, le fruit d'une histoire de compromis et de conflits. C'est une architecture complexe qui réduit l'impact économique des risques de maladies ou de chômage, qui redistribue des ressources entre les générations ou entre les ménages, comme le mécanisme des retraites ou la politique familiale.

Si le système de protection sociale est à l'intersection de l'économique, du social et du politique, c'est aujourd'hui sur le plan de l'économie, ou plus simplement d'économies à réaliser, que la nécessité de son évolution est souvent avancée. Le chômage élevé, la nécessité de réduction de la dette publique, le besoin de relancer la croissance conduisent en effet certains à considérer que notre système de protection sociale doit s'adapter à la concurrence internationale ou aux nouvelles nécessités des économies de marché.

Cependant, la question principale à ce stade est de savoir si les contraintes de financement de notre système de protection sociale sont la cause ou la conséquence des difficultés économiques que connaît la France. Ce moment de diagnostic est crucial, afin de ne pas administrer un remède qui aggraverait le mal. En d'autres termes, si l'on ne peut qu'être d'accord avec les objectifs de réduction du chômage et de la dette publique, encore faut-il bien comprendre la cause des déficits de croissance et de recettes fiscales. De fait, les pressions qui s'exercent sur

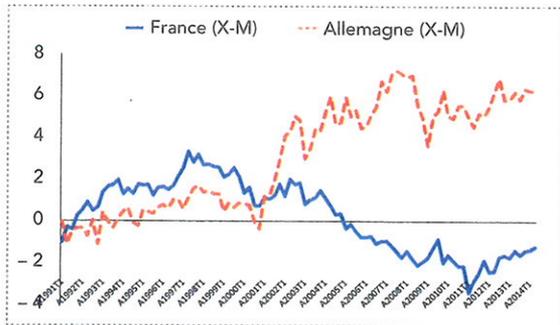
le système de protection sociale sont le résultat d'une double crise. La première est une crise de court terme qui provient de la mauvaise gestion européenne de la crise depuis 2011. La seconde, plus essentielle, est une crise de long terme, du fait du désajustement européen.

Le désajustement européen

L'objectif de ce texte est de discuter l'ampleur et les causes de ce désajustement européen, en se concentrant sur une comparaison franco-allemande. Le retour sur l'histoire franco-allemande, certes souvent opéré, reste utile pour deux raisons. Tout d'abord, la France et l'Allemagne sont deux pays moteurs du projet européen. Identifier ce qui les rapproche et ce qui les sépare aide donc à comprendre les difficultés politiques de la construction européenne. Ensuite, la comparaison de la France et de l'Allemagne est importante sur le plan économique. Comme l'écrivent Fontagné et Gaulier (2008) dans une étude sur données d'entreprises, « l'Allemagne est aussi le concurrent le plus direct de la France, notamment sur les marchés les plus proches. Cette concurrence frontale de la France avec l'Allemagne rend notre compétitivité très dépendante des décisions prises outre-Rhin ».

Pour motiver le diagnostic, le graphique suivant trace la balance commerciale de la France et de l'Allemagne de 1991 à 2014. La balance commerciale résume la capacité d'une économie à

1. Balance commerciale France et Allemagne (en % du PIB)



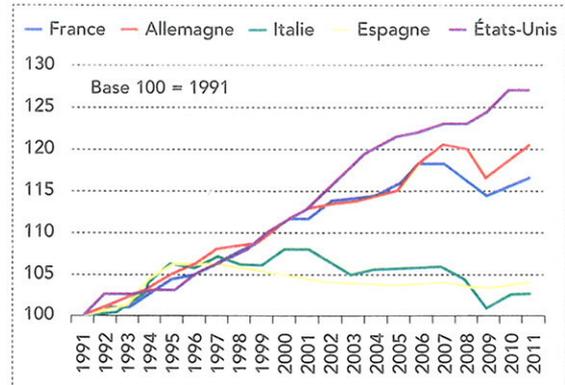
Source : Eurostat.

vendre plus qu'elle n'achète au reste du monde. Ce graphique est impressionnant et résume une partie de l'histoire du couple franco-allemand. Les balances commerciales française et allemande suivent la même trajectoire de 1991 à 2000 avant de diverger radicalement et brutalement en 2000. Le début des années 2000 est marqué par une baisse importante des exportations, ce qui explique la hausse rapide de la balance commerciale. Les exportations allemandes croissent de manière importante à partir de 2003 à un rythme bien plus élevé que la hausse des importations. Dans le cas français, les importations diminuent moins de 2000 à 2003, et les exportations augmentent à un rythme bien plus modéré à partir de 2003. Aujourd'hui, la balance commerciale allemande est excédentaire de plus de 6 % du produit intérieur brut (PIB). Un tel excédent commercial est le plus élevé du monde en volume, supérieur à celui de la Chine.

