

VARIA

ofce

OFCE

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs français et étrangers, auxquels s'associent plusieurs *Research fellows* de renommée internationale (dont trois prix Nobel). « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil préside l'OFCE depuis 2011, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Le président de l'OFCE est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président

Philippe Weil

Direction

Estelle Frisquet, Jean-Luc Gaffard, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Comité de rédaction

Christophe Blot, Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Gérard Cornilleau, Jean-Luc Gaffard, Éric Heyer, Éloi Laurent, Jacques Le Cacheux, Françoise Milewski, Lionel Nesta, Hélène Périvier, Mathieu Plane, Henri Sterdyniak, Xavier Timbeau

Publication

Philippe Weil (directeur de la publication), Gérard Cornilleau (rédacteur en chef), Laurence Duboys Fresney (secrétaire de rédaction), Najette Moumimi (responsable de la fabrication)

Contact

OFCE, 69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel. : +33(0)1 44 18 54 87
mail : revue@ofce.sciences-po.fr
web : www.ofce.sciences-po.fr

VARIA

Les États-Unis naguère, l'Europe aujourd'hui	5
<i>Conférence Nobel prononcée à Stockholm le 8 décembre 2011</i>	
Thomas J. Sargent, traduit de l'américain par Jacques Le Cacheux	

DOSSIER : COÛT DU TRAVAIL ET EMPLOI

Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales	59
Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty	

Commentaire	105
Henri Sterdyniak	

Réponses	115
Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty	

Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques	123
Éric Heyer et Mathieu Plane	

Évaluation de l'impact économique du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	141
Mathieu Plane	

Les réseaux sociaux d'aujourd'hui. Un monde décidément bien petit	155
Michel Forsé	

La perception de la pauvreté dans un monde globalisé	171
Camille Bedock, Marie Duru-Bella et Élise Tenret	

Les représentations de la cohésion sociale dans cinq pays européens. Traits communs et différences	209
Caroline Guibet Lafaye et Annick Kieffer	

L'Eurosystème : un mécanisme de transferts en faveur des pays déficitaires ? Le débat	269
André Grjebine	
Faut-il des règles de politique budgétaire ?	299
Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak	

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes
et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

LES ÉTATS-UNIS NAGUÈRE, L'EUROPE AUJOURD'HUI¹

CONFÉRENCE NOBEL PRONONCÉE À STOCKHOLM LE 8 DÉCEMBRE 2011

Thomas J. Sargent²

New York University et Hoover Institution

Traduit de l'américain par Jacques Le Cacheux

OFCE

Selon les Articles de la Confédération, le gouvernement central des États-Unis avait un pouvoir limité de lever l'impôt. De ce fait, les importantes dettes publiques accumulées pendant la Guerre d'indépendance américaine s'échangeaient avec une décote considérable. Cet état de fait explique la crise budgétaire américaine des années 1780. Une révolution politique – c'est bien ce que fut le sabotage des Articles de la Confédération au profit de la Constitution des États-Unis d'Amérique – résolut la crise budgétaire en transférant des états au gouvernement fédéral le pouvoir de prélever les droits de douane. La Constitution et les actes législatifs adoptés par le Premier Congrès des États-Unis en août 1790 ont conféré au Congrès le pouvoir de lever des recettes suffisantes pour assurer le service d'une dette publique considérable. En 1790, le Congrès opéra un renflouement complet des dettes des états fédérés, dans le cadre d'un grand marchandage qui aboutit à faire des créanciers des états les avocats d'une taxation fédérale de grande ampleur. Ce renflouement engendra des anticipations sur de possibles sauvetages futurs par le gouvernement fédéral qu'un épisode douloureux au début des années 1840 allait démentir.

Mots-clés : États-Unis, Confédération, Union monétaire, Dettes états fédérés, Dette publique.

1. Traduction de l'article original publié dans le *Journal of Political Economy*, 2012, 120 (1), avec l'autorisation de la Fondation Nobel.

2. Je remercie George Hall d'avoir été mon partenaire dans l'étude de l'histoire budgétaire des États-Unis. Je remercie Anmol Bandhari, Alan Blinder, Alberto Bisin, David Backus, Timothy Cogley, V.V. Chari, George Hall, Lars Peter Hansen, Martin Eichenbaum, Michael Golosov, David Kreps, Robert E. Lucas Jr., Ramon Marimon, Rodolfo Manuelli, Carolyn Sargent, Robert Shimer, Cecilia Parlatore Siritto, Vasiliki Skreta, Richard Sylla, Christopher Tonetti, Eric Young et Warren Weber pour leur lecture critique de versions antérieures.

Je travaille dans une tradition macroéconomique développée par John Muth, Robert E. Lucas Jr., Edward C. Prescott, Finn Kydland, Nancy Stokey et Neil Wallace. J'utilise des méthodes économétriques dont Lars Peter Hansen et Christopher Sims sont les hérauts les plus connus. J'interprète l'histoire macroéconomique dans la lignée d'Irving Fisher, Milton Friedman, Anna Schwartz et François Velde³. Pour illustrer la manière dont ces démarches de recherche m'ont formé, je vais montrer en quoi les décisions auxquelles est confrontée l'Union européenne aujourd'hui évoquent pour moi les décisions constitutionnelles que les États-Unis ont connues, non pas à une, mais à deux reprises.

Je commencerai par présenter un modèle simple de valorisation de la dette publique, fondé sur l'hypothèse de valeur présente anticipée, et j'expliquerai pourquoi Hansen et Sargent ont mobilisé l'économétrie en anticipations rationnelles pour rendre ce modèle opérationnel en déduisant les restrictions entre équations qui permettent de relier la valeur d'une dette publique aux propriétés statistiques des excédents primaires futurs anticipés – c'est-à-dire des soldes budgétaires nets des charges d'intérêt. Cette spécification économétrique permet d'isoler les déterminants essentiels de la valeur de la dette ou de la monnaie d'un pays. En revanche, la théorie économétrique ne se prononce pas sur l'identité de celui qui décide du sentier futur des soldes primaires publics. Dans les démocraties, ce sont les électeurs qui en décident. Différents arrangements politiques démocratiques produiront donc des résultats différents.

Une étude de cas permet d'illustrer la manière dont les démocraties ont arbitré entre intérêts antagonistes. J'ai choisi d'analyser la manière dont les constitutions des États-Unis ont influencé le

3. Voir Muth (1960, 1961), Lucas (1972, 1976), Lucas et Prescott (1971, 1974), Lucas et Stokey (1983), Kydland et Prescott (1977), Hansen et Sargent (1980), Hansen (1982), Sims (1972, 1980), Fisher (1926, chaps. 11 et 12), Friedman et Schwartz (1963) et Velde (2009). Fisher (1926, chaps. 11 et 12), dont le titre est « Vérification statistique », a tracé la voie pour Friedman et Schwartz (1963). Velde et Weber (2000) formalisent élégamment et étendent un modèle très parlant du bimétallisme que Fisher avait esquissé. Les questions analysées dans cette conférence ont été débattues depuis longtemps. Voir la description et l'analyse que fait Conklin (1998) des problèmes de dette publique qu'a dû affronter l'Espagne sous Philippe II. Pour un exemple exquis de la manière dont la théorie imite la réalité, voir la manière dont Velde (2009) rend compte d'une expérience réelle de pur changement d'unité monétaire qui constituait l'un des ingrédients-clés de l'expérience théorique analysée par Lucas (1972).

processus de détermination des excédents publics primaires, et ainsi la valeur de la dette publique. Je dis « constitutions », au pluriel, parce que nous, les Américains, en avons essayé deux : d'abord les Articles de la Confédération, ratifiés en 1781, puis la Constitution des États-Unis, ratifiée en 1788. Ces deux constitutions correspondaient à deux visions très différentes d'une bonne union fédérale : la première avait été conçue pour plaire aux gens qui préféraient que le gouvernement central rencontre des difficultés à lever l'impôt, à s'endetter et à réguler le commerce international ; la seconde servait les intérêts opposés. Les concepteurs de la Constitution américaine abandonnèrent la première au profit de la seconde parce qu'ils voulaient rompre avec le processus statistique en vigueur pour la détermination de l'excédent budgétaire primaire et le remplacer par un autre processus permettant d'assurer le service d'une dette publique plus importante⁴. Étudier précisément le moment où ils agirent et leurs motivations est éclairant : à partir de 1789, ils réformèrent les processus budgétaires, puis ils s'attelèrent aux arrangements monétaires, mais après coup seulement.

Les institutions budgétaires actuelles de l'Union européenne me rappellent celles des États-Unis du temps des Articles de la Confédération : le pouvoir de lever l'impôt est entre les mains des États membres ; et l'accord unanime de tous les membres est requis pour la plupart des décisions budgétaires importantes qui concernent l'Union tout entière.

L'histoire américaine nous enseigne les quelques leçons suivantes :

1. *La capacité d'emprunt actuelle dépend des anticipations concernant les recettes futures.* En l'absence d'institutions procurant des sources adéquates de recettes, les gouvernements peuvent très bien n'avoir ni les recettes courantes suffisantes, ni la possibilité, en recourant à l'emprunt, de gager des recettes futures lorsque des circonstances nécessitant des dépenses publiques d'une ampleur exceptionnelle se présentent. L'incapacité à s'endetter vient de ce que les prêteurs potentiels anticipent rationnellement que le gouvernement n'aura pas la possibilité de prélever des recettes suffisantes pour faire face aux obligations du service

4. Le terme « concepteurs », plutôt que ceux de « fondateurs », ou « pères fondateurs », correspond mieux à la manière dont ils se percevaient eux-mêmes, à savoir les créateurs d'un cadre institutionnel dans lequel leurs successeurs allaient agir. Voir Rakove (1997).

de sa dette. Pour pouvoir procurer des biens publics, même ceux qui sont peu fréquents, tels que des accroissements de dépenses militaires pendant les guerres, les gouvernements ont besoin d'une certaine flexibilité dans la taxation de sources de recettes adéquates.

2. *Les problèmes de « passager clandestin » existent dans les relations entre des gouvernements subordonnés et un gouvernement central.* Dans la mesure où le financement des biens publics est un problème classique de « passager clandestin », on ne peut pas confier aux gouvernements subordonnés – les états fédérés dans le cas américain, les nations dans le cas de l'Union européenne – le soin de procurer au gouvernement central, sur une base volontaire, les recettes permettant à celui-ci de fournir les biens publics. Chacun des états a une incitation à refuser, en espérant que les autres en accepteront le fardeau.
3. *Acquérir une bonne réputation peut être coûteux.* Lorsqu'ils doivent décider d'honorer ou non les dettes préexistantes, les gouvernements ont de fortes incitations à faire défaut. Parce qu'ils anticipent la possibilité d'un défaut, les créanciers potentiels sont, de ce fait, réticents à acquérir la dette émise. Les gouvernements sont donc incités à se constituer une réputation de bons emprunteurs pour leur dette future. Mais l'acquisition d'une telle réputation peut être coûteuse dans la mesure où elle peut impliquer de rembourser d'une manière apparemment inutile des dettes accumulées avant l'arrivée aux affaires du gouvernement en place. Offrir aux détenteurs des dettes passées de telles compensations peut sembler injuste aux yeux des contribuables d'aujourd'hui ; cela peut néanmoins être nécessaire pour la santé d'une république à long terme.
4. *Il peut être opportun d'entretenir des réputations distinctes auprès de différentes parties prenantes.* Pour un gouvernement, entretenir simultanément des réputations différentes auprès des groupes distincts peut s'avérer délicat. C'est ce qui s'est produit lorsque le gouvernement fédéral américain a dû faire face à des restrictions commerciales imposées par le gouvernement britannique entre 1790 et 1812, puis à nouveau, au début des années 1840, lorsqu'il a souhaité que ses actes soient interprétés de manière nuancée et différente par ses créanciers étrangers et nationaux, et par différents gouvernements des états fédérés.

5. *Des coordinations peu claires entre politique monétaire et politique budgétaire peuvent engendrer des incertitudes coûteuses.* Les politiques budgétaire et monétaire sont toujours coordonnées et sont toujours soutenables, même dans les cas où elles sont peu lisibles. Au commencement, les États-Unis les ont coordonnées en adoptant un étalon monétaire de monnaie marchandise et en restreignant les possibilités pour les états fédérés et les banques commerciales de créer des monnaies fiduciaires. D'autres arrangements sont possibles : vous pouvez avoir une union monétaire sans union budgétaire ; vous pouvez également souhaiter une union budgétaire sans vouloir l'union monétaire. Mais les modalités peu lisibles de coordination accroissent l'incertitude pour les marchés et pour les citoyens ordinaires.

1. Les maths

Une théorie élémentaire de la manière dont les créanciers valorisent la dette d'un gouvernement doit partir d'une séquence de contraintes budgétaires pour chacune des périodes futures,

$$g_t + b_t = T_t + R^{-1} b_{t+1}$$

ou encore

$$b_t = s_t + R^{-1} b_{t+1}, t \geq 0$$

où $R > 1$ est le rendement brut servi par la dette publique indexée sur l'inflation, b_t est le stock de titres de maturité d'une période de dette sans coupon (à intérêts capitalisés), indexée sur l'inflation, émis à la date $t - 1$ et arrivant échéance à la période t , et g_t , T_t et $s_t = T_t - g_t$ sont respectivement les dépenses publiques hors charges d'intérêt sur la dette, les recettes fiscales totales et l'excédent budgétaire primaire. En itérant vers l'arrière les contraintes budgétaires du gouvernement pour $t \geq 0$, on obtient

$$b_t = -R[s_{t-1} + R s_{t-2} + \dots + R s_0] + R^t b_0, t \geq 1$$

qui indique que des *dettes* publiques importantes proviennent de l'accumulation d'importants *déficits* budgétaires passés $-s_{t-j}$, $j = 1, \dots, t$, et du renouvellement d'une éventuelle dette initiale b_0 . Mais supporter une dette publique importante implique également des perspectives d'*excédents* importants dans le futur. Pour le

comprendre, il suffit d'itérer les contraintes budgétaires vers le futur pour $t \geq 0$; on obtient alors

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} R^{-j} s_{t+j},$$

qui indique que la valeur de la dette publique est égale à la valeur présente actualisée des excédents budgétaires actuels et futurs. Tenant compte de ce que les excédents futurs ne peuvent être prévus que de manière imparfaite, on peut remplacer s_{t+j} par $E_{t-1}s_{t+j}$, où $E_{t-1}(\cdot)$ dénote, pour l'instant, l'anticipation que forment les détenteurs potentiels de titres de dette publique au temps $t-1$ sur la base de l'information jugée pertinente pour prédire les excédents futurs et disponible à ce moment. (Rappelons que ces obligations à échéance d'une période sont achetées à la période $t-1$ et remboursées à la période t , de sorte que l'information disponible à la période $t-1$ est pertinente pour la valorisation des obligations venant à échéance à la période t .) La valeur de la dette publique devient alors

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} R^{-j} E_{t-1} s_{t+j}. \quad (1)$$

Pour tirer les implications pratiques de l'équation de valorisation des obligations (1), il faut une théorie de la manière dont les gens anticipent la valeur présente actualisée des excédents budgétaires futurs destinés au service de cette dette. Dans de telles situations, Hansen et Sargent (1980) se sont ralliés à la démarche de Muth (1960, 1961), de Lucas et Prescott (1971, 1974) et de Lucas (1972, 1976) : ils ont appliqué la vénérable formule des économistes consistant à modéliser les décisions comme résultant de problèmes d'optimisation (voir également Sargent, 1971, 1977, 1979). Lorsque la décision en question consiste à choisir une suite de prévisions, on dit que cette approche impose l'hypothèse d'*anticipations rationnelles*⁵. Evidemment, les prévisions optimales

5. Muth (1960, 1961) a été l'initiateur de cette approche. Les situations dans lesquelles ceux qui ont la plus forte influence sur les prix anticipent de manière optimale peuvent elles-mêmes résulter soit de longs processus d'apprentissage individuel fondés sur l'inférence statistique (voir Bray et Kreps, 1987 ; Marcet et Sargent, 1989), soit encore d'un processus concurrentiel qui, d'une manière ou d'une autre, promeut la survie des mieux armés (Blume et Easley, 2006). Voir Sargent (2008) pour une présentation des implications dans l'analyse macroéconomique.

dépendent des propriétés statistiques de l'objet que l'on cherche à prédire.

Supposons que le processus qui engendre les excédents budgétaires soit la première composante d'un processus vectoriel autorégressif y_t , de dimension $m \times 1$, gouverné par une représentation en moyenne mobile, de sorte que $s_t = e_s y_t$, où e_s est un vecteur de sélection et

$$y_t = \sum_{j=0}^{\infty} C_j w_{t-j}, \quad (2)$$

où $\{w_t\}$ est une suite différentielle de type martingale de dimension m et où l'ensemble d'informations J_t connu des détenteurs potentiels d'obligations au temps t est engendré par w_t, w_{t-1}, \dots . Supposons que $E w_t w_t' = I$. Ici, w_t représente une « nouvelle » qui parvient à la période t . A la suite de Hansen, Roberds et Sargent (1991), il est commode de réécrire l'équation (2) sous la forme

$$s_t = \sum_{j=0}^{\infty} \sigma_j w_{t-j} = \sigma(L) w_t, \quad (3)$$

où L est l'opérateur retard signifiant

$$L^j \omega_t = \omega_{t-j}$$

et

$$\sigma(L) = \sum_{j=0}^{\infty} \sigma_j L^j.$$

Supposons que la matrice de densité spectrale

$$S_y(\omega) = C(e^{-i\omega})C(e^{i\omega})^T$$

est de rang plein m pour presque tous les

$$\omega \in (-\pi, \pi)$$

condition qui équivaut à postuler que y est stochastiquement non singulier⁶.

Il est intéressant de calculer la valeur des obligations sous l'hypothèse d'anticipations rationnelles en deux étapes en

s'appuyant sur un raisonnement qui mobilise la loi des anticipations itérées : tout d'abord, dotons les détenteurs potentiels d'obligations de « trop » d'information, en remplaçant, dans l'équation (1), l'anticipation subjective

$$E_{t-1}(s_{t+j}) \equiv E(s_{t+j}|J_{t-1})$$

par

$$E(s_{t+j}|J_t)$$

l'espérance mathématique de s_{t+j} , conditionnelle à l'histoire des chocs w_t, w_{t-1}, \dots dans l'équation (2). Sous cette hypothèse d'information élargie, Hansen et Sargent ont montré, dans un contexte différent, que⁷

$$b_t = \sum_{j=0}^{\infty} \kappa_j w_{t-j}, \quad (4)$$

ou

$$b_t = k(L)w_t$$

$$\kappa(z) = \frac{z\sigma(z) - R^{-1}\sigma(R^{-1})}{z - R^{-1}} \quad (5)$$

où

dans laquelle z est une variable scalaire complexe et $\kappa(z)$ est la z -transformation de la séquence $\{\kappa_j\}$ ⁸. Ensuite, pour réduire l'information au seul ensemble w_{t-1}, w_{t-2}, \dots effectivement accessible aux détenteurs potentiels d'obligations au moment où ils les acquièrent, à la période $t - 1$, nous suivons Hansen *et al.* (1991) qui démontrent que l'exigence que b_t soit mesurable par rapport à l'information J_{t-1} disponible au temps $t - 1$ implique que $\kappa_j = \kappa(0) = 0$, ce qui, à la lumière de l'équation (5), implique à son tour que⁹

6. La non-singularité stochastique signifie qu'aucune composante de y ne peut être exprimée exactement comme une combinaison linéaire des valeurs passées, présentes et futures des autres composantes de y .

7. Hansen *et al.* (1991) généralisent cette formule au cas intéressant dans lequel la différence première de s_t est une combinaison linéaire d'un processus vectoriel stationnaire y_t , tel que (2). Voir Hansen (2011) et Hansen et Sargent (2013) pour d'autres généralisations.

8. Le numérateur de $\kappa(z)$ est conçu de manière telle qu'il contienne un zéro qui annule le pôle pour R^{-1} , c'est-à-dire le zéro dans le dénominateur de R^{-1} . Ceci rend les développements de Taylor et de Laurent de $\kappa(z)$ identiques.

$$\sigma(R^{-1}) = 0 \quad (6)$$

L'équation (6) a une interprétation économique simple : elle indique que la valeur actuelle des coefficients de la moyenne mobile des excédents primaires doit être égale à zéro. Cette condition rend la valeur de la dette arrivant à maturité à la période t mesurable par rapport à J_{t-1} .

Les équations (2), (3), (4), (5) et (6) traduisent des restrictions entre équations qui sont la marque de l'économétrie en anticipations rationnelles : les coefficients κ_j qui mesurent la réponse de la dette b_t aux chocs passés w_{t-j} sont des fonctions non linéaires du facteur d'escompte R^{-1} et des coefficients σ_j dans la représentation en moyenne mobile des excédents primaires s_t ¹⁰.

Ces équations illustrent l'essentiel de la structure logique et de la portée empirique de l'économétrie en anticipations rationnelles¹¹ :

- Les valeurs présentes et passées de toutes les composantes du vecteur de choc w_t qui influencent les excédents futurs s_{t+j} figurent dans l'équation (4) de valorisation de la dette.
- Les coefficients κ_j de réponse aux chocs dans l'équation (4) changeront dès lors que les politiques du gouvernement altèrent de façon permanente les σ_j de l'équation (3) qui caractérisent le processus stochastique de l'excédent budgétaire. Ce résultat technique est au cœur de l'influente critique émise avec force par Lucas (1976) à l'encontre des procédures d'évaluation économétriques couramment employées avant l'hypothèse d'anticipations rationnelles. La Partie III qui suit soutient que George Washington et Alexander Hamilton comprirent que, pour accroître la valeur de la dette publique américaine, il leur fallait interrompre le processus stochastique (3) qui avait prévalu aux États-Unis dans les années 1780.
- La même théorie de base s'applique dans les cas où il existe une perspective de défaut. Par exemple, supposons qu'à chaque période il y ait une probabilité $\pi \in (0,1)$ que le gouvernement

9. Des conditions de mesurabilité comparables jouent un rôle crucial dans Aiyagari *et al.* (2002).

10. Voir Sargent (1981) pour une discussion du rôle de ces restrictions entre équations dans d'autres contextes.

11. C'est le thème des articles rassemblés dans l'ouvrage collectif sur l'économétrie en anticipations rationnelles publié sous la direction de Lucas et Sargent (1981), en particulier l'essai introductif. Hansen (1982) et Hansen et Sargent (1991) ont étendu et affiné cette économétrie en anticipations rationnelles.

annule une fraction $\phi \in (0,1)$ de sa dette¹². Notons \tilde{R}^{-1} le facteur d'escompte qui s'applique à la dette sans risque de défaut. Il existe alors un facteur d'escompte dont R^{-1} est l'« équivalent certain » qui compense un investisseur neutre du risque qu'il prend à détenir la dette risquée, tel que

$$R^{-1} = \tilde{R}^{-1}[(1 - \pi) + \pi(1 - \phi)] \quad (7)$$

À cet ajustement près du facteur d'escompte, la théorie développée précédemment s'applique. Des pourcentages plus élevés de défaut (*haircuts*) ϕ ou des probabilités plus fortes de défaut π conduiront à une valeur plus faible du facteur d'escompte R^{-1} , réduisant ainsi la valeur de la dette¹³.

- Hansen *et al.* (2007) ont ouvert la voie à une extension de la théorie qui incorpore des facteurs d'escompte variables permettant d'absorber certains des effets des chocs sur l'information w_t .
- Des difficultés techniques non négligeables empêchent de relier notre théorie aux autorégressions vectorielles. Dans les autorégressions vectorielles pour y_t , les chocs doivent appartenir à l'espace de Hilbert de y_t, y_{t-1}, \dots (voir Sims, 1980). Ces chocs dits fondamentaux apparaissent lors de la construction de la représentation en moyenne mobile de Wold de y_t qui est associée à la limite d'une suite d'ordre fini d'autorégressions vectorielles lorsque l'on fait tendre les retards vers $+\infty$. Hansen *et al.* (1991) montrent que la logique interne de l'équation (1) décrivant la valeur présente et les restrictions associées $\sigma(R^{-1}) = 0$ impliquent que la moyenne mobile (2) n'est pas une représentation de Wold, parce que les chocs w_t, w_{t-1}, \dots appartiennent à un espace plus grand que l'espace linéaire auquel appartiennent y_t, y_{t-1}, \dots , de sorte que les chocs w_t ne correspondent pas à ce que l'on récupérerait en menant une autorégression vectorielle. Hansen *et al.* (1991) discutent les implications de ce constat lorsqu'il s'agit de dériver de la théorie des propositions économétriquement testables¹⁴.

12. Je suppose que ϕ et π sont constants et ne dépendent pas du processus stochastique qui engendre les surplus primaires s_t .

13. Arellano (2008) a utilisé des idées voisines pour modéliser le risque souverain.

14. Ainsi, il existe une relation subtile entre la théorie de la valeur présente actualisée exposée dans cette partie et la causalité au sens de Granger (1969) et Sims (1972).

1.1. Besoin de plus de théorie économique ?

Cet exercice combinant de la théorie économique et une théorie statistique de la prévision constitue l'essence du modèle de valorisation qu'utilisent les acheteurs et les vendeurs potentiels d'obligations publiques¹⁵. Du point de vue de ces acheteurs et vendeurs potentiels, disposer d'un bon modèle statistique du processus stochastique (3) qui gouverne l'excédent public suffit.

Mais pour d'autres usages, un modèle statistique seul ne sera pas suffisant. Le modèle que constituent les équations (2), (3), (4), (5) et (6) est superficiel, dans la mesure où le processus $\{s_t\}$ qui engendre les excédents budgétaires est, en réalité, la résultante d'un processus de décision politique¹⁶. Ce modèle résume les propriétés statistiques du processus (2)-(3) engendrant les excédents ; il ne prétend pas les expliquer en termes d'équilibre entre les intérêts conflictuels qui les déterminent en pratique.

La théorie économique va plus loin lorsqu'elle analyse les forces économiques et politiques qui s'affrontent pour engendrer un certain régime statistique. Dans la théorie économique, un agent est un problème d'optimisation sous contrainte ; un modèle consiste en un ensemble de problèmes d'optimisation sous contrainte. La théorie de l'équilibre général, la théorie des jeux, la théorie macroéconomique acquièrent une certaine portée grâce à la mobilisation d'un certain concept d'équilibre dont le rôle est d'organiser des problèmes de choix disparates en les formulant dans un environnement cohérent¹⁷. En présence d'un ou plusieurs joueurs de grande taille – les gouvernements, dans le cas présent –, les décisions de certains agents influencent indéniablement les espaces des choix des autres agents, donc leurs incitations lors de

15. Il s'agit, bien sûr, d'une version très simplifiée par rapport aux articles qui incorporent les pratiques aujourd'hui courantes. En particulier, l'hypothèse selon laquelle le taux d'intérêt est sans risque et constant est une énorme simplification, et excessive. Voir Lucas (1978) Harrison et Kreps (1979), Eaton Gersovitz (1981), Hansen et Singleton (1983), Hansen et Richard (1987), Hansen et Jagannathan (1991) et Arellano (2008), ainsi que les références qu'ils citent et celles qui les citent pour des extensions du modèle de base qui relâchent cette hypothèse concernant le taux d'intérêt.

16. Le qualificatif « superficiel » se veut descriptif, en aucun cas critique.

17. Kreps (1997) décrit les caractéristiques communes des concepts d'équilibre utilisés dans la théorie des jeux et dans la théorie de l'équilibre général. Pour bien comprendre les observations empiriques mobilisées dans l'étude du cas américain présenté ci-dessous, il faut sans doute aller au-delà de ce concept d'équilibre et y incorporer l'improvisation et l'adaptation selon les manières innovantes que Kreps évoque à la fin de son article.

leurs décisions suivantes. Dans de tels cas, le processus statistique qui représente un équilibre émerge en même temps que les croyances des agents sur ce qu'il adviendra dans des situations tout à fait hypothétiques. Ces croyances ont une influence importante sur ce qui se produit effectivement¹⁸. Chari et Kehoe (1990), Stokey (1991) et Bassetto (2005)^o ont exploré et appliqué des notions d'équilibre adéquates pour des situations dans lesquelles un gouvernement, donc un agent de grande taille, interagit avec de nombreux agents privés atomistiques.

Je n'utiliserai formellement aucun de ces modèles dans la suite de cette conférence ; mais les grandes intuitions que procure cette famille de modèle constituent le cadre implicite de tout ce que je détecte dans l'histoire budgétaire et monétaire des États-Unis.

1.2. Un message de modestie ?

Les modèles macroéconomiques s'appuient sur le concept habituel d'équilibre pour déterminer les processus statistiques engendrant des variables telles que l'excédent budgétaire. C'est une méthode puissante pour « expliquer » des objets tels que $\{s_t\}$. Mais un concept d'équilibre peut se révéler débilant pour ceux qui souhaitent proposer des améliorations. Pourquoi ? Parce que l'équilibre contient déjà les meilleures réponses de tous les décideurs, y compris celles des agents publics qui habitent le modèle¹⁹. Supposer qu'un équilibre qui explique les données du passé peut également « marcher » pour le futur met le constructeur du modèle dans une posture qui ne lui permet pas de recommander des changements de politique, précisément parce qu'il a compris les forces qui ont conduit les décideurs publics à faire ce qu'ils font. La manière dont le constructeur du modèle conçoit ces décisions consiste à dire qu'ils optimisaient ; et donner un conseil impliquerait qu'il pense qu'ils n'optimisaient pas, ou qu'ils n'étaient pas bien informés²⁰.

18. Fudenberg et Levine (1993) et Sargent (2008), ainsi que les références incluses dans ce papier, décrivent et appliquent des notions d'équilibre auto-réalisateur, catégorie d'équilibres avec anticipations rationnelles dans lesquels des croyances, qui peuvent être erronées, à propos d'événements ne se produisant pas à l'équilibre, ont des effets considérables sur les équilibres observés.

19. Goethe exprimait les choses ainsi : « Le monde est si divinement organisé que chacun d'entre nous, à notre place et en notre temps, est en équilibre avec tout le reste. »

1.3. Modéliser les réformes

Ce que les théoriciens de l'économie entendent par *environnement*, c'est une liste d'agents, une spécification des actions auxquelles chaque agent peut prétendre, un protocole temporel indiquant qui agit quand, enfin un flux d'information spécifiant ce qui est connu, quand et par qui. Certains changements de l'environnement peuvent être des modifications des institutions, par exemple lorsque l'on réassigne certaines décisions spécifiques à une banque centrale indépendante, ou lorsque l'on assigne certains impôts exclusivement aux états fédérés, ou au contraire exclusivement au gouvernement central au sein d'un système fédéral. Ce concept d'équilibre nous lie les mains en affirmant que la seule manière que nous avons de modifier les résultats observés, par exemple le processus qui engendre les excédents budgétaires mentionnés plus haut, est de réformer les institutions, ce qui peut signifier se mettre d'accord sur une nouvelle constitution. C'est très subversif, mais c'est bien ce que nous enseigne la théorie économique. George Washington et Alexander Hamilton le savaient, et c'est la raison pour laquelle ils ont mené une seconde révolution politique, cette fois contre les Articles de la Confédération. Ils ont redéfini les institutions américaines en partie parce qu'ils n'aimaient pas le processus $\{s_t\}$ (d'équilibre) et la valeur qu'impliquait pour la dette publique le régime qu'avaient suscité les Articles de la Confédération.

2. Les États-Unis

Avouant que je ne dispose de rien qui ressemble, même de loin, à un modèle complet, mais fortement influencé dans ma démarche par une *classe* de modèles d'équilibre, je vais maintenant me livrer à un exercice de reconnaissance de régularités, afin d'organiser les

20. La question de savoir si les modèles d'équilibre sont normatifs ou positifs a été soulevée au niveau le plus général par Sargent et Wallace (1976) et, dans le contexte plus spécifique de l'interprétation des modèles autorégressifs (VAR) par Sargent (1984).

La seule fois où j'ai vu Milton Friedman sans voix fut, au cours d'un dîner à Stanford au milieu des années 1980. Son grand ami George Stigler le piégea en lui posant deux questions. D'abord, Stigler demanda à Friedman s'il donnait des consultations pour des entreprises privées ; il répondit que non, parce que les hommes d'affaires disposaient de plus d'information et qu'ils avaient déjà optimisé, si bien qu'il n'avait rien d'utile à leur dire. Stigler dit alors : « Eh bien, cela me semble sensé, Milton ; mais alors pourquoi dis-tu sans cesse aux gouvernements ce qu'il faut qu'ils fassent ? ».

événements historiques qui se sont produits aux États-Unis et m'évoquent les choix auxquels l'Europe est confrontée alors qu'elle s'efforce de gérer une monnaie commune²¹. Je me représente les auteurs de la Constitution en 1787 et les architectes de nos institutions gouvernementales et des politiques fédérales en 1790-92 en train de lutter contre les implications de la contrainte budgétaire du gouvernement (1), une équation qui tourmente encore les États-Unis et certains gouvernements européens aujourd'hui²².

