

Les insuffisances de l'investissement européen

[Sébastien Bock, Aya Elewa, Sarah Guillou, Mauro Napoletano, Lionel Nesta, Evens Salies, Tania Treibich](#)

Depuis les premiers travaux de Robert Solow, on sait que la croissance économique de long terme ne provient pas d'un stock de capital plus important ou de l'accroissement de l'emploi, mais du progrès technique, identifié comme la partie non observée de la croissance. Cet élément inobservé – *le résidu de Solow* – explique 87% de la croissance américaine de la première moitié du 20^{ème} siècle. Depuis, les théories de la croissance endogène ont montré que c'est surtout l'investissement immatériel, notamment l'investissement en R&D ou en termes de capital humain qui, source d'externalités positives, assure la croissance de long terme.

Les technologies de l'information et des communications (TIC) ont concentré l'attention des chercheurs et des statisticiens depuis la fin des années 1990. Bien que n'ayant pas toujours tenu leurs promesses de gains de productivité – *le paradoxe de Solow* –, elles irriguent indéniablement toutes les technologies du 21^{ème} siècle et sont les armes de la compétitivité de tous les secteurs et en premier lieu des services numériques. S'intéresser aux efforts d'investissement dans ces technologies est incontournable de toute question sur la croissance et les niveaux de vie.

Dans ce billet de blog, on se focalise sur trois types d'investissement, l'un matériel, les deux autres immatériels, pouvant être à la source du décrochage européen plus largement analysé dans le [Policy brief « Le décrochage européen en](#)

question ». Nous nous intéressons aux investissements en équipements liés aux TIC (serveurs, routeurs, ordinateurs, etc.), aux investissements en recherche et développement (R&D), et aux investissements en services TIC tels que les logiciels, les programmes et les bases de données.[\[1\]](#) Ces trois types d'investissement se distinguent des autres investissements tangibles (en équipements de transport, en machines, en bâtiments, en terres cultivables) et intangibles (en formation, en propriété intellectuelle, en organisation) par leur dynamique particulière, révélant un retard croissant et parfois spectaculaire de la zone euro par rapport aux Etats-Unis.

Intéressons-nous tout d'abord à la dynamique de l'investissement.

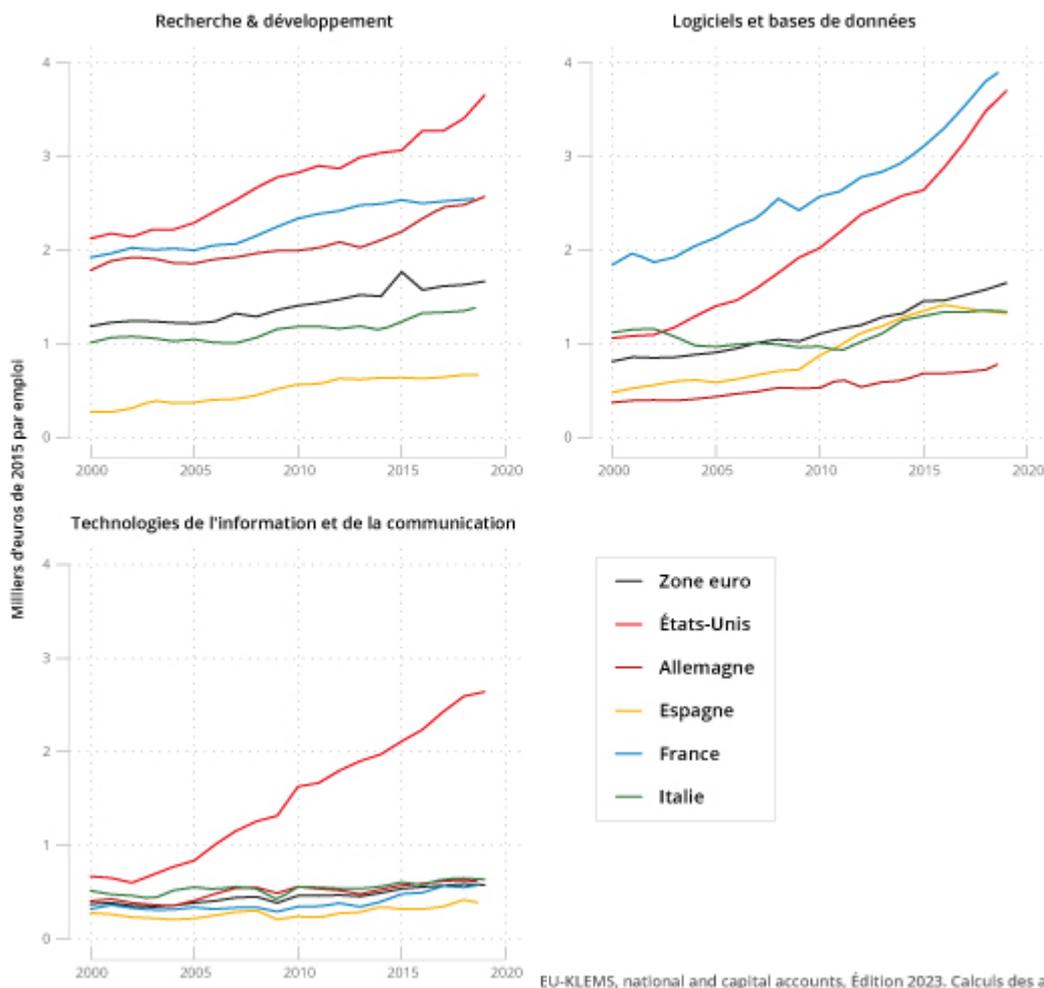
Le graphique 1 montre l'investissement par emploi pour ces trois types d'investissement aux États-Unis, en zone euro et dans les quatre grands pays de la zone euro de 2000 et 2019. On remarque immédiatement que l'effort d'investissement aux Etats-Unis est de plus grande ampleur pour chacun d'eux.

- Concernant les investissements en R&D, l'écart entre les Etats-Unis et la zone euro, déjà important au début des années 2000, augmente en valeur absolue (le différentiel passant de 1000 à 2000 euros par emploi sur la période) pour représenter en 2019 plus de deux fois l'effort européen. Le plus inquiétant à nos yeux est que cet écart croissant est le résultat d'un comportement homogène de la part des principales économies européennes. Pour l'Allemagne comme pour la France, cet écart, plutôt minime jusqu'en 2005, est multiplié par 10 pour la France et par 5 pour l'Allemagne en fin de période.
- Concernant les investissements en logiciels et base de données, et si l'on met de côté le cas français[\[2\]](#), il n'y a pas lieu d'être optimiste. L'écart US-ZE

d'investissement par emploi en logiciels et bases de données est multiplié par 12, passant de 200 à 2400 euros sur les deux décennies. Le cas français se distingue par son volume, mais en tendance, l'investissement français double pendant que l'investissement étasunien triple.

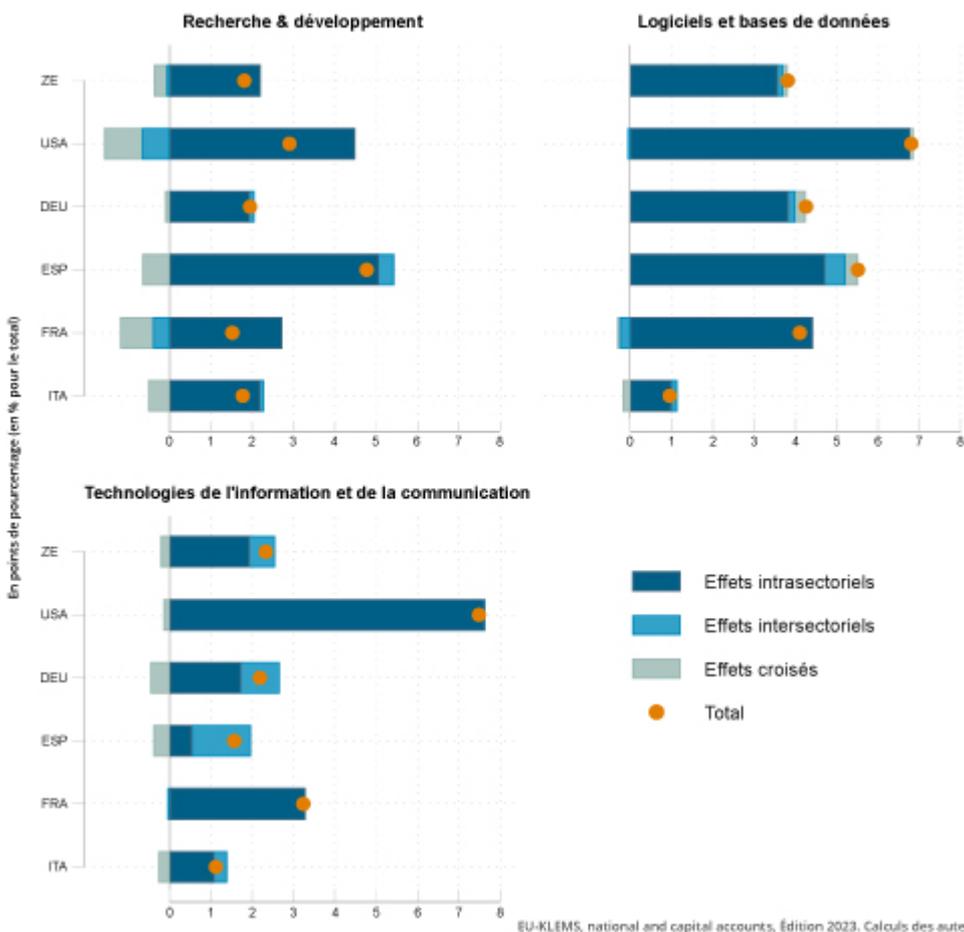
- Concernant les investissements en équipement de TIC, la singularité américaine est plus impressionnante encore. Initialement voisin des niveaux européens, cet investissement croît de manière continue aux Etats-Unis, alors qu'il demeure constant en zone euro. La comparaison est ici éloquente, puisque l'investissement par emploi demeure à hauteur de 500 à 700 euros par an sur l'ensemble de la période dans la zone euro, alors qu'il atteint 2 500 euros aux Etats-Unis, soit une multiplication par près de cinq sur la période considérée.

Graphique 1. Dynamique de l'investissement par emploi et par type d'investissement



Au total, l'écart d'investissement privé entre la zone euro et les États-Unis s'élevait à environ 150 milliards d'euros en 2000, pour atteindre plus de 600 milliards d'euros en 2019. D'où vient cette vigueur étasunienne, et, surtout, comment expliquer l'apathie européenne ? On pourrait en premier lieu s'interroger sur le rôle de la spécialisation productive des économies. Après tout, si les secteurs en croissance aux États-Unis sont ceux qui investissent le plus en R&D, en logiciels et en équipement TIC, on devrait observer des effets de composition plus importants aux États-Unis qu'en zone euro. Cela impliquerait que la croissance observée n'est pas le résultat de comportements américains de plus en plus enclins à l'investissement mais serait avant tout le résultat d'un positionnement sectoriel avantageux pour les États-Unis. Procédons à présent à une décomposition de la croissance des investissements en distinguant les effets intra et intersectoriels.

Graphique 2. Contributions intra- et inter- sectorielles au taux de croissance annuel moyen de l'investissement par emploi (par type d'investissement, 2000-2019)



En posant l'investissement par emploi agrégé comme la somme des investissements par emploi dans chaque secteur pondéré par la part de l'emploi dans ces secteurs, le taux de croissance de l'investissement par emploi agrégé peut se décomposer comme la somme des effets intra-sectoriels, des effets intersectoriels et des effets croisés sur la période.

Le premier effet capte les effets liés à l'augmentation de l'investissement (par emploi) ayant lieu au sein de chaque secteur. Cet effet interne peut être le résultat des entreprises qui, entre 2000 et 2019, ont augmenté leurs investissements, des réallocations de parts de marché au sein des secteurs, ou encore des entrées et sorties de firmes du marché. Le second effet, l'effet intersectoriel, est le résultat du changement structurel des économies, étant entendu comme les modifications dans la structure sectorielle des économies. L'effet croisé est la conjonction des deux premiers évoqués.

Le graphique 2 présente les résultats de cette décomposition, distinguant les effets internes à chaque secteur des effets intersectoriels. On observe immédiatement que c'est l'effet intrasectoriel qui explique la croissance de l'investissement par tête, et ce dans l'ensemble des économies et quel que soit le type d'investissement. Autrement dit, l'explication consistant à dire que le changement structurel s'opèrerait de telle sorte qu'il favorise la croissance de l'investissement par emploi aux Etats-Unis et pas en Europe peut être écartée. Non seulement les structures sectorielles des économies ne sont pas si éloignées les unes des autres, mais surtout la croissance de l'investissement est nettement le résultat d'une intensification de l'investissement au sein des secteurs. Il faut donc comprendre l'origine de l'écart d'investissement US-ZE comme le résultat de comportements d'investissement qui se modifient au cours du temps.

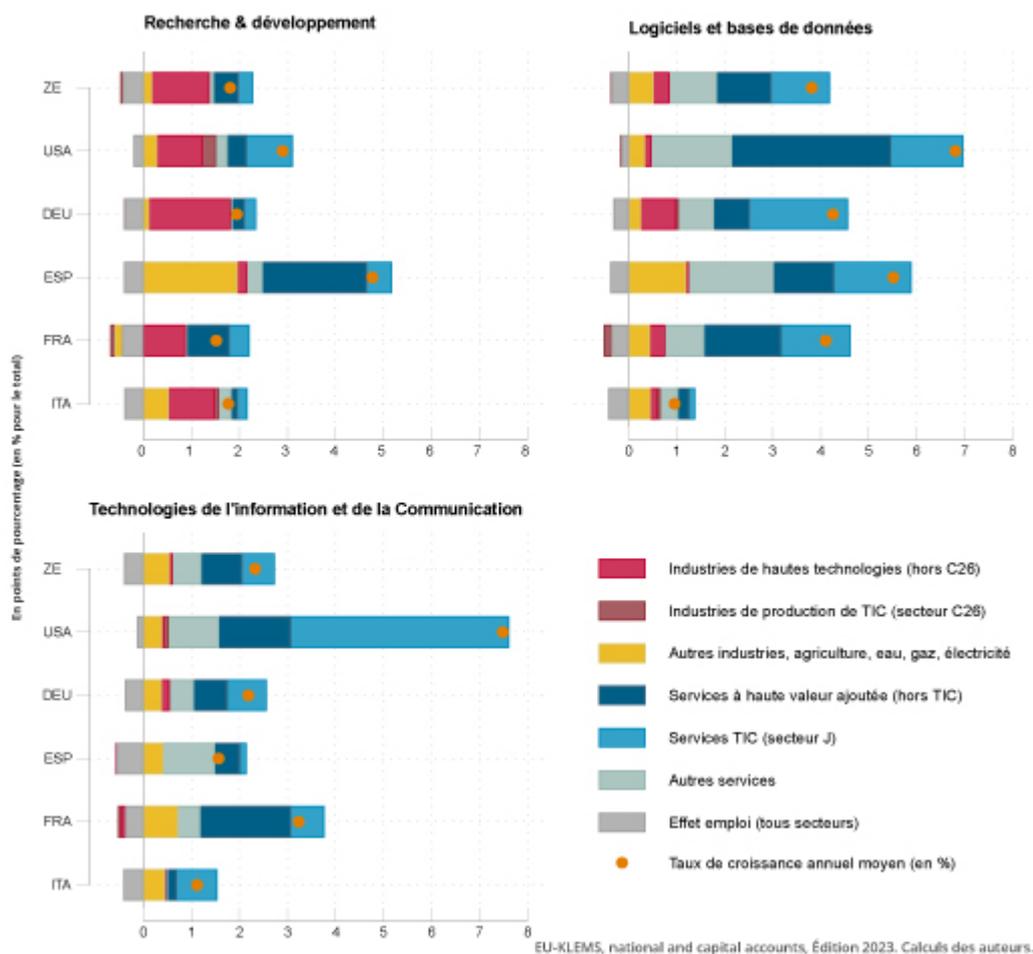
Pour les révéler, nous opérons une autre décomposition, où le taux de croissance de l'investissement par emploi est le résultat du taux de croissance de l'investissement moins le taux de croissance de l'emploi. Ensuite, nous décomposons le taux de croissance de l'investissement comme la somme des taux de croissance sectoriels, pondérés par la part de chaque secteur dans l'investissement total, en début de période. Nous classons l'ensemble des secteurs qui constituent l'économie marchande par type de secteurs comme suit : (i) les Industries de hautes technologies (hors production de TIC) ; (ii) les industries de production de TIC ; (iii) les autres industries, agriculture, eau, gaz, électricité, construction ; (iv) les services à haute valeur ajoutée (hors services TIC) ; (v) les services TIC ; (vi) les autres services. Cette classification nous semble pertinente car elle distingue les activités de production de TIC (qu'ils soient manufacturés ou serviciels), des autres secteurs utilisateurs de TIC comme intrants de leur production.