Avant de revenir sur les causes de cette divergence, il faut insister sur son importance économique. La France, pays peu exportateur et qui connaît un niveau de chômage historique, a pour voisin le pays le plus exportateur du monde, qui est proche du plein emploi. Cette divergence économique paralyse le débat européen. Le couple pivot européen, France et Allemagne, n'est plus sur le même axe économique. L'Allemagne mène une politique de réduction très rapide de sa dette publique et est proche du plein emploi. Elle n'a donc pas besoin de politique de soutien de la demande ou de politique visant à faciliter la réduction des dettes publiques. La France a un niveau de production bien en deçà de son potentiel (à capacité de production inchangée). Cet écart de production, appelé *output gap*, est négatif et est compris entre 2,3 % et 3,9 % suivant les estimations de différentes institutions. Par ailleurs, les

2. Une mesure du progrès technique

PRODUCTIVITÉ GLOBALE DES FACTEURS
ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE



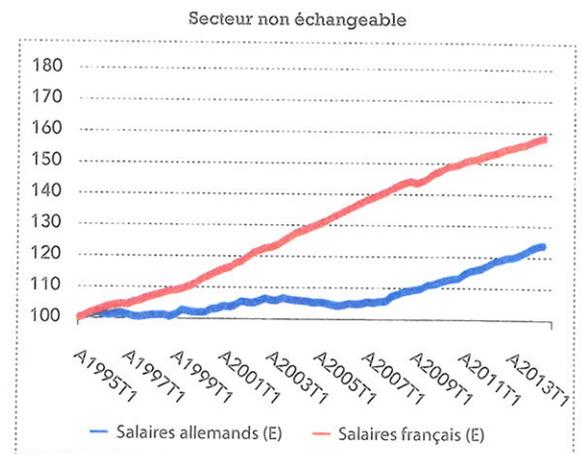
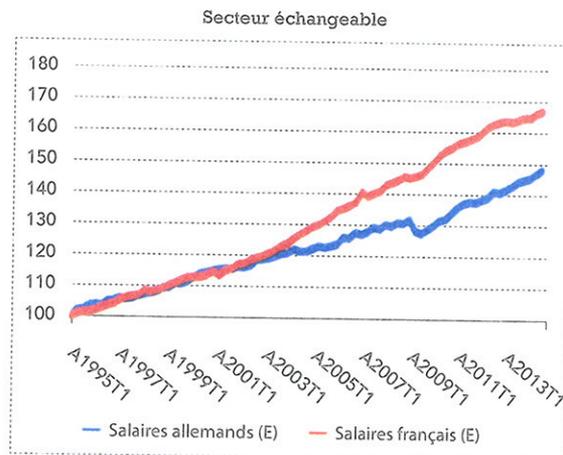
Source : OCDE.

déficits publics français sont très élevés et la dette publique n'est pas encore stabilisée.

Comment en est-on arrivé à une telle divergence dix années seulement après l'introduction de la monnaie unique ? Avant d'arriver à l'explication proposée dans ce texte, il faut écarter des explications trop partielles. L'écart entre la France et l'Allemagne ne provient pas d'un affaïssement du rythme du progrès technique en France. En effet, la productivité globale des facteurs, qui identifie l'efficacité productive d'une économie, est similaire en France et en Allemagne. Le graphique suivant indique que les productivités globales des facteurs de la France et de l'Allemagne ont suivi des évolutions comparables, bien plus marquées que celles de l'Espagne et de l'Italie qui montrent des signes inquiétants de fléchissement. La productivité globale des facteurs américains croît de manière rapide et continue et l'accélération du début des années 2000 ne faiblit pas.