2.1. Victorieux, mais en faillite

Les États-Unis sont sortis de la Guerre américaine d'Indépendance en 1783 avec des dettes énormes et une constitution qui déniait au gouvernement central américain tout pouvoir. Les Articles de la Confédération instituaient un Congrès continental et un exécutif si faibles que même le plus fervent défenseur américain contemporain d'un gouvernement restreint n'oserait pas le concevoir dans ses rêves les plus fous. Les Articles fonctionnèrent exactement comme prévu en empêchant le gouvernement central de lever l'impôt et de dépenser. Ce résultat servit les intérêts de certains citoyens américains, mais pas ceux d'autres. Ce n'était pas bon pour les créanciers du Congrès continental, car celui-ci ne disposait pas des pouvoirs lui permettant d'assurer le service de dettes très conséquentes, contractées tant à l'égard de l'étranger que de certains résidents. Pour pouvoir lever l'impôt, le gouvernement central devait avoir l'accord unanime de 13 états souverains²³. Pour financer la guerre, le Congrès continental avait imprimé des reconnaissances de dette sous forme de papier monnaie ne portant pas intérêt (« bons de crédit ») et de dette portant intérêt²⁴ ; et chacun des 13 états avait fait de même. Après

21. Peut-être n'est-ce là qu'un exercice d'*imposition* de régularités. Je n'ai pas sélectionné les faits n'importe comment. Vous ne pouvez aller nulle part si vous acceptez complètement une « démocratie des faits », comme l'illustre Borges (1962) dans son histoire de Funes le Memorius, qui refuse d'imposer des régularités, parce qu'il veut pouvoir rendre compte de tout. Mon exercice se résume à une reconnaissance de régularités armé de préconceptions fortes. Les préjugés sont utiles parce que les données sont limitées.

22. Le reste de cette conférence s'appuie sur les données empiriques collectées pour l'ouvrage de Hall et Sargent (non publié).

23. Cournot (1897, chap. 9) a construit un modèle d'un monopole qui achète des *inputs* complémentaires à n monopoles. Ce modèle peut être réinterprété pour expliquer comment une règle de décision par consensus conduit à des résultats très sous-optimaux.

la guerre, les états pouvaient lever des impôts pour assurer le service d'au moins une partie de leurs dettes portant intérêt²⁵ ; le gouvernement central ne le pouvait pas. Il plaida de manière répétée pour que les états lui versent des contributions, mais avec, dans le meilleur des cas, un succès limité²⁶. L'une des conséquences fut que les dettes continentales s'échangeaient avec des décotes considérables, et il en allait de même pour les dettes de certains états. Les monnaies papier se déprécièrent sensiblement²⁷. Privé de recettes fiscales, le Congrès continental tenta bien de réemprunter pour rembourser la partie de sa dette arrivant à échéance et pour assurer les paiements d'intérêt ; mais cela devint de plus en plus difficile à mesure que la décennie 1780 s'écoulait. Au bout du compte, le Congrès continental cessa d'honorer ses dettes et les arriérés d'intérêts s'accumulèrent sous forme de nouvelles reconnaissances de dettes appelées « *indents* ». Le pouvoir de prélever des droits de douane, qui étaient, et de loin, la source de recettes fiscales la plus rémunératrice, était entre les mains des états. En 1781 et 1783, le Congrès continental demanda aux états de ratifier des amendements aux Articles de la Confédération l'autorisant à imposer un droit continental sur les importations, droit dont les recettes auraient été affectées exclusivement au service de la dette continentale ; à chaque fois, 12 états approuvèrent, mais un état refusa (Rhode Island, la première fois, New-York la seconde), tuant les amendements (voir McDonald, 1985, pp.170-71).

24. Les bons de crédit étaient de petites coupures utilisées comme monnaie ; mais ils n'avaient pas cours légal. Avant la révolution, les colonies américaines avaient déjà émis des monnaies-papier et proclamé le cours légal ; mais le gouvernement britannique leur avait interdit le cours légal par une loi de 1764.

25. Voir Wood (2009) pour une étude des positions des différents États et de la manière dont elles influençaient les débats politiques. Voir aussi Elkins et McKittrick (1993) pour un récit très complet des luttes politiques qui suscitérent la création et la gestion des institutions américaines pendant le gouvernement de Washington.

26. Mailath et Postlewaite (1990) et Chari et Jones (2000) expliquent pourquoi on ne peut compter sur les systèmes décentralisés avec participation volontaire pour fournir des biens publics.

27. La monnaie continentale atteignit jusqu'à 1/40, voire 1/100 de sa valeur initiale, mais cette inflation de monnaie-papier n'apparaît pas dans les indices agrégés de prix. David et Solar (1977, 17) fournissent un indice de prix pour les États-Unis qui fait autorité pour cette période. L'une des choses intéressantes que montre leur série est la suivante : parce que l'unité de compte était en monnaie métallique, la dépréciation des monnaies papier ne transparaît pas. C'est là un contraste intéressant avec la période de la Guerre civile américaine : alors, le « billet vert » évinça la monnaie métallique comme unité de compte dans la plupart des États qui demeurèrent au sein de l'Union. La Californie et l'Oregon furent des exceptions : leurs tribunaux refusèrent d'appliquer la loi fédérale sur le cours légal, et ils demeurèrent tous deux sur un étalon métallique.

2.2. Les politiques commerciales

Dans les années 1780, dans le cadre des Articles de la Confédération, les États-Unis avaient 13 politiques douanières et 13 politiques commerciales. Le principal partenaire commercial de chacun de ces états, la Grande-Bretagne, pratiquait la discrimination à l'encontre des transporteurs américains et des biens américains. La Grande-Bretagne y avait eu moins recours avant la révolution, mais l'une des conséquences prévisibles du triomphe de la révolution américaine était que les 13 états américains seraient exclus du système impérial britannique de commerce. De temps à autre, l'un des états américain tentait bien d'exercer des représailles contre la discrimination britannique ; mais leurs efforts étaient toujours anéantis par les états voisins²⁸. Les Britanniques pouvaient ainsi jouer chaque état américain contre tout autre.

2.3. La crise et la seconde révolution

Milton Friedman avait l'habitude de dire que les pays ne font face à leurs problèmes qu'une fois que ceux-ci sont devenus des crises. Dans les années 1780, les énormes stocks de dettes portant intérêt et de monnaie qui avaient été émis pour financer la guerre avaient planté le décor d'une longue crise budgétaire, du point de vue des créanciers du gouvernement, si ce n'est de ses contribuables. Évalué au pair (mais sans tenir compte des considérables décotes qui prévalaient alors sur le marché), le ratio des dettes publiques continentales et des états au PIB était de l'ordre de 40 %, ce qui constituait une dette publique colossale à une époque où le gouvernement pouvait prélever au mieux quelques points de pourcentage de PIB sous forme d'impôts et taxes. Environ deux tiers de cette dette avaient été émis par le Congrès continental, le reste par les 13 états²⁹. Il est arrivé, dans l'histoire, que des crises budgétaires provoquent des révolutions politiques qui renégocient les compromis passés et révisent les comptes entre contribuables et créanciers du gouvernement, comme ce fut le cas en France en 1789 et aux États-Unis en 1787-1788³⁰.

28. Voir Rakove (1997, chap.2) et Irwin (2009) pour l'histoire, et Cournot (1897, chap.9), pour la théorie.

29. Hamilton (1790) estimait qu'au début de 1790, la dette totale évaluée au pair s'élevait à 79 millions de dollars, dont 25 millions dus par les états et 12 millions dus à des créanciers étrangers.

3. La restructuration des institutions budgétaires

Pour réorganiser les pouvoirs et les incitations, les concepteurs se débarrassèrent de la constitution d'origine, les Articles de la Confédération, et en écrivirent une autre, radicalement nouvelle, mieux à même d'assurer la protection des créanciers du gouvernement américain³¹. La Constitution américaine réalignait les incitations et les pouvoirs d'une manière telle que (a) le gouvernement central pouvait consacrer suffisamment de recettes fiscales au service des dettes que le Congrès continental et les états avaient émises pour financer la guerre et (b) le gouvernement central se voyait conférer le pouvoir exclusif de taxer et de réguler le commerce international des États-Unis. Elle donnait ainsi au gouvernement fédéral les outils lui permettant de mener une politique commerciale nationale à même de dissuader les Britanniques de discriminer contre les citoyens américains.

Dans les premières années d'existence des États-Unis, la contrainte budgétaire du gouvernement liait de façon très étroite la capacité d'assurer le service de la dette publique à la politique commerciale. Le fait que les droits de douane fussent alors la principale source de recettes fédérales obligeait le pays à des choix qui ont constitué la toile de fonds des débats politiques américains entre 1789 et 1815. La Grande-Bretagne était alors le principal partenaire commercial potentiel des États-Unis. Prélever des recettes pour financer la dette américaine exigeait que l'on maintînt des volumes importants et stables d'échanges commerciaux avec elle, même si cela devait impliquer de contenir les réactions américaines à la discrimination que les Britanniques exerçaient contre les biens et les navires américains. Mais comme Washington, Hamilton et les Fédéralistes considéraient comme relevant de la plus haute priorité d'assurer ponctuellement le service de la dette du gouvernement américain et, ainsi, de construire une réputation de bon payeur pour les États-Unis ; ils firent du maintien d'une paix toujours menacée avec la Grande-Bretagne l'un des piliers de leur politique ; ils se gardèrent donc d'exercer des représailles contre les restrictions commerciales que leur imposaient les Britanniques. Plus tard,

30. Sargent et Velde (1995) étudient la Révolution française à travers le prisme de la contrainte budgétaire du gouvernement.

31. Il y a une part de vérité dans l'interprétation controversée des motivations des concepteurs qu'a proposée Beard (1913).

Jefferson, Madison et les Républicains, parce qu'ils avaient décidé des rétorsions contre ces mêmes restrictions commerciales britanniques, furent disposés à mettre en péril les volumes du commerce avec la Grande-Bretagne et à sacrifier les recettes douanières fédérales ; ils furent décidés à agir ainsi même si ce devait être au détriment des créanciers des États-Unis. Irwin (2009) décrit la manière dont ces choix peuvent éclairer les résultats politiques aux États-Unis, tant dans les années 1790 quand les Fédéralistes protégeaient le commerce et la paix qu'après 1805, quand les Républicains menacèrent le commerce et la paix, d'abord par embargo, puis par la guerre de 1812 avec la Grande-Bretagne³².

3.1. Réorganiser les affaires budgétaires

Hamilton et le premier Congrès ont commencé par réorganiser les affaires budgétaires³³. Les dates reflètent les priorités : le Congrès institua le Département du Trésor le 2 septembre 1789, une Banque des États-Unis le 25 février 1791, et un hôtel de la monnaie dans le *Coinage Act* du 2 avril 1792. Le 21 septembre 1789, le Congrès ordonna au Secrétaire au Trésor nouvellement nommé, Alexander Hamilton, de préparer un plan en vue « d'une provision adéquate pour le crédit public » ; Hamilton remit son *Rapport sur le crédit public* au Congrès le 14 janvier 1790. Le Congrès approuva les recommandations d'Hamilton, y compris sa proposition de nationaliser les dettes des états, par les Actes des 4 et 5 août 1790³⁴. Ces actes définissent un plan détaillé de rééchelonnement de la dette continentale grâce à la vente de titres que le Congrès spécifia suivant les conseils d'Hamilton. Ces nouveaux titres de dette comportaient la promesse d'une série de paiements futurs libellés en unités d'une monnaie appelée « dollar » qui, en août 1790, était une pièce d'argent émise par l'Espagne.

32. L'un des thèmes développés par Wills (2002) est l'hypothèse selon laquelle James Madison avait surestimé les dommages qu'un embargo pourrait infliger à la Grande-Bretagne, et qu'il avait au contraire sous-estimé les dommages causés au commerce extérieur américain et la force des liens qui unissaient alors la Nouvelle Angleterre à l'Union.

33. Voir Sylla (2009) pour une description détaillée et une interprétation intéressante des plans d'Hamilton. Voir également Wright (2008).

34. Actes du Premier Congrès, deuxième session, incluant l'Acte du 4 août 1790, portant provision pour la dette des États-Unis ; l'Acte du 5 août 1790, pour assurer de manière plus effective le règlement des comptes des États-Unis et des états individuels ; et l'Acte du 19 août 1790, portant provision ultérieure pour le paiement des dettes des États-Unis.

Hamilton (1790) dit au Congrès qu'honorer les promesses faites initialement par le Congrès continental entraînerait une baisse des rendements *futurs* sur la dette publique en relevant les rendements *ex post* par rapport à leur niveau anticipé pendant les années 1780, quand la dette continentale s'échangeait avec des décotes énormes³⁵. Il assura également que les rendements attendus pourraient être abaissés si les agents privés étaient amenés à considérer cette dette comme une obligation parfaitement crédible au porteur, ce qui en accroîtrait la liquidité. Comme l'avait prédit Hamilton, les décotes sur les obligations continentales et sur celles des états disparurent dès que la nouvelle d'une conclusion des débats du Congrès favorable aux thèses de l'administration se répandit³⁶.

3.2. Discrimination et liquidité

L'une des parties les plus fascinantes du rapport d'Hamilton est la réponse qu'il fait à la proposition de James Madison de discriminer entre détenteurs actuels des obligations continentales selon la date à laquelle ils les avaient acquises (Hamilton, 1790). Inspiré par un souci d'équité, Madison voulait confisquer les plus-values excessives réalisées par les gens qui avaient acheté ces titres avec une forte décote ; il souhaitait également compenser les détenteurs initiaux qui les avaient cédés avec cette décote. Hamilton parvint à convaincre le Congrès qu'une telle discrimination *ex post* affecterait négativement les croyances des acheteurs potentiels de la dette publique, nuisant ainsi à la liquidité et à la confiance sur le marché des obligations publiques au porteur³⁷.

35. Rappelez-vous la formule (7) qui définit le facteur d'escompte.

36. Hamilton avait ainsi modifié la perception qu'avaient les créanciers du « type » du gouvernement. La situation du nouveau gouvernement des États-Unis en 1789 me rappelle un exemple de défaut souverain étudié dans Bassetto (2005, sec. 4). Supposons qu'un gouvernement ayant un passé douteux en matière de discipline budgétaire quitte le pouvoir et soit remplacé par un nouveau gouvernement parfaitement crédible et s'engageant à rembourser la dette. En dépit de toutes ses bonnes intentions, la probabilité que le nouveau gouvernement fasse lui aussi défaut est influencée de manière décisive par les croyances qu'ont les agents privés. S'ils persistent à croire que le nouveau gouvernement va faire défaut, ils exigeront des taux d'intérêt prohibitifs, mettant même le mieux disposé des gouvernements dans l'impossibilité de tenir ses engagements à de tels niveaux de taux. Dès lors, pour pouvoir réussir, le nouveau gouvernement va devoir non seulement mettre en œuvre de bonnes politiques économiques, mais aussi bénéficier d'une bonne « gestion des anticipations », (ou de chance ?), quelle que soit la signification de cette expression. Voir Bassetto (2006).

3.3. Le renflouement fédéral des états

La première chose que les États-Unis ont faite, c'est un renflouement complet des états membres : le 4 août 1790, le Congrès accepta la proposition d'Alexander Hamilton de nationaliser (ou « d'assumer ») les dettes des états. Cette décision venait mettre un point final à une négociation entreprise lors de la convention constitutionnelle, où il avait été décidé de transférer des états au gouvernement fédéral le pouvoir de taxer les importations. En contrepartie de l'acquisition de cette source essentielle de recettes, le gouvernement fédéral accepta le sauvetage financier des états, décision qui aboutit à réaligner les intérêts des créanciers dans la direction du gouvernement fédéral, les détournant des états³⁸. En convertissant les créanciers des états en créanciers du gouvernement central, Hamilton a converti ces détenteurs d'obligations fédérales en défenseurs de la politique budgétaire fédérale, qui consacrait une part substantielle des recettes tirées d'un droit de douane au service des intérêts sur ces obligations. L'une des justifications avancées pour la nationalisation des dettes des États était que l'essentiel de ces dettes avait été assumé pour financer la contribution des états à la Guerre d'Indépendance. Le Trésor américain imagina un système permettant de tenir compte de la contribution de chacun des états à la Glorieuse cause, de manière à compenser chacun en conséquence. Pour les prêteurs futurs, il eût été prudent de bien peser ce raisonnement du Congrès : c'était bien la contribution que chacun avait apportée à une entreprise nationale commune qui justifiait le renflouement de 1790. Les investisseurs n'auraient pas dû interpréter cela comme une promesse inconditionnelle de renflouement futur des états ; pourtant, certains le crurent, semble-t-il, à leur grand regret (voir la Partie ci-dessous).

37. Bien que le Congrès eût défilé la proposition avancée par Madison de discriminer entre créanciers, une idée voisine refit surface dans les années de l'administration Madison, deux décennies plus tard, pendant la Guerre de 1812. Dewey (1912, 134) décrit un acte législatif du 4 mars 1814 qui obligeait le gouvernement à offrir des termes plus favorables aux créanciers déjà détenteurs de dette publique si les émissions ultérieures étaient faites à un prix de marché plus bas. Des propositions visant à discriminer entre créanciers sont souvent avancées au cours des négociations de rééchelonnement des dettes. Ainsi, il a été proposé que les détenteurs privés de dette publique grecque acceptent une réduction volontaire (*haircut*) substantielle de leurs créances, tandis que les créanciers publics seraient intégralement remboursés.

38. McDonald (1985, pp.166-67) décrit la manière dont, au début des années 1780, le Surintendant aux finances Robert Morris tenta d'organiser les créanciers résidents du Congrès continental pour en faire une force soutenant la nationalisation, et comment il échoua.

3.4. Pourquoi payer ?

La nature des institutions gouvernementales qu'ils conçurent et des décisions prises par le Congrès et le président en 1790 et 1791 confirme que les concepteurs de la Constitution avaient la ferme intention d'honorer pleinement les dettes héritées du Congrès continental. Tenir ainsi les promesses faites aux détenteurs des dettes continentales et des états, contractées pour financer la Guerre d'Indépendance, signifiait décevoir d'autres anticipations et ne pas tenir des promesses plus ou moins implicites concernant d'autres aspects de la politique budgétaire, par exemple la promesse de maintenir les taxes à un bas niveau. Les importantes décotes auxquelles s'échangeaient les titres de dettes continentales au milieu des années 1780 reflétaient ce type d'anticipations de faible taxation. Pourquoi, dès lors, les concepteurs de la Constitution choisirent-ils d'honorer certaines promesses (celles faites aux créanciers, qui s'étaient pourtant apparemment déjà fait une raison) en ne tenant pas certaines autres (celles faites aux contribuables américains), qui avaient au contraire été bien protégées par les Articles de la Confédération³⁹ ? Si, comme cela semble raisonnable, nous considérons 1787 ou 1789 comme un nouveau départ – la « période 0 » des modèles comportant des plans à la Ramsey et un mécanisme récursif –, alors les modèles à la Ramsey dans la tradition de modélisation avec agent représentatif de Lucas et Stokey (1983), Chari, Christiano et Kehoe (1994) et Jones, Manuelli et Rossi (1997) ne nous aideront pas à répondre à la question. En effet, ces modèles conseillent généralement au gouvernement de faire défaut sur toutes ses dettes initiales, de manière à imposer la forme de taxation qui engendre la distorsion la plus faible, à savoir un prélèvement non anticipé sur le capital⁴⁰. D'autres révolutionnaires ont procédé de la sorte⁴¹, mais pas les concepteurs de

39. La question « pourquoi payer ? » a été posée avec force par Bulow et Rogoff (1989) et par Kletzer et Wright (2000).

40. Parfois, ils ont aussi fait tout ce qu'ils ont pu pour se procurer des créances nettes sur le secteur privé afin de pouvoir financer ensuite les dépenses publiques de manière efficiente. Paal (2000) décrit la manière dont les communistes hongrois ont délibérément remis les pendules à zéro au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et ont acquis des créances sur leurs concitoyens en créant un nouveau système monétaire.

41. Lénine et Trotsky, et leurs zélotes d'Europe de l'Est l'ont fait ; les meneurs de la Révolution française de 1789 ne l'ont pas fait : ils se sont, au contraire, efforcés vaillamment pendant des années d'assurer le service de la dette publique accumulée avant la Révolution, jusqu'à ce que les circonstances les contraignent à un défaut de grande ampleur en 1797. Voir Sargent et Velde (1995).

la Constitution américaine. Le but qu'ils poursuivaient en réalignant les pouvoirs et les intérêts était de réaffirmer : « un contrat est un contrat », du moins pour ce qui concernait les obligations contractées par le gouvernement à l'égard de ses créanciers, mais pas forcément à l'égard des contribuables.

Pour comprendre pourquoi Hamilton, Washington et les autres concepteurs de la Constitution ont voulu rembourser, il nous faut prendre en compte les hétérogénéités des situations économiques et les intérêts antagonistes qui en résultent (voir Meltzer et Richard, 1981), ainsi que les considérations de réputation qui n'apparaissent pas dans ces modèles à la Ramsey. Les raisons pour lesquelles ces dettes avaient été contractées, les identités des créanciers individuels concernés et la perception des conséquences négatives d'un défaut de paiement, tout cela importait de différentes manières, que les trois modèles à la Ramsey avec agent représentatif cités ci-dessus ignorent⁴². Ces modèles peuvent nous aider à comprendre les politiques publiques après une révolution politique, mais pas celles menées aux États-Unis en 1789.

En remboursant les obligations continentales, le Secrétaire au Trésor Hamilton voulait que le gouvernement fédéral américain puisse continuer d'avoir accès aux marchés du crédit, tant natio-

42. Les débats et les politiques américains concernant la gestion de la dette publique au lendemain de la Guerre d'Indépendance diffèrent considérablement de ceux observés, par exemple, en Allemagne après la Première Guerre mondiale. Les créanciers résidents détenaient l'essentiel de la dette publique énorme que l'Allemagne avait accumulée pendant la Première Guerre mondiale ; mais le Traité de Versailles imposa ensuite au gouvernement allemand de nouvelles dettes, sous forme de réparations de guerre énormes et au montant mal spécifié dues à certains des vainqueurs. Les débats politiques aux États-Unis après la Guerre d'Indépendance diffèrent de ceux menés en Allemagne après la Première Guerre mondiale parce que la dette extérieure américaine avait été contractée auprès d'amis bienveillants et confiants, de France et de Hollande, qui avaient accepté de nous envoyer des ressources pendant la guerre, et non pour des motifs revanchards auprès de puissances étrangères qui nous eussent vaincues, comme ce fut le cas de l'Allemagne. Une hyperinflation eut des conséquences qui permirent à l'Allemagne d'échapper au paiement de l'essentiel des réparations de guerre, mais au prix de dommages collatéraux terribles en termes de redistribution au détriment des créanciers allemands et au profit des débiteurs nominaux allemands, puisque la valeur du mark allemand n'atteignait plus, en novembre 1923, que 1/10¹² de celle qui prévalait à la veille de la Première Guerre mondiale. Sargent (1982) étudie la manière dont l'Allemagne met fin de manière abrupte à son hyperinflation en recourant à une version simple de la théorie décrite dans l'équation (1) pour la valorisation de la dette publique : avant novembre 1923, la taxe inflationniste constituait l'essentiel du processus engendrant les excédents budgétaires allemands ; l'hyperinflation fut stoppée net par l'adoption d'une nouvelle politique budgétaire qui égalisa les dépenses publiques aux recettes fiscales, ainsi qu'en renforçant le pouvoir qu'avait la banque centrale de refuser de recourir à la taxe inflationniste.

naux qu'étrangers. Cela élargirait les possibilités de financement d'éventuelles augmentations futures temporaires des dépenses publiques, grâce au recours à l'emprunt, permettant ainsi à ses successeurs de modérer les hausses d'impôts immédiates nécessaires, en l'absence d'un tel crédit, pour financer de tels accroissements de dépenses⁴³. Il réaffirma également que l'existence d'un stock de dette publique portant un intérêt relativement exempt de risque faciliterait le développement de marchés financiers nationaux, ce qu'il pensait être une bonne chose pour le commerce et l'industrie⁴⁴.

3.5. Les dispositifs monétaires

C'est seulement après avoir mis la politique budgétaire sur ses rails par les Actes des 4 et 5 août 1790 qu'Hamilton et le Congrès se penchèrent sur la politique monétaire. Hamilton présenta, le 14 décembre 1790, son rapport proposant la création d'une Banque des États-Unis et, le 28 janvier 1791, un autre rapport proposant que les États-Unis frappent des pièces d'argent et d'or. Tout le monde s'attendait à ce que les États-Unis suivissent les principaux pays européens et adoptassent un étalon métallique, si bien que les décisions monétaires que les concepteurs devaient encore prendre concernaient simplement le choix de la taille des pièces et celui du taux de seigneurage pour la frappe⁴⁵.

3.6. Une banque nationale ?

Après un débat tendu au cours duquel James Madison avait soutenu qu'une banque fédérale en situation de monopole serait inconstitutionnelle, le Congrès accorda une charte fédérale exclu-

43. C'est-à-dire qu'il souhaitait conserver ouverte l'option d'émettre de la dette d'une manière que le Secrétaire au Trésor Albert Gallatin explicitera dans son rapport au Congrès en 1807 (Dewey, 1912, p.128), politique qui sera ensuite théorisée dans les modèles de lissage des impôts de Barro (1979) et Aiyagari *et al.* (2002).

44. Voir Krishnamurthy et Vissing-Jorgensen (2010) et les références citées dans ce papier pour des arguments modernes sur les effets favorables de l'existence d'un stock de dette publique peu risquée. Voir Brewer (1989) et North et Weingast (1989) pour des analyses de la flexibilité que le gouvernement britannique était parvenu à obtenir grâce à sa gestion d'institutions budgétaires qu'Hamilton admirait. L'une des implications des analyses de Bassetto (2005 et 2006) est que, même en présence de bonnes institutions et de décideurs publics bien intentionnés, il peut parfois exister des équilibres multiples, et il faut de la chance, ou de l'habileté, pour choisir parmi ceux-ci.

45. Ils fixèrent le seigneurage à zéro, décision connue sous l'appellation « monnayage gratuit » ou « frappe gratuite ».

sive d'une durée de 20 ans à la Banque des États-Unis⁴⁶. Cette banque était détenue principalement par le privé et elle fut gérée essentiellement dans l'intérêt de ses actionnaires, même si elle fit aussi fonction d'agent budgétaire pour le gouvernement fédéral et de banque de dépôt pour ses recettes fiscales. Elle émit également des billets de banque qui circulèrent et qui étaient convertibles en métal à la demande. Elle n'émettait ces billets que contre des prêts à court terme accordés au gouvernement fédéral ou contre des prêts commerciaux à très court terme présentant des risques très faibles ; elle évitait soigneusement les prêts immobiliers et autres prêts longs et risqués. De la sorte, on pouvait dire qu'elle se conformait au régime « d'effets réels » prescrit par Adam Smith (1806), dont les écrits sur le sujet avaient très probablement influencé Hamilton⁴⁷.

3.7. Un hôtel de la monnaie

Il semble que les concepteurs aient considéré la politique monétaire comme une question secondaire qu'ils pouvaient se permettre de ne régler qu'après avoir assuré les conditions d'une politique budgétaire saine. L'Acte du 4 août 1790 (I Statuts, 138) avait prescrit des procédures détaillées pour le financement des dettes de la fédération et des états : les nouvelles reconnaissances de dettes devaient être libellées en dollars ce qui, en août 1790, signifiait en dollars espagnols, puisqu'il n'existait pas alors de dollars américains. Dans un rapport sur le monnayage remis en mai 1791, Hamilton proposa que les États-Unis fabriquent un dollar d'argent

46. Madison changea d'avis lorsque, en tant que président, 20 ans plus tard, la charte de la banque arriva à expiration et que les opposants au renouvellement reprirent les arguments que le député Madison avait utilisés en 1791 pour s'opposer à la demande de reconduction de la charte formulés par l'administration. Bien qu'ayant changé d'avis entretemps, Madison fut, cette fois encore, dans le camp des perdants, car le Congrès refusa de renouveler la charte de la banque en 1811, obligeant les États-Unis à financer la Guerre de 1812 sans le secours de son agent budgétaire attiré et à improviser divers dispositifs pour se procurer des crédits à court terme. Avoir ou non une banque nationale comme agent budgétaire du gouvernement fédéral est une question sur laquelle des hommes d'État tels que James Madison et Henry Clay changèrent d'avis, et le pays varia lui aussi. La charte de la première Banque des États-Unis ne fut pas renouvelée en 1811, et celle de la seconde banque ne le fut pas davantage en 1836.

47. La doctrine des effets réels d'Adam Smith met l'accent sur les bénéfices qu'il y a à autoriser un intermédiaire financier, qu'il soit public ou privé, à émettre des billets de banque adossés à des titres de crédit privés sûrs. Pour Smith, « réels » signifiait relativement sans risque. Il insistait sur les gains d'efficience que l'on obtiendrait en permettant la circulation d'une telle monnaie-papier à la place des métaux précieux utilisés comme instruments d'échange. Voir Sargent et Wallace (1982) pour une analyse des arguments pour et contre la doctrine des « effets réels ».

ayant le même contenu en métal précieux que le dollar espagnol⁴⁸. L'Acte de monnayage du 2 avril 1792, qui créait le dollar américain, entérina les recommandations d'Hamilton pratiquement sans changement : en termes de déterminants fondamentaux, en l'occurrence de contenu métallique, le dollar américain était une copie conforme du dollar espagnol, la seule différence étant que les « publicités » gravées sur ses deux faces étaient américaines, et non espagnoles. En termes de déterminants économiques essentiels, que les États-Unis eussent ou non frappé ces dollars ne changeait pratiquement rien⁴⁹.

3.8. Résultats

L'Appendice de ce texte contient des graphiques retraçant les principaux résultats de ces politiques, sur la base de données puisées principalement dans les premiers rapports du Trésor américain. Les importantes décotes sur la dette continentale s'évaporeront rapidement, et le gouvernement fédéral rééchelonna sans difficulté sa dette (voir l'équation (7) qui exprime le facteur d'escompte). Les droits de douane constituaient alors l'essentiel des recettes fédérales : environ 2 % du PIB étaient alors collectés annuellement sous forme de taxes fédérales. A peu près 40 % de ces recettes étaient affectés au service de la dette. Du temps d'Hamilton et de ses successeurs fédéralistes, le service de la dette fut assuré et la dette refinancée, mais en raison de la forte croissance économique, le ratio dette/PIB décrût pratiquement continûment jusqu'à la Guerre de 1812, si l'on excepte l'augmentation de quelque 15 millions de dollars émise pour financer le paiement à Napoléon Bonaparte de la Louisiane⁵⁰. En 1790, les perspectives de

48. La Section 9 de l'Acte du 2 avril 1792 indique que chaque dollar « devra avoir la même valeur que le dollar frappé par l'Espagne tel qu'il circule aujourd'hui ».

49. L'hôtel de la monnaie américain fonctionna comme ses homologues européens de l'époque : il acceptait de vendre, à la demande, à un prix fixe, des pièces d'or ou d'argent en échange de lingots du même métal, mais pas contre d'autres pièces. Lorsque vous vouliez acheter des pièces à l'hôtel de la monnaie, vous y portiez vos lingots. L'hôtel de la monnaie évaluait l'aloi du métal, puis coulait et frappait les pièces qu'il vous rendait en échange. Si, au contraire, vous vouliez fondre des pièces pour en faire des lingots, il vous fallait le faire vous-même, les exporter ou les vendre à des agents privés qui acceptent de vous les échanger contre du métal.

50. Pour donner des ordres de grandeur, le total de la dette continentale et des dettes des États qu'Hamilton avait rééchelonnées en 1790 s'élevait à environ 79 millions de dollars, équivalant alors approximativement à 40% du PIB, avec une marge d'incertitude très substantielle. L'achat de la Louisiane était donc une très bonne affaire pour les États-Unis.

croissance de la population et de l'économie ouvraient donc aux États-Unis « un espace budgétaire énorme » ; et les 27 années qui suivirent tinrent ces promesses.