Le graphique 3 présente les résultats par type

d'investissement. Considérons tout d'abord les investissements de R&D. Le cas de l'Espagne peut paraître surprenant par la croissance observée, mais celle-ci est surtout le résultat d'un effet de rattrapage. En effet, comme le montre le graphique 1, c'est en Espagne que l'investissement par emploi est le plus bas tout au long de la période considérée. Cette croissance est essentiellement portée par les services de haute valeur ajoutée et les industries de « basse technologie ». Concernant les autres pays, la croissance de cet investissement est surtout soutenue par les industries de haute technologie. Ce phénomène est surtout présent en zone euro en général, et en Allemagne et en Italie plus particulièrement. En fait, le différentiel entre les taux de croissance américain et européen (en excluant l'Espagne) est surtout le résultat d'investissements importants des secteurs des services TIC. Nous y voyons surtout les fameuses GAFAM.[\[3\]](#) L'exploitation des bases de données gigantesques conjointement à l'essor de l'intelligence artificielle – et des possibilités impressionnantes qu'elle offre – incitent les GAFAM à investir massivement en R&D afin de tirer le meilleur parti de ces nouvelles technologies.

La croissance de l'investissement en bases de données et logiciels est surtout due aux secteurs des services en général, quel que soit le pays considéré. Ce qui distingue les Etats-Unis des autres pays, c'est la contribution significative des services à haute valeur ajoutée. Ce constat évoque plutôt l'idée d'une diffusion des TIC à l'ensemble du tissu économique plus rapide aux Etats-Unis qu'en Europe. L'Italie interpelle par la faiblesse du taux de croissance, avec une contribution quasi inexistante des services à la croissance de cet investissement. Le cas espagnol est, encore une fois, l'expression d'un effet de rattrapage, comme l'illustre le graphique 1.

Graphique 3. Contribution sectorielle au taux de croissance annuel moyen de l'investissement par emploi (par type d'investissement, 2000-2019)



Enfin, la comparaison US-ZE sur les sources de la croissance des investissements en équipements TIC est particulièrement éclairante. Au-delà de la différence en termes de taux de croissance, on remarque que la contribution des secteurs est relativement similaire entre les deux régions du monde, à l'exception des services TIC. En zone euro, la contribution des services TIC à la croissance de l'investissement en équipements TIC reste faible alors qu'aux Etats-Unis, elle est de 4,5 points de pourcentage, expliquant à eux seuls le différentiel constaté. Notre interprétation est que la dynamique spécifique aux investissements en équipement TIC constatée dans la figure 1 est le résultat des investissements massifs des services TIC, c'est-à-dire, pour l'essentiel, des GAFAM. Autrement dit, les investissements immatériels en R&D et en logiciels-Bases de données évoluent de concert avec les investissements matériels en TIC qui les complètent et les

rendent opérationnels voire productifs.

Trois résultats sont à retenir :

1. L'effort d'investissement aux Etats-Unis est plus important qu'en zone euro pour les trois types d'investissements considérés que sont : les investissements en R&D, en équipement TIC, en services TIC (logiciels et bases de données).
 - a. L'écart entre les Etats-Unis et la zone euro croît pour tous les types d'investissement.
 - b. Les investissements en équipements TIC par emploi sont, en 2019, cinq fois plus importants aux Etats-Unis qu'en zone euro.

2. C'est l'effet intrasectoriel qui explique la croissance de l'investissement par emploi, et ce dans l'ensemble des économies et pour tout type d'investissement.
 - a. L'écart constaté entre les Etats-Unis et la zone euro n'est donc pas dû à des effets de changements de spécialisation (au cours des 20 dernières années), mais bien à des changements internes aux secteurs.
 - b. L'origine de l'écart d'investissement la contribution des services TIC à la croissance de l'investissement en équipements TIC résulte de comportements d'investissement qui se modifient au cours du temps.

3. Il existe d'importantes différences entre pays sur les contributions sectorielles à la croissance de l'investissement par emploi.
 - a. En zone euro, la croissance de l'investissement en R&D est surtout soutenue par les industries de hautes technologies. Aux Etats-Unis, ce sont surtout les services en TIC qui soutiennent cette

- croissance ;
- b. Ce qui distingue les Etats-Unis des autres pays, c'est la contribution significative des services à haute valeur ajoutée à la croissance de l'investissement en bases de données et logiciels ;
 - c. Le différentiel observé en investissements en équipement TIC est principalement dû aux investissements réalisés par le secteur des services.

Tout se passe comme si, aux Etats-Unis, à grand renfort d'investissements en R&D et en équipements numériques, le secteur des services TIC – incluant les cinq géants américains – expliquait le différentiel observé. Les autres secteurs de services (essentiellement les services à haute valeur ajoutée) intègrent ces innovations dans leur processus productif en investissant à leur tour en logiciels et base de données. Le cas américain offre ainsi une grande cohérence par la complémentarité entre des secteurs producteurs et des secteurs utilisateurs de services TIC. L'impression d'ensemble est celle d'une numérisation rapide de l'économie, portée par les GAFAM et se diffusant à l'ensemble du tissu productif américain.

Le cas européen n'offre pas la même lecture, et est préoccupant pour deux raisons. Premièrement, l'absence d'investissement en services TIC implique une numérisation plus lente de l'économie. Deuxièmement, l'absence d'entreprise leader dans le domaine des services numériques limite les investissements en R&D et en équipements numériques. A l'heure des promesses futures de l'intelligence artificielle et de l'ordinateur quantique, il y a tout lieu de penser que, sans la combinaison de secteurs amont fournisseurs de services et d'équipements TIC et de secteurs aval adoptant ces

innovations, l'Europe pourra plus difficilement capter les fruits de la numérisation annoncée de l'économie.

Le défi est donc immense. Un rattrapage complet impliquerait une augmentation de l'investissement privé[4] en Europe de 630 milliards d'euros par an (soit plus de 5% du PIB de la zone euro), et ce sur les seuls actifs considérés ici (TIC, R&D, logiciels et bases de données), et sous hypothèse de constance de l'investissement américain. Cela équivaut à une augmentation de l'investissement de 61 milliards d'euros pour la France, de 57 milliards d'euros pour l'Allemagne, de 28 milliards pour l'Italie et de 16 milliards pour l'Espagne. Mais ceci n'est pas qu'un problème quantitatif, loin s'en faut. Sans changement radical des comportements d'investissement des acteurs publics et privés, sans innovation institutionnelle concernant la gouvernance européenne[5], ce paradoxe devrait perdurer en Europe, qui, restant ancrée dans les spécialisations du 20^{ème} siècle, présente manifestement un risque de déclassement technologique.

[1] Rappelons que ces investissements peuvent résulter de production interne aux entreprises ou être achetés à des fournisseurs externes.

[2] Guillou et Mini ont mis en évidence la particularité française, somme toute énigmatique, en matière de logiciels et bases de données qui persiste malgré la prise en compte des différences de comptabilité entre les pays. Voir « [A la recherche de l'immatériel : comprendre l'investissement de l'industrie française](#) », La Fabrique de l'industrie (2019).

[3] Pour rappel, les GAFAM sont : Google (devenu Alphabet), Amazon, Facebook (Meta), Apple et Microsoft.

[4] Le secteur privé correspond ici aux secteurs en code NACE

de A à N.

[\[5\]](#) Voir sur ce point le récent rapport par Fuest, D. Gros, P.-L. Mengel, G. Presidente et J. Tirole, “EU Innovation Policy: How to escape the middle technology trap”, Avril 2024, A Report by the European Policy Analysis group.

Taxer les loyers imputés : vers l'équité fiscale ?

[Montserrat Botey](#) et [Guillaume Chapelle](#)

Ce billet [\[1\]](#) qui reprend les conclusions principales d'un [article paru dans Economie et statistique](#) examine le potentiel impact redistributif de l'imposition des loyers imputés, c'est-à-dire des loyers que les propriétaires devraient payer s'ils étaient locataires de leur bien. Le montant des loyers imputés nets est évalué à 7 % du revenu national net, leur non-imposition constituant des dépenses fiscales cachées pouvant aller jusqu'à 11 milliards d'euros par an. L'article conclue que la non-imposition profite principalement aux ménages les plus âgés et les plus riches et constitue la plus grande dépense publique envers les propriétaires occupants.

Les loyers imputés désignent les loyers économisés par les propriétaires. Ils représentent 7 % du revenu national net, et leur prise en compte aurait des implications majeures dans la mesure des inégalités de revenu ([Driant & Jacquot, 2005](#)). Évoqués dans le livre « [Pour une révolution fiscale](#) » de Thomas Piketty, Camille Landais et Emmanuel Saez (2011),

mentionnés dans une [note du Conseil d'Analyse Économique](#) de 2013, ou encore lors de la première campagne électorale d'Emmanuel Macron en 2017, les loyers imputés n'ont pas cessé de refaire surface, de même que leur mise au barème de l'impôt sur le revenu. À cet égard, il est important de rappeler que ces loyers étaient imposés jusqu'en 1965. Ainsi, leur non-taxation représente une niche fiscale qui n'apparaît pas dans la comptabilité nationale. Dans un [article paru dans Économie et Statistiques](#), nous estimons le montant et la distribution de cette aide fiscale cachée. Elle vient s'ajouter aux autres aides au logement, comme le Prêt à Taux Zéro (PTZ) ou les Aides Personnalisées au Logement (APL).

Une non-taxation des loyers imputés visant à démocratiser l'accès à la propriété

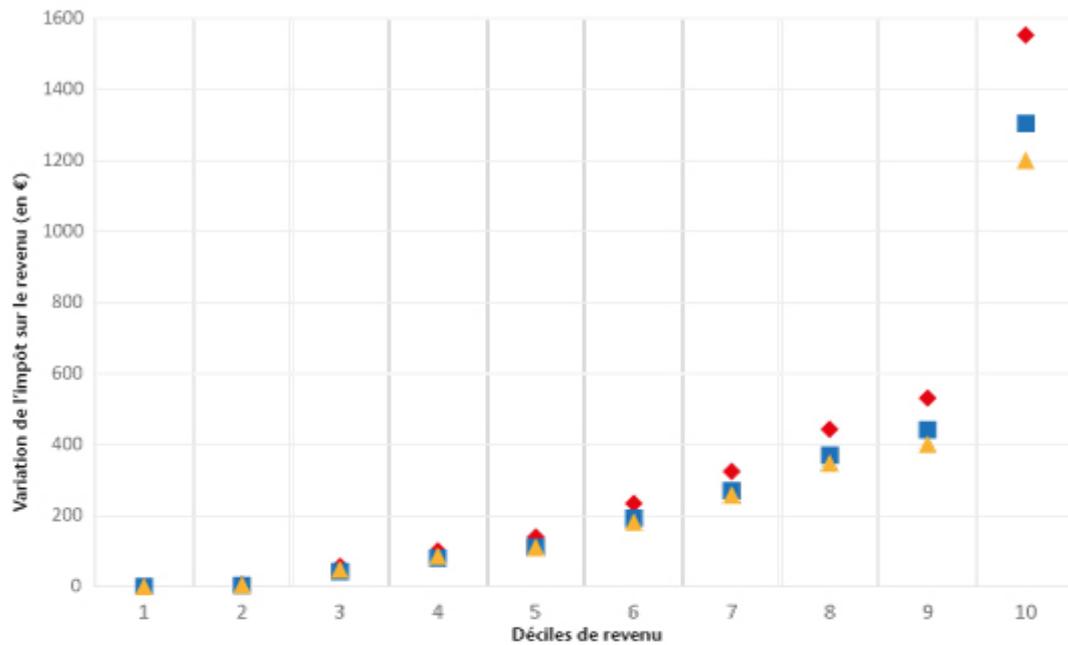
Les loyers imputés étaient intégrés dans la base fiscale entre 1914 et 1964, car ils étaient considérés comme des revenus directs du patrimoine. Ils furent abolis en 1965 dans l'optique de soutenir l'accès à la propriété d'une classe moyenne salariée alors croissante. Leur suppression peut donc être assimilée à la création d'une niche fiscale : ces revenus « invisibles » n'apparaissent désormais dans aucune assiette mais uniquement dans la comptabilité nationale (7 % du revenu national net). Par son montant, cette non-taxation représente ainsi la deuxième aide au logement, après les allocations logement. *A contrario*, certains pays de l'OCDE comme l'Islande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovénie et la Suisse l'incluent encore aujourd'hui dans leur assiette fiscale et traitent les loyers imputés comme tout autre revenu du capital.