Cette constatation indique que ce n'est pas l'absence de progrès technique qui explique le décrochage français par rapport à l'Allemagne. Ainsi, les diagnostics fondés sur un décrochage technologique français ne semblent pas convaincants. Bien sûr, toutes politiques visant à accroître la productivité des salariés français sont favorable à la croissance et à l'emploi à long terme. Cependant, la productivité ne semble pas le cœur du problème. À l'inverse, la réduction de l'écart avec l'Allemagne reposant sur des gains de productivité français conduirait à des gains d'efficacité irréalistes en France. Il faudrait que les gains de productivité en France soient durablement plus élevés que ceux de

3. Salaires nominaux (indice 100 en 1995)



l'Allemagne pendant dix ans, ce qui semble difficilement accessible.

Pour mieux identifier les causes de la divergence entre la France et l'Allemagne, il est maintenant utile de représenter les pays en deux secteurs : ceux des biens échangeables et ceux des biens non échangeables, en reprenant la séparation réalisée par M. Sy (2014), par exemple. Les biens et services échangeables sont les biens de l'industrie manufacturière et de l'industrie extractive, mais aussi de l'agriculture, la sylviculture et la pêche, ainsi que les services de l'information communication et les services financiers. Les biens et services non échangeables sont dans les secteurs du transport, de l'hébergement et de la restauration, les activités immobilières et de construction, les services aux ménages et les autres services principalement non marchands. Pour ce qui est des services aux entreprises, on les répartit dans chacun des secteurs, proportionnellement au poids relatif des deux ensembles des secteurs mentionnés. Bien sûr, cette distinction est trop agrégée et certains biens ou services dans chaque secteur peuvent être échangeables. Les différences nettes entre les deux secteurs sont robustes à des changements et révèlent des tendances de fond. Par exemple, les gains de productivité des biens échangeables sont bien supérieurs aux gains de productivité des biens non échangeables. Avec cette décomposition, le secteur échangeable représente près de 75 % de la valeur ajoutée totale en France et 65 % en Allemagne.

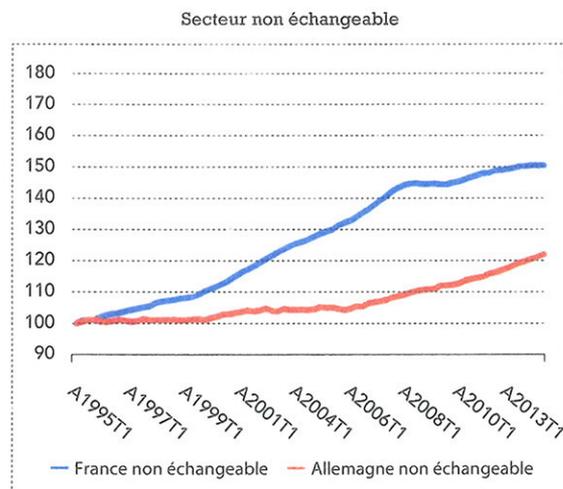
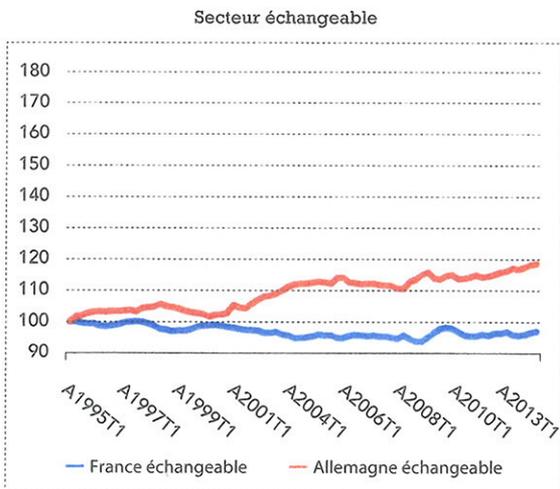
Le graphique 3 montre la réalité de la grande divergence, qui est l'évolution des salaires nominaux par salarié depuis 1995. En d'autres termes,