4. Et ensuite ?

Les protocoles temporels qui prévalent dans une société démocratique soulèvent des questions sans cesse posées sur les engagements, les précédents et les réputations. Les anticipations à propos des décisions des gouvernements *futurs* influencent les prix et les quantités *actuelles*, mais les citoyens et les décideurs publics d'aujourd'hui ne peuvent pas dicter aux citoyens de demain leur conduite. Les décisions prises en 1790 et 1791 n'étaient que le commencement de la grande aventure budgétaire et monétaire des États-Unis. Les concepteurs de la Constitution étaient très préoccupés par la manière dont leurs successeurs complèteraient ou modifieraient leurs plans initiaux⁵¹. Ils pensaient avoir conçu des institutions (des protocoles décisionnels temporels ?) et créé des précédents (des réputations ?) dont ils espéraient qu'ils limiteraient les marges de choix de leurs successeurs et les contraindraient à choisir de bonnes politiques publiques. Par la suite, l'histoire des États-Unis a été jalonnée de révoltes fiscales (notamment, en 1794, une rébellion armée contre le gouvernement fédéral des fermiers de l'ouest de la Pennsylvanie qui protestaient contre un droit d'accise fédéral sur le whisky) et de révoltes contre des droits de douane ou des réglementations commerciales (en 1814, par exemple, lorsque les états de Nouvelle-Angleterre menacèrent de dissoudre l'Union, puis au début des années 1830, lorsque le président Jackson affronta John C. Calhoun et la Caroline du Sud lors de la crise de l'Annulation)⁵².

51. Lors de la Convention de juin 1787, James Madison (1956) déclara : « Alors que nous concevons un système dont nous voulons qu'il dure des siècles, nous ne pouvons nous permettre d'ignorer les changements que les siècles produiront. ». En 1811, le secrétaire au Trésor Albert Gallatin dit au Congrès : « Pour pouvoir, à l'avenir, assurer le service de ces emprunts, il nous faudra dépendre de la prospérité future et de la sagesse de nos successeurs ; c'est-à-dire de circonstances favorables et d'une gestion rigoureuse. »

52. En 1832, la Caroline du Sud vota, à l'instigation de John C. Calhoun, une loi déclarant contraires à la constitution de l'État les droits de douane et les réglementations commerciales votés par le Congrès fédéral en 1828 et 1832. Après des menaces d'intervention militaire fédérale en Caroline du Sud et quelques concessions faites par le Congrès sur les droits de douane, la crise prit fin en mars 1833 par le retrait de l'Acte d'annulation voté par le Sénat de Caroline du Sud (NDT).

Les affrontements sur les montants que le gouvernement fédéral devrait prélever et dépenser ou sur ce qu'il est en droit ou non de réglementer se poursuivirent jusqu'à la Guerre civile américaine et même au-delà.

Il est utile, à ce propos, d'illustrer par des exemples la manière dont les décisions d'un gouvernement interagissent avec celles de ses prédécesseurs et de ses successeurs.

4.1. Des monnaies-papier émises par l'État fédéral et les états ?

Les auteurs de la Constitution et ceux qui les soutenaient avaient en horreur la monnaie-papier et l'état déplorable auquel était réduit le crédit de l'Amérique, à l'intérieur, voire à l'étranger. Cette position éclaire les débats qui eurent lieu à la convention constitutionnelle à propos des pouvoirs monétaires qu'il convenait de confier au gouvernement fédéral et à ceux des états fédérés, et de ceux qu'il fallait absolument leur interdire. Les délégués à la convention s'accordèrent pour interdire aux gouvernements des *états* la possibilité d'émettre des billets à ordre ou d'imposer le cours légal pour une quelconque monnaie-papier⁵³. Mais qu'en était-il pour le gouvernement *fédéral* ? Les premières ébauches de la Constitution ouvraient au gouvernement fédéral la possibilité d'émettre des bons à court terme. Aussi, bien que la convention eût déjà explicitement décidé d'interdire aux états l'émission de monnaie-papier, le matin du 16 août 1787, le huitième alinéa de l'article 7 du projet de Constitution déclarait-il que « l'organe législatif des États-Unis aura le pouvoir d'emprunter de l'argent et d'émettre des bons sur le crédit des États-Unis ». Les notes que Madison a prises lors des débats de convention ce 16 août 1787 mentionnent un débat sur une motion visant à supprimer la clause ouvrant la possibilité pour le Congrès d'émettre des bons à court terme. La motion en question fut votée par 9 états, 2 votant contre.

Trois des contributions à ce débat du 16 août me fascinent particulièrement : (1) les déclarations faites par James Wilson qui soulignent clairement les avantages *ex ante* en termes de réputation du

53. L'Article I, alinéa 10, contient les restrictions suivantes : « Aucun état ne pourra contracter un Traité, une Alliance ou entrer dans une Confédération ; exercer des Représailles internationales ; battre Monnaie ; émettre des Bons à court terme ; imposer quoi que ce soit d'autre que les Pièces d'or et d'argent comme moyen de Règlement des Dettes ».

crédit qu'il y aurait à interdire aux futurs responsables gouvernementaux des décisions qui pourraient se révéler tentantes pour eux *ex post* ; (2) celles de George Mason et d'Edmund Randolph pressant la convention d'apprécier les avantages qu'il y aurait à autoriser aux futurs responsables gouvernementaux une flexibilité suffisante pour faire face à des circonstances que rien ne permettait de prévoir en 1787 ; (3) la remarque faite par Madison selon laquelle interdire au gouvernement d'imposer le cours légal pour ces bons à court terme suffirait à prévenir les abus potentiels⁵⁴.

Pendant les trois premiers quarts du XIX^e siècle, bon nombre d'Américains, en partie sous l'emprise de ce qu'ils comprenaient de ce débat du 16 août 1787, crurent que les concepteurs de la Constitution avaient voulu interdire au gouvernement fédéral la possibilité d'émettre de la monnaie-papier ayant cours légal et que le fait que la majorité des délégués à la Convention ne les ait pas suivis en proscrivant explicitement l'émission par le gouvernement fédéral de bons à court terme reflétait simplement la présomption qu'ils avaient selon laquelle il fallait comprendre que les pouvoirs qui n'étaient pas explicitement confiés au gouvernement fédéral par la Constitution étaient en fait déniés au Congrès⁵⁵. Au terme d'une étude assez approfondie des archives, Bancroft (1886) fut convaincu que l'intention véritable des concepteurs de la Constitution était clairement de ne pas autoriser le Congrès à imposer le cours légal d'une monnaie-papier⁵⁶.

54. Voir Bancroft (1886) pour une étude de diverses expériences de cours légal dans l'Amérique coloniale et de l'aversion des concepteurs de la constitution à l'idée que la monnaie-papier pût avoir cours légal. Madison ne plia pas sur ce point. En tant que président, de 1809 à 1817, il dirigea une administration qui émit des bons fédéraux à court terme pour financer l'essentiel des dépenses occasionnées par la Guerre de 1812, mais n'imposa pas le cours légal.

55. Conformément à cette tradition, les Confédérés (pendant la Guerre civile, NDT) n'imposèrent pas le cours légal pour leur propre monnaie-papier.

56. L'étude qu'entreprit Bancroft des archives avait été suscitée par ce qu'il considérait être un déni flagrant de ces éléments par la Cour suprême américaine lors de l'arrêt *Juilliard contre Greenman*, en 1884, sur la question du cours légal. La Cour avait considéré que le Congrès, parce qu'il avait le pouvoir de payer ses dettes, pouvait le faire par n'importe quel moyen non expressément prohibé par la Constitution ; qu'il ne convenait pas d'accorder trop d'importance aux débats et aux votes à la Convention constitutionnelle, dans la mesure où il n'était pas facile d'en tirer une vision consensuelle sur le sujet ; et que les pouvoirs du Congrès d'emprunter de l'argent incluaient que le pouvoirs d'émettre des obligations sous quelque forme que ce fût, y compris sous forme de dette circulant au porteur ; et que le pouvoir d'imposer le cours légal pour des billets allait de pair avec celui de battre monnaie (Dewey, 1912, pp. 366-67).

4.2. Quel genre d'union monétaire ?

Avant 1789, les 13 états avaient déjà adhéré à une union monétaire : ils utilisaient tous le dollar espagnol. L'Article 1, alinéa 8, de la Constitution confère au Congrès de la Fédération le pouvoir exclusif « de battre Monnaie, de réguler la Valeur de celle-ci et celle des Pièces étrangères, et de décider des Étalons des Poids et des Mesures. » Comme nous l'avons vu plus haut, dans la Partie 4.1, la Constitution prohibait expressément aux états d'émettre de la monnaie-papier, et on pensait généralement que cette interdiction valait également pour le gouvernement fédéral. Ce dernier ne se permit que de manière limitée et temporaire de déroger à cette restriction implicite en autorisant la Banque des États-Unis à émettre des billets de banque en échange de dettes publiques à court terme⁵⁷. Les états mirent plus longtemps à s'affranchir de cette restriction⁵⁸ : en janvier 1837, dans l'arrêt *Briscoe contre Bank of Kentucky*, la majorité de la Cour suprême des États-Unis, y compris le Président Taney qui venait juste d'être nommé, décida que les banques bénéficiant d'une charte d'État et les banques appartenant aux états étaient autorisées à émettre des billets de banque (voir Howe, 2007, chap. 11). Le raisonnement d'Adam Smith (1806) et de Sargent et Wallace (1982) en termes « d'effets réels », ou encore celui, à la Modigliani-Miller, de Wallace (1981), permettent de comprendre en quoi cette décision aboutissait en pratique à neutraliser l'Article I, alinéa 10, qui prohibait aux états d'émettre des bons à court terme, en autorisant les banques d'État à acheter des obligations des états contre leurs propres billets de banque. Par la suite, et jusqu'à ce que le Congrès les eût éliminées en les taxant pendant la Guerre civile, une multitude de monnaies circulèrent à l'intérieur des états et entre eux, tout au long de la période malencontreusement désignée par « l'ère de la banque libre »⁵⁹. Bon nombre de ces monnaies avaient des taux de change

57. Le Congrès refusa de renouveler la charte de la banque en 1811.

58. En réalité, certaines des banques d'état émettaient déjà des billets de banque avant que le Congrès n'accordât une charte à la Banque des États-Unis.

59. La « banque libre » – au sens de libre entrée sur le marché bancaire – n'existait pas. La plupart des banques devaient bénéficier d'une charte d'État. Bon nombre de ces chartes mentionnaient explicitement le fait que la banque devait accorder à l'état des prêts ou acheter les obligations émises pour financer les canaux, les voies ferrées ou les routes. La majorité des actifs que ces banques acquéraient avec les billets émis étaient des prêts et des escomptes ; mais les banques qui opéraient dans le cadre des lois dites de « banque libre » n'étaient autorisées à émettre leurs billets de banque qu'en échange des obligations d'État.

flottants, reflétant les probabilités que les banques bénéficiant d'une charte d'État fussent en mesure de les convertir en métal précieux. Ainsi, avant la Guerre civile américaine de 1861 à 1865, il y avait bien une union monétaire, dans une acception bien précise : les métaux précieux étaient les unités de compte dans toute l'Union. Mais, d'un autre point de vue, il n'y en avait pas : nous avions de multiples devises que les citoyens pouvaient choisir de détenir et qui présentaient des risques et des rendements différents. Il n'existait pas de prêteur en dernier ressort, pas d'assurance des dépôts, et aucune présomption de dédommagement par le gouvernement fédéral des déposants des banques. La seule chose qui soutenait la valeur de ces billets de banque était la gestion prudente des banques qui les émettaient, elle-même encouragée par ce que Bagehot (1920) appelait « l'appréhension conservatrice » de ceux qui possédaient ces billets⁶⁰.

Dès lors, si l'intention des concepteurs de la Constitution avait été de mettre en place une union monétaire, leur succès était, pour le moins, mitigé, en tout cas jusqu'à la Guerre civile. Et s'ils avaient vraiment souhaité une union monétaire, celle-ci était fondée sur un étalon métallique, pas sur une monnaie fiduciaire comparable à celle qui existe aux États-Unis aujourd'hui.

Je passe à présent aux controverses incessantes à propos de l'étendue de l'union budgétaire que les concepteurs ont instituée en 1790.

5. Quel genre d'union budgétaire ?

Du commencement de la république, en 1789, jusqu'à la Guerre civile, les Américains n'ont cessé de débattre de l'emprise et de la taille appropriées des politiques fédérales d'imposition, de dépenses, de transferts et de réglementation. Les intérêts qui, dans

60. Voir Rolnick et Weber (1985, 1984). Les instruments de règlement des échanges étant nombreux et offrant des rendements différents et variables, les émetteurs acceptaient le plus souvent les instruments émis par d'autres – mais refusaient de les convertir en métal. L'une des conséquences était que les émetteurs souhaitaient généralement encaisser les billets émis par les autres afin d'augmenter leurs réserves de métaux précieux (« monnaie légale »). Des années 1820 aux années 1850, la Suffolk Bank de Boston a ainsi géré avec succès une activité de *clearing* des billets de banque en provenance de toute la Nouvelle-Angleterre. La Suffolk Bank géra, de la sorte, une sorte « d'union monétaire privée », au sens où les billets émis par les banques de Nouvelle-Angleterre circulaient dans toute la région à leur valeur faciale. Voir Weber (2009).

les années 1830, se coalisèrent dans le Système américain autour du grand homme d'État *Whig* Henry Clay plaidaient en faveur de dépenses fédérales sur les projets d'infrastructures – les routes, les canaux, les voies ferrées, les universités –, biens publics dont ils arguaient qu'ils méritaient un soutien budgétaire national. Une coalition d'intérêts dont les soutiens les plus actifs étaient dans les états du Sud bloqua la plupart de ces projets⁶¹. McPherson (1988, section III, chap.14) expose la manière dont le 37^e Congrès (1861-1862) saisit l'occasion de la sécession de la plupart des états esclavagistes pour réorganiser l'union fédérale selon des orientations conformes à plusieurs des objectifs défendus par Clay : le 1^{er} juillet 1862, le Congrès adopta l'*Internal Revenue Act*, qui, entre autres choses, imposa le premier impôt fédéral sur le revenu ; le même jour, il vota le *Pacific Railroad Act*, qui octroyait des terres publiques et des prêts fédéraux aux compagnies construisant les chemins de fer transcontinentaux ; le 2 juillet 1862, il adopta le *Morill Act* qui prêtait des terres fédérales pour la construction des établissements d'enseignement supérieur qui seront par la suite désignés par le terme « collèges des terres prêtées »⁶². Auparavant, des lois similaires avaient été repoussées par le Parti démocrate, désormais décimé par le passage du gros de ses troupes à la Confédération, dont l'objectif était une union fédérale plus faible que celle que Clay et Lincoln souhaitaient. Les états qui avaient fait sécession exprimèrent cette préférence lors de la rédaction de la Constitution confédérale qui, à bien des égards, ressemblait davantage aux Articles de la Confédération qu'à la Constitution des États-Unis. Il fallut 4 ans d'une guerre civile atroce pour contraindre les rebelles à accepter, non seulement ce qu'Abraham Lincoln considérait comme l'interprétation juste de ce que signifiait « tous les hommes ont été créés égaux », mais aussi le type d'union fédérale qu'Hamilton et Washington avaient entamée et que Lincoln préserva et étendit.

61. Ces intérêts du Sud étaient très favorables à l'usage des ressources fédérales pour mener des aventures militaires, telles que la guerre au Mexique, à laquelle Abraham Lincoln et nombre d'autres responsables *Whig* étaient hostiles, et qui ont permis aux États-Unis d'acquérir des territoires devenant ensuite des états esclavagistes qui envoyaient des sénateurs esclavagistes au Congrès.

62. Le Congrès vota également une loi octroyant des terres fédérales aux colons (« *homesteaders* »).

Un nouveau renflouement fédéral des états ? L'une des conséquences du renflouement décidé par Hamilton des dettes des états nous offre un autre exemple de la manière dont les crises budgétaires peuvent provoquer des changements institutionnels durables, cette fois au niveau des états individuels⁶³. De nos jours, bon nombre des constitutions des états imposent au gouvernement de l'état d'équilibrer annuellement son budget ; mais avant les années 1840, ce n'était pas le cas. Adams (1887) raconte comment, en réponse à des chocs budgétaires négatifs dans les années 1830 et au début des années 1840, de nombreux états récrivirent leur constitution pour imposer l'équilibre budgétaire annuel⁶⁴. Voici comment.

Pendant les trois décennies qui suivirent 1789, les citoyens débattirent pour savoir si le gouvernement fédéral devait et pouvait financer les projets d'infrastructures publiques. Jusqu'à la Guerre civile, la réponse fut négative. En réponse à une série de vetos présidentiels opposés à des financements de travaux publics, les gouvernements des états assumèrent la responsabilité financière de tels projets. Après 1829, de nombreux états affichèrent des déficits budgétaires importants, dont une part substantielle était alors justifiée par l'argument qu'il s'agissait de déficits d'investissement, non de fonctionnement. La logique en était que ces emprunts d'État avaient été émis pour aider au financement de projets d'infrastructures publiques ou privées : certains arguaient de ce que ces obligations seraient autofinancées, dans la mesure où elles servaient à promouvoir la croissance, donc en définitive des recettes fiscales plus importantes pour les états, sous forme de péages ou de taxes foncières sur des terres prenant de la valeur. La croyance en cette théorie permit de placer facilement ces obligations. Certaines furent acquises par des Européens qui avaient été convaincus, au moins en partie, par cette théorie de l'autofinancement et qui, apparemment aussi, croyaient, à tort, que la protection accordée aux acquéreurs de ces titres était la même que celle accordée sur les emprunts fédéraux, qui avaient acquis une bonne réputation pour avoir été honorés sans discontinuer après la

63. L'une des expressions favorites de Milton Friedman était la « loi des conséquences non souhaitées ».

64. Ces nouvelles constitutions empêchaient ainsi les états d'obtenir les gains d'efficacité que permet le lissage des impôts analysé par Barro (1979) et Aiyagari *et al.* (2002).

guerre d'indépendance et celle de 1812. Et les acquéreurs des obligations des états savaient qu'au début de la république, le gouvernement fédéral avait assumé intégralement les dettes des États. En outre, l'Article IV, alinéa 1, de la Constitution américaine impose un haut degré de protection pour les détenteurs de dettes publiques : « Entière Foi et Crédit seront accordés dans chaque état aux Actes publics, aux Documents et Comptes-rendus judiciaires de tout autre état. Et le Congrès peut, par des Lois générales, prescrire la manière dont ces Actes, Documents et Comptes-rendus seront opposables, et les Effets qu'il convient d'en déduire. » Mais les acquéreurs étrangers d'obligations des états n'avaient sans doute pas remarqué l'affaiblissement de la protection des créanciers introduit par le Onzième Amendement à la Constitution, voté en 1793 après qu'un citoyen d'un état eut attaqué un autre état devant une cour fédérale : le Onzième Amendement amoindrit la protection des investisseurs garantie au départ par l'Article 1, alinéa 1, en affirmant : « L'autorité judiciaire des États-Unis ne pourra exercer des poursuites dans les cas où le plaignant contre l'un des États-Unis est un citoyen d'un autre état, ou un Citoyen ou un Sujet d'un État Étranger. »

Pour les détenteurs européens ou autres d'obligations, l'histoire finit mal : pendant la récession de la fin des années 1830, de nombreux états firent défaut (voir Scott, 1893 ; Ratchford, 1941) ; les détenteurs européens d'obligations apprirent alors à leurs dépens que le Onzième Amendement les privait, tout comme les autres créanciers des états américains, de la protection des cours fédérales. Pendant les années 1840, le Congrès débattit à plusieurs reprises de propositions visant à faire payer ces dettes par l'État fédéral ; mais elles furent toutes rejetées. À l'occasion de ces débats, les partisans d'un renflouement invoquèrent le précédent créé par le sauvetage des états par Hamilton en 1790 ; mais les opposants l'emportèrent en arguant de ce qu'Hamilton avait repris des dettes dont l'origine était un combat national glorieux, alors que les dettes qu'avaient accumulées les états au début des années 1840 l'avaient été pour des raisons diverses, mais essentiellement pour financer des projets d'intérêt local. Cet argument, et quelques autres, incitèrent le Congrès à refuser le renflouement des dettes des états.

Cet épisode coûta aux États-Unis la réputation chèrement acquise de débiteur de qualité pour les dettes publiques, tant celle du gouvernement fédéral que celles des états, et il projeta une ombre durable sur sa réputation dans deux directions. Il semble, en effet, que la réponse des marchés obligataires internationaux ne fut pas, en tout cas, dans l'immédiat, de discriminer de manière fine entre la signature des autorités fédérales et celles des états : pendant des années, la réputation de la signature fédérale en Europe en souffrit autant que celles des états.

Mais la décision prise par le Congrès de ne pas renflouer les états eut d'autres conséquences pour le pays, que l'on peut considérer comme plus favorables. L'une d'elles fut que, dans les années 1840, plus de la moitié des états récrivirent leur constitution pour inclure l'obligation d'équilibre budgétaire annuel. Encore un exemple de crise budgétaire engendrant des changements institutionnels durables que l'on appelle parfois des révolutions⁶⁵.

Le Congrès prit-il la bonne décision en refusant d'assumer ces dettes des états ? Il y a de bonnes raisons de le penser : au prix, certes, de la réputation chèrement acquise du gouvernement fédéral auprès de créanciers étrangers qui n'étaient pas capables de, ou pas disposés à faire la distinction entre les historiques de paiements de la fédération et des états, cette décision parvint à établir une réputation forte de l'État fédéral à l'égard des états. Le Congrès signifia clairement aux états qu'ils ne pouvaient attendre de l'État fédéral qu'il pourvoie à leurs dépenses⁶⁶. Pour dire les choses de

65. Voir Wallis et Weingast (2005). Comme nous l'avons souligné, le Onzième Amendement à la Constitution américaine affirmait que les cours fédérales n'étaient pas habilitées à poursuivre dans les cas où la plainte concernait les dettes des états. Mais ce n'est pas le cas pour les dettes des compagnies municipales et celles contés, pour lesquelles les cours fédérales et celles des états sont compétentes. Adams (1887) affirme que ces modalités de protection des créanciers et les amendements imposant l'équilibre budgétaire dans les constitutions des états expliquent les réorientations très marquées que l'on observe dans les évolutions des dépenses et des dettes publiques pendant le XIX^e siècle, des états vers les gouvernements des villes et des contés. Wallis (2000, 2001) conforte effectivement cette analyse.

L'histoire ne s'arrête pas là. L'Alinéa 4 du Quatorzième Amendement à la Constitution des États-Unis déclare : « La validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi, y compris les dettes correspondant aux pensions et aux primes pour services rendus contre les insurrections et les rébellions, ne sera pas remise en cause. Mais ni les États-Unis ni aucun des états n'assumeront ni ne paieront des dettes ou obligations contractées pour soutenir une insurrection ou une rébellion contre les États-Unis, ou une quelconque réclamation pour la perte d'un esclave ; de telles dettes, obligations ou réclamations seront au contraire tenues pour illégales et dénuées de valeur. » Le Quatorzième Amendement tente ainsi simultanément de protéger la réputation de la signature du gouvernement fédéral et de détruire celle des États de la Confédération.

manière abrupte, si en renflouant ces dettes des états, le gouvernement fédéral avait suscité l'anticipation qu'il ferait de même à l'avenir, cela aurait exposé les États-Unis à des conséquences négatives telles que celles contre lesquelles mettent en garde Kareken et Wallace (1978) dans un contexte différent, à savoir celui de l'assurance des institutions financières. Ces auteurs enseignent que l'octroi d'une assurance publique des dépôts dont la tarification est trop basse à des institutions financières réglementées d'une manière inadéquate fait naître, pour ces institutions, une incitation à devenir aussi grosses que possible et aussi risquées que possible, ce qui mènera inéluctablement le gouvernement à devoir les renflouer tôt ou tard. Ainsi, ce que montrent Kareken et Wallace est que, si vous voulez instituer une garantie des dépôts, il vaut mieux réglementer les portefeuilles des intermédiaires financiers. Si l'on applique, en l'étendant, le raisonnement de Kareken et Wallace aux renflouements des états par le gouvernement fédéral, un tel renflouement aurait conduit les États-Unis sur la voie de contrôles fédéraux plus étendus sur les politiques budgétaires des états. Et jusqu'où cela serait-il allé ? Jusqu'au contrôle des budgets des villes également⁶⁷ ? Sans le refus par le Congrès dans les années 1840 de renflouer les états, il est probable que ces constitutions des états n'auraient jamais été réécrites et n'auraient pas imposé l'équilibre budgétaire annuel.

6. Des leçons pour aujourd'hui ?

Étant donné le type de gouvernement qu'imposaient les Articles de la Confédération dans les années 1780 – une union budgétaire faible qui avait peu de chances de payer à ses créanciers ce qu'elle avait promis –, les décotes importantes qu'affichaient les obligations continentales dans les années 1780 étaient parfaitement

66. Voir Fudenberg et Kreps (1987) qui montrent combien il peut être difficile de préserver une réputation auprès de plusieurs groupes. Une autre illustration d'une telle difficulté est sans doute le fait que, par les dispositifs mis en place et les décisions prises pour assurer le service des dettes de la Fédération et des états, les États-Unis avaient, dans les années 1790, sous l'impulsion des Fédéralistes, créé des précédents qui, par inadvertance, avaient suscité, de la part des créanciers des états, l'anticipation que le gouvernement fédéral suppléerait à leur incurie.

67. Des interrogations de nature similaire pourraient bien faire retour dans les débats américains aujourd'hui : le gouvernement fédéral renflouera-t-il les états les plus endettés ? Les impôts sur le revenu prélevés par les états devraient-ils être déductibles de l'impôt fédéral sur le revenu, organisant ainsi des transferts entre états économes et états dépensiers ?

fondées. Hamilton et Washington avaient entrepris de changer le « type » de gouvernement, en réalignant les intérêts de telle manière que les États-Unis soient amenés à payer ce qu'ils avaient promis et ce qu'ils promettraient à l'avenir. Et Hamilton voulait que les marchés fixassent le prix des obligations en conséquence (en application de la formule (7) qui détermine le facteur d'escompte, une fois encore). Il chercha donc à influencer les anticipations des créanciers actuels et futurs quant à la probabilité que le gouvernement honore ses engagements par le seul moyen qu'il connût : en créant une union budgétaire comportant des institutions et des intérêts alignés de telle sorte que la vraie probabilité que le gouvernement fédéral paie était accrue. Le but premier des concepteurs de la Constitution lorsqu'ils créèrent cette union budgétaire n'était pas de faciliter l'émergence d'une union monétaire : ce projet était distinct et leur indécision, par la suite, quant au choix entre une banque nationale et une concurrence entre monnaies émises par des banques sous contrat avec les états indique bien qu'ils n'avaient pas d'idées préconçues à ce propos.

En termes de dispositifs budgétaires, l'Union européenne actuelle présente de nombreuses ressemblances avec les États-Unis du temps des Articles de la Confédération : ce sont les États membres qui ont le pouvoir de lever l'impôt ; le consentement unanime des États membres est requis pour de nombreuses décisions budgétaires importantes de l'Union. Les réformateurs de l'Europe d'aujourd'hui cherchent à redessiner ces aspects des institutions européennes ; mais, jusqu'à présent, l'ordre dans lequel ils ont tenté de le faire diffère de l'expérience des États-Unis à leurs débuts sur plusieurs points cruciaux : les États-Unis ont d'abord nationalisé la politique budgétaire et, pour les concepteurs de la Constitution américaine, la politique monétaire ne signifiait pas la gestion d'une monnaie fiduciaire commune, et sans doute même pas d'avoir une monnaie commune ; l'Union européenne a commencé par centraliser les dispositifs destinés à gérer une monnaie fiduciaire commune et, jusqu'à maintenant, n'a pas souhaité d'union budgétaire ; et, pour lancer leur union budgétaire, les États-Unis ont d'abord entrepris un renflouement complet des dettes publiques des états, alors que, jusqu'à présent du moins, l'Union européenne n'a pas d'union budgétaire et bien peu nombreux sont les responsables politiques qui appellent ouverte-

ment à un renflouement total par l'Union des dettes émises par les gouvernements des États membres.

Il est vrai que, du fait notamment des caractéristiques très discutables et souvent obscures des forces politiques qui influencent les politiques monétaire et budgétaire aux États-Unis de nos jours, un Américain n'est sans doute pas le mieux placé pour donner aux citoyens européens des conseils sur les éventuelles leçons à tirer de l'histoire de la création de l'union budgétaire aux États-Unis. Pour ce faire, il faudrait identifier les points communs et les différences entre les circonstances européennes actuelles et celles des États-Unis d'alors. Ceux-ci instituèrent leur union budgétaire à une époque où la très grande majorité des gens travaillait et vivait dans des fermes et où une minorité substantielle d'entre eux étaient des esclaves. Les gens étaient beaucoup plus pauvres qu'aujourd'hui ; l'espérance de vie était tellement moindre que celle d'aujourd'hui que peu de travailleurs vivaient suffisamment vieux ou gagnaient suffisamment pour pouvoir se permettre d'arrêter de travailler bien avant leur mort. Les médecins et les médicaments faisaient souvent plus de mal que de bien, et il était peut-être bon, dès lors, que la plupart des gens n'en eussent pas les moyens. Les rémunérations différées, la plupart du temps pour service militaire (des pensions), mais aussi un peu pour les terres confisquées aux Indiens, constituaient les seuls engagements légaux de transferts financés par l'État. La plupart des gens n'avaient pas le droit de vote. Le gouvernement fédéral était de taille réduite et ne redistribuait qu'une très petite fraction du PIB : en temps de paix, au cours des deux premières décennies d'existence des États-Unis, les dépenses fédérales représentaient en moyenne 1 % à 2 % du PIB, et, au début des années 1790, le gouvernement fédéral consacrait 40 % de ses recettes fiscales au service de la dette. Les dettes publiques que le président et le Congrès nationalisèrent en 1790 avaient été contractées pour financer une grande cause nationale très largement soutenue par l'opinion⁶⁸. Et lorsque, 50 ans plus tard, le Congrès refusa un nouveau renflouement massif par le gouvernement fédéral des dettes des états, ses actes démontrèrent que le motif d'endettement importait grandement.

68. Les *Tories* étaient partis, ou ils se taisaient.

Nombre des circonstances dans lesquelles se trouve l'Europe aujourd'hui différent. À la différence du gouvernement central des États-Unis d'alors, l'Union européenne elle-même n'a pas de dette ; les dettes problématiques auxquelles les marchés appliquent une décote sont des obligations contractées par des gouvernements nationaux. Les gens vivent plus vieux, et la plupart ne travaillent pas dans des fermes ; ils bénéficient de retraites longues, et beaucoup d'entre eux commencent à travailler beaucoup plus tard dans leur vie que les Américains des débuts. Il y a des dépenses publiques importantes en faveur de l'éducation. Les médecins et les médicaments permettent aux gens de vivre en meilleure santé plus longtemps. Les familles sont plus faibles. Les filets de sécurité financés par les gouvernements, les systèmes de retraite et de santé sont très développés et absorbent une part très substantielle des budgets nationaux. La réglementation publique des marchés du travail a changé aussi : l'esclavage a disparu ; il existe des salaires minimums, des allocations chômage et invalidité, et des lois de protection de l'emploi. Ces dispositifs diffèrent en générosité et couverture d'un État membre à un autre⁶⁹. Les différences entre ces institutions et entre les qualifications et préférences des gens sont-elles plus grandes au sein de l'Union européenne d'aujourd'hui qu'elles l'étaient au sein des États-Unis d'alors ? A certains égards, les États-Unis présentaient alors une diversité bien plus grande, par exemple dans les attitudes à l'égard de l'esclavage. Mais en termes de part du PIB que les citoyens des différents états américains souhaitaient que le gouvernement fédéral consommât ou redistribuât, il y existait probablement un accord beaucoup plus grand entre états alors qu'aujourd'hui aux États-Unis. A l'époque, en dehors de la redistribution que le gouvernement fédéral opérait des contribuables vers les créanciers, les activités redistributives étaient minimales. Aujourd'hui, certains de ceux qui soutiennent une union budgétaire en Europe souhaitent sans doute davantage de redistribution, et certains de ceux qui s'y opposent en voudraient moins.

Il y a des leçons pour les États-Unis d'aujourd'hui. La contrainte budgétaire du gouvernement et l'équation de détermination du prix de la dette publique s'appliquent toujours. Le message que

69. Ljungqvist et Sargent (2008) étudient la manière dont les différences dans les filets de protection sociale entre pays et entre continents peuvent influencer sur les niveaux nationaux de chômage à la suite de chocs communs dans l'environnement microéconomique.

portait l'arithmétique déplaisante de Sargent et Wallace (1981) est qu'avec une politique budgétaire responsable – c'est-à-dire une politique budgétaire soutenable d'équilibre budgétaire intertemporel sans ressources provenant de la taxe inflationniste –, les autorités monétaires peuvent facilement contenir l'inflation à un bas niveau ; mais avec une politique budgétaire dispendieuse, cela est impossible, parce que la contrainte budgétaire du gouvernement implique alors que, tôt ou tard, les autorités monétaires devront imposer une taxe inflationniste d'une taille suffisante pour financer le budget. En ce sens, les politiques monétaire et budgétaire ne peuvent être indépendantes : elles doivent être coordonnées. Il existe des dispositifs simples et transparents qui permettent une telle coordination⁷⁰ ; d'autres voies, plus opaques, sont également possibles, comme celles qui prévalent aux États-Unis aujourd'hui.