Les gagnants de la non-taxation des loyers imputés : les ménages les plus aisés et les plus âgés

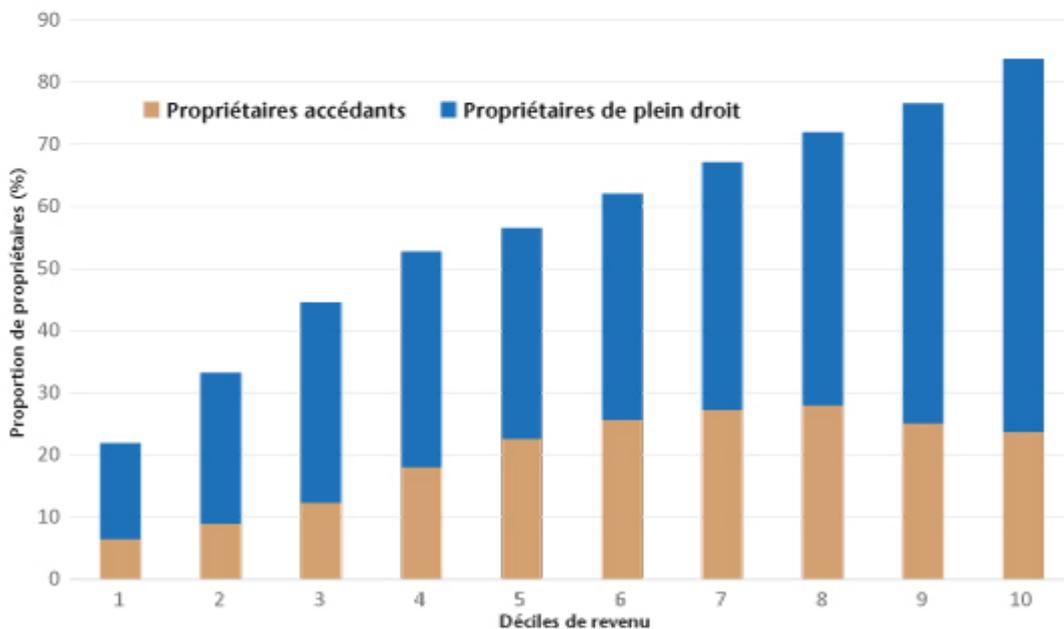
Afin d'établir les effets de la suppression de cet impôt, il nous est apparu essentiel de quantifier cette subvention par décile de revenu et par groupe d'âge. Ainsi, grâce au micro

simulateur TAXIPP (Landais et al, 2011) et à travers différents scénarios explorant différents jeux d'hypothèses sur le taux de dépréciation du capital, le niveau de taxe foncière et le montant des intérêts, nous estimons l'économie d'impôt dont bénéficient les ménages propriétaires. Le graphique 1 montre que les principaux bénéficiaires de cette subvention sont les ménages les plus aisés. En effet, les ménages des cinq premiers déciles réalisent une économie d'impôt inférieure à 300 euros alors que les ménages du dixième décile économisent plus de 1000 euros par an. Ce phénomène s'explique par le fait que les ménages plus aisés sont davantage propriétaires de leur logement, ont des logements dont le loyer est plus élevé et ont un taux d'imposition marginal bien supérieur au reste de la population. En outre, les propriétaires de plein droit sont plus avantagés que les propriétaires accédants. [\[2\]](#)

Graphique 1a. Variation par décile de revenu de l'impôt sur le revenu actuel (tous ménages confondus) avec taxation des loyers imputés



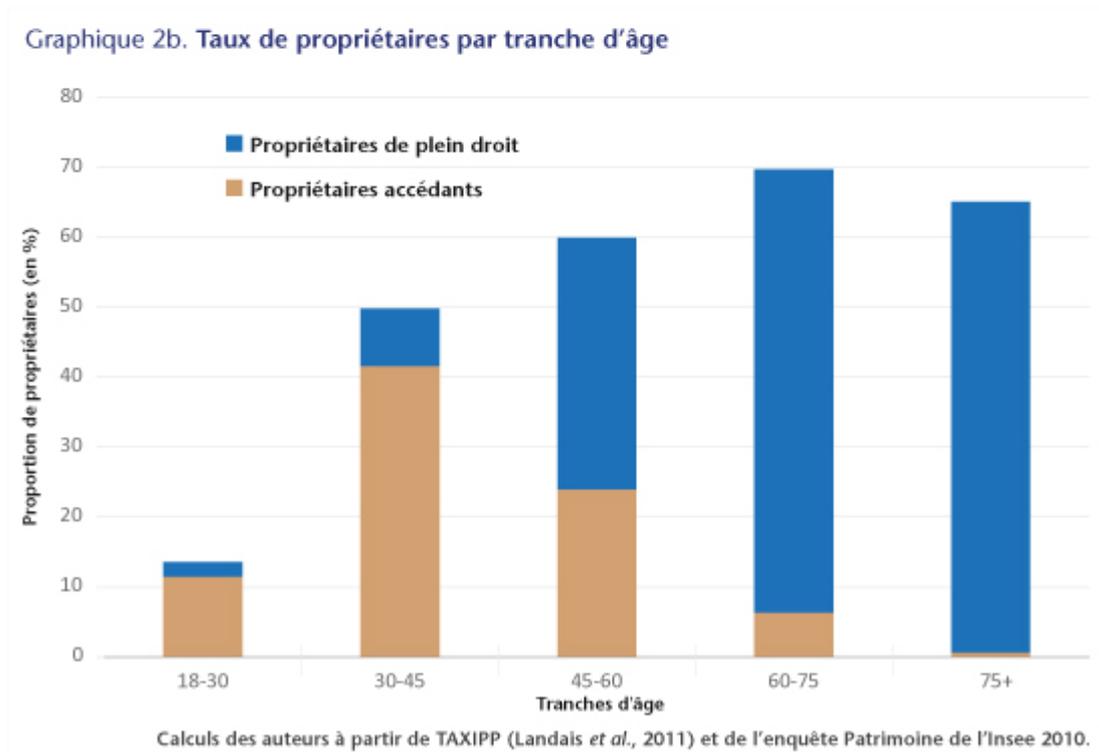
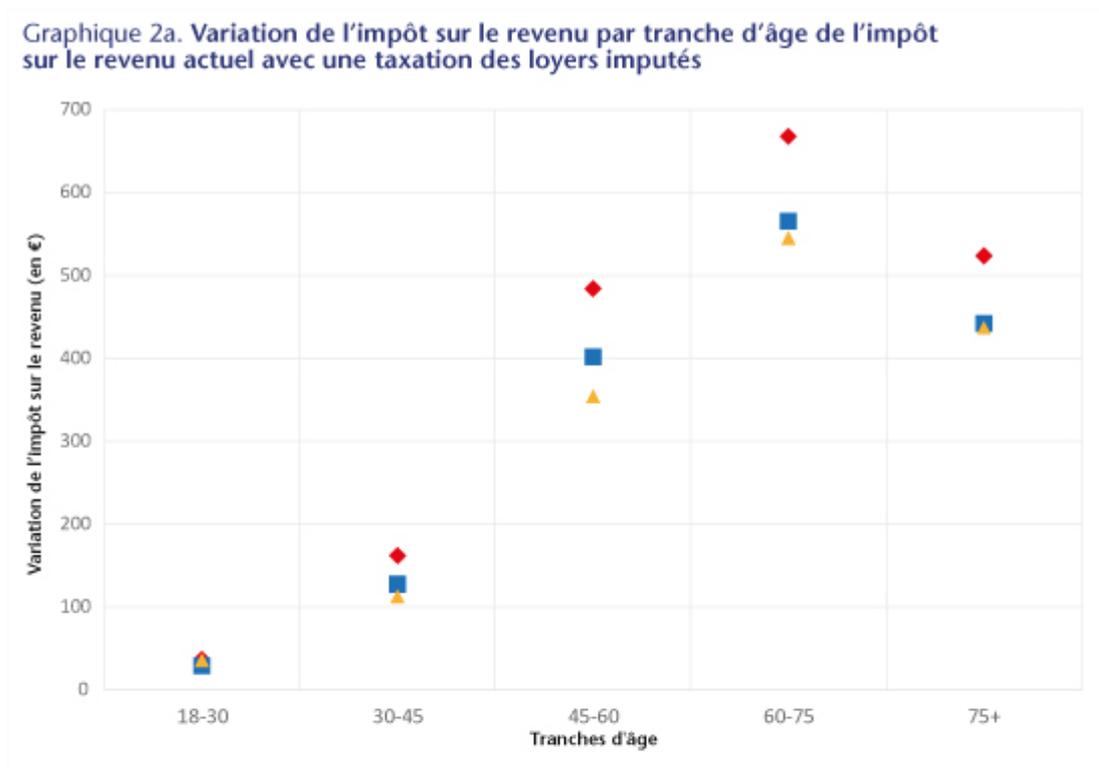
Graphique 1b. Taux de propriétaires par décile de revenus



Calculs des auteurs à partir de TAXIPP (Landais et al., 2011) et de l'enquête Patrimoine de l'Insee 2010.

Dans une perspective démographique, il faut aussi souligner que les ménages les plus âgés sont également plus souvent propriétaires de leur logement. Ainsi, ces derniers bénéficient également majoritairement de cette économie d'impôt. Le graphique 2 reporte l'économie d'impôt en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage. En moyenne, les ménages de 18 à 29 ans ne bénéficient pas de cette aide puisqu'ils ne sont pas propriétaires. En revanche, les

ménages de 60 à 75 ans sont en grande partie propriétaires et ont terminé de rembourser leur emprunt : il s'agit de la classe d'âge bénéficiant le plus de cette aide fiscale.

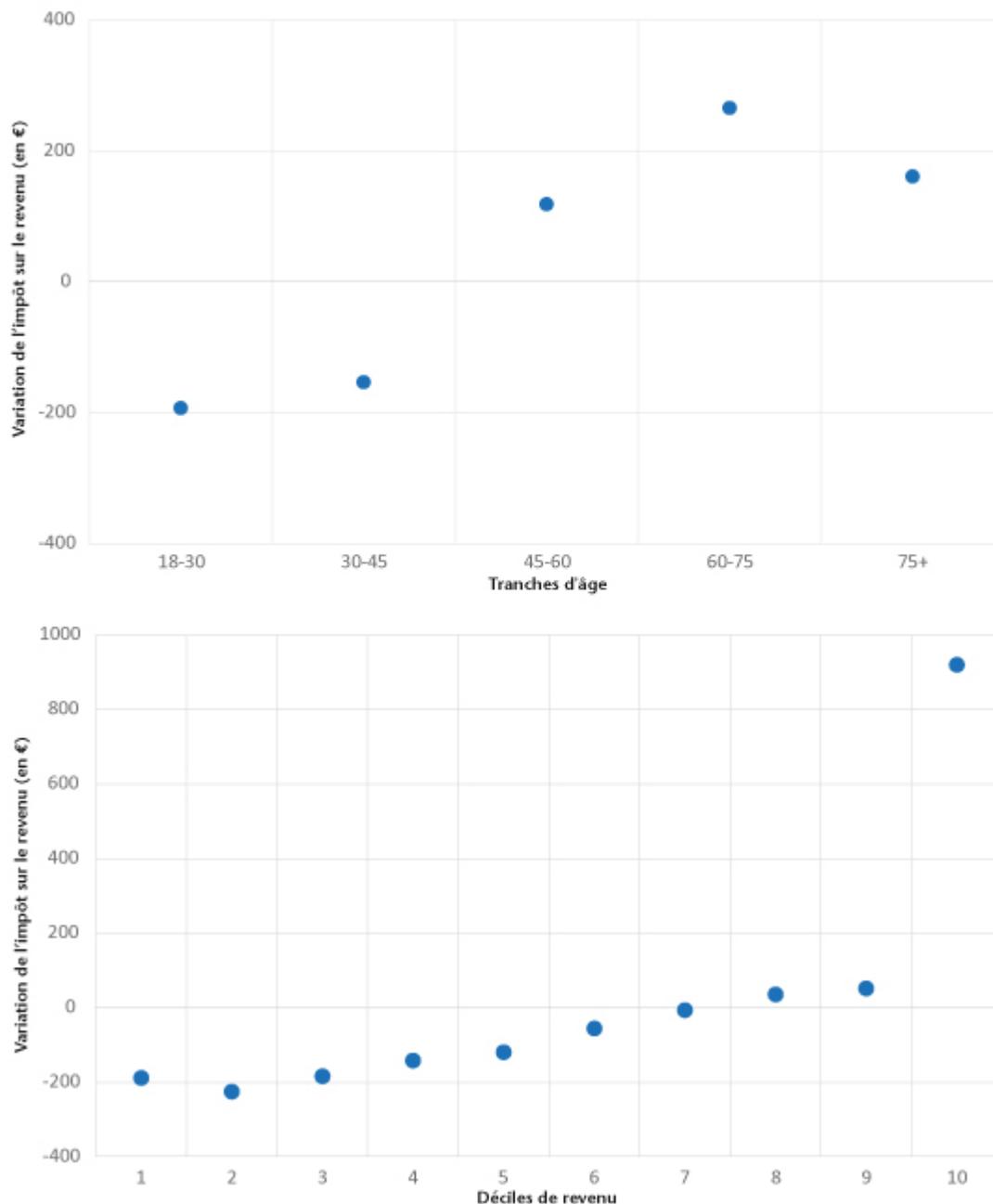


Taxer la propriété occupante par les loyers imputés plutôt que par la taxe foncière : un vecteur de distribution intra et intergénérationnelle

La distribution de cette aide fiscale qui joue principalement en faveur des ménages les plus âgés, peut apparaître paradoxale : elle aide surtout les propriétaires occupants aisés. Dans un contexte de polarisation du marché du logement où les ménages les plus modestes ont vu la part du logement augmenter dans leurs dépenses, on pourrait envisager un rééquilibrage de la fiscalité en leur faveur. Dans cette perspective, nous explorons la possibilité de substituer à la taxe foncière actuelle la taxation des loyers imputés au titre de l'impôt sur le revenu.

Le graphique 3 illustre la variation du revenu des ménages après impôts si l'on procédait à cette réforme. De manière globale, une telle réforme serait bénéfique aux ménages les plus pauvres qui économiseraient entre 100 et 200 euros. Elle serait neutre pour les ménages des 8^e et 9^e déciles, et représenterait une hausse d'impôt d'environ 1000 euros d'impôts pour les ménages les plus aisés. Cette réforme serait également neutre pour les ménages les plus jeunes (les 18-29 ans et les 30-44 ans) qui rencontrent des difficultés à accéder à la propriété. Le remplacement de la taxe foncière par la taxation des loyers imputés ne générerait pas davantage de revenus fiscaux mais apporterait une plus grande équité fiscale à la fois *inter* et *intra* générationnelle.

Graphique 3 variation de l'imposition en cas de remplacement de la taxe foncière par un impôt sur le loyer imputé, par tranche d'âge et décile de revenu



Calculs des auteurs à partir de TAXIPP (Landais *et al.*, 2011) et de l'enquête Patrimoine de l'Insee 2010.

Une telle réforme soulève cependant des difficultés car la taxe foncière actuelle constitue l'une des principales ressources fiscales des collectivités locales. Elle pourrait être un premier pas vers une refonte plus globale de la fiscalité du patrimoine. Dans cette perspective, le livre d'Alain Trannoy et Etienne Wasmer « [Le grand retour de la terre dans les patrimoines : et pourquoi c'est une bonne nouvelle!](#) » propose de mettre en place une taxe unique sur le foncier sous-jacent au logement qui serait non distortive et permettrait notamment d'alléger les impôts grevant l'activité

économique.

[1] Ce billet est la publication du billet déjà paru le 29 avril 2024 sur le blog de [L'AFSE](#).

[2] Les propriétaires accédants (i.e. ayant encore un emprunt à rembourser pour l'achat de son logement) ne sont pas considérés de la même façon que les propriétaires de plein droit. En effet, les premiers ayant des remboursements d'intérêts bénéficieraient de 70 % de la valeur locative de leurs résidences, contrairement aux propriétaires ayant déjà remboursé leur emprunt.