le graphique représente les salaires dans les deux secteurs pour chaque pays. Les salaires considérés sont les compensations totales des salariés qui incluent les cotisations sociales. Trois remarques tout d'abord, il est important de représenter les évolutions à partir de 1995 et non en 2000 comme cela est souvent fait, car une partie importante de la divergence apparaît avant la constitution de l'euro. Ensuite, il faut considérer l'évolution des salaires et non comparer leur niveau à une date donnée. En effet, un ensemble de facteurs de différenciation des économies, comme la qualité des biens ou les productivités, ne permettent pas une comparaison directe des niveaux. Enfin, il convient, dans un premier temps, de ne pas diviser les salaires nominaux par la productivité (pour obtenir les coûts salariaux unitaires), car l'exercice peut souffrir d'un biais de sélection. Dans une période de réduction du secteur producteur des biens échangeables, les entreprises les plus productives survivent, ce qui peut produire une hausse apparente de la productivité. Comme ces autres facteurs évoluent lentement, une comparaison des tendances est utile. Pour cette raison, la base 100 est prise en 1995.

Ce graphique montre la différence entre l'histoire allemande et française. En France, les salaires ont augmenté régulièrement dans les deux secteurs et de manière comparable. Cette dynamique est dans la moyenne européenne, et ce n'est donc pas la France qui fait figure d'exception. En Allemagne par contre, les salaires nominaux dans les biens non échangeables sont restés extraordinairement stables pendant dix ans.

Cette stabilité des salaires dans le secteur des biens non-échangeables est le résultat de la

4. Indice des prix de la VA (indice 100 en 1995)



réunification allemande. La modération salariale allemande n'est pas le résultat d'une stratégie de conquête externe, mais la conséquence de la mauvaise gestion de la réunification des deux Allemagnes (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, et Spitz-Oener 2014). Le choix politique de considérer qu'un mark de l'Ouest était égal à un mark de l'Est a contribué à considérablement augmenter le coût de travail à l'Est, car ces salaires n'étaient pas en lien avec la productivité réelle des entreprises allemandes (Sinn 2000 ; Gromling 2008). L'explosion du chômage et des faillites à l'Est a entraîné des transferts astronomiques entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est qui sont estimés par les experts allemands à 900 milliards d'euros entre 1991 et 2003, soit 50 % du PIB moyen d'une année, et trois fois la valeur totale de la dette grecque (SVR, 2004) ! Ces montants ont été payés sans solidarité européenne par les Allemands eux-mêmes. Dustmann et al. avancent l'idée que ce choc macroéconomique a considérablement changé le rapport de force entre les salariés et les entreprises. Cela, couplé à des formes de négociations décentralisées des salaires, a conduit à une modération salariale durable. La modération salariale allemande n'est ni le résultat de l'introduction de l'euro, ni le résultat de changement de réglementation comme la loi Hartz de 2004. C'est le résultat d'un ajustement macroéconomique coûteux, mené sans solidarité européenne.

La modération salariale allemande concerne aussi le secteur des biens échangeables.

Aujourd'hui, les salaires nominaux allemands sont 20 % inférieurs à ceux de la France dans le secteur échangeable, et 35 % dans le secteur non échangeable, comparé à 1995. Le secteur des biens échangeables profite bien sûr de la baisse des prix dans le secteur des biens non échangeables, induite par une baisse des coûts. En reconstruisant la demande de biens non échangeables du secteur des biens échangeables, on s'aperçoit que cette demande représente près de deux fois la masse salariale payée par le secteur des biens et services échangeables. Cela est une autre façon d'exprimer le fait que l'opposition entre services (souvent non échangeables) et industrie (biens échangeables) n'est pas pertinente.

La différence entre les coûts nominaux entre les secteurs ne s'est pas traduite par une différence entre les prix de vente des biens des deux secteurs. En effet, le graphique 4 montre que les prix dans le secteur échangeable ont moins augmenté que les coûts nominaux. Par contre, dans le secteur des biens non échangeables, les prix ont bien plus suivi les coûts nominaux. Cela conduit à une hausse importante du prix des biens non échangeables par rapport aux biens échangeables (Sy, 2014 ; Gaulier et Vicard 2012). Une autre expression de ce phénomène est la chute de dix points du taux de marge industriel alors que le taux de marge dans les services reste constant, point sur lequel insiste le rapport de Louis Gallois.