Références bibliographiques

- Adams Henry C., 1887, *Public Debts: An Essay in the Science of Finance*, New York, Appleton.
- Aiyagari S. Rao, Albert Marcet, Thomas J. Sargent et Juha Seppala, 2002, « Optimal Taxation without State-Contingent Debt », *J.P.E.* 110 (6), pp. 1220-54.
- Arellan Cristina, 2008, « Default Risk and Income Fluctuations in Emerging Economies », *A.E.R.* 98 (3), pp. 690-712.
- Bagehot Walter, [1873] 1920, *Lombard Street: A Description of the Money Market*, New York, Dutton.
- Bancroft George, 1886, *A Plea for the Constitution of the U.S. of America: Wounded in the House of Its Guardians*, New York, Harper.

70. On pourrait croire que Milton Friedman avait changé soudainement d'avis sur la coordination des politiques monétaire et budgétaire ; mais, à y regarder de plus près, ce n'est pas le cas. Friedman recommanda deux manières, en apparence contradictoires, de les coordonner. Friedman (1953) conseillait aux autorités monétaires d'acheter 100 % de la dette publique par des opérations d'*open-market*, ce qui revenait à confier aux autorités budgétaires la responsabilité de la croissance de la masse monétaire ; et pour contrôler l'augmentation de la quantité de monnaie, il recommandait aux autorités budgétaires d'équilibrer leur budget sur l'ensemble du cycle économique. Dans Friedman (1960), il se dédit et énonça une version de la fameuse règle selon laquelle les autorités monétaires devaient s'engager à faire croître la quantité de monnaie fiduciaire de k % par an, quelles que soient les circonstances, se contraignant ainsi à ne financer, au mieux, qu'une petite fraction du déficit budgétaire.

Voir Sims (2001) pour une discussion de quelques arguments pour et contre la « dollarisation » comme outil de coordination.

- Barro Robert J., 1979, « On the Determination of the Public Debt », *J.P.E.* 87 (5), pp. 940-71.
- Bassetto Marco, 2005, « Equilibrium and Government Commitment », *J. Econ. Theory* 124 (1), pp. 79-105.
- Bassetto Marco, 2006, « Fiscal Policy and Price Stability: The Case of Italy, 1992-98 », *Chicago Fed Letter*, no. 233, Décembre.
- Battaglini Marco et Stephen Coate, 2008, « A Dynamic Theory of Public Spending, Taxation, and Debt », *A.E.R.* 98 (1), pp. 201-36.
- Beard Charles A., 1913, « An Economic Interpretation of the Constitution of the United States », No. beard 1913 in *History of Economic Thought Books*, Archive for the History of Economic Thought, McMaster Univ.
- Blume Lawrence et David Easley, 2006, « If You're So Smart, Why Aren't You Rich? Belief Selection in Complete and Incomplete Markets », *Econometrica* 74 (4), pp. 929-66.
- Borges Jorge Luis, 1962, *Labyrinths*, New York, New Directions.
- Bray Margaret et David M. Kreps, 1987, « Rational Learning and Rational Expectations », In *Arrow and the Ascent of Modern Economic Theory*, edited by George Feiwel, pp. 597-625, New York, New York Univ. Press.
- Brewer John, 1989, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, London, Unwin Hyman.
- Bulow Jeremy et Kenneth Rogoff, 1989, « Sovereign Debt: Is to Forgive to Forget? », *A.E.R.* 79 (1), pp. 43-50.
- Chari V. V., Lawrence J. Christiano et Patrick J. Kehoe, 1994, « Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model », *J.P.E.* 102 (4), pp. 617-52.
- Chari V. V. et Larry E. Jones, 2000, « A Reconsideration of the Problem of Social Cost : Free Riders and Monopolists », *Econ. Theory* 16 (1), pp. 1-22.
- Chari V. V. et Patrick J. Kehoe, 1990, « Sustainable Plans », *J.P.E.* 98 (4), pp. 783-802.
- Conklin James, 1998, « The Theory of Sovereign Debt and Spain under Philip II », *J.P.E.* 106 (3), pp. 483-513.
- Cournot Augustin, 1897, *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, New York, Macmillan.
- David Paul A. et Peter Solar, 1977, « A Bicentenary Contribution to the History of the Cost of Living in America », In *Research in Economic History*, vol. 2, edited by Paul Uselding, pp. 1-80. Greenwich, CT: JAI.
- Debortoli Davide et Ricardo Nunes, 2007, « Political Disagreement, Lack of Commitment, and the Level of Debt », Manuscript, Univ. Pompeu Fabra.
- Dewey Davis R., 1912, *Financial History of the United States*. 4th ed., New York, Longmans, Green.

- Eaton Jonathan et Mark Gersovitz, 1981, « Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis », *Rev. Econ. Studies* 48 (2), pp. 289-309.
- Elkins Stanley et Eric McKittrick, 1993, *The Age of Federalism*, New York, Oxford Univ. Press.
- Fisher Irving, 1926, *The Purchasing Power of Money: Its Determination and Relation to Credit, Interest, and Crises*, New York, Macmillan.
- Friedman Milton, 1953, « A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability », In *Essays in Positive Economics*, edited by Milton Friedman, pp. 133-56, Chicago, Univ. Chicago Press.
- Friedman Milton, 1960, *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham Univ. Press.
- Friedman Milton et Anna Jacobson Schwartz, 1963, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press.
- Fudenberg Drew et David M. Kreps, 1987, « Reputation in the Simultaneous Play of Multiple Opponents », *Rev. Econ. Studies* 54 (4), pp. 541-68.
- Fudenberg Drew et David K. Levine, 1993, « Self-Confirming Equilibrium », *Econometrica* 61 (3), pp. 523-45.
- Ghosh Atish R., Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry et Mahvash S. Qureshi, 2011, « Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies », *NBER Working Paper* no. 16782, Cambridge, MA.
- Granger C. W. J., 1969, « Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods », *Econometrica* 37 (3), pp. 424-38.
- Hall George et Thomas J. Sargent. n.d., « A Fiscal History of the United States », Monograph in preparation.
- Hamilton Alexander, 1790, *Report on Public Credit*, Presented to Congress, Janvier.
- Hansen Lars Peter, 1982, « Large Sample Properties of Generalized Method of Moments Estimators », *Econometrica* 50 (4), pp. 1029-54.
- Hansen Lars Peter, 2011, « Dynamic Valuation Decomposition with Stochastic Economies », Fisher-Schultz lecture, Univ. Chicago.
- Hansen Lars Peter, J. Heaton, J. Lee et N. Roussanov, 2007, « Intertemporal Substitution and Risk Aversion », In *Handbook of Econometrics*, vol. 6, pt. 1, edited by James J. Heckman and Edward E. Leamer, pp. 3967-4056, Amsterdam, Elsevier.
- Hansen Lars Peter et Ravi Jagannathan, 1991, « Implications of Security Market Data for Models of Dynamic Economies », *J.P.E.* 99 (2), pp. 225-62.

- Hansen Lars Peter et Scott F. Richard, 1987, « The Role of Conditioning Information in Deducing Testable Restrictions Implied by Dynamic Asset Pricing Models », *Econometrica* 55 (3), pp. 587-613.
- Hansen Lars Peter, William Roberds et Thomas J. Sargent, 1991, « Time Series Implications of Present Value Budget Balance and of Martingale Models of Consumption and Taxes », In *Rational Expectations Econometrics*, edited by Lars Peter Hansen and Thomas J. Sargent, Boulder, CO, Westview.
- Hansen Lars Peter et Thomas J. Sargent, 1980, « Formulating and Estimating Dynamic Linear Rational Expectations Models », *J. Econ. Dynamics and Control* 2 (1), pp. 7-46.
- Hansen Lars Peter, eds, 1991, *Rational Expectations Econometrics*, Boulder, CO, Westview.
- Hansen Lars Peter, 2013, *Risk, Uncertainty, and Value*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press, forthcoming.
- Hansen Lars Peter et Kenneth J. Singleton, 1983, « Stochastic Consumption, Risk Aversion, and the Temporal Behavior of Asset Returns », *J.P.E.* 91 (2), pp. 249-65.
- Harrison J. Michael et David M. Kreps, 1979, « Martingales and Arbitrage in Multiperiod Securities Markets », *J. Econ. Theory* 20 (3), pp. 381-408.
- Howe Daniel Walker, 2007, *What Hath God Wrought: The Transformation of America, 1815-1848*, New York, Oxford Univ. Press.
- Irwin Douglas A., 2009, « Revenue or Reciprocity ? Founding Feuds over Early U.S. Trade Policy », In *Founding Choices : American Economic Policy in the 1790s*, edited by Douglas A. Irwin and Richard Sylla, pp. 89-120, Chicago, Univ. Chicago Press (for NBER).
- Jones Larry E., Rodolfo E. Manuelli et Peter E. Rossi, 1997, « On the Optimal Taxation of Capital Income », *J. Econ. Theory* 73 (1), pp. 93-117.
- Kareken John H. et Neil Wallace, 1978, « Deposit Insurance and Bank Regulation: A Partial-Equilibrium Exposition », *J. Bus.* 51 (3), pp. 413-38.
- Klein Paul, Per Krusell et José-Victor Rios-Rull, 2011, « Time-Consistent Public Policy », Manuscript, Univ. Minnesota.
- Klein Paul et José-Victor Rios-Rull, 2003, « Time-Consistent Optimal Fiscal Policy », *Internat. Econ. Rev.* 44 (4), pp. 1217-45.
- Kletzer Kenneth M. et Brian D. Wright, 2000, « Sovereign Debt as Intertemporal Barter », *A.E.R.* 90 (3), pp. 621-39.
- Kreps David M., 1997, « Economics the Current Position », *Daedalus* 126 (1), pp. 59-85.
- Krishnamurthy Arvind et Annette Vissing-Jorgensen, 2010, « The Aggregate Demand for Treasury Debt », *NBER Working paper*, Cambridge, MA.

- Kydland Finn E. et Edward C. Prescott, 1977, « Rules Rather Than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », *J.P.E.* 85 (3), pp. 473-91.
- Ljungqvist Lars et Thomas J. Sargent, 2008, « Two Questions about European Unemployment », *Econometrica* 76 (1), pp. 1-29.
- Lucas Robert E. Jr., 1972, « Expectations and the Neutrality of Money », *J. Econ. Theory* 4 (2), pp. 103-24.
- Lucas Robert E. Jr., 1976, « Econometric Policy Evaluation: A Critique », *Carnegie-Rochester Conf. Ser. Public Policy* 1 (1), pp. 19-46.
- Lucas Robert E. Jr., 1978, « Asset Prices in an Exchange Economy », *Econometrica* 46 (6), pp. 1429-45.
- Lucas Robert E. Jr. et Edward C. Prescott, 1971, « Investment under Uncertainty », *Econometrica* 39 (5), pp. 659-81.
- Lucas Robert E. Jr., 1974, « Equilibrium Search and Unemployment », *J. Econ. Theory* 7 (2), pp. 188-209.
- Lucas Robert E. Jr. et Thomas J. Sargent, eds., 1981, *Rational Expectations and Econometric Practice*, Minneapolis, Univ. Minnesota Press.
- Lucas Robert E. Jr. et Nancy L. Stokey, 1983, « Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital », *J. Monetary Econ.* 12 (1), pp. 55-93.
- Madison James, 1956, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, New York, Norton.
- Mailath George et Andrew Postlewaite, 1990, « Asymmetric Information Bargaining Problems with Many Agents », *Rev. Econ. Studies* 57, pp. 351-67.
- Marcet Albert et Thomas J. Sargent, 1989, « Convergence of Least Squares Learning Mechanisms in Self-Referential Linear Stochastic Models », *J. Econ. Theory* 48 (2), pp. 337-68.
- McDonald Forrest, 1985, *Novus Ordo Seclorum : The Intellectual Origins of the Constitution*, Lawrence, Univ. Kansas.
- McPherson James, 1988, *Battle Cry of Freedom*, New York, Oxford Univ. Press.
- Meltzer Allan H. et Scott F. Richard, 1981, « A Rational Theory of the Size of Government », *J.P.E.* 89 (5), pp. 914-27.
- Muth John F., 1960, « Optimal Properties of Exponentially Weighted Forecasts », *J. American Statis. Assoc.* 55 (290), pp. 299-306.
- Muth John F., 1961, « Rational Expectations and the Theory of Price Movements », *Econometrica* 29, pp. 315-35.
- North Douglass C. et Barry R. Weingast, 1989, « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England », *J. Econ. Hist.* 49 (4), pp. 803-32.

- Paal Beatrix, 2000, « Destabilizing Effects of a Successful Stabilization: A Forward-Looking Explanation of the Second Hungarian Hyperinflation », *Econ. Theory* 15 (3), pp. 599-630.
- Rakove Jack M., 1997, *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York, Vintage.
- Ratchford Benjamin Ulysses, 1941, *American State Debts*, Durham, NC, Duke Univ. Press.
- Rolnick Arthur J. et Warren E. Weber, 1983, « New Evidence on the Free Banking Era », *A.E.R.* 73 (5), pp. 1080-91.
- Rolnick Arthur J., 1984, « The Causes of Free Bank Failures: A Detailed Examination », *J. Monetary Econ.* 14 (3), pp. 267-91.
- Sargent Thomas J., 1971, « A Note on the 'Accelerationist' Controversy », *J. Money, Credit and Banking* 3 (3), pp. 721-25.
- Sargent Thomas J., 1977, « The Demand for Money during Hyperinflations under Rational Expectations: I. », *Internat. Econ. Rev.* 18 (1), pp. 59-82.
- Sargent Thomas J., 1979, « A Note on Maximum Likelihood Estimation of the Rational Expectations Model of the Term Structure », *J. Monetary Econ.* 5 (1), pp. 133-43.
- Sargent Thomas J., 1981, « Interpreting Economic Time Series », *J.P.E.* 89 (2), pp. 213-48.
- Sargent Thomas J., 1982, « The Ends of Four Big Inflations », In *Inflation: Causes and Effects*, edited by Robert E. Hall, pp. 41-98, Chicago, Univ. Chicago Press (for NBER).
- Sargent Thomas J., 1984, « Autoregressions, Expectations, and Advice », *A.E.R.* 74 (2), pp. 408-15.
- Sargent Thomas J., 2008, « Evolution and Intelligent Design », *A.E.R.* 98 (1), pp. 5-37.
- Sargent Thomas J. et François R. Velde, 1995, « Macroeconomic Features of the French Revolution », *J.P.E.* 103 (3), pp. 474-518.
- Sargent Thomas J. et Neil Wallace, 1976, « Rational Expectations and the Theory of Economic Policy », *J. Monetary Econ.* 2 (2), pp. 169-83.
- Sargent Thomas J., 1981, « Some Unpleasant Monetarist Arithmetic », *Fed. Reserve Bank Minneapolis Q. Rev.* 5 (Fall).
- Sargent Thomas J., 1982, « The Real-Bills Doctrine versus the Quantity Theory: A Reconsideration », *J.P.E.* 90 (6), pp. 1212-36.
- Scott William A., 1893, *The Repudiation of State Debts: A Study in the Financial History of Mississippi, Florida, Alabama, North Carolina, South Carolina, Georgia, Louisiana, Arkansas, Tennessee, Minnesota, Michigan, and Virginia*, New York, Crowell.
- Sims Christopher A., 1972, « Money, Income, and Causality », *A.E.R.* 62 (4), pp. 540-52.

- Sims Christopher A, 1980, « Macroeconomics and Reality », *Econometrica* 48 (1), pp. 1-48.
- Sims Christopher A., 2001, « Fiscal Consequences for Mexico of Adopting the Dollar », *J. Money, Credit and Banking* 33 (2), pp. 597-616.
- Smith Adam, 1806, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 3 vols, Edinburgh, Greecch.
- Stokey Nancy L., 1991, « Credible Public Policy », *J. Econ. Dynamics and Control* 15 (4), pp. 627-56.
- Sylla Richard, 2009, « Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets », In *Founding Choices : American Economic Policy in the 1790s*, edited by Douglas A. Irwin and Richard Sylla, pp. 59-88, Chicago, Univ. Chicago Press (for NBER).
- Velde François R., 2009, « Chronicle of a Deflation Unforetold », *J.P.E.* 117 (4), pp. 591-634.
- Velde François R. et Warren E. Weber, 2000, « A Model of Bimetallism », *J.P.E.* 108 (6), pp. 1210-34.
- Wallace Neil, 1981, « A Modigliani-Miller Theorem for Open-Market Operations », *A.E.R.* 71 (3), pp. 267-74.
- Wallis John Joseph, 2000, « American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990 », *J. Econ. Perspectives* 14 (1), pp. 61-82.
- Wallis John Joseph, 2001, « A History of the Property Tax in America », In *Property Taxation and Local Government Finance*, edited by Wallace Oates, Cambridge, MA, Lincoln Inst. Land Policy.
- Wallis John Joseph et Barry R. Weingast, 2005, « Equilibrium Impotence: Why the States and Not the American National Government Financed Economic Development in the Antebellum Era », Manuscript, Hoover Inst., Stanford, CA.
- Weber Warren E., 2009, « Clearing Arrangements in the United States before the Fed », Manuscript, Fed. Reserve Bank Minneapolis.
- Wills Garry, 2002, *James Madison*, New York, Times Books.
- Wood Gordon, 2009, *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789-1815*, Oxford History of the United States, Oxford, Oxford Univ. Press.
- Wright Robert E., 2008, *One Nation under Debt: Hamilton, Jefferson, and the History of What We Owe*, New York, McGraw Hill.

Annexe

Les résultats illustrés

Les graphiques 1 à 10 illustrent quelques-unes des évolutions budgétaires engendrées par les politiques que Washington et Hamilton avaient conçues.

Les graphiques 1 et 3 indiquent les principales recettes fédérales entre 1790 et 1820, en pourcentage du PIB et par tête. Ils confirment que les droits de douane constituaient alors la principale source de recettes fédérales. Remarquez combien ces recettes ont souffert quand, avec l'embargo imposé en 1808-1809 par Madison et Jefferson, les États-Unis finirent par mettre en œuvre une politique commerciale de représailles contre les Britanniques. Aujourd'hui, on présente parfois Hamilton comme un partisan d'un « gros » État fédéral, mais il convient de replacer ces réflexions dans le contexte des années 1790 : à l'époque, comme le montre le graphique 1, le défenseur d'un « gros » État fédéral était quelqu'un qui voulait que ses recettes s'élèvent à 2 % du PIB et qu'une bonne part de ses dépenses soient consacrées au service de la dette fédérale. La politique très tolérante d'Hamilton et Washington à l'égard des Britanniques dans les années 1790 était motivée par leur souci de préserver les recettes fédérales et d'éviter ainsi ce qui survint, de manière temporaire, du fait de la politique menée par Madison et Jefferson. Les graphiques 2 et 4 indiquent la composition des dépenses fédérales, en pourcentage du PIB et par tête : à l'évidence, pendant toute la période, une grande partie de celles-ci fut consacrée au service de la dette fédérale.

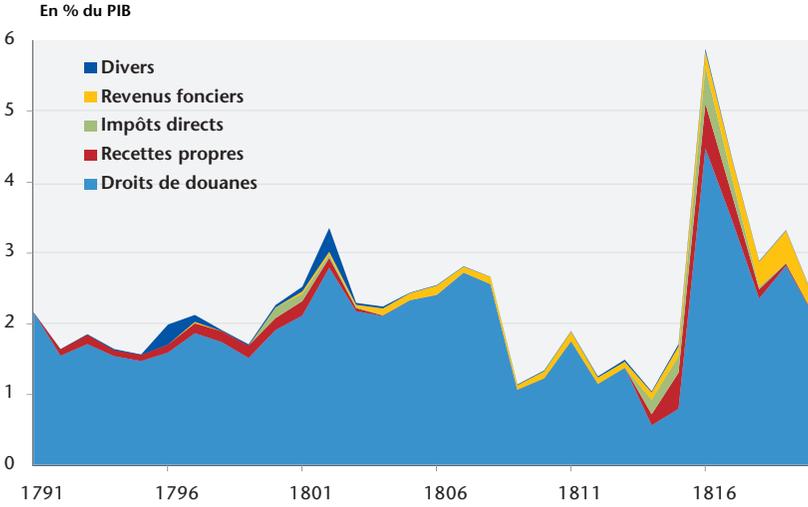
Le graphique 5 présente le déficit primaire fédéral (hors charges d'intérêts) en pourcentage du PIB ; le graphique 6 présente le ratio de la dette publique, évaluée à sa valeur d'émission, sur le PIB. Le graphique 7 indique les taux de croissance et d'inflation, l'un et l'autre étant probablement sujets à des erreurs de mesure substantielles. Le graphique 8 indique la composition de la dette fédérale : il montre comment la dette intérieure fut convertie en différents instruments par l'Acte du 4 août 1790, et avec quelle rapidité le Trésor parvint à mener à bien cette restructuration de la dette. Remarquez également l'augmentation de la dette occasionnée par le financement de l'achat du territoire de Louisiane en 1803.

Les graphiques 9 et 10 présentent le PIB réel et nominal par habitant, l'un et l'autre étant également sujets à des erreurs de mesure substantielles : à l'évidence, c'est grâce à la croissance du PIB que le ratio d'endettement public se rétrécit pendant cette période.

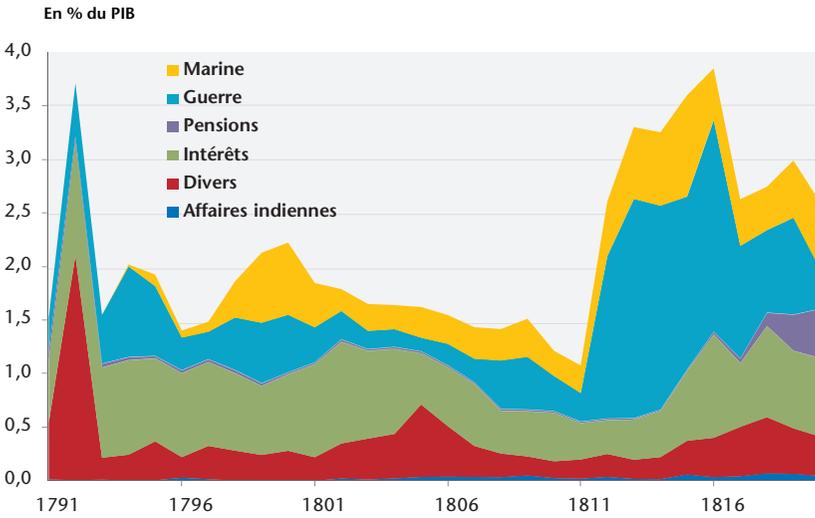
Les sources statistiques

Les données utilisées pour construire ces graphiques proviennent des sources suivantes. Graphique 1 : Recettes : *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances for the Year 1870*, (Washington, DC : Government Printing Office, 1870), Tableau K, Recettes des États-Unis du 4 mars 1789 au 30 juin 1870, par année civile jusqu'en 1843, et par année budgétaire (s'achevant le 30 juin) ensuite. PIB nominal : Louis Johnston et Samule H. Williamson, « What Was the U.S. GDP Then? », *MeasuringWorth* (<http://www.measuringworth.org/usgdp/2010>). Graphique 2 : Dépenses : *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances for the Year 1870* (Washington, DC., Government Printing Office, 1870), Tableau L, Dépenses des États-Unis du 4 mars 1789 au 30 juin 1870, par année civile jusqu'en 1843, par année budgétaire ensuite. PIB nominal : même source que celle des Graphiques 1 et 2. Population : US Bureau of Census, *Historical Statistics of the United States, Earliest Times to the Present*, édition du millénaire (New York : Cambridge University Press, 2006), Tableau Aa7 (les chiffres incluent les esclaves) ; également à partir de *Measuring Worth*. Graphique 5 : Hall et Sargent (non publié) ont calculé le déficit primaire en utilisant les données de recettes et dépenses citées ci-dessus. PIB nominal : mêmes sources que les graphiques 1 et 2. Graphique 6 : Dette : *Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances for the Year 1870* (Washington, DC. : Government Printing Office, 1870), Tableau H, Montant de la dette publique des États-Unis au 1^{er} janvier de chaque année, de 1790 à 1842, total. Graphique 7 : Déflateur du PIB et croissance du PIB réel issu de *Measuring Worth*. Graphique 8 : Rapports du Secrétaire au Trésor des États-Unis : *Report on the Finances*, décembre 1815, Tableau C, Montant de la dette publique au 1^{er} janvier de chaque année, pour chaque année, de 1791 à 1815, total, http://www.fraser.stlouisfed.org/docs/publications/treasar/AR_TREASURY_1815.pdf. Graphiques 9 et 10 : à partir de *Measuring Worth*.

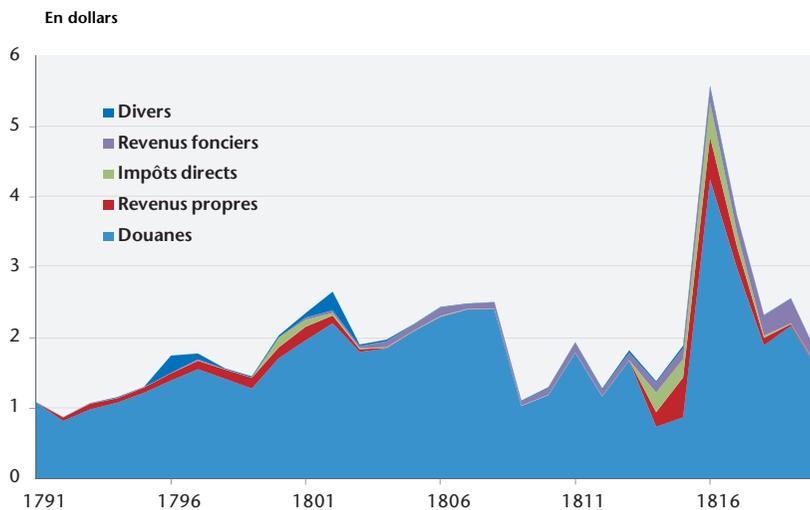
Graphique 1. Structure des recettes du gouvernement fédéral



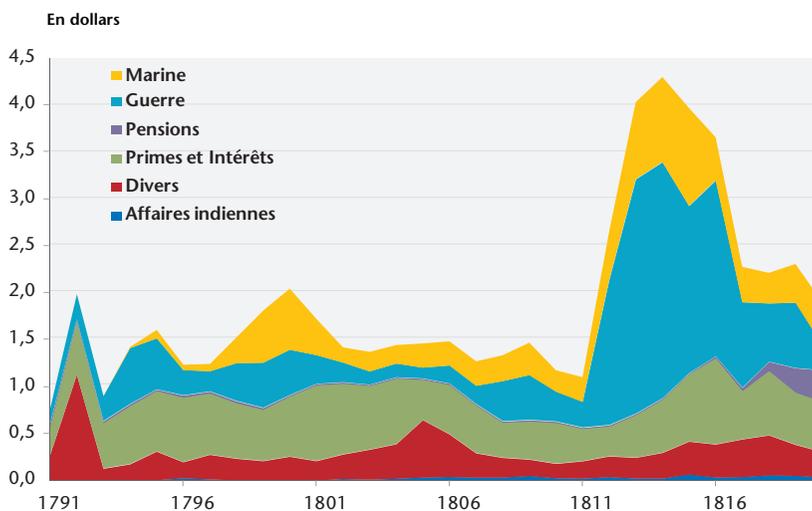
Graphique 2. Dépenses du gouvernement fédéral



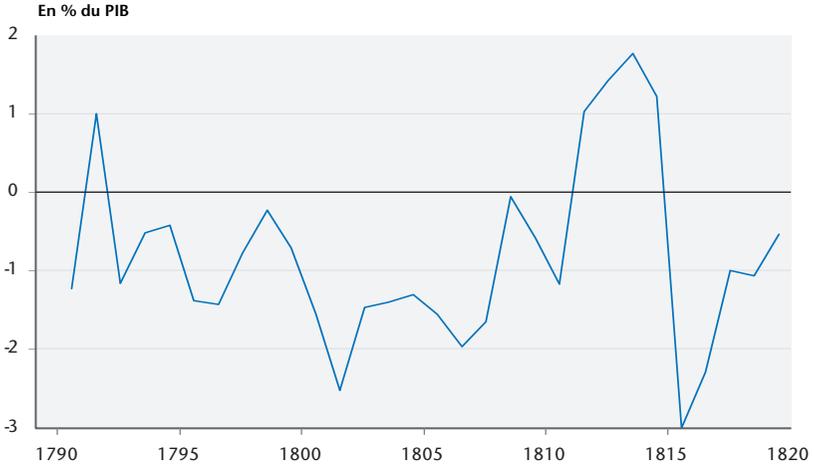
Graphique 3. Répartition des recettes fédérales par habitant



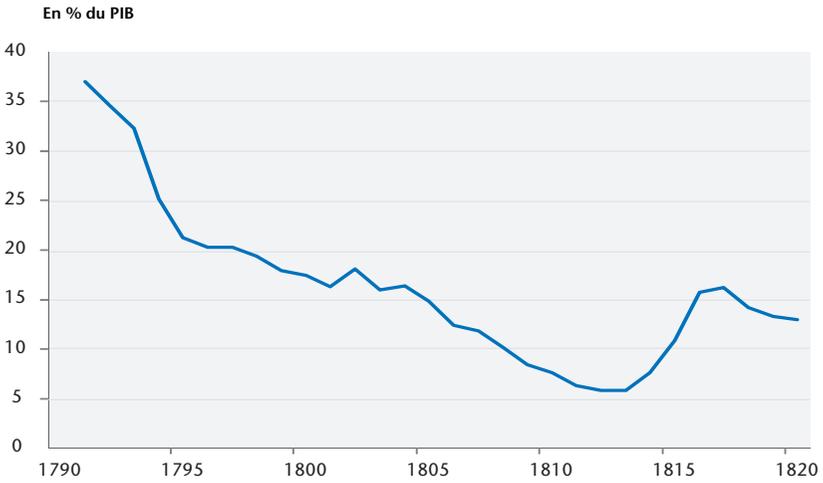
Graphique 4. Répartition des dépenses fédérales par habitant



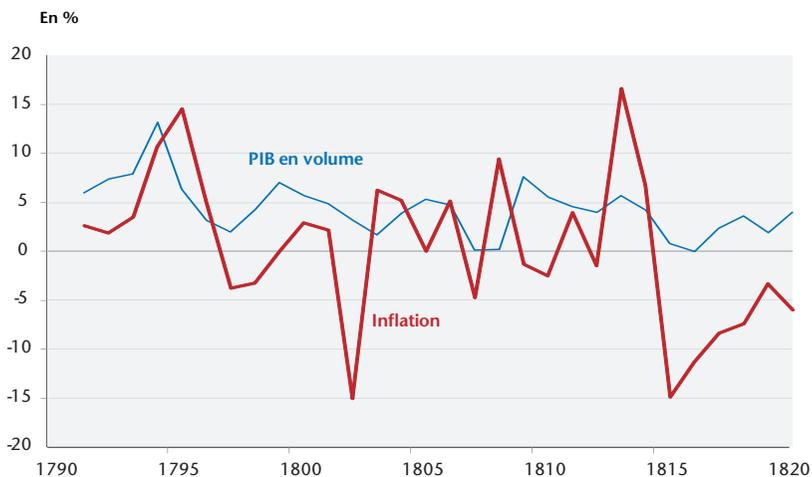
Graphique 5. Excédent primaire du gouvernement fédéral



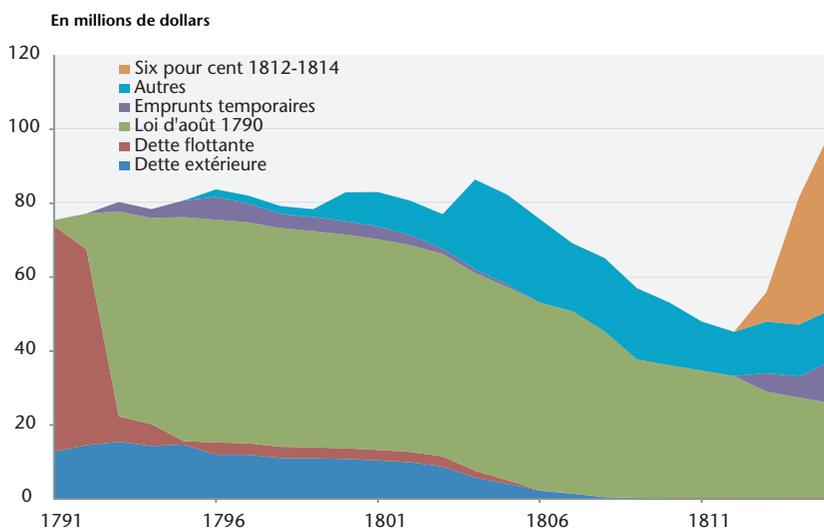
Graphique 6. Ratio dette/PIB



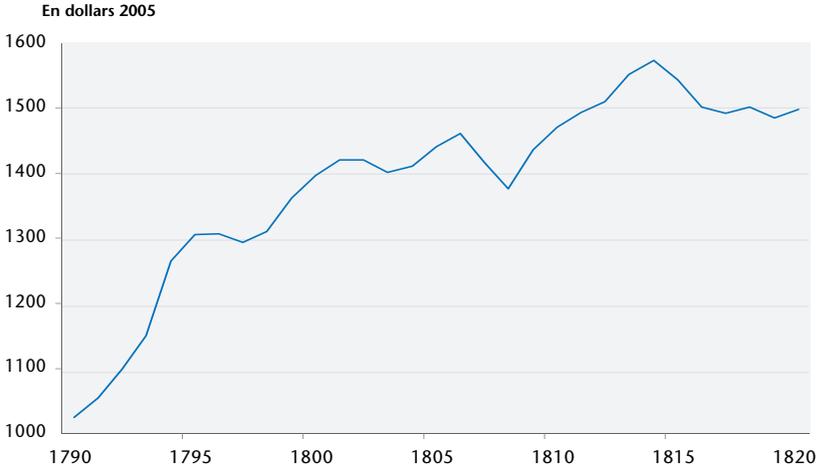
Graphique 7. Taux de croissance annuels du PIB et du niveau général des prix



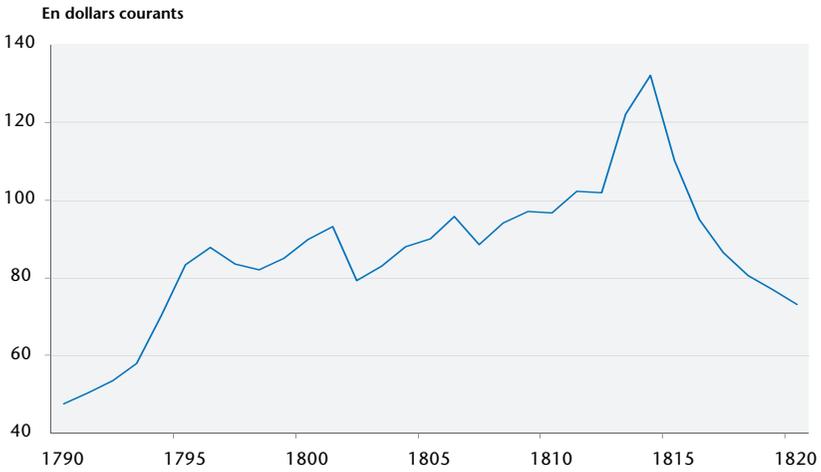
Graphique 8. Structure de la dette publique



Graphique 9. PIB réel par habitant



Graphique 10. PIB par habitant



COÛT DU TRAVAIL ET EMPLOI

Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales	59
Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty	
Commentaire	105
Henri Sterdyniak	
Réponses	115
Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty	
Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi. L'apport des modèles macroéconomiques	123
Éric Heyer et Mathieu Plane	
Évaluation de l'impact économique du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	141
Mathieu Plane	

ÉVALUER LES RÉFORMES DES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES DE COTISATIONS SOCIALES ¹

Mathieu Bunel,

Université de Caen, Crem et Tepp

Céline Emond et Yannick L'Horty

Université Paris-Est, Erudite et Tepp

Les exonérations générales de cotisations sociales employeurs, dont le budget annuel dépasse 20 milliards d'euros, exercent des effets différenciés selon les secteurs d'activité. Nous évaluons ces effets sur le coût du travail puis sur l'emploi en partant de distributions de salaires tirées des Déclarations annuelles de données sociales (DADS), recalées avec les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et d'élasticités de la demande de travail à son coût estimées sur des données d'entreprises.