Quand les finances publiques dérapent... aux États-Unis

[Christophe Blot](#)

Alors que l'attention s'est récemment portée sur la dégradation des finances publiques françaises, il peut être intéressant de s'arrêter sur la situation budgétaire outre-Atlantique. En effet, le déficit total sur l'année civile 2023 a atteint 8 % du PIB, soit une hausse de 4 points par rapport à 2022 et un niveau bien plus important que ce qui avait été anticipé en fin 2022 ou début 2023[1]. Cette augmentation ne résulte pas d'une dégradation de la situation macroéconomique américaine. Bien au contraire, les performances économiques ont été meilleures qu'anticipé notamment parce qu'elles ont été tirées par cette politique budgétaire expansionniste[2].

La croissance soutenue par la politique budgétaire

L'économie américaine a déjoué tous les pronostics et le ralentissement anticipé en 2023 ne s'est pas réalisé, malgré le resserrement monétaire amorcé au printemps 2022 par la Réserve fédérale[3]. La croissance a atteint 2,5 % après 1,9 % l'année précédente. Parallèlement, l'inflation a baissé atteignant 2,7 % en glissement annuel en fin d'année 2023 après un pic à 6,8 % au deuxième trimestre 2022[4]. Faut-il en déduire que la banque centrale a réussi son pari de réduire l'inflation sans dégrader la situation macroéconomique ? Une explication alternative serait plutôt que la restriction monétaire a été compensée par une politique budgétaire expansionniste et que la réduction de l'inflation résulte surtout de la baisse des prix de l'énergie et la disparition des contraintes d'approvisionnement puisque la demande est restée dynamique. En effet, sur l'ensemble de l'année, les dépenses publiques de consommation et d'investissement ont progressé de 4 % en volume, contribuant à la croissance annuelle pour 0,7 point. L'investissement public a été particulièrement dynamique dans les États et gouvernements locaux puisqu'il a progressé de 11,7 % en 2023. Ceci s'explique par un accord Bipartisan voté par le Congrès en novembre 2021 et qui prévoyait une enveloppe de 1200 Mds de dollars (4,4 % du PIB de 2023) pour le financement de projets d'infrastructures (transports, énergie et climat) essentiellement réalisés à l'échelon local. Les dépenses d'investissement fédérales hors défense ont également crû de plus de 7 %. Par ailleurs, la consommation des ménages a probablement été soutenue par une baisse de la collecte de l'impôt sur le revenu, notamment au premier trimestre de l'année[5]. Il en a résulté un léger rebond du taux d'épargne au premier semestre mais sur l'ensemble de l'année, la consommation des ménages est restée dynamique, progressant de 2,2 %.

La politique budgétaire reste expansionniste même en phase

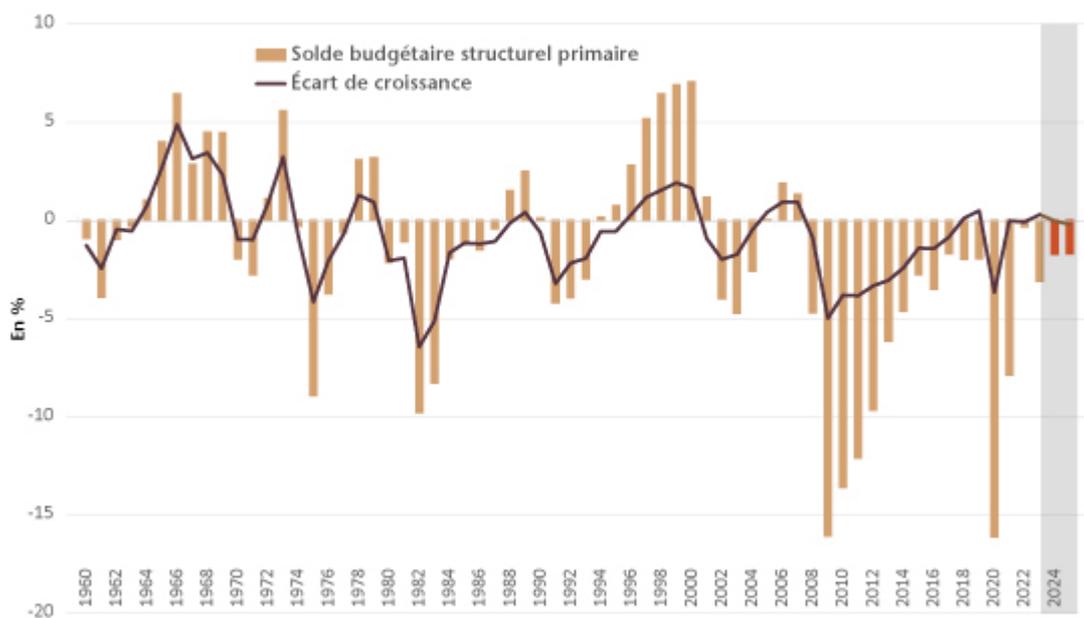
haute du cycle

La conséquence de cette politique est que le niveau du déficit est un des plus élevés enregistré aux États-Unis depuis 1960. Les deux seules périodes où le déficit fut plus élevé sont 2009-2012 et 2020-2021, toutes les deux caractérisées par une forte dégradation de l'activité économique. En 2023, la politique budgétaire est donc restée expansionniste dans une situation conjoncturelle favorable. Fin 2022, le taux de chômage était de 3,5 % et le niveau de tensions sur le marché du travail – mesuré par le ratio entre le nombre de chômeurs et les offres d'emploi – à un niveau record. Selon les estimations du CBO, le PIB était à son potentiel en fin d'année, ce qui ne semblait donc pas justifier une politique budgétaire expansionniste. Pourtant, en 2023, le solde budgétaire primaire structurel s'est dégradé de 3 points. Cette situation est quasi-inédite pour une période de phase haute du cycle puisque le seul précédent remonte à 2018-2019 lorsque l'administration Trump a fortement réduit la fiscalité des ménages les plus aisés et des entreprises. Historiquement, la politique budgétaire était pourtant contra-cyclique, c'est-à-dire que le solde structurel primaire se dégradait en période de ralentissement mais s'améliorait lorsque l'écart de croissance était positif ou à l'équilibre, comme à la fin des années 1990 ou en 2006-2007.

Les choix budgétaires récents pourraient suggérer que les gouvernements américains – Trump ou Biden – ne tiennent plus compte de la contrainte budgétaire. À quelques mois des élections présidentielles, la question des déficits et de la dette ne semble pas au cœur du débat public. Le risque n'est pas tant économique que politique. Comme en France, malgré la hausse de la dette publique américaine passée de 107,8 % du PIB en 2019 à 124 % en 2023, l'état fédéral américain n'est pas en faillite [\[6\]](#). La charge d'intérêts a certes augmenté avec la hausse des taux d'intérêt mais la dette publique américaine trouve toujours des acquéreurs et reste aux yeux

des investisseurs un des placements les plus sûrs et les plus demandés de la planète. Le risque de défaut existe pourtant mais il est principalement lié au fonctionnement institutionnel selon lequel le plafond de la dette doit être voté par le Congrès. Une analyse d'économistes de la Réserve fédérale de Chicago montre que les transactions sur les contrats CDS (*Credit Default Swap*) portant sur la dette souveraine américaine ont fortement augmenté lors des trois derniers épisodes au cours desquels le plafond de dette a été atteint[7]. Ainsi, début 2023, les primes de CDS ont fortement augmenté reflétant une probabilité implicite de défaut qui est passé de moins de 0,5 % fin 2022 à un pic de 4 % en avril 2023. Or, dans quelques mois, il faudra renégocier le plafond de la dette suspendu pour l'instant jusqu'au 1^{er} janvier 2025. Les tensions entre Républicains et Démocrates rendent ces négociations de plus en plus difficiles. Chaque camp porte certes la responsabilité de cette situation mais les enjeux politiques les amènent non seulement à rejeter la responsabilité sur l'autre camp et à exiger toujours plus de contreparties pour accepter un relèvement du plafond.

Graphique. Cycle et finances publiques



CBO, calculs et prévisions OFCE, avril 2024.

[1] En novembre 2022, le FMI anticipait un déficit à 5,7 % et dans notre prévision d'avril 2023, nous prévoyions même un déficit de 3,1 %.

[2] Voir [ici](#) pour notre analyse détaillée de la situation conjoncturelle américaine.

[3] Voir le [Blog de l'OFCE](#) du 3 octobre 2023.

[4] Il s'agit ici de l'inflation mesurée par le déflateur de la consommation qui est l'indicateur ciblé par la banque centrale américaine.

[5] La contribution des impôts à la croissance du revenu disponible nominal des ménages s'est élevée à 2 points en 2023 alors qu'elle avait été négative en 2022. Selon le CBO (*Congressional budget office*), la baisse de l'impôt sur le revenu s'explique par de moindres plus-values et par des reports d'impôts dont ont bénéficié les victimes de catastrophes naturelles.

[6] En France, la dette a augmenté de 13 points sur la période pour atteindre 110,6 % du PIB en 2023.

[7] Voir « [What Does the CDS Market imply for a U.S. Default ?](#) ». Un CDS est un contrat selon lequel une partie paye une prime appelée prime de CDS à une autre partie en échange d'une protection en cas d'occurrence d'un évènement, ici un défaut souverain.

Pourquoi le chômage des jeunes résiste-t-il à des moyens inédits ?

[Bruno Coquet](#)

L'emploi des jeunes : une vieille histoire

La France est depuis longtemps à la peine en matière d'emploi des jeunes[1]. Les jeunes sont relativement peu nombreux à sortir prématurément du système scolaire, donc à entrer très tôt sur le marché du travail. Mais ceux-là rencontrent de fortes difficultés d'insertion, si bien que leur taux de chômage est très élevé, et cela pèse durablement sur leur trajectoire professionnelle. La comparaison avec les autres pays est brouillée car les indicateurs usuels pour les tranches d'âge jusqu'à 24 ans (taux de chômage, taux d'emploi, etc.) dépendent beaucoup de la stratégie choisie, entre éduquer longtemps (comme en France) ou insérer dans l'emploi très tôt (Pays-Bas, etc.).

Les écarts avec les pays voisins s'amenuisent à mesure que l'on s'élève dans les tranches d'âge. Tous les jeunes finissant par entrer sur le marché du travail, la comparaison de leur situation dans la tranche d'âge 25-29 ans est alors bien plus significative. Ainsi avec 51,7% de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-29 ans, en progression de près de 10 points en 20 ans, la France pointe au 7^e rang européen[2] ; le taux d'emploi de ces jeunes diplômés est toutefois un peu plus faible que chez nos voisins, notre pays se classant au 11^e rang de l'UE. Mais surtout, les non-diplômés de cette tranche d'âge demeurent mal insérés : 10 ans après

leur sortie du système éducatif, moins d'un sur deux est en emploi, ce qui classe la France au 22^e rang européen. Et finalement, le taux d'emploi tous diplômés confondus nous place désormais dans la seconde moitié de l'UE (15^e, vs 11^e en 2002) dans cette tranche d'âge des 25-29 ans, où la part des jeunes au chômage (9,7%) positionne notre pays au 21^e rang de l'UE (15^e en 2002).

C'est pourquoi l'UE comme les organisations internationales ont régulièrement pointé la France pour la faible efficacité des politiques d'emploi destinées aux jeunes, et que depuis 20 ans tous les gouvernements lancent régulièrement des plans pour les renforcer.

Le tournant de 2017

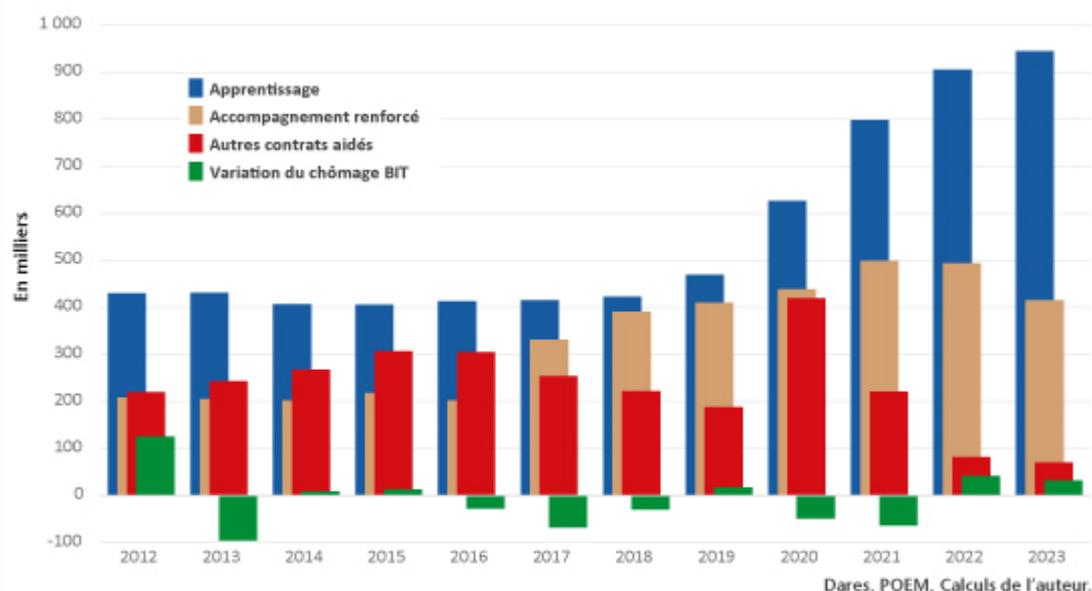
Les politiques de l'emploi envers les jeunes ont pris une nouvelle tournure à partir de 2017 : davantage d'accompagnement intensif, plus de cursus professionnalisants en alternance, moins de contrats non-marchands aidés peu propices à favoriser l'insertion en emploi[3]. La France a en cela suivi les recommandations maintes fois réitérées de l'Union européenne, et des organisations internationales, également reprises par la Cour des Comptes[4]. En 2020, le plan [#1jeunesolution](#) déployé pour prémunir les jeunes d'éventuelles conséquences de la crise sanitaire[5] a été doté de moyens inégalés, et poursuivi bien au-delà de ce que nécessitait l'objectif initial.

Dès 2020, on peut observer que les dispositifs de soutien à l'emploi des jeunes ont changé à la fois de nature et de dimension, avec des effets très nets sur le nombre de bénéficiaires et les budgets alloués. Si l'on additionne les dispositifs de contrats aidés, d'alternance et d'accompagnement renforcé, 900 000 jeunes bénéficiaient chaque année d'une mesure de soutien public au milieu de la dernière décennie, un peu plus de 1 million de 2017 à 2019, et plus de

1,4 million à partir de 2020 (Graphique 1). Fin 2024, le montant cumulé des dépenses engagées depuis 2020 atteindra environ 100 milliards d'euros.

Les résultats en termes d'emplois sont au rendez-vous : 612 000 créations d'emplois pour les jeunes de 15-24 ans depuis fin 2017, bien au-delà des 84 000 que la conjoncture aurait créées si la part des jeunes dans l'emploi était restée stable. Mais sur ce total, la hausse de 498 000 depuis fin 2019 s'explique presque exclusivement par la hausse du nombre d'apprentis (475 000). L'essentiel des créations d'emplois vient donc du soutien exceptionnel à l'apprentissage[6], avec cependant une forte incertitude quant à la réalité des créations nettes d'emplois car environ la moitié des contrats d'apprentissage se seraient substitués à d'autres formes de contrats, et que la pérennité de l'effet net sur l'emploi est incertaine si les subventions venaient à diminuer.