Une représentation simplifiée de la divergence nominale entre la France et l'Allemagne est donc

la suivante. Les salaires dans le secteur des biens échangeables et non échangeables ont cru de la même manière en France. Le prix relatif du secteur non échangeable a donc augmenté du fait de la faible productivité dans ce secteur. Par contre, les prix des biens dans les secteurs échangeables et non échangeables en Allemagne ont crû de la même manière. Le salaire payé dans le secteur non-échangeable a crû moins vite du fait des écarts de productivité¹.

Quel est l'impact macroéconomique d'une telle divergence ? Un calcul simple, qui ne vise qu'à donner un ordre de grandeur, permet de montrer l'impact de ces désajustements nominaux. Imaginons que les salaires français aient suivi la dynamique allemande en termes nominaux, à comportement des entreprises inchangé. Considérons une baisse des salaires de 25 %². Les prix ne seraient pas 25 % inférieurs du fait du prix des importations utilisées par les entreprises pour produire. Erkel-Rousset et Garnerio (2008) indique que la part totale des importations dans les consommations intermédiaires est de l'ordre de 20 % en France. On en déduit que les prix baisseraient de l'ordre de 20 % et non de 25 %. Il est intéressant de constater que cette baisse des prix est compatible avec des estimations de la surévaluation relative de la France par rapport à l'Allemagne. Duwicquet, Mazier et Saadaoui (2013) trouvent une valeur de plus de 20 %, par exemple, et discutent d'autres estimations. Ces modèles de détermination des taux de change d'équilibre sont cependant assez fragiles du fait de la petite taille de l'échantillon considéré, et des différentes méthodes de calcul. La comparaison directe de l'évolution des coûts nominaux constitue une première approximation intéressante. Une baisse de 20 % des prix à l'export, à comportement de marge inchangé, aboutirait à une hausse des exportations de 70 milliards environ, si l'on prend une valeur de l'élasticité-prix à l'export de 0,6, comme estimé par Heyer et Ducoudré (2014). Ainsi, ce raisonnement à l'équilibre partiel aboutirait à une hausse des exportations de plus de 3 % du PIB, ce qui ramènerait la balance commerciale à son niveau de la

¹ Pour cette raison, la comparaison des coûts salariaux unitaires réels (RCSU) (salaire divisé par la productivité et le prix du secteur) est trompeuse. Le RCSU des non-échangeables est faible du fait des prix élevés dans ce secteur, signe de déséquilibre macroéconomique.

² Le secteur des biens échangeables étant un grand consommateur de biens non échangeables, je considère une baisse moyenne des salaires.

période avant 2000. Rappelons qu'une hausse de 3 % de la production correspond à une création d'emploi, de l'ordre de 600 000 emplois, donc une réduction du taux de chômage de près de 2 %. Bien sûr, pour tenir compte de tous les effets de cette expérience, l'utilisation de modèles économiques est nécessaire. L'ordre de grandeur montre cependant deux choses. Tout d'abord, le désajustement nominal explique une grande partie des problèmes français, mais pas tous. Il reste une partie de la divergence entre la France et l'Allemagne, peut-être la moitié de la divergence entre les deux pays, qui n'est pas uniquement expliquée par la divergence de coûts. Ce résultat est commun à un grand nombre de travaux (CEPII, 2005; Fontagné et Gaulier, 2008, entre autres). De tels ajustements ont amené à mettre en place des politiques spécifiques, appelées politiques de l'offre.

Qu'est-ce qu'une politique de l'offre ?

La politique de l'offre est une politique qui vise à aider le tissu productif et donc les entreprises, mais son objectif est souvent mal défini. Pourquoi une politique de l'offre aujourd'hui ? Est-ce pour augmenter la productivité et l'innovation, est-ce pour améliorer le fonctionnement du marché du travail ? Ce texte met en avant un objectif clair. La politique de l'offre est la correction des déséquilibres européens³.

Comme il a été rappelé, le désajustement nominal européen n'est pas un mal français. La France se situe dans la moyenne européenne pour de nombreux ajustements nominaux. Il semble surtout le résultat de la dynamique allemande après la réunification. Il est donc à espérer que les salaires allemands croissent plus vite que les salaires français pour réaliser une partie de l'ajustement. La première réponse est donc une hausse des salaires de l'Allemagne, pays qui est proche du plein emploi.