D'après nos simulations, obtenues à l'aide d'un outil ad hoc d'évaluation *ex ante*, baptisé SISMICs, qui est un Simulateur Inter-Sectoriel pour la Mesure des Impacts des Cotisations Sociales, la suppression de l'ensemble des exonérations générales de cotisations sociales conduirait à une hausse du coût du travail de l'ordre de 4,4 % pour l'ensemble des salariés et de 12,3 % pour les salariés qui bénéficient des exonérations. Les destructions d'emplois associées à ce renchérissement du coût du travail seraient comprises entre 500 000 et 610 000 emplois dont près de la moitié dans les secteurs intenses en main-d'œuvre alors qu'ils ne représentent que 30 % de l'ensemble de l'emploi des secteurs privés. Les destructions d'emplois directs se concentreraient principalement sur les bas salaires avec 85 % des emplois perdus qui seraient compris entre le Smic et 1,3 fois le Smic.

Nous évaluons également les effets *ex ante* de plusieurs *scenarii* de réformes qui modifient un ou plusieurs paramètres du barème des exonérations (sa pente, son seuil d'extinction, son montant maximal, ou son système de décote avantageant les entreprises de moins de 20 salariés). À enveloppe budgétaire donnée, ces réformes sont plus ou moins ciblées sur les bas salaires et affectent de manière hétérogène les entreprises des secteurs intenses en main-d'œuvre. Selon les *scenarii*, l'effet de ces réformes sur l'emploi varie du simple au double. Nos résultats indiquent que les réformes les moins défavorables à l'emploi, sont celles qui préservent le plus les bas salaires et les entreprises qui les emploient.

Mots-clés : Évaluation des politiques publiques, Exonérations de cotisations sociales, Coût du travail.

1. Cette étude a bénéficié de l'appui des fédérations professionnelles des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre opérationnelle. En tant que financeurs : FEP ; CLIMO ; USP ; PRISME ; SOP ; SDD ; SAMERA. En tant que soutien, UMIH ; GPS ; FESP ; FCD ; SNRC ; FFB ; SNARR ; FNADE ; CSAE. Cependant, ce document n'engage que ses auteurs et ne représente pas la position de ces fédérations. Cette étude a été présentée au colloque « Trajectoires, Emplois et Politiques publiques » (Caen, juin 2012), au 61^e congrès de l'AFSE (Paris, juillet 2012) et au séminaire de l'OFCE (Paris, décembre 2012).

Les différents dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales qui ont été progressivement déployés en France depuis le début des années quatre-vingt-dix, sont toujours restés ciblés sur les bas et les moyens salaires. Depuis la réforme Fillon de 2003, ces dispositifs représentent un budget annuel de plus de 20 milliards d'euros et prennent la forme d'une exonération dégressive, de 26 points de cotisations employeurs au niveau du SMIC (28,1 % pour les entreprises de moins de 20 salariés) et qui diminue régulièrement avec le salaire jusqu'à s'annuler à 1,6 Smic. Pour une entreprise donnée, le montant des exonérations dépend donc fortement de la distribution des salaires, qui renvoie pour l'essentiel à la structure de ses qualifications. C'est la raison pour laquelle certains secteurs d'activité riches en main-d'œuvre vont être très concernés par ces dispositifs, tandis que pour d'autres secteurs plus intenses en travail qualifié et en capital, ces dispositifs n'auront pas ou peu d'effets sur le montant des prélèvements sociaux à la charge des employeurs.

Un petit nombre de secteurs d'activité, essentiellement issus des services, sont donc très concernés par ces allègements de cotisations sociales². Pour autant, depuis vingt ans, les travaux d'évaluation n'ont pas véritablement fait jouer un rôle actif à cette dimension. Les évaluations *ex ante* ont mobilisé pour l'essentiel des modélisations agrégées où l'économie n'est pas composée de plusieurs secteurs d'activité et où la main-d'œuvre elle-même n'est composée que de deux ou trois catégories de main-d'œuvre (Laffargue 1996 ; Malinvaud 1998 ; Salanié, 1999 ; Audric *et alii* 2000 ; Laffargue 2000 ; Laroque et Salanié 2000 ; Cahuc 2003, Doisy *et alii* 2004 ; Chéron *et alii* 2005 ; Langot, 2011 ; Cahuc et Carcillo, 2012). Il est d'ailleurs frappant de constater qu'une

2. Dans le tout premier rapport d'évaluation consacré à ces dispositifs, réalisé en 1996 par le CSERC pour le compte du Premier ministre Alain Juppé, il était indiqué que sept secteurs de la nomenclature agrégée de l'époque, la NAP 40, étaient principalement concernés par les exonérations : les hôtels, cafés et restaurants ; les services marchands aux particuliers ; le commerce de détail, alimentaire et non alimentaire ; le textile et l'habillement ; les cuirs et chaussures ; enfin le bâtiment, génie civil et agricole. Il était indiqué également qu'un ciblage plus large des exonérations, jusqu'à 1,6 Smic, qui était le niveau maximal d'abattement retenu par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993, ne modifierait qu'à la marge cette liste de secteurs. Plus récemment, les analyses descriptives de l'AcoSS (2005) – Agence centrale des organismes de sécurité sociale – confirment ce point.

synthèse récente des travaux d'évaluation réalisés de 1993 à 2009 n'accorde aucune place à la dimension sectorielle du dispositif (Ourliac et Nouveau, 2012).

Les évaluations *ex post* et les études qui mobilisent des données individuelles d'entreprises, ont également rarement donné un rôle actif aux effets sectoriels de ces dispositifs. L'évaluation de Crépon et Desplatz (2001) distingue uniquement l'industrie et le tertiaire. Le travail de Gafsi *et alii* (2004) décompose l'évolution de l'emploi et du coût du travail à un niveau sectoriel intermédiaire, en 16 secteurs, mais la problématique est de rechercher des invariants entre ces secteurs afin d'estimer plusieurs paramètres d'intérêt à un niveau agrégé. L'étude de Jamet (2005) part également du constat que les évolutions de l'emploi et du coût du travail diffèrent parfois fortement selon les secteurs d'activité et en tire une mesure du biais d'agrégation entre les élasticités sectorielles et macroéconomiques, mais elle conclut que ce biais est limité et que les effets d'entraînement entre secteurs sont compensés par les effets de concurrence, justifiant finalement les approches agrégées qui négligent ces biais en utilisant des élasticités microéconomiques dans des maquettes macroéconomiques. Une exploration purement théorique de Malinvaud (2002) sur l'agrégation des demandes de travail non qualifié souligne néanmoins que « *le biais induit par un raisonnement intégralement agrégé sera proportionnel à un indicateur d'hétérogénéité³* » et qu'une « *approche macroéconomique risque bien de sous-estimer souvent la valeur absolue de l'élasticité à long terme de la demande de travail non qualifié* ».

Sans prétendre trancher cette question complexe du biais d'agrégation, l'objectif de cette contribution est d'évaluer les effets sur l'emploi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales pour l'ensemble de l'économie et pour les secteurs les plus intenses en main-d'œuvre. Pour y parvenir, nous avons construit un outil *ad hoc* d'évaluation *ex ante*, baptisé *SISMICs*, qui est un Simulateur Inter-Sectoriel pour la Mesure des Impacts des Cotisations Sociales. Cet outil très souple permet d'étudier les effets d'une modification

3. L'indicateur d'hétérogénéité qui résulte du modèle de Malinvaud [2002] est la variance intersectorielle de la part du coût du travail non qualifié dans la valeur de la production. Plus les secteurs ont un contenu en emploi peu qualifié différents, plus l'on risque de sous-estimer les effets des allègements ciblés sur les travailleurs non qualifiés avec une approche agrégée (qui ne distingue pas plusieurs secteurs d'activité).

du dispositif d'exonération sur le coût du travail et d'en déduire les effets directs et induits sur l'emploi pour l'ensemble de l'économie et pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre.

L'impact sur l'emploi des exonérations dépend en premier lieu de leurs effets sur le coût du travail et ces effets ne sont pas triviaux s'agissant d'un allègement dégressif qui s'applique à une distribution particulière de salaires⁴. L'impact sur le coût du travail résulte en effet de la rencontre entre un barème dégressif et une distribution des salaires qui est propre à chaque entreprise et à chaque secteur d'activité. Une première originalité de *SISMICs* est de proposer une mesure directe des effets des allègements de cotisations sociales sur le coût du travail selon différentes tranches de salaires définies relativement au Smic à partir des distributions effectives de salaires, au niveau des entreprises et des secteurs d'activité, cohérente avec les exonérations effectivement perçues. Cette distribution s'appuie sur des informations sur les salaires et le temps de travail tirées des DADS (Déclarations annuelles de données sociales) qui ont été calées afin d'obtenir des niveaux d'exonérations cohérents avec ceux observés dans les fichiers de l'Acoss. Finalement, afin de préciser les effets indirects sur l'emploi des différentes réformes considérées, nous évaluons également l'ampleur des emplois induits au travers des échanges inter-sectoriels de consommations intermédiaires.

Une deuxième originalité de cet outil est de pouvoir intégrer la dimension sectorielle afin d'insister sur le rôle joué par les secteurs intenses en main-d'œuvre. Alors que beaucoup d'études ont souligné dans une perspective de long terme les effets potentiellement négatifs des allègements sur la productivité et sur l'emploi qualifié (Chéron *et alii*, 2005 ; Langot 2011), il s'agit de souligner les effets positifs des allègements sur l'emploi peu qualifié qui se concentrent dans un petit nombre de secteurs. Le dispositif français d'exonération de cotisations sociales mis en œuvre avec la réforme Fillon de 2003-2005 qui a harmonisé les dispositifs antérieurs hérités des mesures Aubry et des dispositifs Juppé du début des années quatre-vingt-dix, exerce des effets redistributifs entre les

4. Le lien entre exonération et coût du travail n'est d'ailleurs pas trivial non plus au niveau agrégé où les exonérations dégressives peuvent conduire à des effets inattendus des hausses du Smic sur le coût du travail (L'Horty, 2000).

secteurs d'activité assez puissants au profit de ces secteurs intenses en main-d'œuvre. Dès lors, même une réforme marginale de ce dispositif, inspirée par la recherche d'économies de dépenses, dans un contexte de forte pression budgétaire, de croissance faible et de persistance du chômage à un niveau élevé, peut exercer des effets importants sur ces secteurs d'activité.

La dernière spécificité de cette étude est de mobiliser des élasticités de la demande de travail à son coût estimées sur des données d'entreprises⁵ (Bunel et L'Horty, 2012). Ces estimations ont été faites sur la période 2003 à 2007 au cours de laquelle le barème d'exonération a fortement évolué. Dans cette étude, nous évaluons les effets de plusieurs *scenarii* de réformes qui modifient un ou plusieurs paramètres du barème des exonérations (sa pente, son seuil d'extinction, son montant maximal, ou son système de décote avantageant les entreprises de moins de 20 salariés). Pour chaque réforme, nous évaluons les effets sur le coût du travail et les effets sur l'emploi pour l'ensemble de l'économie et pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre. L'organisation de cette étude est la suivante. La première section présente les dispositifs d'exonération de cotisations sociales et rappelle leur histoire. La deuxième section évalue les effets des exonérations sur le coût du travail et l'emploi pour ces entreprises. La troisième section explore des *scenarii* de réformes et mesure leurs effets sur le coût du travail et sur l'emploi. La dernière section conclut.

1. Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires

La France est à la fois un pays où les prélèvements sociaux sont élevés, relativement à l'ensemble des autres prélèvements, en particulier l'impôt sur le revenu, et où les bas salaires sont élevés du fait de la présence du salaire minimum et de ses règles d'indexation, sur les prix à la consommation et le salaire moyen ouvrier.

La part des cotisations sociales payées par les employeurs dans le coût de la main-d'œuvre est plus importante en France que dans de nombreux pays industrialisés aussi bien au niveau global que lorsque l'on raisonne par sous-secteurs d'activité.

5. Niveau cohérent avec nos simulations.

Dans ce contexte, les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires constituent un moyen de restaurer la compétitivité coût des entreprises. En l'absence de ces exonérations, le coût du travail au niveau du salaire minimum serait l'un des plus élevés d'Europe. Grâce aux allègements, la France est en cinquième position pour le niveau du coût du travail au salaire minimum.

Le dispositif qui organise l'exonération générale des cotisations sociales en France est issu de la réforme du 17 janvier 2003, dite réforme Fillon, qui s'inscrit dans une longue tradition de dispositifs d'allègement de cotisations sur les bas salaires, ouverte en juillet 1993 avec les premières mesures du gouvernement Balladur. La réforme de 2003 consiste en la fusion de deux allègements existants, pour les entreprises aux 35 heures d'une part, et pour celles aux 39 heures d'autre part, en un unique nouveau barème, comme l'avait déjà effectuée la réforme de 1996 qui fusionnait l'exonération de cotisations famille de 1993 avec celle de l'assurance maladie de 1995. De ce point de vue, l'exonération Fillon de 2003 est dans la continuité des générations successives de dispositifs antérieurs qui ont progressivement approfondi l'ampleur des allègements tout en élargissant la cible vers des niveaux de salaires toujours plus élevés. Dans le même temps, la réforme Fillon a fusionné des dispositifs de salaire minima en organisant la convergence des mécanismes de Garantie Mensuelle de Rémunération, instaurées lors du passage aux 35 heures, et du SMIC (pour une évaluation des effets sur l'emploi de cette réforme, *cf.* Bunel *et alii*, 2010 et Bunel et L'Horty, 2012).

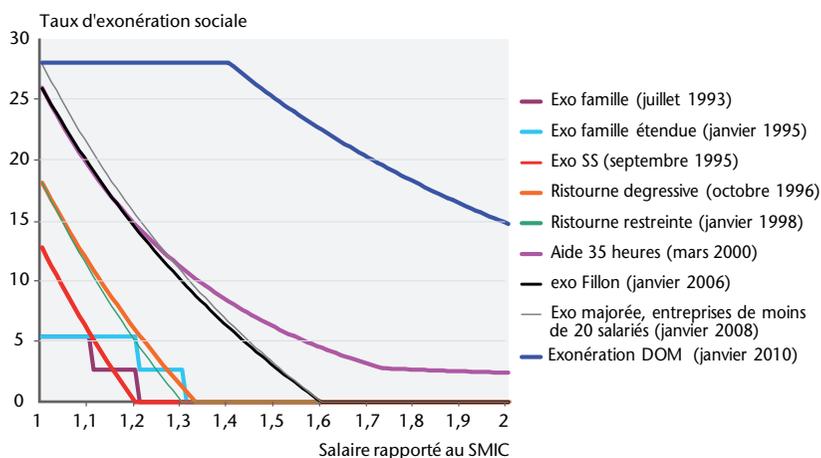
1.1. Une vue d'ensemble des exonérations générales

S'il y a continuité dans l'empilement et l'extension des allègements, le dispositif Fillon marque aussi une rupture dans la longue succession de réformes des prélèvements sociaux. D'une part, il organise une uniformisation des barèmes des prélèvements sociaux selon les entreprises, qui colle au plus près des allègements Aubry II pour les salariés dont la rémunération est proche du Smic (le point de départ du nouveau dispositif reste à 26 %). D'autre part, les exonérations atteignent un maximum avec cette réforme. Le dispositif Fillon coïncide avec une montée en charge significative des exonérations de cotisations sociales qui vont représenter un montant de plus de 20 milliards d'euros à partir de 2007.

Les premiers dispositifs mis en œuvre sous les gouvernements de MM. Balladur et Juppé représentaient quant à eux un montant budgétaire d'environ 5 milliards d'euros.

Le graphique 1 présente les différents barèmes d'exonération de cotisations sociales employeurs qui ont été mis en œuvre en France depuis le début des années quatre-vingt-dix. On y a fait figurer également le dispositif en vigueur dans les départements d'outre-mer depuis 2009 (sur l'évaluation des effets sur l'emploi des exonérations outre-mer et sur les dispositifs antérieurs, *cf.* Bauduin *et alii*, 2010 et 2011).

Graphique 1. Tous les dispositifs français d'exonération générale de cotisations sociales



Source : Législation française et calculs des auteurs.

Le volume de dispositifs qui dérogent au droit commun des prélèvements sociaux a connu une forte expansion en France sur les dernières décennies, à la fois en nombre de dispositifs et en masse budgétaire, sans que l'on puisse mesurer de façon précise cette expansion, tant les dispositifs sont nombreux et complexes. Un rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (Amghar et Laloue, 2010) recense 68 dispositifs dérogatoires pour les mesures sur les rémunérations des salariés. Parmi tous ces dispositifs, 35 mesures affectent le taux de prélèvements à assiette constante (réductions de taux, franchises, exonérations...), 31 affectent l'assiette des prélèvements sans modifier le taux (non assujettissement, exemptions, abattement, déduction et plafonnement d'assiette).

Les allègements généraux gardent un poids prépondérant dans l'ensemble du budget consacré aux exonérations malgré l'accroissement important du nombre de dispositifs ciblés. Selon l'Acoss (2011)⁶, les allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires étaient de 20,9 Mds d'euros en 2010, soit 69,6 % de l'ensemble, tandis que les exonérations ciblées représentaient au total 6,1 Mds d'euros (soit 22 %), le solde correspondant aux exonérations pour heures supplémentaires (2,9 Mds d'euros). S'agissant des seules mesures qui affectent les taux de prélèvement, trois grandes catégories de dispositifs dérogatoires peuvent être distingués : les exonérations sur les formes particulières d'emploi (apprentissage, contrat de professionnalisation, stages, contrat d'accompagnement vers l'emploi,...) représentent 2,2 Mds d'euros, les exonérations territoriales (zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, mesures DOM,...) représentent un budget de 1,3 Mds d'euros, tandis que les aides sectorielles (franchise pour les services à la personne, jeunes entreprises innovantes, travailleurs occasionnels des secteurs agricoles, contrat vendange, marins salariés, portage de presse, arbitres et juges sportifs, journalistes professionnels, artistes du spectacle et mannequins, professions médicales, ...) représentent 2,6 Mds d'euros.

Encadré 1. Brève histoire des allègements généraux de cotisations sociales

L'ambition des premières mesures déployées en 1993 par le gouvernement d'Édouard Balladur était de baisser le coût du travail *en général*, et non d'agir uniquement sur le travail non qualifié. Avec la loi du 27 juillet 1993, qui instaure une exonération des cotisations familiales d'un niveau de 5,4 % entre le niveau du Smic et 1,1 Smic, et de 2,7 % jusqu'à 1,2 Smic, on commence par cibler le bas de la distribution des salaires pour des raisons budgétaires. Mais une extension progressive des allègements jusqu'à 1,6 Smic était programmée par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993. Elle a été mise en œuvre en partie à partir de janvier 1995 avec l'extension de l'exonération de cotisations famille jusqu'au seuil de 1,2 Smic (1,3 pour la demi-exonération).

6. L'Acoss couvre 95 % du total des allègements.

Avec la loi du 4 août 1995, le gouvernement d'Alain Juppé instaure une ristourne dégressive des cotisations de Sécurité sociale. L'objectif n'était pas alors de baisser le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente après la hausse de 4 % du salaire minimum de l'été 1995 qui a suivi l'élection présidentielle de Jacques Chirac. On parle aujourd'hui d'*allègement défensif* pour qualifier ce type de réforme visant à amortir les effets sur le coût du travail des hausses du Smic brut.

La réforme de 1996 poursuit quant à elle un objectif de simplification. Après les changements de 1993 et de 1995, deux dispositifs au profil différent coexistent, ce qui est inutilement compliqué et peu lisible. Le nouvel allègement correspond exactement à la somme des deux précédents au niveau du Smic ($18,2 \% = 5,4 + 12,8$) et reprend le profil linéairement dégressif du second dispositif. Le seuil d'extinction de l'exonération, qui est de 1,33 Smic, n'a pas été calculé de façon à optimiser les effets sur l'emploi non qualifié. Il a été simplement déduit de l'enveloppe budgétaire de 40 milliards de francs qui devait être affectée à cette politique, en supposant la distribution des salaires inchangée.

La réforme de 1998 réduit à 1,3 le seuil d'extinction de l'exonération. À nouveau, le changement n'est pas motivé par un souci d'optimisation des effets sur l'emploi. Il répond au besoin de dégager 4 milliards de francs d'économie budgétaire. Le nouveau seuil a été calculé de façon à être compatible avec une enveloppe de 36 milliards de francs. Le dispositif de 1998 est, par ailleurs, le premier à être calculé au prorata de la durée du travail, ce qui réduit l'avantage accordé au temps partiel.

Dans le cadre de la réduction de la durée collective du travail mise en œuvre par le gouvernement de Lionel Jospin, les allègements ont à nouveau un caractère défensif. Il ne s'agit pas de baisser le coût du travail, mais d'éviter qu'il n'augmente à la suite des hausses des salaires horaires associées à la compensation de la baisse de la durée. Comme la compensation est intégrale au niveau du Smic et supposée partielle au-delà, l'allègement est dégressif avec les salaires, dans une fenêtre d'exonération élargie et selon un profil non linéaire. Ce profil légèrement convexe de la mesure dite « Aubry II » (2000) a été conçu afin de stabiliser le coût horaire à tous les niveaux de salaires, sur la base d'hypothèses pour les hausses de salaires horaires et celles de la productivité.

On retrouve les mêmes ingrédients dans la dernière réforme de 2003, dite « réduction Fillon ». Il ne s'agit toujours pas de baisser le coût du travail pour favoriser l'emploi non qualifié selon une logique offensive. L'objectif est, d'une part, de simplifier les dispositifs existants en fusionnant deux mesures qui coexistaient, comme en 1996. Désormais, un barème d'allègement unique s'applique, que les entreprises soient ou non à 35 heures. Il est d'autre part, d'éviter d'augmenter le coût du travail dans un contexte de forte hausse du Smic. Au niveau du salaire minimum, le nouveau dispositif est aussi avantageux pour les employeurs que celui de la mesure dite « Aubry II », et son profil est

linéaire comme celui de la ristourne de 1998. Le surcroît de baisse de cotisations donné aux entreprises à 39 heures compense les effets sur le coût du travail de la hausse du Smic à la suite de l'harmonisation « par le haut » des mécanismes de garantie de revenus. Enfin, les disponibilités budgétaires ont déterminé le seuil d'extinction du dispositif, fixé à 1,7 Smic de façon transitoire, avant d'être porté à 1,6 Smic en 2005.

Deux réformes plus ponctuelles ont été introduites. Celle de décembre 2006, visant à accroître de 2 points de pourcentage le seuil maximum d'exonération pour les entreprises de moins de 20 salariés. Celle de 2011 qui prévoit de calculer sur une base annuelle et non plus mensuelle les allègements versés afin d'éviter les éventuels effets pervers liés à la mensualisation identifiés dans le rapport Bur (2008)⁷.

Amortir l'impact sur le coût du travail des hausses de Smic ou des hausses de salaires, limiter les dépenses budgétaires, simplifier les dispositifs existants ont été les arguments à l'origine de chacune des réformes successives des dispositifs d'allègement de cotisations sociales. Aucune réforme n'a véritablement organisé une baisse offensive du coût du travail non qualifié dans le but de réduire le chômage des travailleurs non qualifiés. Pour autant, il n'en reste pas moins qu'au terme de toutes ces réformes, les gouvernements successifs ont fait le choix d'un dispositif original de réduction du coût du travail ciblé sur les bas et moyens salaires.

1.2. Les principaux bénéficiaires des exonérations : les secteurs intenses en main-d'œuvre

Les exonérations de cotisations sociales permettent certes de réduire le coût du travail pour les bas et les moyens salaires. Cependant, elles n'affectent pas de manière homogène le coût du travail supporté par les différents secteurs économiques. L'objet de cette section est d'identifier les secteurs d'activité qui bénéficient le plus des mesures d'exonération de cotisations sociales. Pour mesurer l'intensité de l'aide effectivement perçue, on utilise habituellement comme indicateur le taux d'exonération apparent (TEA) qui est le rapport entre le montant des exonérations et la masse salariale.

En 2010, ce taux est en moyenne de 5,7 % dans le secteur concurrentiel tous dispositifs d'aide confondus. Il inclut les exonérations générales, les exonérations géographiques et sectorielles spécifiques et les exonérations associées aux contrats aidés. Le TEA associé aux seules exonérations générales est de 4,9 %. La modification des barèmes d'allègement et la hausse du Smic associées à la

7. Le rendement de cette seconde mesure a été évalué à 2 milliards d'euros environ.

réforme Fillon de janvier 2003 ont conduit à une progression de ce taux depuis 2003 de plus de 25 % en moyenne.

Comme l'indiquent les travaux statistiques de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), ce taux est fortement influencé par la taille des entreprises (les plus petites bénéficiant d'un taux d'exonération plus élevé que les autres), la localisation géographique des entreprises et/ou leur secteur d'activité (Acosstat, 2005 ; 2011).

Comme les allègements sont ciblés sur les bas et les moyens salaires (inférieurs à 1,6 Smic), ils bénéficient surtout aux secteurs riches en main-d'œuvre. Lorsque l'on calcule un niveau de TEA par sous-secteur d'activité, de nettes différences émergent. Ce taux est pratiquement nul ou marginal pour certains secteurs comme la R&D ou les activités financières alors qu'il est de plus de 11 % dans le secteur des hôtels et restaurants, les activités de services à la personne ou encore le commerce de détail.

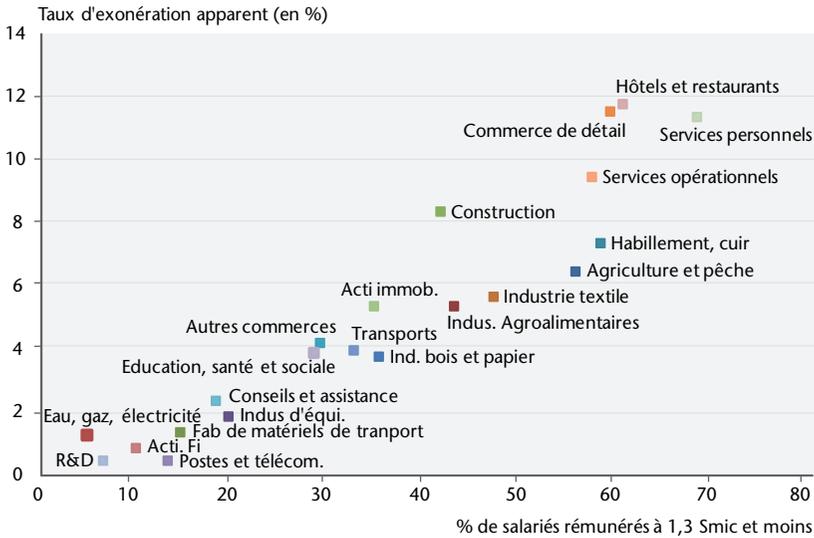
Puisque les exonérations générales de cotisations sont décroissantes avec le niveau de salaire, plus les salaires sont élevés dans un secteur donné, moins ce secteur sera susceptible de bénéficier d'exonérations. Par exemple, le secteur de l'hébergement et restauration qui bénéficie du taux d'exonération apparent le plus important (11,8 % pour les seules exonérations générales) se caractérise par un salaire brut moyen mensuel 30 % inférieur à celui observé dans l'ensemble du secteur concurrentiel.

Cette relation entre niveau de salaire et taux d'exonération apparaît clairement sur le graphique 2. On observe un lien linéaire et positif entre la part des salariés rémunérés à 1,3 Smic et en deçà et le niveau du taux d'exonération apparent moyen par secteur. Ce graphique permet également d'identifier les secteurs qui bénéficient pleinement du système d'exonérations actuelles (situés en haut à droite) et ceux qui sont faiblement concernés (situés en bas à gauche). Les hôtels et restaurants, le commerce de détail, les services personnels et opérationnels, la construction et l'industrie textile sont les secteurs les plus concernés⁸.

Cette analyse sectorielle peut être complétée par une analyse géographique. Pour les mêmes raisons que celles avancées précédemment, les départements qui concentrent beaucoup d'entreprises à forte intensité en main-d'œuvre bénéficient également d'un

niveau d'aide plus élevé. Les régions du Centre et du Sud de la France où les activités de services occupent une place importante sont celles qui en bénéficient le plus. En revanche, l'Ile-de-France, la région Rhône-Alpes et les régions du Nord-Est plus industrielles et/ou caractérisées par des niveaux de rémunération⁹ plus élevés ont un taux plus faible de bas salaires et d'exonérations.

Graphique 2. Taux d'exonération et part des salariés rémunérés en deçà de 1,3 Smic par secteur d'activité



Source : Séquoia Acoess et Dads Insee. Calculs des auteurs.

2. Simuler les effets des exonérations sur le coût du travail et l'emploi

Afin d'évaluer les effets des exonérations de cotisations sociales, une maquette baptisée *SISMICs* (Simulateur Inter-Sectoriel pour la Mesure des Impacts des Cotisations Sociales) a été construite. Cet outil permet de calculer l'ampleur des aides perçues, leur impact

8. De même Heyer et *al.* (2012) montrent que l'introduction de la réforme de la TVA sociale proposée par le gouvernement Fillon en février 2012 et qui devait entrer en vigueur en octobre de la même année aurait un impact sectoriel très différencié et favoriserait les secteurs employant principalement des salariés rémunérés de 1,6 à 2,4 fois le Smic (construction, agroalimentaire et les transports).