Graphique 1. Bénéficiaires d'un dispositif d'aide à l'emploi et chômage parmi les jeunes de 15-24 ans*



* Le chômage BIT est classiquement mesuré sur la tranche d'âge 15-24 ans tandis que les dispositifs de politique de l'emploi intègrent des jeunes jusqu'à 25 ans inclus.

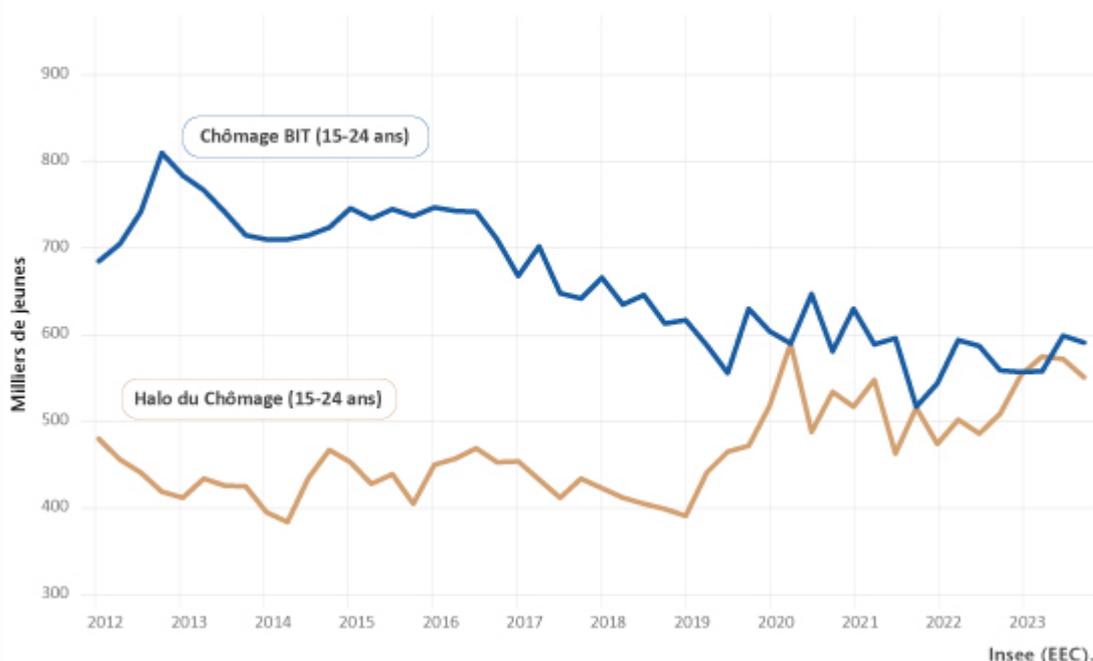
Note : outre le contrat d'apprentissage qui est isolé, les contrats aidés incluent : Contrat d'Avenir, Emplois d'Avenir, Contrat de génération, Contrat Unique d'Insertion-CAE, Parcours Emploi Compétences (PEC), Contrat Unique d'Insertion-CIE, Contrat de Professionnalisation Jeune, Aide à l'Embauche des Jeunes (AEJ). Les dispositifs d'accompagnement renforcé sont les suivants : Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS), Contrat de Volontariat pour l'Insertion (CVI), Contrat d'Autonomie, Garantie Jeune (GJ), Contrat d'Engagement Jeune (CEJ), Parcours d'Accompagnement Contractualisé vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA hors GJ). Des jeunes peuvent également bénéficier d'Emplois Francs ou de contrats d'insertion par l'Activité Économique (IAE), mais ils sont exclus ici faute d'information suffisante. Lorsque les dispositifs sont ouverts à des tranches d'âge au-delà des jeunes, la part des jeunes dans les stocks de bénéficiaires est estimée à raison de la proportion de jeunes dans les entrées de l'année.

Des effets décevants

Le tableau est beaucoup plus décevant du côté du chômage :

-51 000 chômeurs de 15 à 24 ans au sens du BIT depuis 2017, dont -39 000 depuis fin 2019 [7], soit à peine plus que ce que la conjoncture est à même d'expliquer. Et si le taux de chômage (le ratio chômeurs / actifs) a baissé, c'est surtout en raison de la hausse du dénominateur qui enregistre la transformation d'étudiants inactifs en apprentis, qui deviennent de ce fait actifs (cf. ci-dessous). Plus préoccupant : fin 2023 le nombre de NEETs [8] dépasse son niveau de fin 2019 alors que cette population est une priorité des politiques publiques, et le nombre de jeunes dans le [halo du chômage](#) augmente (Graphique 2).

Graphique 2. Jeunes de 15 à 24 ans chômeurs BIT et dans le halo du chômage



Au-delà de la déception, ces résultats interrogent et sont inquiétants en termes d'efficacité en regard de l'ampleur inédite des moyens mobilisés, surtout si l'on considère que la conjoncture du marché du travail était particulièrement favorable.

En toile de fond, la reconfiguration des politiques de soutien à l'emploi des jeunes peut être illustrée par la dynamique de trois grands groupes de dispositifs [9] :

- L'apprentissage s'est développé de façon vertigineuse,

au prix d'un coût par apprenti accru de 60 % (22 000€ en 2023) et d'un budget quadruplé depuis 2017. Depuis 2020, ces moyens sont concentrés sur les étudiants du supérieur, dont la probabilité d'insertion en emploi une fois diplômé est déjà excellente. En outre, les chômeurs profitent peu de ce boom, puisqu'ils représentent toujours moins de 6% des nouveaux apprentis en 2023.

- L'accompagnement renforcé, appuyé d'abord sur la Garantie Jeunes (GJ), puis sur le Contrat d'Engagement Jeunes (CEJ) depuis 2022, ainsi que sur le Parcours PACEA mis en œuvre par les Missions Locales, a soutenu en moyenne 440 000 jeunes par an depuis 2018, là encore un niveau très supérieur à celui atteint au début de la décennie 2010 avec les dispositifs d'alors.
- Enfin, si l'on excepte la parenthèse de la crise sanitaire, les contrats aidés classiques, destinés à des publics rencontrant d'importantes difficultés d'insertion sont descendus à leur plus bas niveau historique. On peut aussi noter que les deux seules années au cours desquelles le nombre de jeunes chômeurs au sens du BIT diminue significativement (2020 et 2021) sont contemporaines de l'Aide à l'Embauche des Jeunes [\[10\]](#) (Graphique 1).

Cette lecture descriptive ne constitue pas une évaluation de l'efficacité des dispositifs mais elle permet de formuler des hypothèses : d'un côté, les moyens de la politique de l'emploi ont été absorbés pour soutenir des publics très employables qui n'auraient pas pointé au chômage (apprentis de l'enseignement supérieur) surtout dans un marché du travail dynamique ; d'un autre côté, il est plausible que la substitution d'un accompagnement renforcé à des contrats aidés classiques n'ait pas porté les fruits espérés, et que la quasi absence des contrats aidés ait finalement pu être préjudiciable à l'insertion de certains jeunes.

Ces hypothèses permettraient d'expliquer à la fois le

dynamisme de l'emploi, la très faible baisse du chômage des jeunes et un taux de NEETs supérieur à celui qui prévalait en 2019.

Une évaluation précise de chacun de ces dispositifs apparaît urgente, afin de pouvoir concentrer les moyens budgétaires qui se raréfient sur les mesures les plus efficaces, d'autant plus que la remontée du chômage risque fort de toucher plus rapidement les jeunes qui entrent sur le marché du travail.

[1] OCDE (2009) *Des emplois pour les jeunes : France*.

[2] Les données utilisées dans ce paragraphe proviennent d'EUROSTAT, sur la période 2002-2022.

[3] Voir par exemple : Audrey FARGES, Raphaël FROGER (2023) Comment l'insertion en emploi six mois après un contrat aidé non marchand évolue-t-elle depuis 2015 ? » *Dares Analyses* n°11 ; Damien EUZENAT (2023) « Estimation de l'effet d'aubaine des contrats aidés. Enseignements d'une expérience quasi naturelle en France » *Dares, Document d'Études* n°269.

[4] COUR DES COMPTES (2022) [*Rapport Public Annuel*](#).

[5] Dossier du Presse du Plan #1JeuneSolution, p.3 (23 juillet 2020).

[6] Bruno COQUET (2023) « [Apprentissage un bilan des années folles](#) », *OFCE Policy Brief* n°117.

[7] -80 000 DEFM (Demandeurs d'emploi en fin de mois) catégories ABC de moins de 25 ans depuis 2017, dont seulement -30 000 pour la période 2020-2023

[8] Jeunes ni scolarisés, ni en emploi, ni en formation (*Not in Education, Employment or Training* en anglais).

[9] Les données d'emploi et de chômage portent sur la tranche d'âge 15-24 ans tandis que les données relatives aux dispositifs de politique de l'emploi portent sur la tranche 15-25 ans. De petits écarts comptables sont donc possibles entre les deux périmètres, qui n'influent qu'à la marge sur le diagnostic formulé ici.

[10] Cette aide n'était pas ciblée sur des jeunes en difficulté contrairement aux contrats aidés classiques.

Un Fonds Européen pour le Climat

[Jérôme Creel](#), [Fipaddict](#), [Clara Leonard](#), [Nicolas Leron](#) et [Juliette de Pierrebourg](#)

Comment sortir du dilemme entre épuisement planétaire et contraintes budgétaires dans lequel se trouvent les États européens ? Ces derniers sont pris en étau entre l'ampleur des investissements à réaliser pour respecter leurs engagements en matière de réduction des émissions carbone et la nécessité de respecter un équilibre budgétaire dicté par les règles européennes. Si ce dilemme n'est pas résolu, les gouvernements risquent de revoir à la baisse leurs ambitions climatiques. Sans assouplissement des règles budgétaires nationales, une seule voie est possible pour résoudre ce dilemme : celle d'un projet et d'un financement commun au niveau de l'Union européenne au travers de la création d'un [Fonds Européen pour le Climat](#)[1].

Les États membres de l'Union européenne font face à des injonctions contradictoires que la création d'un Fonds Européen pour le Climat participerait à atténuer, sinon à résoudre. D'un côté, ils doivent réaliser les investissements nécessaires pour respecter leurs objectifs de réduction des émissions carbone et atteindre l'objectif *net zéro* à l'horizon 2050. De l'autre, ils sont contraints par les règles budgétaires européennes et la remontée des taux, qui limitent leurs capacités d'endettement et de financement. Pris dans cet étau, les gouvernements ont, jusqu'ici, préféré abandonner leurs ambitions climatiques et privilégier la soutenabilité budgétaire. En France, le rabet de 2,1 milliards d'euros sur les crédits dédiés à l'écologie dans le cadre du décret d'annulation visant à tenir nos objectifs budgétaires en constitue l'illustration la plus frappante. Pour répondre à ce dilemme qui met en péril notre capacité à faire face au défi climatique, nous proposons la création d'un Fonds Européen pour le Climat. Chargé d'assurer le financement de la transition, il constituera un pas de plus vers une Europe unie autour d'un enjeu commun.

Les estimations du déficit actuel d'investissements pour atteindre les objectifs de décarbonation s'accordent sur des besoins additionnels significatifs : une fourchette basse autour de 2 à 3 % du PIB européen (cf. tableau). Ces besoins interviennent dans un contexte marqué par [un accord sur de nouvelles règles budgétaires européennes tout autant restrictives que les précédentes](#), et par la disparition à l'horizon 2026 des financements liés au plan de relance [Next Generation EU](#). Au total, ces nouvelles contraintes imposeraient aux États européens de réaliser des économies d'environ 2,5 points de PIB d'ici quatre ans, ce qui paraît difficilement tenable.

Tableau – Estimations des besoins additionnels d'investissement dans la transition écologique en Europe

Estimation (à prix constants)	Source
406 milliards d'euros (2,6% du PIB)	I4CE (2024)
360 milliards d'euros (2,3% du PIB)	Institut Rousseau (2024)
2% du PIB par an jusqu'en 2030, puis 1% jusqu'en 2050.	Bruegel (2022)
La Commission Européenne chiffre à 416 milliards d'euros (soit 2,6% du PIB) le besoin d'investissements en Europe jusqu'à 2030. À cela s'ajoutent 205 milliards d'euros additionnels (soit 1,3% du PIB) entre 2030 et 2050.	Commission européenne (2020) Commission européenne (2024)

Les investissements nécessaires pour assurer la transition ne sont pas tous rentables et certains, par essence, relèvent de l'échelle supranationale et du bien commun européen (cf. [Allemand et al., 2023](#)). Le Fonds pourrait orienter ses financements vers ces investissements qui sont, à l'heure actuelle, mal pris en charge tant par le secteur public que par le secteur privé. Un financement commun aurait de nombreux effets positifs : cela permettrait de réaliser des économies d'échelle, de répondre à la demande concrète des citoyens européens de voir des projets financés à l'échelle européenne, de coordonner et planifier l'effort de transition et de garantir que toutes les dépenses nécessaires aient lieu tout en réduisant leur poids budgétaire pour les États membres. Pour cela, il faudrait privilégier les subventions. D'autres outils pourraient être cependant envisagés en complément, tels que des prêts concessionnels aux États membres à des taux plus faibles que le taux de marché et des garanties de prêts (par exemple, ceux de la Banque Européenne d'Investissement).

Pour financer le Fonds, il faudra à la fois réfléchir à des ressources propres et au versement d'un capital par les États membres en fonction de clés de répartition adaptées à l'enjeu. Si de nouvelles ressources propres de l'Union Européenne pourraient être envisagées, elles risquent de ne pas suffire

ou d'être politiquement trop coûteuses pour être mises en place. L'expérience de NGEU ne plaide pas en faveur de cette solution : les ressources propres additionnelles pour rembourser la dette émise pour financer NGEU sont encore bien loin des attentes et des enjeux financiers (et passées assez largement sous silence dans [l'évaluation à mi-parcours de NGEU](#)). Il faudra donc avoir recours à un financement commun par les États membres. Il sera alors nécessaire de mener une négociation sur des clés de répartition entre États membres afin de déterminer les critères selon lesquels les fonds seront abondés puis alloués. Différents critères pourraient être envisagés et qui ne refléteraient pas simplement le poids économique ou de population de ces différents États. Le Fonds européen pour le climat pourrait être financé en priorité par les États membres ayant le plus de capacités budgétaires et les émissions historiques les plus importantes ; il pourrait bénéficier en particulier aux États dont les capacités sont trop limitées pour répondre convenablement au défi de la transition, et qui ont les besoins de financement les plus importants pour atteindre leurs cibles de réduction d'émissions. Une telle clé de répartition contribuerait à renforcer la symétrie entre les règles budgétaires et [des règles climatiques complémentaires](#) qu'il conviendrait de créer.