Cependant, les salaires allemands ne sont pas décidés en France et ne sont pas une variable facilement influençable. Dès lors, une partie de l'ajustement doit probablement être réalisée en France, en évitant un premier écueil qui est

³ Une autre solution pourrait être une sortie de la zone euro. Sur le plan strictement économique, les coûts d'une telle option sont très importants et probablement bien supérieurs à une stratégie coordonnée de reconvergence européenne. Je ne détaille pas ici la discussion des effets de l'éclatement des zones monétaires.

une réduction de la demande et de l'activité économique. En effet, la difficulté de la période est que la crise de court terme, comme il sera rappelé plus loin, est une crise de demande alors que le problème de l'ajustement nominal est un problème sur un horizon de dix ans.

La définition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) avait pour objectif de contribuer à résoudre cette contradiction. Ce crédit d'impôt est de l'ordre de 6 % sur la masse salariale brute pour les salaires inférieurs à 2,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). En fait et comme son nom l'indique, cette mesure a deux objectifs. La première est une baisse relative du coût du travail. Une critique du CICE est son absence de fléchage vers le secteur des biens échangeables, ce que l'on appelle une dévaluation interne. Par exemple, l'industrie ne bénéficierait que de 20 % des montants du CICE. En fait, si l'on considère les services aux entreprises, le montant direct et indirect est plutôt de l'ordre de 40 %. Ce montant est peut-être encore trop faible, mais il est bon de rappeler que le fléchage direct du secteur exportateur est interdit par le droit de la concurrence. Le second objectif est l'emploi. De ce fait, la baisse du coût du travail est concentrée sur les bas salaires pour lesquels il est connu que l'emploi est plus sensible aux salaires.

L'ordre de grandeur estimé montre que le CICE, qui est de nature fiscale donc pesant sur le budget de l'État, permet de réaliser entre un tiers et un quart de l'effort d'ajustement nécessaire. La question actuelle consiste à déterminer comment réaliser le reste de l'ajustement dans un environnement de faible inflation.

Dévaluation fiscale

Le CICE est un exemple de dévaluation fiscale, dont de nombreux travaux ont estimé les effets (Farhi *et al.*, 2012 ; Koske 2013, Mooij et Keen 2012). Différents types de modèles et différentes hypothèses ont été retenus. Pour la France les travaux de Gauthier (2008), Fève *et al.* (2009), Klein and Simon (2010), Langot *et al.* (2011), Heyer *et al.* (2012) ont étudié une bascule du financement dans des modèles macroéconométriques, ou des modèles plus structurels d'équilibre général. Les effets d'une bascule de 1 % du PIB (soit 20 milliards d'euros) des cotisations sociales vers la TVA (à budget équilibré) augmente le PIB de 0,1 % à 0,3 % et augmente

l'emploi d'environ 0,3 % à long terme. L'effet sur la balance commerciale est plus important à court terme (de 0,1 % à 0,4 % du PIB) qu'à long terme. Enfin, l'emploi augmente de 0,2 % à court terme. Il est à noter que les travaux du Fonds monétaire international (FMI) donnent des effets bien plus importants sur la balance commerciale pour les pays européens (de l'ordre de plus de 2 % du PIB).

Pour le Portugal qui a été aussi étudié, les travaux de la Banque du Portugal et de la Commission européenne aboutissent à des effets sur le PIB de 0,4 % à 0,7 % de hausse et des effets de 0,1 % à court terme sur la balance commerciale. Enfin, Franco (2011) conclut à une amélioration de 5 % de la balance commerciale au bout de cinq trimestres sans effet significatif sur le budget de l'État.

La lecture de ces travaux montre que l'effet d'une dévaluation fiscale est très sensible aux contraintes auxquelles les économies font face. En particulier, le travail de Langot, Patureau et Sopraseduth (2012) permet de mettre en lumière le rôle des frictions sur les marchés du travail. Les auteurs calculent quel serait le taux de cotisations optimal sur le travail payé par les entreprises en France en supposant un taux moyen actuel de 34 %. Suivant le degré de rigidité sur le marché du travail, les auteurs aboutissent à un taux de 24 %, pouvant décroître à 14 % si les rigidités sur le marché du travail augmentent.