9. Le coût horaire en Ile-de-France est de 43 % plus élevé que dans les autres régions (Demailly et *alii*, 2012).

sur le coût de travail par niveau de rémunération puis d'en déduire l'impact direct sur l'emploi.

Cette maquette permet également d'évaluer les effets indirects sur l'emploi. Plutôt que de proposer un bouclage macro-économique comme le font les autres évaluations (par exemple Heyer *et al.*, 2012 à l'aide de la maquette *e-mod.fr*), *SISMICs* prend en compte les interdépendances sectorielles. Il quantifie le nombre d'emplois induits par des relais d'offre au travers des interdépendances productives entre secteurs d'activité.

Après un rappel des mécanismes théoriques, nous discutons des distributions de salaire intégrées dans la maquette. Le point suivant expose les effets des exonérations de cotisations sociales sur le coût du travail et les effets directs et induits sur l'emploi. Enfin, nous comparons nos résultats avec ceux obtenus par des travaux antérieurs.

2.1. Les effets attendus en théorie

Les exonérations générales de cotisations sociales poursuivent un objectif macroéconomique d'enrichissement du contenu en emploi de la croissance. Il s'agit de rendre le prélèvement social progressif en fonction du salaire, ce qui, à niveau donné de prélèvement, permet de réduire le coût relatif du travail peu qualifié et est favorable à l'emploi si l'on suit la théorie classique de la demande de travail. La hausse des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, dès lors qu'elle n'est pas compensée par une hausse plus forte encore du salaire minimum et des salaires nets, peut réduire le coût du travail ce qui est susceptible d'exercer un effet positif sur l'emploi au travers de plusieurs canaux.

Au niveau microéconomique des décisions des employeurs, trois mécanismes sont en œuvre.

- Le premier est dénommé effet de substitution : à niveau d'activité donné, la baisse du coût d'un facteur de production relativement aux autres facteurs va modifier les choix technologiques et organisationnels des entreprises, au détriment de l'emploi des autres facteurs de production, capital et travail qualifié. Cet effet peut aussi s'exercer entre les secteurs d'activités au travers de substitutions dans la consommation : les secteurs les plus concernés par les exoné-

rations diminuent leurs prix et captent une part plus importante de la demande.

- Le deuxième mécanisme est appelé effet de volume : à technologie et organisation donnée, la baisse du coût d'un des facteurs permet aux entreprises de baisser leurs prix, ce qui peut stimuler la demande pour leurs produits et est favorable à l'emploi de tous les facteurs de production. Ces deux premiers effets déterminent la valeur de l'élasticité de la demande de travail, c'est-à-dire la sensibilité de l'emploi demandé par les entreprises relativement au coût du travail.
- Pour en déduire l'effet des exonérations sur le volume d'emploi, il importe également de prendre en compte un troisième mécanisme, que l'on appelle effet d'assiette. Selon ce mécanisme, l'effet sur l'emploi est d'autant plus important que la mesure est ciblée sur les bas salaires, et ce, indépendamment de l'élasticité de la demande de travail à son coût. En effet, quelle que soit la valeur de l'élasticité de la demande de travail, l'impact sur le niveau d'emploi d'une baisse de cotisations sociales est, pour un budget donné d'exonérations, d'autant plus marqué que le coût du travail diminue fortement. L'effet sur l'emploi augmente donc avec le degré de ciblage de l'exonération sur les plus bas salaires. Cet effet d'assiette permet de renforcer les effets de volume et de substitution.

On peut illustrer formellement ce mécanisme. Le nombre d'emplois de type i créé directement par une baisse de cotisations (ΔL_i) est égal au nombre initial d'emplois (L_i) multiplié par l'élasticité de la demande de travail à son coût (η_i^i) et par la baisse en pourcentage du coût du travail peu qualifié ($\Delta w_i/w_i$). Cette dernière est égale au montant budgétaire d'exonérations B rapporté à la masse salariale pour les emplois concernés par l'exonération. Elle est donc d'autant plus forte que le salaire des travailleurs concernés est faible, c'est-à-dire que l'exonération est ciblée dans le bas de la distribution des salaires.

$$\Delta L_i = L_i \frac{\Delta w_i}{w_i} \eta_i^i \quad (1)$$

avec
$$\frac{\Delta w_i}{w_i} = -\frac{B}{L_i w_i} \quad (2)$$

L'effet sur l'emploi est donc d'autant plus élevé que w_i est faible, ce qui est d'autant plus le cas que la baisse de cotisations sociales B est ciblée dans le bas de la hiérarchie salariale. Cela reste valable quelle que soit la valeur de l'élasticité de la demande de travail, pourvu qu'elle soit bien négative.

La valeur de l'élasticité de la demande de travail est théoriquement issue du Lemme de Shepard. Si les rendements d'échelle sont constants et si d'autres hypothèses standards sont respectées (iso-élasticité de la demande de biens, concavité de la fonction de production), l'expression théorique de cette élasticité de la demande de travail à son coût, est donnée par une formule à la fois simple et élégante.

$$\eta_i^i = -\sum_{j \neq i} s_j \sigma_j^i - s_i \varepsilon \quad (3)$$

Cette expression formelle de l'élasticité prix directe met en jeu les deux effets classiques de volume et de substitution qui vont dans le même sens. Le premier terme de l'expression correspond à l'effet de substitution qui est d'autant plus important que le facteur i dont le coût varie occupe une faible part de l'ensemble des coûts (la part du coût des autres facteurs dans le coût total s_j élevée) et que les possibilités de substitution entre les facteurs i et j sont fortes (élasticité de substitution de i par rapport à j σ_j^i élevée). L'effet volume est d'autant plus important que le facteur occupe une part importante dans l'ensemble des coûts (s_i élevé) et que la demande est élastique à son prix (ε fort). Notons que ces deux mécanismes jouent séparément l'un de l'autre et constituent donc deux canaux qui s'additionnent.

Ces effets favorables au niveau microéconomique peuvent être partiellement compensés à un niveau plus macroéconomique par d'autres mécanismes, appelés effets de bouclage. Par exemple, à long terme, les exonérations qui favorisent l'emploi peu qualifié peuvent aussi avoir des effets moins bénéfiques sur l'accumulation du capital humain, l'emploi des travailleurs qualifiés, la productivité et la croissance. Ensuite, si les exonérations augmentent l'emploi à court terme, elles vont contribuer à réduire le chômage, ce qui peut favo-

riser une moindre modération salariale par effet Philips. Il en résulte une hausse de second tour des salaires qui modère la baisse initiale du coût du travail et limite l'impact positif sur l'emploi. En outre, les exonérations réduisent le coût relatif vis-à-vis de l'extérieur, ce qui soutient la compétitivité-prix des exportations et réduit celle des importations, ce qui est favorable à la balance commerciale et à l'emploi. Enfin, le financement des exonérations a des conséquences sur l'équilibre des finances publiques. Pour compenser les manques à gagner de rentrées sociales, l'État doit réduire ses dépenses, emprunter ou augmenter les impôts, ce qui suppose dans tous les cas un effet négatif sur l'emploi.

Il est important de souligner que les estimations que nous avons effectuées ne prennent pas en compte ces effets de bouclage macroéconomique. Elles se situent au niveau microéconomique et retracent les réactions des employeurs aux exonérations sans considérer les rétroactions possibles liées à l'équilibre général des marchés. En revanche, nous considérons les créations d'emplois induites par les interdépendances sectorielles. Les exonérations stimulent la production, ce qui requiert des consommations intermédiaires qui augmentent la production dans les autres secteurs d'activité (*cf. supra*).

2.2. La mesure des distributions des salaires

Afin d'évaluer les effets des exonérations de cotisations sociales, il est nécessaire d'identifier clairement les salariés concernés et de connaître de façon précise leur niveau de rémunération. Cela suppose de positionner l'ensemble de salariés relativement au niveau du Smic. Une première difficulté est que les données administratives et statistiques françaises ne permettent pas de mesurer avec précision le nombre de salariés payés au Smic, comme le soulignent régulièrement les rapports du groupe d'experts sur le Smic (2009 à 2011). On peut seulement mesurer de façon relativement précise le nombre de salariés directement concernés par la revalorisation du Smic, à l'aide des enquêtes sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acémo) qui sont gérées par la Dares. Les fichiers administratifs des Déclarations annuelles de données de sociales (Dads) gérés et diffusés par l'Insee conduisent quant à eux à identifier les salariés payés « au voisinage » du Smic¹⁰. Il s'agit des salariés dont la rémunération brute annuelle perçue

(incluant tout ou partie des éléments constitutifs du salaire) ramenée à l'heure de travail (calculée à partir du nombre de jours de paie et du nombre d'heures travaillées y compris les heures supplémentaires) est proche du Smic horaire légal. Or, les rémunérations brutes des fichiers Dads diffusés aux chercheurs sont basées sur l'assiette CSG alors que les exonérations accordées aux entreprises sont calculées à partir de l'assiette sociale et en fonction de la rémunération des salariés à l'égard du Smic. Dans les rémunérations Dads sont incluses la participation, l'intéressement et la majoration des heures supplémentaires, éléments qui ne sont pas soumis à cotisations et qui n'interviennent pas dans l'assiette de calcul des exonérations¹¹. En outre, de nombreuses primes sont exclues du calcul de l'assiette du Smic (Seguin, 2006).

Des écarts relativement importants peuvent être observés en mobilisant l'une ou l'autre de ces deux sources administratives. Par exemple, en 2006, d'après les fichiers Acémo, près de 11 %¹² des salariés sont rémunérés au Smic dans les entreprises de 10 salariés et plus, alors que seulement 6 % des salariés présents dans les Dads sont rémunérés au voisinage du Smic. Cet écart du simple au double s'explique par le fait que plus de la moitié des salariés rémunérés sur la base du Smic bénéficient d'une rémunération totale ramenée à l'heure de travail supérieure à 1,15 fois le Smic (Seguin, 2006). En effet, leur rémunération totale inclut des éléments faisant partie de l'assiette de vérification du Smic (Seguin, 2006) et des compléments exclus de cette assiette (primes d'ancienneté, primes liées aux contraintes de poste, majorations pour heures supplémentaires ou complémentaires). Inversement, près de 2 salariés sur 5 rémunérés au voisinage du Smic au sens des Dads ne sont pas repérés par l'enquête Acémo comme étant rémunérés au Smic. Le périmètre¹³ ainsi que l'information disponible sur le temps de travail de ces deux fichiers expliquent cette erreur de type 2.

10. Notons que les Dads natives non accessibles aux chercheurs fournissent l'ensemble des éléments de rémunération de l'assiette de calcul des exonérations.

11. Le Projet de loi de finance de la sécurité sociale de 2012 réintègre les majorations de cotisations sociales dans le calcul des allègements généraux.

12. 15 % toutes tailles d'entreprise confondues.

13. Par exemple, les entreprises agricoles, les entreprises de travail temporaire, les particuliers employeurs et les administrations publiques ne figurent pas dans le champ de l'enquête Acémo. De même, les apprentis, dont la rémunération minimale est définie comme une fraction du Smic, ne sont pas recensés parmi les salariés bénéficiaires de la revalorisation du Smic.

Ainsi, utiliser directement des données issues des Dads pour simuler les effets d'une modification des barèmes d'exonérations risque d'introduire un biais substantiel¹⁴. La difficulté provient du fait que les Déclarations annuelles de données sociales (Dads) constituent la seule source accessible aux chercheurs qui permet d'estimer pour chaque année la distribution des salaires horaires à un niveau sectoriel fin. En effet, les enquêtes Emploi disposent d'une taille d'échantillon trop faible pour pouvoir en déduire ce type d'information. L'enquête Acémo, quant à elle, reste peu accessible aux chercheurs et son champ exclut une partie des entreprises fortement utilisatrices d'emplois à bas salaire et de travail temporaire. L'enjeu est donc d'utiliser les Dads et d'essayer de corriger cette source pour tendre vers la vraie distribution des rémunérations¹⁵.

Dans le cadre de la maquette *SISMICs*, on utilise les fichiers issus de la dernière année des Dads disponibles auprès de l'Insee (l'année 2008). Ces fichiers permettent d'établir une distribution brute des salaires en 11 classes pour l'ensemble de l'économie et pour les secteurs intenses en main-d'œuvre. D'après le graphique 3 qui présente cette distribution, 4,4 % des salariés sont rémunérés au Smic en effectifs occupés.

Encadré 2. Les données Dads

Les Déclarations annuelles de données sociales (Dads) sont une formalité administrative obligatoire pour toute entreprise employant des salariés. Le champ de l'exploitation des Dads couvre actuellement l'ensemble des employeurs et de leurs salariés à l'exception des agents des organismes de l'État (qu'ils soient ou non titulaires) ; des services domestiques et des activités extraterritoriales. Les DADS recouvrent donc en pratique *80 % des emplois salariés*.

Cette source statistique fournit des informations sur les salaires annuels bruts et nets, le temps de travail, le type d'emploi, la catégorie socio-professionnelle et le secteur d'activité.

L'Insee impute pour chaque salarié un temps de travail annuel obtenu en croisant les informations sur le nombre de semaines travaillées dans l'année et un nombre d'heures hebdomadaires théorique en fonction du

14. D'après le chiffrage présenté dans Amghar et Laloue (2010), si les allègements de cotisations sociales étaient calculés sur la base de l'assiette CSG et non sur l'assiette de cotisations sociales, le rendement pour l'État serait d'environ 1,85 milliard d'euros.

15. Dans cette étude, nous ne considérons pas les déductions forfaitaires spécifiques qui peuvent différencier les montants des exonérations selon les secteurs.

statut du salarié (temps plein ou temps partiel). Cette mesure du temps de travail demeure relativement imprécise car elle ne porte pas sur un temps de travail effectif.

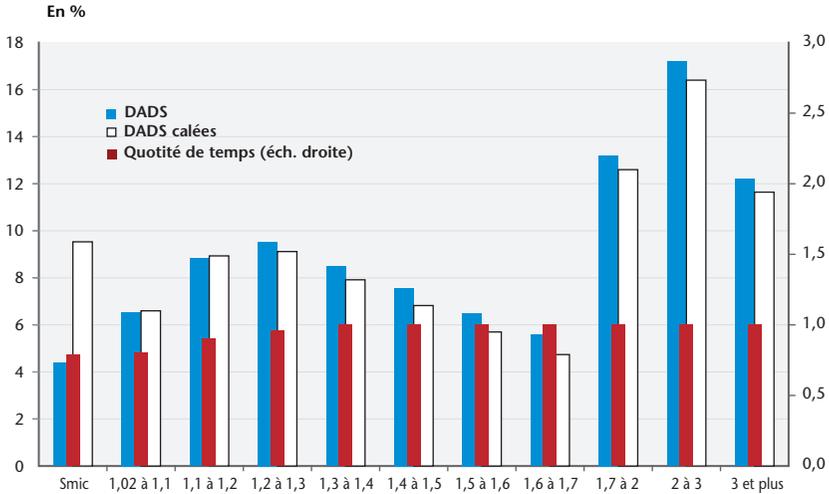
Lorsque l'on tient compte de la quotité de travail moyenne des salariés de cette classe de rémunération sur l'année, ce pourcentage passe à 3,6 %. Ainsi, d'après cette source administrative, peu de salariés seraient rémunérés au Smic. On retrouve ici le biais identifié par les études antérieures. D'après cette distribution brute, 29 % des salariés sont rémunérés en dessous de 1,3 Smic et 51 % en dessous de 1,6 Smic. Ces pourcentages sont à considérer avec prudence et donnent une image vraisemblablement biaisée de la vraie distribution des salaires dans l'économie¹⁶. Dans un travail antérieur visant à évaluer les effets sur l'emploi et les salaires de la réforme Fillon de janvier 2003, nous avons proposé une stratégie originale visant à caler la distribution brute issue des Dads en mobilisant une information administrative complémentaire : les montants d'exonération de cotisations sociales effectivement perçus par les entreprises répertoriées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Bunel, Gilles et L'Horty, 2010 ; Bunel et L'Horty, 2012).

Grâce aux bordereaux récapitulatifs de cotisation (BRC) envoyés chaque mois pour les établissements de plus de 10 salariés et chaque trimestre pour ceux de moins de 10 salariés aux Urssaf, l'Acosse constitue un fichier Séquoia (Système pour l'étude quantitative et l'observation des assiettes) répertoriant l'ensemble des exonérations perçues par les établissements en les déclinant par types (principalement les exonérations générales, les exonérations spécifiques sectorielles ou territoriales et les exonérations associées aux contrats aidés). En collaboration avec les services de l'Acosse, cette base a été appariée entreprise par entreprise, avec les fichiers Dads. Ce travail a permis de comparer pour la première fois le niveau des exonérations effectivement perçues par les entreprises aux exonérations théoriques déduites de la distribution de salaire observée à l'aide des Dads. Un écart important a été identifié entre ces deux grandeurs. **Le montant théorique issu de la distribution**

16. Dans cette étude, nous n'abordons pas la question des effets du profil infra-annuel des rémunérations qui peuvent modifier le montant des exonérations effectives. La mesure d'annualisation mise en œuvre début 2011 a eu un rendement estimé à 2 Mds d'euros (PLFSS 2011).

brute des salaires des Dads conduit à sous-estimer structurellement de l'ordre de 20 % le montant des exonérations générales effectivement perçues.

**Graphique 3. Distribution des effectifs en fonction du Smic
Ensemble de l'économie**



Source : Déclarations annuelles de données sociales, calculs des auteurs.

Afin de corriger ce biais, cette distribution brute a été recalée pour qu'elle soit plus cohérente avec le montant des exonérations perçues réduisant l'écart final entre exonérations observées et théoriques à moins de 1,3 %¹⁷. La distribution globale obtenue à l'aide de cette méthode et portant sur l'année 2008 figure dans le graphique 3¹⁸. Cette opération conduit à des changements relativement conséquents. Par exemple, après calage, 9,5 % au lieu de 4,4 % des salariés sont rémunérés au Smic dans le secteur concurrentiel. Ce résultat apparaît comme nettement plus cohérent avec les distributions récemment calculées à l'aide de l'enquête Acémo (Goarant et Muller, 2011 et Seguin, 2006)¹⁹.

Notons que l'écart entre la distribution calée et la distribution brute est nettement moindre pour les salariés dont la rémunération

17. L'algorithme de calage utilisé est présenté en détail dans Bunel, Gilles et L'Horty (2010).

18. La procédure de calage a été réalisée à partir de 12 tranches de salaires et deux tailles d'entreprises (plus et moins de 20 salariés).

est inférieure à 1,3 Smic et à *fortiori* à 1,6 Smic (34 % contre 29 % pour le premier groupe et 54 % contre 51 % pour le second). Ainsi, c'est bien aux alentours du Smic, c'est-à-dire pour des rémunérations inférieures à 1,2 Smic, que les Dads fournissent la distribution des salaires la plus biaisée.

Une fois ce calage réalisé pour chaque entreprise, il est possible de construire et de comparer précisément les distributions de salaire entre le secteur concurrentiel et les secteurs intenses en main-d'œuvre (voir encadré).

Encadré 3. Les secteurs intenses en main-d'œuvre

Dans cette étude, nous définissons les secteurs intenses en main-d'œuvre comme les secteurs concurrentiels, hors agriculture et industries agroalimentaires, pour lesquels la part des emplois à bas salaires (emplois rémunérés en deçà de la médiane des salaires définie à un niveau NAF85) est supérieure à la part médiane de l'ensemble du secteur concurrentiel.

Ces secteurs intenses en main-d'œuvre réunissent la quasi-totalité des emplois du secteur des hôtels et restaurants, des services personnels, du commerce et de l'industrie textile. À ces premiers secteurs, il faut ajouter entre 60 % et 75 % des emplois des services opérationnels, de la construction, de l'industrie du bois et du papier et de l'équipement, et des postes et télécommunication²⁰. Enfin, une partie plus marginale des emplois de la métallurgie et transformation des métaux et des transports est également intégrée. Il s'agit des sous-secteurs de la collecte des déchets et de recyclage ainsi que des activités de joaillerie. Au total, 12 secteurs sur les 36 de la nomenclature sont considérés comme étant des secteurs intenses en main-d'œuvre, et selon une intensité variable selon ces secteurs.

Ces secteurs intensifs en main-d'œuvre emploient 4,6 millions de salariés dont 4,2 millions en équivalent temps plein. Ils représentent 31 % des emplois du secteur concurrentiel. Ces salariés bénéficient d'une rémunération plus faible que la moyenne (-19 % en moyenne). La part de leur masse salariale dans la masse salariale totale n'est que de 25 %.

19. Pour le seul secteur HCR, un contrôle complémentaire du calage a pu être réalisé. En effet, il existait de 2004 à 2009 une aide spécifique à l'emploi dans ce secteur qui a conduit l'Unedic à constituer une base répertoriant le nombre de salariés au Smic parmi les salariés aidés. La distribution calée issue des Dads donne un nombre de salariés au Smic très proche de celui observé dans cette base (Bunel et L'Horty, 2011-b).

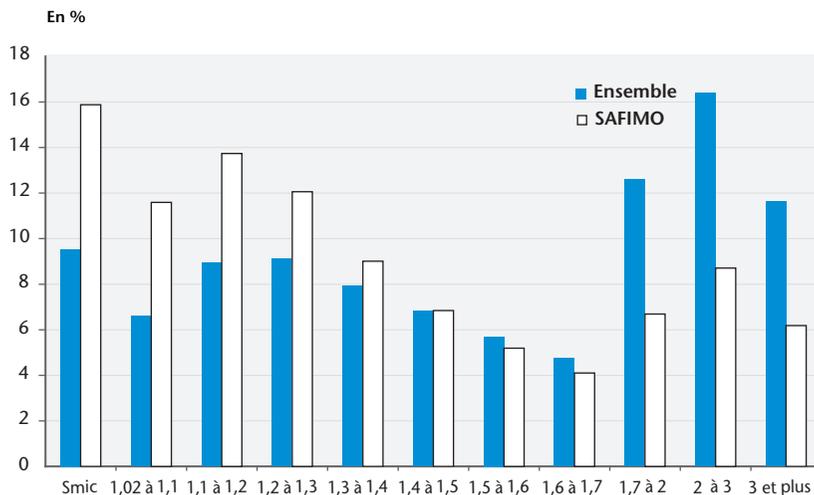
20. Notons que ce secteur ne respecte pas, même à un niveau fin, la définition donnée aux secteurs intenses en main-d'œuvre. Il a toutefois été conservé dans ce champ car il comporte dans ses activités de distribution de courriers un taux de recours à des emplois à bas salaire très important.

Le graphique 4 présente les deux distributions obtenues. La distribution des salaires pour les secteurs intenses en main-d'œuvre est largement décalée vers la gauche : plus de 15 % des salariés sont rémunérés au Smic (contre 9,5 % dans l'ensemble du secteur concurrentiel), 53 % touchent moins que 1,3 Smic (contre 34 %) et 75 % moins de 1,6 Smic (contre 54 %). Ainsi trois salariés sur quatre dans les secteurs intenses en main-d'œuvre seraient concernés par une modification des barèmes d'exonération contre moins de deux sur cinq dans les autres secteurs d'activité.

2.3. La mesure des effets sur le coût du travail et l'emploi

À partir de la distribution sectorielle des salaires, il devient possible d'analyser les effets des exonérations générales sur le coût du travail et sur l'emploi. Il existe beaucoup de travaux d'évaluation dans ce domaine qui appliquent une pluralité de méthodes *ex ante* ou *ex post*, mais ces travaux portent tous sur la première génération d'exonérations, mise en œuvre avant 1998 et ciblée jusqu'à 1,3 Smic. Il existe très peu d'évaluation des effets sur l'emploi du dispositif issu de la réforme Fillon de 2003 et ciblé jusqu'à 1,6 Smic. Comme les pentes des deux barèmes et leur degré de ciblage sur les bas salaires sont différents, on ne peut se contenter d'une simple règle de trois pour mesurer l'effet du nouveau dispositif. L'effet d'assiette et la baisse de l'élasticité de la demande de travail en fonction du niveau de rémunération font qu'un doublement du budget des exonérations conduit à des effets sur l'emploi inférieurs au double des effets initiaux si la fenêtre d'exonération est élargie et/ou si la pente du barème dégressif est plus faible. D'autres mécanismes économiques peuvent par ailleurs affaiblir le rendement des exonérations de cotisations au fur et à mesure de leur extension (décrits par Cahuc, 2003). Dès lors, il ne suffit pas de rapporter le coût budgétaire du dispositif actuel au coût par emploi créé issu des évaluations du dispositif antérieur, comme le font les chiffrages diffusés par l'administration économique (COE, 2006 ; Ourliac et Nouveau, 2012). Les destructions d'emplois déduites de cette opération sont comprises entre 600 000 et 1,1 million d'emplois ce qui constitue un majorant de l'effet réel des exonérations générales.

Graphique 4. Comparaison des distributions des effectifs en fonction du Smic pour l'ensemble de l'économie et les secteurs intenses en main-d'œuvre



Source : Déclarations annuelles de données sociales, calculs des auteurs.

Un travail plus poussé a été réalisé par Barlet *et al.* (2009). La simulation proposée par ces auteurs intègre plusieurs mécanismes économiques notamment l'impact d'une variation de l'emploi sur le taux de chômage et la négociation salariale. L'ampleur des destructions d'emplois simulées à l'aide de la maquette ACE est nettement moindre. Elle est comprise entre 400 000 et 600 000 emplois sur 10 ans.

Notre objectif est de prolonger ces premiers travaux exploratoires en adoptant une stratégie sensiblement différente, de nature plus microéconomique. On s'appuie d'une part sur une mesure directe de l'effet des exonérations sur le coût du travail, obtenue par simulation des effets des barèmes sur les distributions de salaires. La mesure du coût du travail est déduite de la structure des barèmes et de la distribution des effectifs pour douze tranches de rémunération. D'autre part, on mobilise une estimation de l'élasticité de la demande de travail à son coût issue d'un travail microéconométrique sur données d'entreprises portant sur la réforme des allègements de la période 2003 à 2005 (Bunel et L'Hority, 2012). L'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail que nous avons estimée est de 0,516.

Tableau 1. Effets des exonérations actuelles pour l'ensemble du secteur privé et pour les entreprises des secteurs intenses en main-d'œuvre

	Ensemble	Secteurs	
		peu intenses en main-d'œuvre	intenses en main-d'œuvre
Effectifs occupés (en milliers)	14 791	10185	4 606
Masse salariale (en milliards d'euros)	435,52	324,37	111,15
Coût du travail par tête (en euros)	29 444	31 848	24 128
Exonérations simulées			
Coût des allègements de CS (milliards d'euros)	19,16	10,25	8,91
Nombre de salariés concernés par les CS (en milliers)	8 078	4 654	3 424
Part des salariés concernés par les CS (en %)	55	46	74
Taux d'exonération moyen des exonérés (en %)	12,34	11	14,20
Taux d'exonération moyen global (en %)	4,4	3,2	8,00

Source : Déclarations annuelles de données sociales, maquette SISMICs.

Le tableau 1 présente les caractéristiques générales de l'ensemble des secteurs concurrentiels ainsi que des secteurs intenses en main-d'œuvre qui ont été introduites dans la maquette SISMICs et les résultats des simulations. Ces mécanismes décrivent des effets directs, alors que les créations d'emplois transitent aussi par des relais indirects. Parmi ces relais, dans la perspective sectorielle qui est la nôtre, des mécanismes du côté de l'offre peuvent être mobilisés. Une exonération qui profite particulièrement à un ensemble de secteurs riches en main-d'œuvre à bas salaires a aussi des effets indirects dans les autres secteurs au travers des achats de consommations intermédiaires. Nous proposons un chiffrage de ce mécanisme dans nos simulations.

Pour les secteurs intenses en main-d'œuvre l'effet des exonérations est nettement plus important. Les entreprises de ces secteurs bénéficient de près de 9 milliards d'euros d'exonérations générales de cotisations sociales par an. Ces exonérations représentent plus de 45 % de l'enveloppe totale du secteur concurrentiel. Elles représentent 8 points de la masse salariale versée dans ces secteurs. Près de trois salariés sur quatre bénéficient dans ces secteurs du dispositif actuel d'exonération de cotisations sociales. Ce dispositif joue un rôle massif puisque pour ces salariés les exonérations réduisent de 14 points le coût du travail.

La maquette *SISMICs* met en cohérence ces différents éléments afin d'en déduire les effets des différents chocs sur le coût du travail et sur l'emploi. Notre démarche qui consiste à chiffrer les effets sur l'emploi des exonérations générales par une simulation à partir d'une estimation de paramètres structurels, en l'occurrence l'élasticité de la demande de travail au coût du travail est celle suivie par Crépon et Desplatz (2001) et Gafsi *et alii* (2004).

Deux variantes sont considérées. La première suppose que l'élasticité est constante pour tous les niveaux de salaire et de qualification. La seconde admet que cette élasticité est en moyenne de -0,516 mais qu'elle est plus importante pour les bas salaires et moindre pour les salaires plus élevés, comme le suggèrent des estimations de cette élasticité par niveaux de qualifications (Hamermesh, 1993). L'élasticité ainsi prise en compte est de -0,75 jusqu'à 1,2 Smic et de -0,25 au-delà de 1,6 Smic.

Après simulations, nous trouvons que **l'effet de l'ensemble des exonérations générales de cotisations sociales est compris entre 500 000 et 610 000 emplois créés ou sauvegardés** (tableau 2)²¹. Une suppression pure et simple des allègements généraux de cotisations sociales conduirait à ce niveau de destruction d'emplois. Ces destructions se concentreraient fortement parmi les bas salaires : 35 % au niveau du Smic et 85 % pour des emplois compris entre le Smic et 1,3 fois le Smic. **L'économie budgétaire réalisée par emploi détruit (ou coût par emploi créé) serait comprise entre 34 000 et 42 000 euros.**

Quels seraient les effets directs de la suppression des exonérations générales sur les seules entreprises des secteurs intensifs en main-d'œuvre ? D'après les simulations réalisées à l'aide de la maquette *SISMICs*, **l'effet serait de l'ordre de 236 000 à 298 000 emplois détruits, soit près de la moitié des emplois détruits dans l'ensemble de l'économie alors que ces secteurs ne représentent que 30 % de l'ensemble de l'emploi du secteur privé concurrentiel.**

21. En utilisant les élasticités variables proposées dans le rapport Besson (2007) selon lequel ces élasticités passent de -1,2 au niveau du Smic à -0,3 à 1,4 fois le Smic, on obtient 690 000 emplois créés ou sauvegardés.

Tableau 2. Effets des exonérations générales sur l'emploi et coût par emploi créé

	Ensemble	Secteurs intenses en main-d'œuvre
Effet sur l'emploi (en milliers)		
Élasticité fixe	495,8	236,3
Élasticité variable	613,0	298,2
Coût par emploi créé		
Élasticité fixe (en euros)	42 160	41 110
Élasticité variable (en euros)	34 090	32 580

Note : Les effets emplois ont été calculés de façon à neutraliser la couverture imparfaite des DADS.

Source : Maquette SISMICs.

2.4. Les créations d'emplois indirectes

À cet effet direct sur l'emploi, s'ajoute un effet induit de par l'interdépendance sectorielle. Pour ce faire, nous mobilisons le Tableau entrées-sorties (TES) national de l'année 2007 ventilé en 114 branches. Nous calculons sur cette base une matrice des coefficients techniques en divisant la valeur des consommations intermédiaires de chacun des produits par celle de la production de la branche, et ce pour chaque branche. Cette matrice permet d'étudier les effets sur la production de toutes les branches de n'importe quel choc sur la production d'une ou plusieurs branches. La logique est celle des consommations intermédiaires requises pour la fabrication de nouveaux produits.

Pour passer des résultats exprimés en production à des résultats exprimés en emploi, nous calculons le contenu en emploi de chaque euro produit pour chacune des 114 branches, à savoir

$$n_i = \frac{N_i}{PROD_i} \quad (5)$$

où N_i est l'emploi régional par branche et $PROD_i$ la production correspondante. Le coefficient n_i est considéré comme étant stable au cours de l'année. Pour dénombrer les emplois induits, nous enlevons l'équivalent en production des emplois et regardons l'impact sur la production induite de l'ensemble des branches, puis sur l'emploi induit.

La valeur de la production de la branche i $PROD_i$ va s'ajuster au choc, n_i restant constant. Cette variation $\Delta PROD_i$ va provoquer à son tour des variations des productions des autres branches. Les coefficients n_i des autres branches étant stables à court terme, le

niveau de l'emploi requis N_i dans chacune d'entre elles se modifiera. La somme de ces ΔN_i représente l'emploi indirect.