Envisager un Fonds Européen pour le Climat permettra à terme de mettre en place une stratégie de financement ordonnée et transparente de la transition écologique en nous forçant à chercher à résoudre le dilemme entre épuisement planétaire et budgétaire. En effet, la répartition de la charge entre l'échelle nationale et européenne, entre États membres, mais également entre le secteur public, les entreprises, le secteur financier et les ménages doit être le fruit d'une concertation. Elle devra mener à la définition d'une stratégie de financement évitant de faire peser des risques systémiques sur l'Europe, que ce soit par surcharge budgétaire ou par inaction climatique. [La note](#) dont ce texte est tiré met

également en avant la nécessité de développer des estimations des besoins de financement pour chaque pays européen avec une méthodologie harmonisée pour assurer une planification et développer une vision systémique.

Enfin, ce Fonds, en ciblant les investissements essentiels mais peu rentables, répondrait à l'appel des citoyens pour une action à l'échelle de l'UE en faveur des énergies renouvelables, notamment (cf. [Eurobaromètre 100](#) de l'automne 2023). Il pourrait également contribuer à « faire l'Europe », en renforçant la capacité budgétaire de l'UE, que les citoyens européens appellent de leurs vœux.

[1] Ce texte reprend les propositions et analyses d'un rapport publié par l'[Institut Avant-Garde](#) dans le cadre de la préparation des Élections européennes de juin 2024.

Effet de la réforme du RSA sur les chiffres du chômage ?

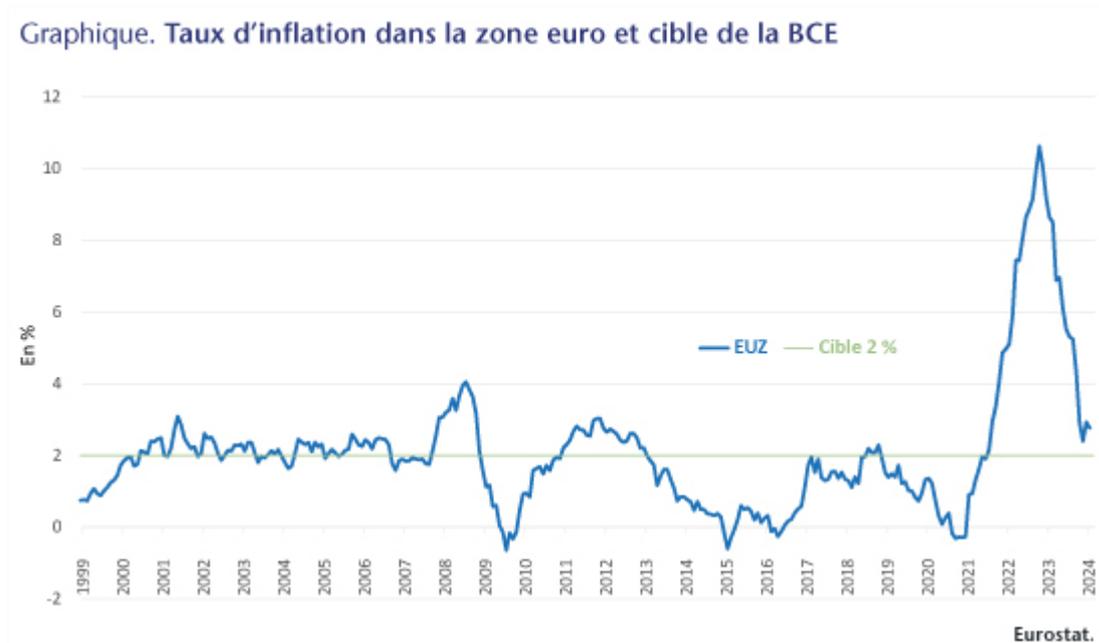
La prévision de printemps de l'OFCE pour l'économie française, publiée aujourd'hui, indique un taux de chômage prévu à 8,2 % fin 2024 et 8,1 % fin 2025. La réforme du RSA dans la Loi pour le plein emploi pourrait impacter le taux de chômage au sens du BIT, indicateur publié par l'Insee. Une possible modification du comportement des allocataires du RSA interrogés dans l'Enquête Emploi pourrait entraîner une variation du taux de chômage estimée entre 0,1 et 1,2 point. Par [Magali Dauvin](#)

La BCE doit-elle réviser sa cible d'inflation ?

[Christophe Blot](#) et [Francesco Saraceno](#)

Le taux d'inflation dans la zone euro poursuit sa baisse amorcée depuis plusieurs mois et s'élève à 2,6 % en février, bien en retrait du pic de 10,6 % atteint en octobre 2022 (graphique). L'inflation reste cependant encore supérieure à l'objectif de 2 % visé par la BCE, malgré le resserrement de la politique monétaire. Depuis l'été 2022, le taux de facilité de dépôt a été augmenté de -0,5 % à 4 %. Cette réduction de l'inflation s'explique largement par la disparition des facteurs qui l'avaient alimentée à partir de 2021 : goulets d'étranglement, prix de l'énergie, reprise post-pandémie. Ces facteurs n'ont plus d'impact significatif aujourd'hui. Mais concernant l'effet de la politique monétaire, il existe un large consensus parmi les économistes sur le fait que son délai de transmission à la demande, la croissance et la dynamique prend plusieurs trimestres^[1]. Par conséquent, le resserrement a commencé à produire son impact à partir de 2023 et devrait se poursuivre en 2024. La hausse des taux d'intérêt pèse sur la consommation, l'investissement et les dépenses publiques, contribuant à la baisse de l'inflation par un ralentissement de la demande globale. Cette situation contraste avec la période pré-Covid où l'inflation était restée inférieure à la cible pendant une période prolongée malgré les mesures expansionnistes – et notamment les mesures non conventionnelles – introduites par la BCE. Une telle

difficulté à atteindre la cible d'inflation soulève la question de la valeur numérique appropriée de cette cible. Le chiffre actuel de 2 % est-il trop élevé ou trop bas ?



Selon les dernières prévisions de l'Eurosystème, l'inflation resterait supérieure à 2 % en 2024 (2,7 %) et ne serait pas conforme à l'objectif avant 2025. La convergence progressive vers la cible observée en 2023 et le ralentissement économique ont conduit la BCE à stabiliser les taux directeurs mais aucune baisse des taux d'intérêt n'a été envisagée jusqu'à présent^[1]. Les marchés anticipent néanmoins qu'elle pourrait intervenir dans les prochains mois. Malgré la grande incertitude entourant l'activité économique et l'inflation, le consensus général des prévisionnistes est que l'épisode d'inflation est largement derrière nous. Il est donc temps de commencer à tirer des leçons non seulement de la récente hausse des prix mais aussi de la longue période qui l'a précédée, entre la crise financière mondiale de 2008 et 2019 quand la BCE était confrontée au problème inverse et tentait en vain de relever un taux d'inflation qui restait obstinément proche de la déflation.

Une discussion sur les objectifs de politique monétaire n'aurait pas été pertinente tant que l'inflation n'était pas maîtrisée. Les banques centrales auraient été accusées de changer les règles du jeu validant leur incapacité à atteindre leurs cibles ce qui aurait certainement nuit à leur crédibilité. Cependant, une fois que la cible est atteinte ou en voie de l'être, les banques centrales devraient faire le point sur les expériences récentes en matière d'inflation et de déflation et procéder à un réexamen de leurs objectifs.

Quelles leçons tirer des périodes récentes ?

Certains économistes dont le prix Nobel [Paul Krugman](#) et l'ancien économiste en chef du FMI [Olivier Blanchard](#), soutiennent que les banques centrales des économies avancées devraient reconsidérer leur cible d'inflation, en la portant de 2 à 3 %. Il convient de noter que cette cible d'inflation de 2 %, introduite en Nouvelle-Zélande en 1980, adoptée par la suite par presque toutes les grandes banques centrales (et notamment la Réserve fédérale, la Banque d'Angleterre et la Banque du Japon) n'a pas de fondement particulier. On a simplement considéré qu'il s'agissait d'un objectif suffisamment bas pour rassurer les marchés sur la stabilité des prix et minimiser le coût économique de l'inflation, tout en laissant une certaine marge d'ajustement, en cas de chocs négatifs. En effet, une récession peut provoquer une baisse de l'inflation, sans passer en territoire négatif et déclencher une spirale déflationniste.

Il existe essentiellement deux arguments en faveur d'un relèvement de l'objectif d'inflation souhaité. Le premier est contingent : alors que l'inflation est passée sans trop de douleur d'un niveau à deux chiffres il y a plus d'un an à des valeurs proches de l'objectif aujourd'hui, la ramener au niveau visé de 2 % pourrait s'avérer beaucoup plus lent et difficile. Nous pourrions rester bloqués avec des taux d'inflation fluctuant entre 2 et 3 %, voire légèrement supérieurs. Ces niveaux ne posent pas de problèmes

d'instabilité significatifs (en termes de désancrage des anticipations, par exemple) de sorte qu'il ne vaut peut-être pas la peine de payer le prix, en termes de croissance et de chômage, d'un retour forcé de l'inflation à 2 %.

La deuxième raison d'une révision de la cible pour le taux d'inflation est plus structurelle. L'objectif de 2 % a pu sembler raisonnable pendant la longue période de la grande modération lorsque la croissance stable du PIB s'accompagnait de fluctuations limitées du taux d'inflation. Toutefois, cette période d'apparente stabilité macroéconomique cachait des déséquilibres croissants tels qu'une tendance chronique à l'excès d'épargne et, par conséquent, des taux d'intérêt réels neutres de plus en plus bas [\[2\]](#).

Après 2008, nous sommes entrés dans une nouvelle phase où les déséquilibres sont apparus au grand jour et où les chocs macroéconomiques se sont accentués. Dans un contexte d'instabilité accrue, les banques centrales peuvent se trouver dans la nécessité de réduire significativement les taux d'intérêt. Si ces taux sont initialement modérés, le risque d'atteindre ce que les économistes appellent la borne inférieure effective (taux d'intérêt qui ne peuvent être abaissés en dessous de zéro ou de valeurs légèrement négatives) augmente. C'est la situation dans laquelle la Fed et la BCE se sont trouvées pendant toute la décennie 2010, devant recourir à des politiques non conventionnelles telles que l'achat d'actifs pour stimuler l'économie. Un objectif d'inflation plus élevé permettrait d'augmenter les taux d'intérêt dans des conditions normales et de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour les abaisser si nécessaire. Cette marge supplémentaire pourrait s'avérer précieuse dans le cas probable où les années à venir seraient marquées par une augmentation de l'instabilité macroéconomique et géopolitique. Andrade et al. (2021) montrent par exemple qu'une cible d'inflation de 1,4 % est compatible avec le taux réel neutre de 2,8 %, estimé avant 2008 [\[3\]](#). Le taux d'intérêt réel neutre

à court terme (ou *r-star*) correspond au taux qui prévaudrait lorsque le taux d'inflation est stable et que l'économie est au plein emploi. Une diminution d'un point de ce taux réel neutre devrait conduire la banque centrale à réviser à la hausse son objectif d'inflation de 0,8 point. Selon les estimations révisées de [Holston, Laubach et Williams \(2023\)](#), le taux réel neutre en zone euro s'élèverait actuellement à -0,7 %, ce qui suggère une cible optimale de 2,8 %.

En outre, des facteurs structurels tels que la transition écologique pourraient conduire à des taux d'inflation structurellement plus élevés dans les années à venir, par exemple en raison du renchérissement des coûts associés aux combustibles fossiles [\[4\]](#). Inversement, certains soutiennent que la stagnation séculaire n'est peut-être pas terminée [\[5\]](#). S'obstiner à viser une inflation de 2 % pourrait nécessiter de longues périodes de resserrement monétaire, ce qui entraverait les investissements dans les énergies renouvelables et perpétuerait paradoxalement les tensions inflationnistes liées à la transition.

À ces arguments raisonnables en faveur d'un objectif d'inflation plus élevé, ceux qui s'opposent à sa révision en avancent d'autres tout aussi raisonnables. Le plus important est que, dans un monde comme celui des banques centrales où la crédibilité est essentielle, modifier l'objectif d'inflation au cours du processus de réduction de l'inflation pourrait être dévastateur et constituerait en fait un aveu d'impuissance. D'ailleurs, quelle crédibilité peut avoir une banque centrale qui annonce un objectif d'inflation de 3 % alors qu'entre 2008 et 2020, elle n'a pas été capable de la relever de 1 % à 2 % ? Un autre argument, récemment avancé par [Martin Wolf](#) à propos du Royaume-Uni, est que les banques centrales ont un biais implicite et sont plus réticentes à resserrer la politique monétaire quand l'inflation augmente qu'à l'assouplir quand elle diminue. Cela conduit à un niveau global d'inflation légèrement supérieur à la cible et rend

dangereux les appels à des objectifs plus élevés. Cet argument ne semble guère s'appliquer à la situation actuelle. Au contraire, l'expérience des 25 années d'existence de l'euro indique un biais déflationniste.

Pour cette fois-ci, il n'y a pas grand-chose à faire et nous devons nous résigner à subir les coûts de cet engagement malavisé des banques centrales en faveur d'un objectif d'inflation de 2 % par le biais d'une restriction monétaire, au lieu de recourir à un mélange de politiques plus appropriées. La politique budgétaire devrait être prête à atténuer ces coûts par des politiques de revenus et de redistribution fiscale permettant de protéger les agents économiques les plus vulnérables.

Les banques centrales contrôlent-elles vraiment l'inflation ?

Ce débat ne doit pas occulter la question de la capacité de la BCE à contrôler l'inflation. La récente poussée d'inflation et la tâche difficile des banques centrales pour la ramener à 2 % font écho aux difficultés déjà mentionnées de ces mêmes banques centrales à augmenter l'inflation à 2 % lorsque celle-ci était durablement basse au cours de la dernière décennie. Nombreux sont ceux qui, dès le début de l'épisode inflationniste actuel, ont affirmé que le resserrement monétaire n'était pas la bonne approche pour lutter contre l'inflation^[6] ; d'autres outils microéconomiques plus ciblés auraient été plus efficaces – notamment parce que la politique monétaire est caractérisée par de longs délais de transmission – et moins douloureux pour lutter contre une inflation structurelle résultant davantage de déséquilibres sectoriels que d'une surchauffe généralisée. Cependant, que ce soit en raison de l'inertie des gouvernements, comme d'habitude heureux d'attribuer des décisions impopulaires à la BCE, ou de vieux réflexes monétaristes qui, bien que minoritaires dans les milieux universitaires, restent influents dans le débat public ("l'inflation est toujours causée par trop d'argent pour trop peu de biens"), les banques centrales ont été les

principaux protagonistes de la lutte contre l'inflation.

En d'autres termes, l'offre et la demande, les éléments micro et macro-économiques interagissent pour déterminer un taux d'inflation moyen dont les causes sont multiples. L'inflation et la déflation sont des phénomènes complexes qu'il vaut mieux aborder avec une pluralité d'instruments et la politique monétaire seule n'est peut-être pas assez efficace. Cela peut avoir deux conséquences. Premièrement, la coordination des politiques monétaires et budgétaires pourrait améliorer la capacité à atteindre la cible. Deuxièmement, si la banque centrale n'est pas toute puissante pour combattre un phénomène qui dépend d'autres causes, il peut être plus raisonnable de ne pas viser un point d'inflation mais une zone cible.