Il faut cependant reconnaître que ces modèles ne capturent pas toute une dynamique des salaires réaliste. En particulier, les rigidités nominales à la baisse dans un environnement d'inflation faible sont un facteur important, comme le souligne Schmitt-Grohé et Uribe (2013). Enfin, si la cause des désajustements est la dynamique différenciée des salaires, la modélisation d'une dynamique salariale compatible avec l'histoire passée est une condition nécessaire à la pertinence des modèles.

La crise de la demande à court terme

Ce texte a longuement décrit le problème structurel de l'économie française. Ce problème est d'autant plus difficile à résoudre du fait de la crise économique à court terme. Celle-ci provient de la mauvaise gestion des conséquences de la crise financière provenant des États-Unis, dite crise des subprimes. L'obsession d'une réduction rapide des dettes publiques a conduit les

gouvernements européens, et en particulier le gouvernement français, à réaliser des politiques économiques très restrictives. De fait, la France a connu depuis 2011 la plus forte hausse d'impôts de l'après-guerre au milieu de la plus grande récession d'après-guerre (OFCE, 2014). Cette hausse d'impôts a fait caler l'activité économique en France. Une hausse d'impôts est un choc de demande négatif, il réduit les revenus des consommateurs. Les entreprises ayant moins de clients, elles réduisent la production et donc distribuent moins de revenus aux ménages. Cet effet est d'autant plus important que la politique monétaire européenne n'intervient pas pour inciter à consommer, par une réduction des taux d'intérêt ou par une politique monétaire non conventionnelle. L'impact économique de tels chocs négatifs de demande, ce que les économistes appellent les multiplicateurs, a été sous-estimé par les décideurs publics, malgré les alarmes d'économistes. Ainsi, la focalisation sur la réduction rapide des dettes publiques a conduit à mener des politiques inadaptées : le mauvais remède pour une maladie mal comprise. Une relance de l'investissement public européen constitue un remède bien plus efficace sur le plan économique.

Retour sur la protection sociale

Le précédent diagnostic repose sur des éléments factuels parfois connus, dont on a voulu montrer la cohérence dans l'histoire européenne. Ce diagnostic amène à penser sous un autre angle l'évolution de notre système de protection sociale. Ce dernier n'est pas la cause des problèmes français. Si des évolutions sont bien sûr nécessaires pour améliorer son fonctionnement et son efficacité, ce n'est pas le moment de le fragiliser car il permettra de limiter les effets sur les inégalités des ajustements nominaux nécessaires.

En effet, un ajustement nominal de cet ampleur est inédit et il aura probablement un effet récessif,

dans un environnement de faible inflation où l'État mène une stratégie de désendettement. Il faut penser comment le système de protection sociale peut permettre de limiter le coût social de cet ajustement.

Par exemple, la convergence nominale serait accélérée par une évolution modérée des prix et des salaires contrôlés par l'État, en laissant l'inflation et les gains de productivité faire décroître les coûts réels relatifs. Cette solution pose cependant un problème. Les salaires contrôlés par l'État affectent souvent le bas de la distribution des salaires. Ainsi, la seule modération du salaire minimum aurait un effet d'accroissement des inégalités qui n'est pas souhaitable. Il faut que les prix, donc les salaires, croissent globalement moins vite en France qu'en Allemagne.

Trois conditions sont probablement nécessaires pour rendre cet ajustement possible. La première condition est un débat national, la discussion avec les partenaires sociaux, l'affirmation de la situation difficile de la France. Un moment Churchillien, de fait est nécessaire pour que l'ampleur de l'ajustement soit connue. La seconde condition est une coordination européenne. En effet, si on a insisté dans ce texte sur la comparaison France-Allemagne, ce désajustement nominal est encore plus important pour des pays comme l'Espagne. L'Europe doit mettre plus de poids sur la reconvergence nominale que sur la réduction des dettes publiques, ce qui n'est pas l'esprit du texte européen. Ensuite, dans un environnement d'inflation faible voire négative, une convergence européenne est très difficile voire impossible. La troisième condition est donc une inflation plus élevée. Une hausse plus rapide des prix et salaires allemands aiderait considérablement l'ajustement européen. Ces remarques peuvent paraître bien générales. L'objectif de ce texte était d'abord d'établir un diagnostic et de discuter des premières réponses comme le CICE. Si le problème identifié dans ce texte est avéré, il surdétermine le débat de politique économique français.