D'après cette simulation, une hausse de 100 emplois dans les secteurs intenses en main-d'œuvre se traduit à terme par la création de 46 emplois indirects. Dans ces emplois indirects, 11 sont créés dans les secteurs intenses en main-d'œuvre. **Ainsi, pour les 236 000 à 298 000 emplois détruits directement dans les secteurs intenses en main-d'œuvre à la suite de la suppression des exonérations, on devrait observer entre 108 700 et 137 200 emplois détruits indirectement dans l'ensemble de l'économie.**

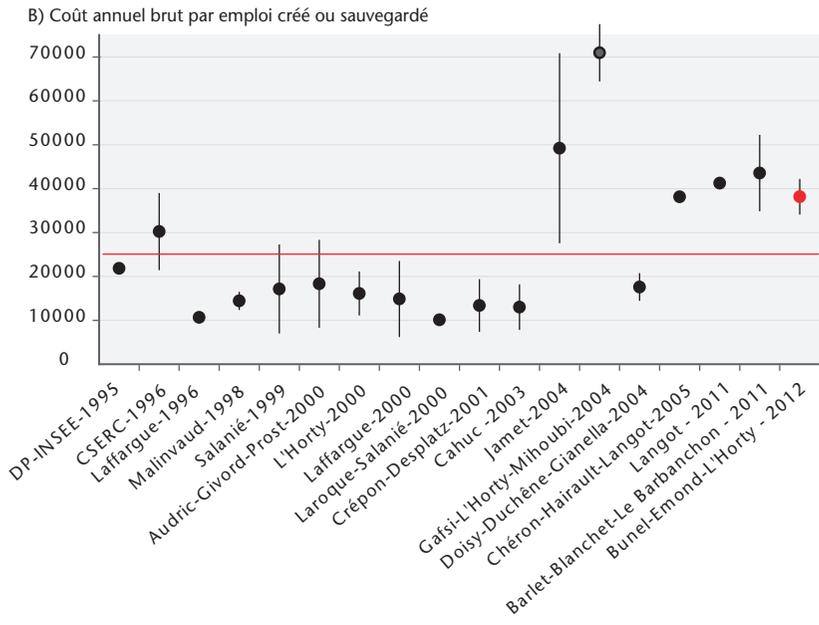
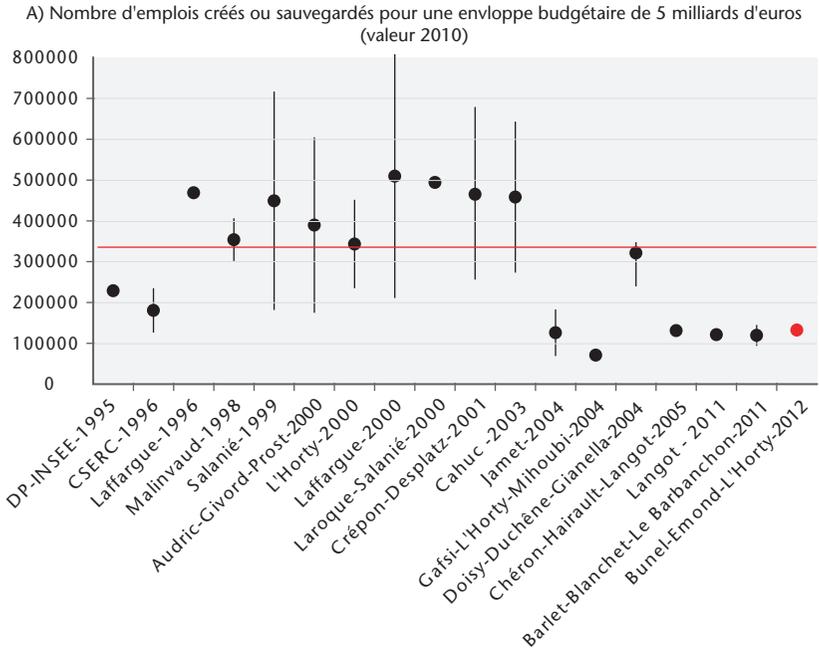
Notons que les effets indirects sont globalement plus importants pour les chocs qui affectent les autres secteurs. Ils sont plus capitalistiques et leurs consommations intermédiaires sont proportionnellement plus élevées. Nous avons calculé que pour 100 emplois créés directement dans ces autres secteurs, il y avait en moyenne 99 emplois créés indirectement dans l'économie.

2.5. Comparaison avec les études antérieures

Il est intéressant de comparer ces résultats à ceux des évaluations antérieures, même si, comme nous l'avons déjà précisé, on n'évalue pas le même dispositif. Dans le graphique 5A nous avons repris les résultats de 17 études antérieures en les ramenant à une enveloppe budgétaire de 5 milliards d'euros de 2010 (certaines études chiffrent les effets d'une baisse de 10 points de cotisations sociales, d'autres ceux de la mesure dite Juppé de 1995, d'autres encore celle d'un allègement de 10 milliards de francs). La moyenne des effets sur l'emploi est de 310 000 emplois pour 5 milliards d'euros, ce qui est proche du budget des dispositifs des années quatre-vingt-dix. Pour ce budget, notre estimation moyenne est de 130 000 emplois, ce qui est inférieur mais néanmoins proche des résultats de plusieurs études. L'écart entre ces études peut provenir de deux effets.

D'une part, les premiers travaux portent sur les politiques d'exonération dont la pente et le ciblage sont plus favorables à l'emploi, à budget donné. D'autre part, les travaux sur données microéconomiques ont tendance à sous-estimer les exonérations effectivement perçues par les entreprises et ainsi à surestimer l'effet sur l'emploi.

Graphique 5. Comparaison avec les études antérieures



Source : Calculs des auteurs.

Le coût par emploi créé est selon nous compris entre 39 000 et 48 000 euros, contre 24 000 euros en moyenne sur les 17 études antérieures qui ont évalué les mesures de première génération.

3. Les effets de réformes partielles des dispositifs généraux d'exonérations

La suppression totale des exonérations est une alternative qui a peu de chance d'être proposée et mise en œuvre à court terme. En revanche, des modifications des barèmes d'exonération peuvent être introduites conduisant ou non à une réduction de l'enveloppe totale d'exonérations.

Afin d'apprécier les effets potentiels de ces modifications sur l'emploi, nous avons simulé la mise en œuvre de plusieurs *scenarii* de réformes. L'idée est de balayer les possibles et d'étudier les effets sur l'emploi en focalisant l'attention sur les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Deux groupes de réformes sont appréhendés. Dans un contexte de forte pression budgétaire, on envisage en premier lieu des réformes visant à réduire d'un quart l'enveloppe totale des exonérations de cotisations sociales. Dans un second temps, on suppose que cette enveloppe reste constante mais avec un recentrage sur les bas salaires. Dans cette dernière configuration, on appréhende également les effets de la hausse du Smic.

3.1. Six *scenarii* de réformes visant à économiser 5 milliards d'euros

Nous avons imaginé six variantes de barèmes et mesuré leurs effets sur l'emploi et le coût du travail. Ces variantes modifient un ou plusieurs éléments caractérisant le système d'exonération actuel : sa pente, son seuil d'extinction, son montant maximal, son système de décote avantageant les entreprises de moins de 20 salariés.

De façon à les rendre comparables, les paramètres des variantes ont été fixés de manière à pouvoir économiser exactement 5 milliards d'euros d'exonérations pour l'ensemble du secteur privé, soit une réduction de plus de 25 % du total des exonérations. Présentons rapidement ces variantes, en les ordonnant de la moins ciblée sur les bas salaires à la plus ciblée :

— **Décotification** : Ce scénario repose sur deux changements. Il consiste tout d'abord à supprimer le système de décote actuel

portant sur le niveau maximum d'exonération de cotisations sociales. Ce seuil est de 26 % et 28,1 % selon la taille des entreprises (plus ou moins 20 salariés). Un nivellement par le haut de ce niveau à 29,90 % pour toutes les entreprises est supposé. Les économies d'exonérations sont obtenues par une réduction du seuil d'extinction des exonérations à 1,35 Smic.

— **Pentification** : Ce scénario est plus simple et repose sur un seul changement la réduction du seuil d'extinction des exonérations. Ce seuil passerait de 1,6 à 1,4 Smic et il subsisterait un écart du niveau maximum d'exonération selon la taille des entreprises.

— **Uniformisation** : Ce scénario consiste à réduire pour l'ensemble des salariés y compris ceux rémunérés au-delà de 1,6 Smic le montant des cotisations de 1,15 point de pourcentage.

— **Translation** : Cette réforme envisage un déplacement vers la gauche de la courbe des barèmes d'exonération pour l'ensemble des salariés. Les niveaux maximum d'exonération passeraient de 28,1 % à 24,50 % pour les entreprises de moins de 20 salariés et de 26,0 % à 22,40 % pour les autres. Le seuil d'extinction des exonérations serait réduit à 1,49 Smic.

— **Sous-cotification** : Ce cinquième scénario repose sur une modification du seuil d'exonération maximum des seules entreprises de 20 salariés et plus. Le seuil maximal baisserait sensiblement pour ces entreprises pour atteindre 15,30 %. Pour les plus petites entreprises, le barème d'exonération est supposé inchangé. En outre, pour l'ensemble des entreprises, le seuil d'extinction demeure figé à 1,6 Smic.

— **Plafonnement** : Le dernier scénario repose sur un plafonnement du niveau maximum des exonérations avec un maintien à 1,6 Smic du seuil d'extinction des exonérations. Ce plafonnement serait de 17,1 % pour les entreprises de 20 salariés et plus et 19,2 % pour les autres et affecterait tous les salariés jusqu'à 1,15 Smic.

En associant à chaque réforme une variation du coût de travail par tranche de salaire, il est relativement facile d'en déduire l'effet direct sur l'emploi. Les simulations réalisées indiquent que l'impact sur l'emploi varie entre 78 000 et 166 000 emplois détruits selon les scénarii (graphique 6A). Il faut dans tous les cas ajouter les emplois détruits indirectement qui représentent pour mémoire 46 % des destructions directes dans les secteurs à forte intensité de

main-d'œuvre et 99 % des destructions directes dans les autres secteurs. **L'effet global sur l'emploi tenant compte des emplois directement détruits et des destructions induites varie entre 142 500 et 285 800 emplois.**

La décotification qui consiste en un resserrement des exonérations sur les bas salaires avec une légère hausse du niveau d'exonération maximum apparaît comme la mesure qui affecte le moins le coût du travail et qui est la moins défavorable à l'emploi pour l'ensemble du secteur concurrentiel (moins de 80 000 emplois seraient détruits dans ce cas).

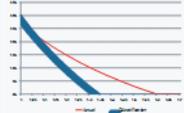
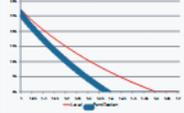
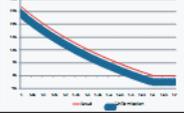
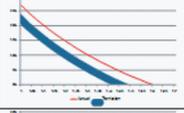
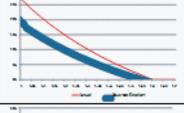
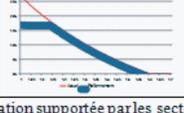
Les graphiques 6A et 6B présentent l'ensemble des résultats des simulations réalisées pour les six réformes envisagées et en supposant soit une élasticité constante soit une élasticité variable selon les niveaux de salaire. Le graphique 6A porte sur l'ensemble de l'économie alors que le graphique 6B se focalise uniquement sur les secteurs intenses en main-d'œuvre.

Les effets sur l'emploi obtenus sont cohérents avec l'évolution du coût du travail indiquée dans le tableau 3. **Globalement, le classement de ces différents scénarii en fonction des destructions d'emplois respecte le principe suivant : les réformes de barèmes qui resserrent les exonérations vers les bas salaires sont celles qui génèrent le moins de destructions d'emplois. Inversement celles qui aplanissent le niveau des exonérations sont les plus défavorables à l'emploi.**

Pour les secteurs intenses en main-d'œuvre des résultats similaires sont observés. Les destructions d'emplois dans ces secteurs varient entre 24 000 et 84 000 emplois selon les scénarii envisagés. Le plafonnement des exonérations apparaît à nouveau comme le changement le plus défavorable. Il conduit à la destruction de 3,5 fois plus d'emplois que la décotification.

Notons que le poids des destructions d'emplois supporté par les secteurs intenses en main-d'œuvre change selon ces scénarii. Il est de l'ordre de 30 % pour les trois premières hypothèses et varie entre 45 % et 50 % pour les trois dernières qui sont nettement plus défavorables aux bas-salaires.

Tableau 3. Six scénarii de réformes pour les exonérations générales de cotisations sociales : les paramètres d'intérêt

Scénarii et gains/coûts de la réforme	Paramètres d'intérêt			(1)	Effet pour les secteurs intenses en main-d'œuvre Variation du coût du travail			
	Taux 20 et plus	Taux 19 et moins	Seuil d'extinction		1,3 Smic et moins	1,6 Smic et moins	Total	
Décotification (-5 milliards d'€)		29,90%	29,90%	1,35	-1,74 € (34,8%)	1,2%	2,4%	1,3%
Pentification (-5 milliards d'€)		26,00%	28,10%	1,4	-1,88 € (37,6%)	2,1%	2,6%	1,4%
Uniformisation (-5 milliards d'€)		24,80%	26,90%	1,6	-1,28 € (25,6%)	2,1%	2,0%	1,9%
Translation (-5 milliards d'€)		22,40%	24,50%	1,49	-2,08 € (41,6%)	3,2%	2,9%	1,5%
Sous-cotification (-5 milliards d'€)		15,30%	28,10%	1,6	-2,32 € (46,4%)	4,6%	3,2%	1,7%
Plafonnement (-5 milliards d'€)		17,10%	19,20%	1,6	-2,40 € (48,0%)	4,9%	3,3%	1,8%

(1) Economie d'exonération supportée par les secteurs intenses en main-d'œuvre en milliards d'euros et en % du total.

Source : Maquette SISMICs.

Ainsi, dans l'optique d'une modification des barèmes d'allègement visant à économiser 5 milliards d'euros, la politique qui semble la moins défavorable à l'emploi consiste à réintroduire un ciblage des exonérations proche de celui établi par la réforme Juppé de 1995. Le montant maximum des exonérations demeurant nettement plus élevé que celui fixé il y a 17 ans.

La question de l'émergence ou du renforcement d'une trappe à bas salaire dans le cas d'un tel ciblage reste ouverte. Les études qui tentent de mesurer l'incidence des exonérations générales sur la formation des salaires ne conduisent pas à des résultats univoques (voir notamment les travaux de Lehmann, Marical et Rioux, 2011 ; Lhommeau et Rémy, 2010 sur le sujet). Les travaux qui identifient l'existence d'une trappe à bas salaire montrent que son ampleur est relativement limitée (Lhommeau et Rémy, 2010).

La maquette *SISMICs* permet également de décomposer ces destructions d'emplois par tranche de rémunération (graphique 7A et 7B). Il apparaît qu'il existe une corrélation nette entre l'ampleur des destructions globales d'emplois et le nombre d'emplois à bas salaire détruits. Pour l'ensemble de l'économie, une réforme s'appuyant sur une décotification maintiendrait relativement inchangé le nombre d'emplois à bas salaires. Les 39 000 emplois créés au voisinage du Smic seraient pratiquement compensés par les 47 000 emplois détruits entre 1,1 et 1,3 Smic. Ainsi, l'essentiel des destructions d'emplois concernerait les salariés rémunérés au-delà de 1,4 Smic.

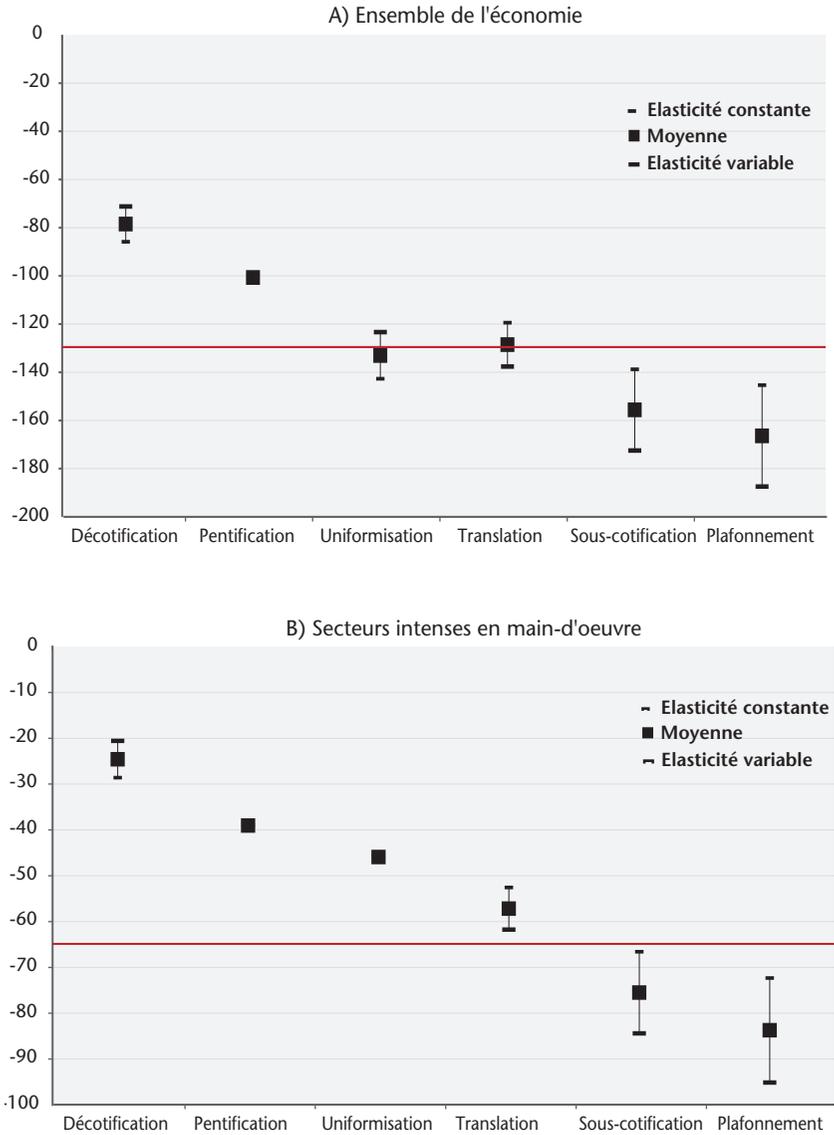
Inversement, pour les trois derniers scénarii, la translation, la sous-cotification et le plafonnement, entre 75 % et 92 % de ces destructions porteraient sur les bas-salaires.

Pour les secteurs intenses en main-d'œuvre, ce constat est renforcé, puisque seulement 1 % des destructions d'emplois concerne les bas-salaires dans le cas d'une décotification alors que cette proportion varie entre 82 % et 95 % pour les trois derniers scénarii. Les réformes les moins défavorables à l'emploi sont celles qui sont les moins défavorables aux secteurs intenses en main-d'œuvre.

Finalement, le graphique 8 permet de donner des éléments de comparaison en termes d'efficience des mesures étudiées. Ce graphique exprime le montant des économies d'exonérations réalisées par emploi détruit. Par exemple, la décotification permet d'économiser en moyenne 210 000 euros par an par emploi détruit alors que le plafonnement ne permet d'en économiser que 60 000 euros. **Globalement la première réforme apparaît 2 fois plus efficace qu'une politique de pentification ou d'uniformisation et 3 fois plus efficace qu'une politique de sous-cotification ou de plafonnement des exonérations.** Ce ratio permet de hiérarchiser ces

différentes réformes et de les comparer avec les résultats obtenus dans des études portant sur des chocs antérieurs (*voir supra*).

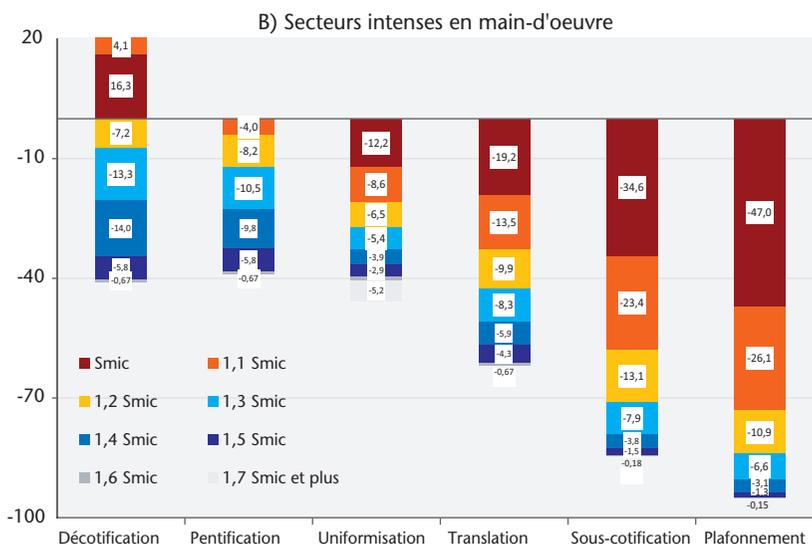
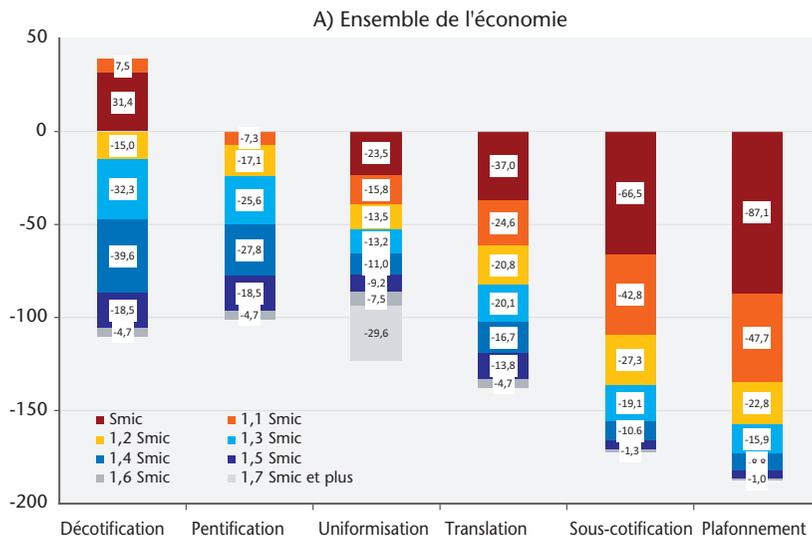
Graphique 6. Effets sur l'emploi des différents scénarii
(les effets sont mesurés en milliers d'emplois)



Note : les traits horizontaux correspondent à l'effet moyen d'une suppression totale des exonérations de cotisations sociales ramenées à un coût de 5 milliards d'euros.

Source : Maquette SISMICS

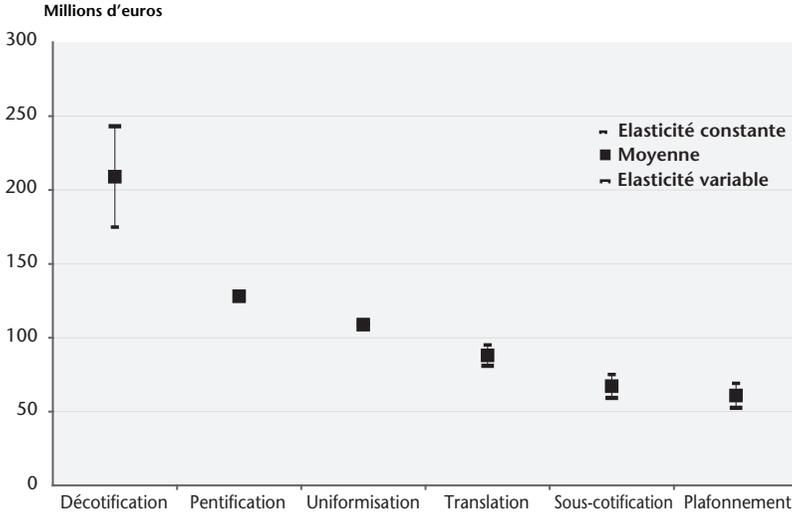
Graphique 7. Décomposition de l'effet emploi par niveau de salaire des différents scénarii (les effets sont mesurés en milliers d'emplois)



Source : Maquette SISMICs

À titre d'information, il est également possible de calculer le coût par emploi sauvé associé aux exonérations qui demeureraient après ces réformes. Dans le cas d'une décotification, ce coût resterait sensiblement le même alors que dans le cas d'un plafonnement il augmenterait de près de 25 %²².

Graphique 8. Économies réalisées par emploi détruit pour des différents scénarii dans les secteurs intenses en main-d'œuvre



Source : Maquette SISMICs.

3.2. Scenarii de réformes à budget d'exonérations constant

Nous envisageons dans ce dernier point des réformes qui n'affectent pas le budget total des exonérations mais qui conduisent à les cibler davantage sur les bas salaires. Comme l'a montré le point précédent, la décotification et la pentification sont les réformes les plus efficaces en termes de maintien de l'emploi. C'est pourquoi nous ne retiendrons ici que des réformes affectant le seuil d'extinction et la pente des exonérations.

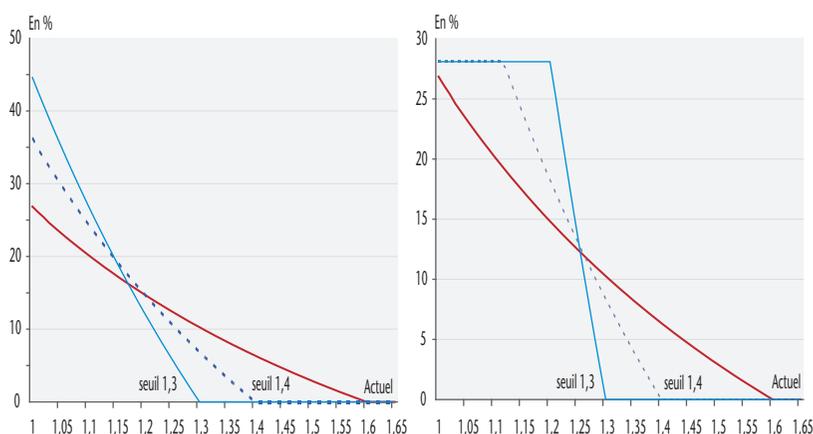
Nous envisageons deux variantes, ordonnées de la moins ciblée sur les bas salaires à la plus ciblée :

22. 6,507 milliards d'exonérations seraient toujours octroyés dans les secteurs intenses en main-d'œuvre pour un effet sur l'emploi de (245,0 -83,7) soit un coût par emploi sauvé de 40 350 euros.

— **Ciblage** : Ce scénario repose sur deux changements : la réduction du seuil d'extinction des exonérations et une hausse du taux d'exonération maximum. On suppose qu'il n'existe plus d'écart entre ce taux maximum selon la taille des entreprises.

— **Ciblage avec plafonnement** : Le scénario précédent conduit dans certaines configurations à obtenir un niveau maximum d'exonération qui dépasse le seuil de 28,1 %. Or la législation actuelle ne permet pas de dépasser ce seuil, même si l'ensemble des exonérations de cotisations sociales dépasse 40 %²³. Pour tenir compte de cette situation on introduit un plafond à 28,1 %. La forme du barème d'exonération s'apparente dans ce cas à celle existant dans les DOM.

Graphique 9. Deux scénarii types ciblant davantage les bas salaires à budget constant



Source : Maquette SISMICS.

Ce ciblage conduira à plusieurs effets. À titre d'exemple nous indiquons entre parenthèse les effets du passage du seuil d'extinction de 1,6 Smic à 1,3 Smic (sans plafonnement) :

23. L'ensemble des cotisations sociales patronales incluant notamment l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite (AGIRC/ARRCO), est de prêt de 45 %. Or d'après la législation actuelle n'entrent pas dans l'assiette de calcul des exonérations les cotisations patronales d'assurance chômage, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

1) Une part légèrement plus importante de l'ensemble des exonérations versées aux secteurs intensifs en main-d'œuvre (46 % à 49 %);

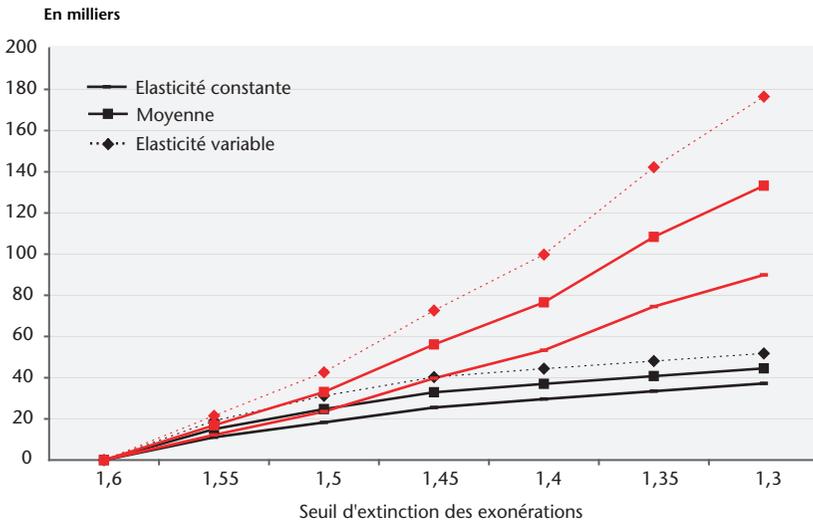
2) Un pourcentage moindre de salariés concernés par les exonérations (55 % à 34 %);

3) Une forte augmentation du taux d'exonération moyen (de 12,3 % à 23,3 % pour l'ensemble des entreprises et de 14,2 % à 24,4 % pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre);

4) Une baisse du coût du travail des salariés rémunérés en deçà de 1,3 fois le Smic (-4 %);

Notons qu'en présence d'un plafonnement ces effets sont plus limités.

Graphique 10. Effet sur l'emploi d'une modification du seuil d'extinction des exonérations à budget constant



Source : Maquette SISMICs.

Le graphique 10 décrit les effets sur l'emploi d'une modification du seuil d'extinction. Un ciblage plus important des aides sur les bas salaires permettrait d'accroître le nombre d'emplois de 90 000 à 170 000 sans plafonnement et de 40 000 à 55 000 avec plafonnement des exonérations. Plus de 60 % des emplois créés le seraient dans les secteurs intenses en main-d'œuvre.

4. Conclusions

La politique française d'exonération générale de cotisations sociales sur les bas salaires est montée progressivement en puissance depuis les premiers dispositifs mis en œuvre en 1993. Elle a connu une extension marquée à la fin des années quatre-vingt-dix avec le passage aux 35 heures et une phase de stabilisation avec les mesures Fillon entre 2003 et 2005. Elle prend désormais la forme d'une exonération de 26 points de cotisations employeurs au niveau du SMIC, majorée à 28,1 points pour les entreprises de moins de 20 salariés, exonération qui diminue régulièrement avec le salaire jusqu'à s'annuler à 1,6 Smic. Ce dispositif mobilise un budget annuel de plus de 20 milliards d'euros, soit quatre fois plus que les budgets déployés au début des années quatre-vingt-dix. Grâce à ces exonérations générales, la France n'est qu'en cinquième position européenne pour le niveau du coût du travail au voisinage du salaire minimum, alors que le niveau des prélèvements sociaux et celui du salaire minimum y sont parmi les plus élevés d'Europe.

Les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ont un effet incontestablement positif sur l'emploi, comme l'ont confirmé de façon unanime les 17 évaluations déjà réalisées. Mais ces travaux portent tous sur les dispositifs de première génération mis en œuvre au début des années quatre-vingt qui étaient très ciblés sur les bas salaires (avec un seuil d'extinction à 1,3 Smic), à l'exception de l'évaluation *ex ante* de Barlet *et alii* (2010). En outre, ils ne prennent pas en considération la dimension sectorielle des dispositifs d'allègements généraux. Pour une entreprise donnée, le montant des exonérations dépend fortement de la distribution des salaires, qui renvoie pour l'essentiel à la structure de ses qualifications. Les secteurs d'activité les plus riches en main-d'œuvre sont donc les plus concernés par ces dispositifs, tandis que dans d'autres secteurs plus intenses en travail qualifié et en capital, il n'y aura pas ou peu d'effets sur le montant des prélèvements sociaux à la charge des employeurs.

Les exonérations générales de cotisations sociales représentent 5,7 % de l'ensemble de la masse salariale des salariés du secteur privé en 2010. Ce taux moyen étant très variable selon les secteurs d'activité. Un petit nombre de secteurs est principalement concerné par les exonérations. Il s'agit des hôtels et restaurants, des

services à la personne, du commerce, de l'industrie textile, des services opérationnels, de la construction, de l'industrie du bois et du papier et de l'équipement, et des postes et télécommunication. Il s'agit également des sous-secteurs de la collecte des déchets et de recyclage ainsi que des activités de joaillerie. Ces secteurs intenses en main-d'œuvre emploient dans l'ensemble 4,6 millions de salariés et 4,2 millions en équivalent temps plein. Ils représentent 31 % des emplois de l'ensemble des secteurs concurrentiels. En moyenne, leurs salariés bénéficient d'une rémunération plus faible (-19 %). C'est pourquoi, la part de leur masse salariale dans la masse salariale totale n'est que de 25 %.