L'annonce d'une fourchette est certainement plus réaliste car les banques centrales ne peuvent pas atteindre les 2 % avec une précision d'orfèvre. Il existe toujours de nombreuses sources d'incertitudes liées à l'efficacité de la politique monétaire, à ses délais de transmission, aux chocs futurs, à la relation entre l'activité et les prix (la pente de la courbe de Phillips). En outre, la mesure de l'inflation repose sur certaines hypothèses qui rendent cette estimation imparfaite et sujette à des erreurs pouvant provenir de la décomposition des effets qualité et prix, de la prise en compte de toutes les dimensions du coût de la vie... Ces incertitudes affectent les données statistiques d'inflation et peuvent à terme remettre en cause la crédibilité de la banque centrale. Enfin, une fourchette permettrait également à la BCE de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour gérer les compromis entre ses objectifs. Bien sûr, l'une des critiques formulées à l'encontre d'une bande à l'intérieur de laquelle l'inflation pourrait fluctuer est qu'elle est moins précise, ce qui pourrait nuire à la crédibilité de la banque centrale [\[7\]](#). Mais l'argument de la crédibilité peut être utilisé dans l'autre sens. Quelle est la crédibilité d'une banque centrale qui rate quasi-systématiquement sa cible ?

[1] Lors de la conférence de presse qui a suivi le Conseil des Gouverneurs du 25 janvier, Christine Lagarde déclarait qu'« il était prématuré de discuter de baisse des taux ».

[2] Voir [le chapitre 2](#), des perspectives économiques du FMI d'avril 2023.

[3] Voir Andrade, P., Galí, J., Le Bihan, H., & Matheron, J. (2021). Should the ECB adjust its strategy in the face of a lower r^* ?. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 132, 104207

[4] Voir [ici](#).

[5] Voir [ici](#).

[6] Voir [ici](#) ou [ici](#).

[7] Ehrmann (2021) montre que les anticipations d'inflation ne sont pas moins bien ancrées dans les pays ayant adopté une zone cible et que la crédibilité semble même être améliorée. Voir "Point targets, tolerance bands or target ranges? Inflation target types and the anchoring of inflation expectations." *Journal of International Economics*, 132, 103514.

[1] Voir le [Blog de l'OFCE](#) pour une brève revue de la littérature.

Comment verser de l'argent aux pauvres ? L'injonction au travail, au risque de la pauvreté

[Guillaume Allègre](#)

Comment aider les pauvres ? La question se pose depuis au moins les débuts de l'économie comme discipline. En 1798, le fameux *Essai sur le principe de population* de Malthus avait pour objectif initial « d'expliquer l'échec constant des efforts effectués par les classes plus élevées pour secourir les classes pauvres ». En 1817, Ricardo défend dans [Des principes de l'économie politique et de l'impôt](#) l'abolition de la loi élisabéthaine sur les pauvres (1601) qui déléguait aux paroisses l'aide aux pauvres. Pourquoi la pauvreté persiste-t-elle malgré l'accroissement des richesses ? Comment réformer les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ? Ce sont deux questions classiques de l'économie politique, notamment chez les économistes britanniques. À l'époque, ce débat a eu un impact sur les politiques publiques. La *Poor Law*, critiquée à la fois par Malthus et Ricardo pour ses effets contreproductifs fut réformée en 1834 dans le sens d'un très fort durcissement : les pauvres devaient alors travailler dans des maisons de travail où les conditions de vie ne devaient pas être meilleures que celle du travailleur le plus pauvre en dehors de ces maisons. Comme on le sait aujourd'hui, cette réforme a beaucoup aggravé les conditions des plus pauvres, sans améliorer celles des moins pauvres (contrairement à ce qu'espéraient Malthus et Ricardo pour qui l'ancien système était contreproductif pour tous, même pour les plus pauvres). Les *Poor Laws* furent abolies en 1948 et remplacées par un système de protection sociale moderne d'assurance et d'assistance sociale.

La question de l'aide aux pauvres se pose toujours aujourd'hui et même parfois dans des termes qui peuvent résonner, par exemple lorsque l'on discute du renforcement de la conditionnalité de l'aide sociale en termes d'obligation de travail. Dans le document de travail [Les nouvelles lois sur les pauvres \(1989-2023\) : l'injonction au travail, au risque de la pauvreté ?](#), j'analyse les politiques de lutte contre la pauvreté par l'emploi et les politiques de lutte contre la pauvreté des travailleurs de la mise en place du RMI en 1989 à aujourd'hui, ainsi que les justifications économiques avancées pour les défendre ou les analyser.

Aujourd'hui tous les pays européens versent une aide monétaire aux plus défavorisés, même aux actifs capables de travailler. La question « comment verser de l'argent aux pauvres ? » ne devrait donc pas être provocatrice : puisque tous les pays européens versent de l'argent aux pauvres, c'est bien qu'il existe un certain consensus sur la légitimité de verser de l'argent aux personnes sans ressources monétaires. De plus, dans tous les pays européens, les revenus minima sont versés selon trois caractéristiques : (1) de manière familialisée en tenant compte des revenus de tous les membres du foyer ; (2) sous conditions d'efforts d'insertion sociale et professionnelle ; (3) de façon dégressive selon le revenu. Du débat sur le revenu universel, les revenus minima n'ont ainsi retenu aucune des trois caractéristiques : (1) individuel ; (2) inconditionnel ; (3) universel. Pourquoi ? On peut défendre les caractéristiques actuelles des minima par leur cohérence avec la justification principale de l'aide : le droit à la dignité qui se traduit en un devoir d'assistance ([Comment verser de l'argent aux pauvres ? Dépasser les dilemmes de la justice sociale \(PUF, 2024\)](#)). Cela justifie la dégressivité et la prise en compte des ressources familiales car les ressources propres ou familiales diminuent le besoin d'assistance. De plus, la justification par la dignité, dont le ressort est d'ordre relationnel (la dignité se juge dans le regard d'autrui), plaide pour un devoir de réciprocité minimal

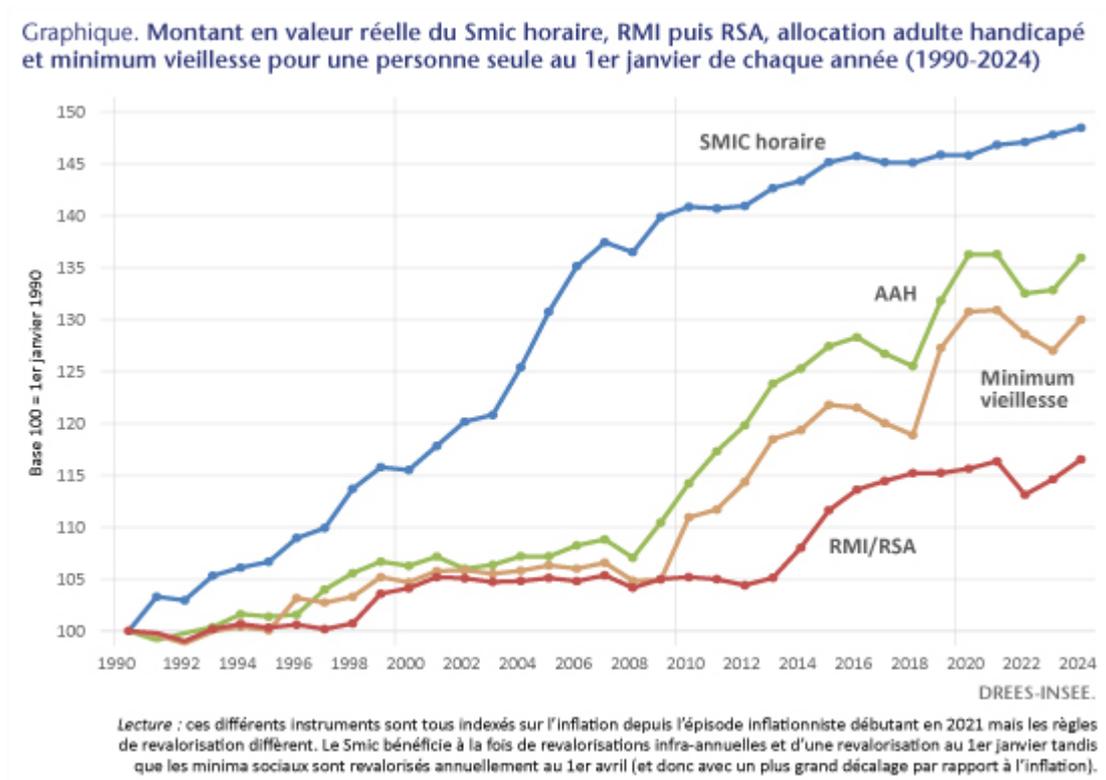
à l'image de la conditionnalité du RMI telle que mis en place en 1989.

Si l'on entend prendre l'objectif de lutte contre la pauvreté au sérieux, il faudrait revenir à l'esprit de 1989 pour lequel c'est le revenu qui insère (*revenu minimum d'insertion*). À l'époque, pour les législateurs, la trappe à pauvreté n'était pas la contre-productivité des politiques de lutte contre la pauvreté, comme chez Malthus et Ricardo mais la pauvreté elle-même. La pauvreté est à la fois définie comme le manque de ressources monétaires, et causée par un manque de ressources dans un sens plus large (compétences, capitaux divers, capacité d'investissement...). Ceci donne lieu à un cercle vicieux de la pauvreté documenté par les sciences sociales, la littérature et le cinéma. Dans ces conditions, lutter contre la pauvreté doit passer par l'apport de ressources monétaires et non monétaires (éducation, santé, mobilité) à ceux qui en manquent.

En théorie, l'accès au marché du travail peut représenter une ressource. En pratique, la lutte contre la pauvreté par l'emploi relève de la quadrature du cercle ([Allègre et Périvier, 2005](#)). Comme désincitation et redistribution ne sont que les deux faces de la même pièce, l'instrument redistributif a toujours un problème : ciblé sur les travailleurs pauvres, il réduit les incitations à sortir de la pauvreté laborieuse ; ciblé sur le Smic à temps-plein, il touche peu les pauvres en emploi précaire et à temps-partiel. Le débat est le même depuis la création de la prime pour l'emploi en 2001. La seule solution pour préserver les incitations pour tous est de diminuer la redistribution. C'est ce qui s'est passé depuis 1990 : le niveau du minimum social par rapport au Smic a été réduit (Graphique). Le discours sur l'incitation semble avoir eu comme conséquence de réduire le niveau relatif des revenus du chômage et de l'inactivité.

De plus, la loi plein-emploi récemment votée renforce la conditionnalité du RSA et prend ainsi le risque de

l'augmentation du non-recours et donc d'accroître davantage la pauvreté et son intensité (voir [« Solidarité sous condition », 2023](#)).



Le repli du temps partiel dans l'emploi des femmes : quelques constats et interrogations

[Françoise Milewski](#)

Le développement de l'emploi à temps partiel des femmes avait été une caractéristique majeure des décennies 1980 et 1990. De l'ordre de 16 à 17 % dans les années 1970, la part du temps partiel dans l'emploi des femmes avait bondi jusqu'à 32,6 % à

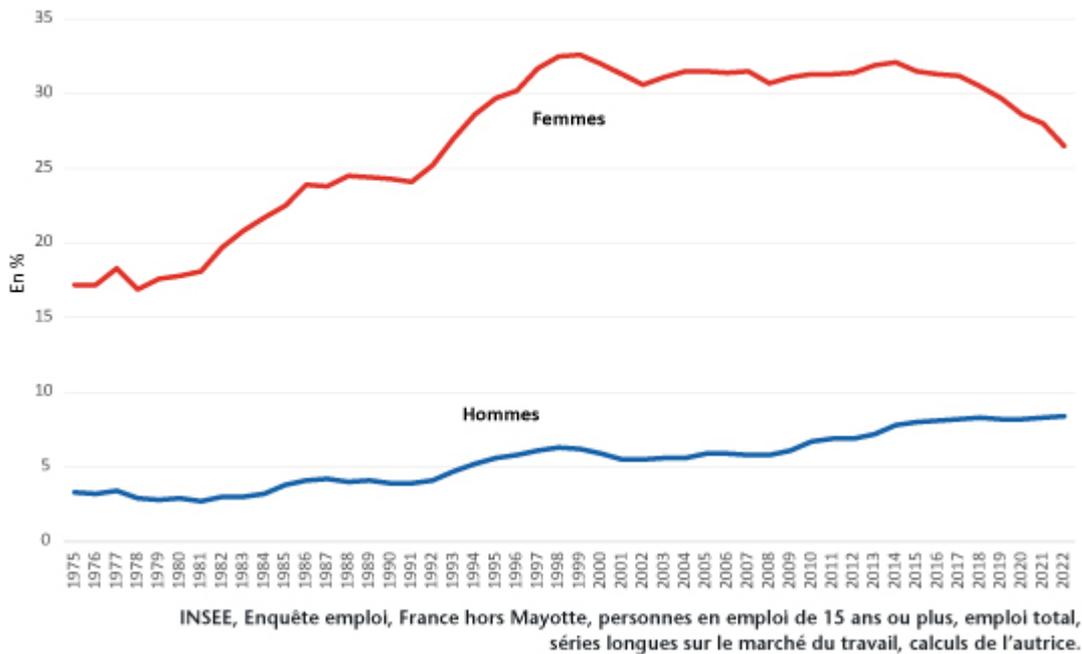
la fin des années 1990, sous l'effet de politiques publiques (incitations financières aux entreprises). Ces politiques sont devenues neutres à partir des années 2000 mais la proportion est restée élevée, supérieure à 30 % – et même un peu au-delà – durant toute la décennie qui a suivi. La concentration de l'emploi des femmes dans des secteurs (commerces, services) plus fortement pourvoyeurs de temps partiel que dans les autres secteurs (industrie, construction) explique ce maintien à niveau élevé. L'importance du temps partiel est ainsi devenue au fil des ans une des caractéristiques de l'insertion des femmes dans l'emploi avec des conséquences d'une part en termes de revenus, d'autre part de conditions de travail dégradées lorsque les horaires sont atypiques, que l'amplitude est étendue par de multiples coupures, que l'organisation du temps est fluctuante et sans prévisibilité.

La tendance s'inverse à partir de 2017 mais on pouvait en déceler les prémices à partir de 2014. En 2022, le temps partiel représente 26,5 % de l'emploi des femmes.

Dans le même temps, la part de l'emploi à temps partiel des hommes progresse tendanciellement, sans rupture (8,4 % en 2022). L'écart avec celle des femmes demeure massif, bien qu'en repli (18,1 points en 2022 contre 26,4 points en 1999 à son maximum) (graphique).

On peut se demander ce que signifient ces mouvements récents. Témoignent-ils de ruptures ou de consolidations ? Peut-on parler d'améliorations, de rééquilibrages ? Ce billet résume les constatations et interrogations qui sont développées dans l'étude [Le repli du temps partiel dans l'emploi des femmes : quelques constats et interrogations.](#)

Graphique. Part du temps partiel dans l'emploi



Cette baisse du taux de temps partiel des femmes sur les 5 dernières années ne provient pas d'un simple effet de calcul de ratio. Le nombre d'emplois à temps partiel diminue depuis 2014 et le mouvement s'est accentué depuis 2017. Le nombre d'emplois à temps complet augmente depuis le début des années 2000 et surtout depuis 2017. Ces deux évolutions se cumulent. Pour les hommes, l'emploi à temps complet est moins dynamique que celui des femmes et l'emploi à temps partiel progresse.

Les incertitudes liées à la crise sanitaire conduisaient à éviter de sur-interpréter les données de 2020 et 2021. Mais le recul est désormais plus grand. Le rééquilibrage de l'emploi des femmes se confirme.

Les évolutions récentes de l'emploi des femmes témoignent-elles de ruptures ou de consolidations ? Peut-on parler d'améliorations, de rééquilibrages ? Deux lectures sont possibles, qui laissent cependant ouvertes de nombreuses questions quant à l'ampleur des phénomènes en cours et donc quant à l'avenir.

Deux lectures croisées

Deux lectures croisées peuvent être faites de ces évolutions.

La première lecture consiste à mettre en avant que le fait que les femmes ont pleinement profité de la bonne conjoncture de l'emploi, surtout depuis 2019 où le dynamisme des créations d'emplois dans le secteur marchand est allé au-delà de ce que laisserait supposer l'évolution de l'activité. Malgré la réduction du nombre d'emplois à temps partiel, le nombre global d'emplois s'est accru grâce à la progression du nombre d'emplois à temps complet.

Des performances scolaires en hausse constante chez les jeunes femmes conduisent à une amélioration progressive de la qualification des emplois. Or la part du temps partiel s'amenuise au fur et à mesure que l'on monte en qualification.

Dans le même temps, l'emploi des hommes à temps complet a été moins dynamique et l'emploi à temps partiel s'est accru. Les hommes travaillant de plus en plus dans le tertiaire, ils sont aussi désormais de plus en plus déterminés par la nature des emplois proposés dans ce secteur, en particulier lorsqu'il s'agit d'emplois peu qualifiés. Le niveau du total des emplois des hommes s'accroît moins que celui des femmes.

Le développement de l'apprentissage depuis 2019, qui concerne de plus en plus de femmes, a eu un impact significatif sur l'emploi. Mais la progression du temps complet des femmes demeure plus forte que celle des hommes si l'on corrige de l'apprentissage, même si l'ampleur est moindre.

La seconde lecture met en valeur la lenteur des processus et les risques de retournement qui en découlent.

Les effets des meilleures performances scolaires des jeunes femmes sont limités parce que leurs diplômes sont moins bien valorisés. L'accès à l'encadrement demeure moindre que celui des jeunes hommes tandis que leur part parmi les peu qualifié.e.s reste élevée. La « surqualification » est le signe de cette distorsion.

L'orientation vers des filières de formation moins valorisées

pèse aussi pour expliquer la moindre « rentabilité » des diplômes obtenus.

La non-reconnaissance des qualifications et savoir-faire joue enfin, tout particulièrement dans les métiers à prédominance féminine comme ceux du soin ou des services à la personne où les compétences pour s'occuper d'autrui sont censées être innées. La crise sanitaire avait révélé le décalage entre l'utilité sociale des métiers essentiels et leurs faibles reconnaissance et valorisation salariale.

De plus, les discriminations dans les déroulements de carrière continuent de peser et expliquent la moindre progression au fil de l'âge. Cette tendance est accentuée pour celles qui connaissent des interruptions et des parcours discontinus.

Parmi les jeunes en tout début de carrière, les mieux formés donc, la durée des temps partiels s'est allongée, mais davantage pour les hommes que pour les femmes. La majorité de celles et ceux qui sont à temps partiel souhaiterait travailler à temps plein... et les jeunes femmes sont plus nombreuses que les jeunes hommes à le vouloir. Cette aspiration à travailler davantage est cependant en recul (surtout pour les hommes), laissant supposer que l'allongement des durées compense l'insatisfaction.

Les inégalités résistent donc. Malgré la convergence des taux de temps partiel, l'écart entre les femmes et les hommes demeure très important. La hausse du niveau d'éducation des jeunes femmes n'a pas suffi et ne suffira pas, à elle seule, pour surmonter les inégalités, compte tenu des freins et des discriminations qui s'exercent dès l'embauche puis dans la carrière. La lenteur des progrès peut donc faire craindre un risque de réversibilité si la conjoncture de l'emploi se dégrade.

Il peut paraître paradoxal qu'au moment même où le niveau du temps partiel recule, la pauvreté s'étende. En réalité,

l'amélioration en moyenne masque des inégalités persistantes entre les salarié.e.s très qualifié.e.s, dont les carrières sont en général continues, et celles et ceux qui cumulent faibles qualifications, temps partiel, bas salaires (mensuels mais aussi horaires puisque les emplois à temps partiel sont sur-représentés dans le Smic et les bas salaires) et parfois carrières discontinues. Précarité, sous-emploi durable et bas revenus conduisent à une pauvreté en emploi, qui est surtout le lot des femmes. Celles-ci, surtout lorsqu'elles élèvent seules leurs enfants, sont les nouveaux publics des associations de secours. Leur situation s'est aggravée avec le choc d'inflation. Les moyennes masquent donc une polarisation croissante, y compris parmi les femmes.

Le Green Deal dans l'agriculture (II) : enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale

[Sandrine Levasseur](#)

Le 30 janvier 2023, l'OFCE a organisé une Conférence-débat sur le thème du « [Green Deal dans l'agriculture](#) ». L'objectif était d'aborder les principaux enjeux du Pacte vert européen en faisant se côtoyer divers experts académiques (Jacques Le Cacheux, Université de Pau ; Hervé Guyomard, INRAE ; Christophe Bureau, AgroParisTech ; Carine Barbier, CNRS-CIRED; une représentante de la Commission européenne Marion Maignan,

et un représentant du monde agricole Guillaume Cabot du syndicat des Jeunes Agriculteurs). Cette matinée, fructueuse, a donné lieu à un appel à contributions pour publication dans *La Revue de l'OFCE*. Quatre articles en sont l'aboutissement et constituent le dossier [« Agriculture européenne : enjeux de souveraineté et de soutenabilité environnementale »](#).

Au regard des manifestations d'agriculteurs qui ont débuté en janvier 2024 en France et dans plusieurs pays de l'Union européenne, ce dossier revêt une actualité toute particulière. Nul doute aussi qu'au [Salon international de l'Agriculture](#) qui se déroule à Paris du 24 février au 2 mars 2024, les discussions à propos du *Green Deal* seront très présentes.

Le *Green deal* : définition et état d'avancement dans l'agriculture

Lancé en décembre 2019, le *Green Deal*¹ formule des ambitions importantes en matière climatique et environnementale pour l'Union européenne (UE). Son objectif ultime consiste à faire de l'Europe le premier continent neutre en émissions de gaz à effet de serre (EGES) d'ici 2050 tandis que, de manière intermédiaire, il est prévu une baisse de 55 % des EGES en 2030 par rapport à 1990.

Dans le secteur agricole, la stratégie *Farm-to-Fork* ou « De la ferme à la fourchette » constitue la pierre angulaire de la transition vers des modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement, de sa biodiversité et de la santé des citoyens européens. Formulée en mai 2022 par la Commission européenne, cette stratégie définit des objectifs quantitatifs à l'horizon 2030 tels que diviser par deux le recours aux pesticides, aux engrais chimiques et aux pesticides, consacrer 25 % des terres agricoles à l'agriculture biologique ou encore laisser 4 % des terres improductives (jachère, haies, mares, etc).

Quatre ans plus tard, plusieurs événements dont la Loi de restauration de la nature (votée en juin 2023, mais [vidée de sa substance](#)) et la suspension de certains objectifs quantitatifs tels que [la réduction de l'usage des pesticides](#) et [la mise en jachère](#) (en février 2024, par la Commission européenne suite aux manifestations d'agriculteurs), montrent à quel point le *Green deal* ne fait pas consensus, et en premier lieu au sein du monde agricole.

Ce dossier de la *Revue de l'OFCE* dédiée à l'agriculture arrive à point nommé en apportant des éléments d'éclairage sur les grandes questions et interrogations qui entourent le *Green Deal*.

Des éclairages utiles à propos du *Green deal*

L'article de Thierry Pouch et Marine Raffray « **Éclipse puis résurgence de la souveraineté alimentaire: une approche en termes d'économie politique** » propose une mise en perspective historique d'une notion clé, celle de souveraineté alimentaire, dont le renouveau, déjà amorcé avec la pandémie de 2020, est devenu patent depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les auteurs y montrent comment la politique agricole commune (PAC), mise au service de la volonté de réduire les dépendances alimentaires de ce qui était alors la Communauté européenne, a permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire mais aussi de faire de la Communauté une grande puissance exportatrice, notamment en céréales. L'article souligne toutefois que la recherche de l'indépendance en matière de production des biens alimentaires s'est accompagnée d'un accroissement des dépendances en termes d'intrants, notamment en protéines végétales et engrais chimiques². En outre, si le contexte géopolitique actuel est propice à la résurgence de la notion de souveraineté alimentaire, cette notion ne fait cependant pas consensus. En témoignent, notamment, les Plans stratégiques nationaux des États membres censés décliner sur chacun des 27 territoires, les grands

principes d'une nouvelle PAC plus « verte », en vue de se conformer aux principes du *Green Deal*. Comme le soulignent les auteurs, la société est traversée par des oppositions entre ceux qui arguent que respecter le *Green Deal* permettra de résorber la dépendance aux engrais chimiques (et donc restaurera notre souveraineté en amont) et ceux qui avancent qu'un moindre recours aux engrais portera préjudice aux rendements des productions agricoles (et donc mettra à mal notre souveraineté en aval). Plus généralement, ce sont les pratiques agro-écologiques que le *Green Deal* promeut qui font l'objet d'attaques par ceux qui sont opposés au verdissement de l'agriculture européenne³.

Deux articles du dossier s'intéressent spécifiquement aux « outils » disponibles pour atteindre les objectifs du *Green Deal* dans l'UE. Tout d'abord, Hervé Guyomard, Louis-Georges Soler et Cécile Détang-Dessendre, dans « **La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du Pacte vert : mécanismes économiques et points de tension** » quantifient l'impact de la mobilisation conjointe de trois leviers que sont l'extensification de l'agriculture européenne, la réduction des pertes et gaspillages, la diminution des produits carnés dans nos régimes alimentaires. Leurs résultats, obtenus dans le cadre d'un modèle en équilibre partiel, corroborent, globalement, ceux des précédentes études : la mise en place du *Green Deal* aura pour effet de réduire les productions agricoles européennes, de modifier les prix relatifs et d'augmenter les importations en provenance des pays tiers. Les EGES liées aux productions européennes seraient fortement diminuées bien que partiellement compensées par les émissions contenues dans les importations. La biodiversité serait accrue. L'article souligne ainsi les points de tension induits par une agriculture plus respectueuse de l'environnement, qui contribuerait à lutter contre le réchauffement climatique mais au risque de dégrader la balance commerciale en produits agroalimentaires. Cependant, les auteurs argumentent que ce constat ne peut

suffire pour affirmer que la souveraineté alimentaire de l'UE serait menacée : les (in-)dépendances amont/aval doivent être reconsidérées et, éventuellement, accompagnées de mesures correctrices. Ensuite, l'article de Sandrine Levasseur, « **Reducing EU cattle numbers to reach greenhouse gas targets** », évalue plus particulièrement l'impact d'une réduction du cheptel bovin dans les pays de l'UE en vue de répondre à la baisse des EGES sous-tendue par le *Green Deal*. Cette option radicale de lutte contre le réchauffement climatique a notamment fait l'objet de propositions par les gouvernements irlandais et néerlandais ainsi que par la [Cour des Comptes en France](#). Le principal argument qui préside à la réduction des effectifs bovins est leur forte responsabilité dans les EGES du secteur agricole, essentiellement du fait de leur émission de méthane. Une mise à contribution de 30 % de ces effectifs à l'objectif 2030 de réduction des EGES aurait un impact notable sur le cheptel bovin de l'UE ainsi que sur la consommation de viande bovine des citoyens européens en l'absence de substitution par les importations. Finalement, l'article aborde la question des solutions technologiques disponibles et des modèles de production agricoles possibles comme alternatives à une réduction drastique des effectifs bovins. Des choix sont – et seront – inéluctables.

Le dossier se conclut par l'article de Jacques Le Cacheux dont le titre, « **Agriculture 'durable' et alimentation 'saine' en Europe : De la ferme à la fourchette..., un très long chemin** », résume bien la difficulté de la tâche. Certes, chacun, et en premier lieu, le milieu agricole, reconnaît la nécessité d'une agriculture au service d'une alimentation « saine ». Pour autant, les intérêts contraires – voire divergents – compliquent le chemin vers cet objectif, tout particulièrement dans un contexte géopolitique dont les conséquences en termes d'inflation des biens alimentaires et la crainte de la perte de souveraineté alimentaire sont prégnantes. L'article rappelle de manière exhaustive, et souvent chiffrée, ce que nous avons à gagner en changeant de systèmes de production

agricole et de consommation alimentaire (e.g. une meilleure qualité de l'eau, un recul de l'obésité, l'augmentation de la biodiversité, etc.) et comment la PAC, qui a longtemps financé et encouragé l'intensification des productions agricoles, peut y contribuer. Notamment, l'auteur appelle à un véritable verdissement de la PAC, soulignant que les aides actuelles aux pratiques agro-environnementales ne représentent, en moyenne, que quelques pourcentages du revenu des agriculteurs français. Mais, et c'est là la partie la plus complexe d'une stratégie de changement systémique, il faut aussi faire évoluer rapidement les consommations alimentaires (notamment, en réduisant la consommation des produits carnés), ce qui nécessite la mise en place de politiques publiques proactives. À ce titre, au-delà des campagnes d'information, de l'éducation scolaire, de labels nutritionnels et environnementaux plus explicites, l'auteur propose de mobiliser l'outil fiscal en généralisant la taxe « soda » aux contenus qui augmentent les risques sanitaires et en appliquant aux produits alimentaires une taxe environnementale tenant compte des EGES tout le long de la chaîne de production.

Le dossier, au travers de ses quatre articles, proposent donc des pistes de réflexion sur la façon de mieux articuler productions agricoles, consommations alimentaires et environnement. Dans chacun des articles, les questions relatives à la souveraineté alimentaire, aux dépendances, au recours aux importations y sont présentes, *a minima* implicitement. De même, la transition vers d'autres systèmes de production agricole y est discutée, selon des variantes palpables d'un article à l'autre. En ce sens, le dossier propose un aperçu des discussions en cours sur les nouveaux modèles agricoles possibles.

Footnotes

1. Levasseur S. (2023), « [Le Green Deal dans l'agriculture](#)

[: quelques éléments de cadrage](#) », *Blog de l'OFCE*, 26 janvier 2023.

2. Sur la dépendance aux intrants, voir aussi le chapitre de S. Levasseur "Sécurité alimentaire et autonomie stratégique de l'Union européenne", in [L'économie européenne 2023-2024, Éditions La découverte.](#)
3. D'un point de vue géopolitique, la dépendance de l'UE aux intrants a aussi son importance selon qu'il s'agit des protéines végétales (dont les importations sous forme de tourteaux de soja proviennent à plus de 80 % du Brésil et de l'Argentine) ou des engrais chimiques (importés à hauteur de 30 % de Russie avant le conflit russo-ukrainien et fortement réduits mais pas totalement annulés depuis lors). Voir S. Levasseur (op.cit) pour une analyse des réponses de l'UE à la dépendance aux intrants.