D'après nos simulations, dans ces secteurs intenses en main-d'œuvre, près de trois salariés sur quatre bénéficient des exonérations, ce qui conduit ces secteurs à capter plus de 45 % du budget dédié aux exonérations générales de cotisations sociales. Globalement, ce dispositif représente 8 points de la masse salariale versée dans ces secteurs et réduit de 14 points le coût du travail des salariés rémunérés en deçà de 1,6 fois le Smic.

L'objectif premier de notre étude était d'évaluer les effets sur l'emploi des exonérations générales de cotisations sociales pour l'ensemble de l'économie et pour les secteurs les plus intenses en main-d'œuvre. Pour cela, nous avons construit un outil *ad hoc* d'évaluation *ex ante*, baptisé *SISMICs*, qui est un Simulateur inter-Sectoriel pour la mesure des impacts des cotisations sociales. Cet outil nous a permis d'étudier les effets sur le coût du travail et sur l'emploi d'une suppression totale du dispositif d'exonération générale de cotisations sociales existant et de plusieurs réformes visant à l'aménager en partie. Ces réformes sont plus ou moins ciblées sur les bas salaires et sont analysées pour une enveloppe budgétaire fixée arbitrairement à 5 milliards d'euros. Pour chaque réforme, nous évaluons les effets sur le coût du travail et les effets sur l'emploi en partant d'élasticités de la demande de travail à son coût estimées sur des données d'entreprises, c'est-à-dire à un niveau microéconomique cohérent avec nos simulations. L'originalité de cette maquette est de prendre en considération la distribution réelle des emplois, selon différentes tranches de salaires définies relativement au Smic. Cette distribution s'appuie sur des informations sur les salaires et le temps de travail tirées des Dads (Déclarations annuelles de données sociales) qui ont été calées afin

d'obtenir des niveaux d'exonérations cohérents avec les données de l'Acoss. Afin de préciser les effets indirects sur l'emploi des différentes réformes considérées, nous évaluons également l'ampleur des emplois induits au travers des échanges inter-sectoriels de consommations intermédiaires.

D'après les résultats de nos simulations, la suppression de l'ensemble des exonérations générales de cotisations sociales conduirait à une hausse du coût du travail de l'ordre de 4,4 % pour l'ensemble des salariés et de 12,3 % pour les salariés qui bénéficient à l'heure actuelle des exonérations. Les destructions d'emplois associées à ce renchérissement du coût du travail seraient comprises entre 500 000 et 610 000 emplois dont près de la moitié dans les secteurs intenses en main-d'œuvre. Les pertes d'emploi dans les secteurs de main-d'œuvre conduisent en outre à des pertes d'emplois induites dans les autres secteurs qui correspondent à 46 % des pertes initiales (100 emplois détruits dans les secteurs intenses en main-d'œuvre détruisent indirectement 46 emplois dans le reste de l'économie). Les destructions d'emplois directs se concentreraient fortement parmi les bas salaires : 35 % au niveau du Smic et 85 % pour des emplois compris entre le Smic et 1,3 fois le Smic. L'économie budgétaire réalisée par emploi détruit (ou coût par emploi créé) serait comprise entre 34 000 et 42 000 euros.

Nous avons tout d'abord imaginé et simulé six variantes de barème, pour une économie budgétaire donnée de 5 milliards d'euros, qui modifient un ou plusieurs éléments caractérisant le système d'exonération actuel (sa pente ; son seuil d'extinction ; son montant maximal ; son système de décote avantageant les entreprises de moins de 20 salariés). Ces réformes sont plus ou moins ciblées sur les plus bas salaires et sur les secteurs de main-d'œuvre. La part de la baisse des exonérations à la charge des seules entreprises des secteurs intenses en main-d'œuvre varie du simple au double. Les résultats des simulations indiquent que les réformes les moins défavorables à l'emploi, sont celles qui préservent le plus les bas salaires et les entreprises qui les emploient. Nous avons également imaginé un ciblage des exonérations à budget constant permettant de renforcer très nettement l'ampleur des exonérations versées aux salariés rémunérés en deçà de 1,3 Smic. Cette politique permettrait de créer plusieurs dizaines de milliers d'emplois à coût constant et ceci principalement dans les secteurs intensifs en main-

d'œuvre. La question complexe du développement dans un tel contexte d'une trappe à bas salaire reste ouverte.

Les spécificités et les limites de notre travail doivent être indiquées. Il s'agit d'une évaluation qui utilise les distributions de salaires effectives des entreprises et leurs comportements d'emploi estimés sur micro-données administratives. Nous supposons une élasticité de la demande de travail de 0,5 en moyenne, éventuellement décroissante avec le niveau de qualification, qui n'aurait pas été affectée par la crise économique. Cette évaluation prend en compte les effets d'entraînement entre secteurs d'activité mais n'intègre pas d'effets de bouclage macroéconomique par la formation des salaires, celle des prix, l'équilibre extérieur ou celui des finances publiques. Ces interdépendances macroéconomiques ont largement été documentées par des travaux antérieurs et paraissent peu pertinentes *a priori* pour une discussion sur le ciblage optimale des aides.

Références bibliographiques

- Acos, 2011, « En 2010, les exonérations se stabilisent », *Acos-stat*, 138.
- Acos, 2005, « Les exonérations de cotisations sociales en 2004 : forte hausse des petits établissements », *Acos-stat*, 33.
- Amghar Y.-G. et Laloue, 2010, « Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux », Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires.
- Artus P., 2012, « Quelques points importants à prendre en compte avant de faire des recommandations de politique économique dans les pays de la zone euro », *Eco Flash*, 63.
- Askenazy P., 2011, « Coût du travail dans l'industrie manufacturière en France et en Allemagne : des données peu fiables », *miméo*.
- Audric S., P. Givord et C. Prost, 2000, « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, 51(3), pp. 513-522.
- Barlet M., D. Blanchet et T. Le Barbanchon, 2010, « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques de l'emploi », *Économie et Statistique*, 429-430, pp. 51-76.
- Bauduin N., Y. L'Horty et F. Legendre, 2010, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue Française d'Économie*, 3, vol XXIV, pp. 167-191.
- Bauduin N., Y. L'Horty et F. Legendre, 2011, « Réformer les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Travail et Emploi*, n°125.

- Besson (Rapport), 2007, *TVA sociale*, Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.
- Bunel M. et Y. L'Horty, 2011a, « Pourquoi est-il si difficile d'évaluer les politiques publiques ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2011/1-2 (Tome L).
- Bunel M. et Y. L'Horty, 2011b, « Les effets des aides publiques aux Hôtels Cafés Restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises », Rapport pour le compte de la DARES, *miméo*.
- Bunel M. et Y. L'Horty, 2012, « The effects of Social Security Payroll Tax Reductions on Employment: An Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, 33(3), pp. 371-398.
- Bunel M., F. Gilles et Y. L'Horty, 2010, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique*, 429-430, pp. 77-105.
- Bur Y., 2008, « Mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales », Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, # 1001.
- Cahuc P., 2003, « Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? », *Revue Française d'Économie*, 17(3), pp. 3-54.
- Cahuc P., G. Cette et A. Zylberberg, 2008, « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? », Rapport du Conseil d'Analyse Economique.
- Chéron A., F. Langot et J.-O. Hairault, 2005, « La baisse des charges en France. Un bon compromis entre emploi et productivité », *Revue française d'économie*, 19, 4, pp. 3-40.
- Chéron A., F. Langot et J.-O. Hairault, 2008, « A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: an equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, 92 (3-4).
- Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2006, *Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques*.
- Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 1996, « L'allègement des charges sociales sur les bas salaires », Collection des rapports au Premier ministre, *La documentation Française*.
- Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 1999, *Le SMIC, salaire minimum de croissance*, La documentation Française.
- Crépon B. et R. Desplat, 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, 348-08, pp. 3-24.
- Crépon B. et R. Desplat, 2002, « Réduction des charges et emploi : évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, 82, pp. 231-245.
- DARES-DGTPE, 2005, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005 », *miméo*.

- Demaillly D., D. Marlat et L. Rioux, 2012, « Les déterminants du coût du travail en France », *Insee Première*, 1393.
- Doisy S., S. Duchêne et C. Gianella, 2004, « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Économie et Prévision*, 162, pp. 1-22.
- Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi, 2004, « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation ». In *Le travail non qualifié, permanences et paradoxes*, Dominique Méda, Francis Vennat (dir), collection Recherches, La Découverte.
- Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi, 2005, « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, 19(3), pp. 91-116.
- Gianella C., 1999, « Une estimation de l'élasticité de l'emploi peu qualifié à son coût », INSEE DESE, *Document de travail* n° 9912 bis.
- Goarant C. et L. Muller, 2011, « Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009 », Insee, *Emploi et Salaire*.
- Hamermesh D. S., 1979, « New Estimates of the Incidence of the Payroll Tax », *Southern Economic Journal*, 45, pp. 1208-19.
- Hamermesh D. S., 1993, *Labor Demand*, Princeton University Press.
- Heyer Eric, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, 2012, « Impact économique de la quasi TVA sociale », *Revue de l'OFCE*, 3/2012, n°122, pp. 373-397.
- Jacquot A., 1998, « Une maquette équilibre général pour analyse de la fiscalité du travail », ronéotypé DARES.
- Jamet S., 2005, « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifiés : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique », *Revue Française d'Économie*, 19, 3, pp. 57-90.
- L'Horty Y., 2000, « Quand les hausses du Smic réduisent le coût du travail », *Revue Economique*, 51(3).
- L'Horty Y., 2001, « Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation », *Économie et Statistique*, 348, pp. 25-31.
- L'Horty Y., 2006, « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires ». *Connaissance de l'Emploi*, 24.
- Laffargue J.-P. et A. Saint-Martin, 1999, « Inégalités biais de progrès technique et imperfections de marché en France de 1974 à 1993 », *Economie et Prévision*, 138-139, pp. 89-109.
- Laffargue J.-P., 1996, « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emplois », *Économie et Prévision*, 125-4.
- Laffargue J.-P., 2000, « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, 51(3), pp. 489-498.

- Langot F., 2011, « Evaluer les politiques d'emploi : un plaidoyer pour une approche structurelle », *Revue française d'économie*, 24 (1).
- Laroque G. et B. Salanié, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, 331.
- Lehmann E., F. Marical et L. Rioux, 2011, « Labor Earnings Respond Differently to Income-Tax and Payroll-Tax Reforms », *IZA Discussion Papers 6108*, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Lhommeau B. et V. Rémy, 2010, « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur salariale des travailleurs à bas salaire ? », *Économie et Statistique*, 429-430, pp. 21-49.
- Malinvaud E., 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, La documentation Française.
- Malinvaud Edmond, 2002, « Sur l'agrégation des demandes de travail peu qualifiées », *Annales d'Economie et de Statistiques*, 66.
- Ourliac B. et C. Nouveau, 2012, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'étude de la DARES, 169.
- Rapport du groupe d'experts Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, décembre 2011.
- Rapport du groupe d'experts Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, décembre 2010.
- Rapport du groupe d'experts Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, décembre 2009.
- Salanié B., 2000, « Une maquette analytique du marché du travail à long terme », *Économie et Prévision*, 146, pp. 1-13.
- Seguin S., 2006, « Les salariés au Smic en 2002 : un sur deux travaille dans une petite entreprise, un sur quatre gagne plus de 1,3 Smic horaire grâce à des compléments de salaire », *Premières Synthèses*, 27.2.

Commentaire de l'article de Mathieu Bunel, Céline Emond et Yannick L'Horty « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales »

Henri Sterdyniak

OFCE

Les exonérations de cotisations sociales, en particulier les exonérations sur les bas-salaires, sont devenues l'arme centrale de la politique de l'emploi. Selon le PLFSS 2013, elles devraient représenter 27,6 milliards en 2013, soit 1,4 % du PIB, dont 20,8 pour les exonérations bas-salaires. Lors du débat sur le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les services du ministère des Finances ont soutenu une nouvelle fois la thèse que ces mesures étaient les plus favorables à l'emploi que l'on puisse prendre. Aussi, les 20 milliards du CICE ont pris la forme d'un élargissement de ces exonérations.

L'article sous revue propose une évaluation de l'impact des exonérations de cotisations sur les bas-salaires telles qu'elles existaient en 2012. Nous nous proposons ici d'analyser les conclusions de l'article de trois points de vue : les évaluations qu'il propose de cet impact sont-elles rigoureusement fondées ? Sont-elles utilisables pour le débat de politique économique, sachant que l'article ne tient pas compte de l'impact des mesures nécessaires pour financer les exonérations ? Ces exonérations doivent-elles rester l'axe central de la politique pour l'emploi, sachant qu'elles aboutissent à créer des emplois mal-payés, souvent à temps-partiel, souvent précaires ?

La question du financement

Chaque secteur peut à tour de rôle réclamer une réduction d'impôt spécifique en prétendant qu'il créera des emplois, en faisant valoir que le prix de ses produits baissera, donc que sa production augmentera, ce qui induira des recettes fiscales supplémentaires qui réduiront le coût de la mesure. On se souvient de l'exemple du secteur cafés-restaurants. Mais compte tenu de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques, la baisse de recettes fiscales doit être compensée par l'augmentation d'un autre impôt ; le surcroît de demande dans le secteur bénéficiaire se fait au détriment d'autres secteurs, ce qui induit des pertes de recettes fiscales.

Dans les débats de politique économique, chaque mesure ne doit pas être évaluée en elle-même, en ne tenant compte que des effets sur les secteurs bénéficiaires. Il ne faut pas seulement évaluer les emplois à bas salaire créés, mais aussi les emplois détruits, soit par des effets de substitution, soit par le financement de la mesure, à la fois dans d'autres secteurs économiques et d'autres niveaux de salaire. L'impact pertinent n'est pas l'impact brut de la mesure, mais son impact net, compte tenu des effets des mesures nécessaires pour la financer.

Une évaluation rigoureuse de l'effet des exonérations suppose donc d'explicitier comment les exonérations de cotisations sociales sont financées. Prenons deux types de financement à titre d'exemple :

— les exonérations de cotisations sur les bas-salaires peuvent être financées par l'État, qui en contrepartie, diminue le nombre d'emplois dans le secteur public.

Le secteur privé emploie 17 millions de travailleurs pour une masse salariale totale de 680 milliards. Une exonération de 20 milliards induit une baisse de 2,95 % du coût salarial. Si l'élasticité de l'emploi au coût salarial¹, σ , est de 0,6, l'emploi privé augmente de 1,8 %, soit 300 000 emplois. Pour financer ces exonérations, l'emploi public diminue lui de 500 000 (en supposant que le salaire moyen est le même dans le public et dans le privé). L'effet total est négatif. L'effet global ne peut être positif que si

1. Nous discuterons plus loin de ce concept.

l'élasticité de l'emploi au coût salarial est supérieure à 1 ; il doit être évalué non par σ mais par $\sigma-1$.

- Les exonérations de cotisations sur les bas-salaires peuvent être financées par la hausse des cotisations sur l'ensemble des salaires. Il faut alors comparer des élasticités relatives. Prenons un cas limite. L'économie se compose de deux secteurs identiques de taille égale. Le secteur A veut obtenir une baisse de 10 % de ces cotisations employeurs. Il exhibe une étude qui montre que cela lui permettra d'augmenter ses emplois de 6 %, donc une hausse de 3 % de l'emploi global. En fait, la moitié de ces 6 % vient d'effet de substitution capital/travail ; l'autre d'un gain de demande au détriment du secteur B. Globalement, l'emploi augmente de 6 % en A, baisse de 3 % en B. Comme la mesure dégrade le solde public, il faut augmenter les cotisations dans les deux secteurs. Finalement, l'emploi augmente de 4,5 % en A, baisse d'autant en B. L'effet global est nul. Quelle est la pertinence d'une évaluation sans bouclage macroéconomique, qui concluait à un effet global de 6 % ?

Les secteurs les plus concernés (commerce, gardiennage, entretien des locaux, services aux personnes, etc.) sont peu exposés à la concurrence internationale. Ce qui signifie que les exonérations de cotisations sur les secteurs intensifs en travail n'améliorent qu'indirectement la compétitivité de l'économie française et risquent, en revanche, de la détériorer si le financement se fait par hausse des cotisations générales.

Les mécanismes en jeu

L'article sous-revue indique, page 71, que les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires jouent par trois mécanismes :

L'effet de substitution : la baisse du coût relatif des travailleurs non-qualifiés induit une modification des techniques de production des entreprises qui vont utiliser plus d'emplois non-qualifiés, moins de capital et de travailleurs qualifiés ; de même, les entreprises à bas salaires vont étendre leur activité au détriment des autres.

Ceci pose deux questions : quelle est la pertinence empirique de ces mécanismes, dans des secteurs concernés comme les services aux personnes, l'entretien et le gardiennage des locaux ? Remplace-t-on les gardes d'enfants ou de personnes âgées par des robots ou des ingénieurs ?

Considérons un secteur spécifique : le contrôle des passagers dans les aéroports. Une entreprise particulière qui baisse ses prix (en faisant pression sur ses salaires) peut certes augmenter sa part de marché au détriment de ses concurrents. Il y a une élasticité spécifique, sans doute assez forte, de l'emploi dans une entreprise donnée aux salaires qu'elle verse. Mais, si toutes les entreprises du secteur font de même, l'effet spécifique disparaît. Il reste un effet demande – la baisse du prix de ce service va-t-il inciter les aéroports à augmenter effectivement le nombre de personnes employées à cette activité ? – et un effet substitution – les entreprises du secteur vont-elles utiliser plus de personnes et moins de machines, effet qui doit être faible en l'espèce. Il n'y a aucun lien entre l'élasticité emploi/salaire mesurée au niveau d'une entreprise et son élasticité au niveau du secteur.

Il faudrait ensuite que l'analyse prenne bien en compte les emplois détruits par ces effets de substitution, qu'ils soient des emplois qualifiés dans les secteurs à bas salaires ou des emplois dans les entreprises victimes de la concurrence des entreprises à bas salaires.

L'effet volume : les exonérations de cotisations sociales permettent une baisse des prix de l'entreprise concernée, donc une hausse de la demande qu'elle reçoit, donc une hausse de sa production. Mais, d'une part, l'analyse doit prendre en compte les pertes d'emplois dans les entreprises concurrencées ; d'autre part, cet effet disparaît globalement si l'exonération des cotisations sur les bas salaires est compensée par une hausse générale des cotisations.

Le fait est que les auteurs indiquent, page 74, qu'ils n'ont pas pris en compte les effets de bouclage macroéconomique. Comme le montrent les exemples que nous venons de présenter, leurs résultats ne permettent pas de répondre à la question de l'impact sur l'emploi global des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

L'effet assiette : les auteurs font remarquer qu'à dépense donnée, il est plus efficace de financer la création d'emploi à bas-salaires. En effet, s'il existe une entreprise A, qui emploie 1 000 salariés payés 2 000 euros par mois et une entreprise B qui emploie 4 000 salariés, à mi-temps, payés 500 euros par mois, faire baisser de 10 % le coût salarial dans l'entreprise B et l'augmenter de 10 % dans l'entreprise A, permet (toujours avec une élasticité de 0,6) de créer 240 emplois dans l'entreprise B, en en perdant 60 dans l'entreprise A. Le gain est

certes positif (de 180, ou de 60 en équivalent temps plein, non pas de 240). Le problème est que les emplois perdus et les emplois gagnés ne sont pas équivalents, tant en rémunération qu'en statut. Ne faut-il pas en tenir compte dans le bilan de l'opération ?

La notion d'élasticité

Les auteurs nous ont mis en garde page 63 : il ne faut pas utiliser des élasticités microéconomiques dans des analyses macroéconomiques. Ils insistent, à juste titre, sur les hétérogénéités entre secteurs. Or, page 85, les auteurs mobilisent « une estimation de la demande de travail à son coût issu d'un travail microéconomique » pour évaluer à 0,516 l'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail. Mais, il n'y a aucun rapport entre une élasticité microéconomique et une élasticité méso-économique. Une entreprise de gardiennage qui propose ses services 10 % moins cher réussira peut-être à augmenter de 15 % sa part de marché ; cela ne signifie pas que si toutes les entreprises du secteur baissent leurs prix de 10 %, leurs emplois vont augmenter de 15 %. De plus, le paramètre évoqué, *l'élasticité de l'emploi à son coût*, n'est pas un paramètre structurel puisqu'il mélange des effets de substitution (plus d'emplois non-qualifiés, moins d'emplois qualifiés), des effets de concurrence entre entreprises du même secteur (importants, mais qui disparaissent dans l'agrégation sectorielle), des effets d'attraction sectorielle de la demande (sans doute assez faibles, qui disparaissent dans l'agrégation macroéconomique) et des effets de hausse de la demande globale (qui disparaissent pour une mesure financée *ex ante*).

Les auteurs semblent oublier que si les exonérations bas-salaires jouent par des effets de substitution et des effets d'attraction sectorielle, le bilan de leur impact sur l'emploi doit intégrer les pertes d'emplois qualifiés ou la baisse de l'investissement induites par les effets de substitution ; doit intégrer les pertes d'emplois induites dans les secteurs victimes de la concurrence des secteurs à bas salaires ; doit intégrer les pertes d'emplois induites par les mesures de financement. Les auteurs évaluent les effets d'entraînement (la hausse de la production d'un secteur conduit à augmenter sa demande de consommations intermédiaires), mais ils oublient les effets de baisse de la demande de biens capitaux, les effets de concurrence, les effets de financement.

Les auteurs estiment, page 89, que l'élasticité de l'emploi à son coût (sans préciser clairement la définition de ce paramètre) serait plus forte pour les bas salaires que pour les hauts. L'élasticité irait de 0,75 au niveau du SMIC à 0,25 au-delà du SMIC. Mais, ils ne citent qu'une seule évaluation datant d'y il a 20 ans sur données américaines. Peut-on baser une politique économique sur cette seule évaluation datée ? Cette différence d'élasticité est sans doute vraie pour l'industrie traditionnelle (où les machines peuvent remplacer la main-d'œuvre non-qualifiée) ; le demeure-t-elle aujourd'hui pour les emplois concernés (services à la personne, agents d'entretien, ...) ? Il n'existe aucune étude empirique sur l'ensemble de l'économie française qui justifie cette échelle d'élasticités et précise sa nature : s'agit-il d'élasticités de substitution capital/travail, travail qualifié/travail non-qualifié, d'effets de demande ou de concurrence ?

Certes, l'article représente un important effort statistique pour bien identifier la distribution des salaires par secteur, pour bien identifier les secteurs bénéficiaires, mais cet effort est gâché par l'emploi d'un concept mal défini (l'élasticité de l'emploi à son coût), puis par l'hypothèse : tous les secteurs concernés ont les mêmes élasticités de l'emploi à son coût, élasticités fixées par les auteurs au doigt mouillé. Certes, de nombreux travaux administratifs ont fait de même. Mais, un travail scientifique se doit d'avoir d'autres ambitions

Pour aboutir à une évaluation rigoureuse il aurait été nécessaire de mobiliser un modèle d'équilibre général calculable avec des paramètres structurels clairement identifiés. Ceci aurait permis de bien distinguer les élasticités micro, méso et macro. Il aurait alors été permis d'évaluer dans quelle mesure les gains en emplois non qualifiés dans les secteurs concernés sont payés par des pertes en emplois qualifiés dans d'autres secteurs, ceci d'autant plus que la mesure doit être mise en œuvre sous contrainte budgétaire.

Quel bilan ?

Les auteurs aboutissent finalement au tableau 2 : le nombre d'emplois créés serait de 613 000 dans l'ensemble de l'économie, dans l'hypothèse la plus favorable d'élasticités dépendant du niveau de salaire.

Mais, l'article n'évoque jamais les emplois à temps partiel, pourtant nombreux dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Dans les emplois créés par les exonérations bas-salaires, combien sont des emplois à temps partiel ?

Enfin, le coût en termes de subventions publiques par emploi créé est de 34 000 euros, alors que le coût moyen d'un emploi serait de 29 500 euros (tableau 1). Comme les élasticités utilisées sont inférieures à 1, les exonérations bas-salaires sont plus coûteuses que la création directe d'emplois. Même avec les hypothèses faites, il est difficile de conclure que cette politique est efficace.

La qualité de l'emploi

À aucun moment, l'article n'évoque la qualité des emplois créés, les mauvaises conditions de travail et les faibles niveaux de rémunération dans les secteurs directement concernés, les secteurs à « forte intensité de main-d'œuvre opérationnelle », c'est-à-dire dans des entreprises qui emploient une main-d'œuvre à très bas salaire, souvent dans des emplois précaires, souvent à temps partiel, comme agents d'entretien (femmes de ménages), agents de sécurité, de gardiennage, de nettoyage, livreurs, caissières, serveuses, manutentionnaires. Faut-il développer des emplois précaires à temps partiel au SMIC à horaires flexibles (soumis au bon vouloir de l'employeur) qui ne permettent guère à leurs bénéficiaires de sortir de la misère, qu'il faut compléter par le RSA-activité, qui ne leur offrent guère de perspectives de carrière ? Faut-il oublier que ces travailleurs (des travailleuses, d'ailleurs, en majorité) sont souvent payés en dessous du SMIC² ? Faut-il oublier qu'ils/elles sont souvent employés par des entreprises de sous-traitance, qu'ils/elles ne bénéficient pas des protections et avantages sociaux des entreprises commanditaires ? L'objectif central de la politique de l'emploi doit-il être ce genre d'emploi ? Faut-il ne se préoccuper que de créer des emplois précaires, mal payés, puis s'étonner ensuite que les jeunes ne veulent pas les occuper ? Peut-on intervenir dans le débat public sur l'impact des exonérations bas-salaires en oubliant d'évoquer cette question ?

2. Certes, ce n'est pas légal. Mais que peut faire une femme à qui l'employeur compte 10 minutes pour « faire » une chambre d'hôtel alors qu'il lui en faut 15 dans la réalité, sinon s'incliner et accepter de travailler 50 % de plus que son horaire officiel ?

La mesure favorise spécifiquement les entreprises et les secteurs à bas salaires au détriment de ceux qui font des efforts de formation et d'élévation de la productivité de leurs salariés. Elle aboutit à faire glisser vers le bas la distribution des salaires et des compétences des travailleurs. Est-ce compatible avec l'objectif de montée en gamme de l'économie française ?

Les emplois ainsi créés sont finalement aussi coûteux pour les finances publiques que dans emplois publics. Certes, certains prétendront que les emplois privés sont obligatoirement productifs et donc plus utiles que les emplois publics. Est-ce assuré s'il s'agit d'emplois d'agents de nettoyage ou de gardiennage d'un côté ; de postes d'assistant-instituteur (pour lutter contre l'échec scolaire), de moniteurs en éducation artistique, d'aide-soignante dans les hôpitaux ou les maisons de retraites de l'autre ?

Au final, les auteurs proposent de cibler encore plus les exonérations sur les salaires les plus bas. C'est la conclusion logique de deux hypothèses : tous les emplois se valent ; plus un emploi est mal payé, moins il est coûteux à créer. Pourquoi ne pas pousser la logique de l'étude jusqu'au bout ? Préconiser, comme en Allemagne, la suppression du salaire minimum en comptant sur l'État pour compléter la rémunération des salariés par le RSA. L'impact de cette stratégie sur le niveau moyen des salaires, sur les inégalités salariales, sur la pauvreté au travail, sur les dépenses sociales n'est pas étudié, ni même évoqué, ni dans cet article ni dans la littérature sur les allègements de charges sur les bas salaires. Les emplois ainsi créés enferment leurs bénéficiaires dans une trappe à emplois précaires et mal rémunérés, sans perspective d'évolution. Ils ne correspondent ni à la formation, ni aux aspirations des jeunes. Ils ne s'inscrivent pas dans la stratégie de montée en gamme et d'excellence productive dont la France a besoin. Certes, on peut soutenir que c'est un passage obligé, compte-tenu de la gravité du chômage des travailleurs non-qualifiés aujourd'hui. Encore, aurait-il fallu le discuter.

À propos du CICE

Le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi devait s'inscrire dans un *pacte productif* visant à *redonner de l'élan à l'industrie française*. Malheureusement, sa mise en place est restée dans le cadre de la stratégie préconisée tant par l'article sous-revue que par les services du ministère de l'Economie : favoriser l'emploi par la

baisse du coût du travail des salariés à bas salaires. Selon l'étude présentée dans ce même numéro³, les 150 000 emplois créés le seraient en quasi-totalité par des effets de substitution bénéficiant aux salariés à bas salaires. Ces emplois à basse qualification seraient créés par effet de substitution, donc au détriment d'emplois qualifiés ou de l'investissement : on est loin de l'objectif affiché d'accompagner *la montée en gamme de l'industrie française en stimulant l'innovation*. Là aussi, ces emplois ne correspondent pas à la qualification des jeunes et à leurs souhaits. Etant financé *ex ante*, le CICE ne permettrait pas de hausse du PIB, la hausse de l'emploi non-qualifié serait payée par une baisse des investissements publics et des dépenses publiques profitant aux ménages.

Est-ce ainsi que l'on favorise l'excellence productive de la France ? N'aurait-il pas été possible d'utiliser plus efficacement ces 20 milliards en ciblant effectivement les entreprises industrielles innovantes, s'inscrivant dans le cadre de la transition écologique ?

3. Voir Mathieu Plane, « Évaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) », ce numéro de *la Revue de l'OFCE*.

Réponses au commentaire d'Henri Sterdyniak

« Exonérations générales et emploi : réévaluer la critique »

Mathieu Bunel,

Université de Caen, Crem et Tepp

Céline Emond et Yannick L'Horty

Université de Paris-Est, Erudite et Tepp

Après sa publication en 2001 dans *Économie et Statistique*, l'étude de référence de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz, qui est la première évaluation *ex post* des dispositifs généraux d'exonérations de cotisations sociales en France, avait fait l'objet d'un commentaire critique rédigé par Henri Sterdyniak auquel les auteurs de l'étude avaient répondu dans un article intitulé « Réductions de charges et emploi : Évaluer la critique », publié dans la *Revue de l'OFCE*. Alors que l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz étudiait les effets de l'extension du barème d'exonération entre 1994 et 1997, pour un montant global d'exonération proche de 5 milliards d'euros, nous avons évalué dix ans plus tard, avec une technologie proche, les effets de la réforme de troisième génération de 2003, dite « réforme Fillon », dont le coût budgétaire dépasse aujourd'hui les 20 milliards d'euros. Notre évaluation a été publiée elle aussi dans un article d'*Économie et Statistique* (Bunel *et al.*, 2010), suivi d'un article de *Fiscal Studies* (Bunel et L'Horty, 2012) et d'un article spécifique consacré à des simulations de politiques économiques pour la *Revue de l'OFCE*. Cette évaluation fait aujourd'hui l'objet, comme celle de nos prédécesseurs, d'un commentaire d'Henri Sterdyniak. Il s'agit maintenant de réévaluer la critique.

Un partenariat inédit

Notre étude porte sur les effets sur l'emploi des dispositifs d'exonérations générales de cotisations sociales qui procèdent de la réforme Fillon de 2003-2005. À l'aide d'un outil de simulation original, nous chiffrons les effets directs et indirects du dispositif existant et de différentes réformes à enveloppe budgétaire donnée. Comme nous l'indiquons en préambule, nous avons bénéficié d'une aide des fédérations d'entreprises les plus concernées par les exonérations générales de cotisations sociales. Ces fédérations d'employeurs représentent l'ensemble des secteurs intenses en main-d'œuvre, soit 31 % de l'ensemble des emplois salariés privés. La possibilité de travailler avec un tel réseau d'entreprises est une opportunité exceptionnelle pour des économistes appliqués qui s'intéressent à l'évaluation des politiques publiques. Grâce à ce partenariat inhabituel (nous travaillons pour l'essentiel avec des administrations publiques), nous avons eu accès à des données inédites qui nous ont permis de simuler, entreprise par entreprise, les effets des différents *scenarii* de réformes des exonérations générales. Ces simulations figurent dans le document de travail qui a été réalisé en amont de notre proposition d'article à la *Revue de l'OFCE* (accessible en ligne sur le site Internet de la fédération TEPP à l'adresse www.tepp.eu). Elles montrent sans ambiguïté qu'une réforme uniforme d'un dispositif d'exonération générale produit des effets très différenciés sur le coût du travail selon les entreprises, en fonction de leurs distributions de salaires. Compte tenu de cette forte hétérogénéité entre les entreprises, il est *a priori* difficile d'évaluer les effets d'une réforme des allègements généraux avec des outils purement macroéconomiques, qui ne prennent pas en considération, contrairement à ce que nous faisons, la réalité des distributions de salaires et l'hétérogénéité des effets des réformes des exonérations sur le coût du travail.

Au niveau méso-économique, l'un des principaux messages de notre étude est qu'une politique d'exonérations sur les bas salaires, même si elle est générale, favorise de manière structurelle certains secteurs, du fait des différences intersectorielles dans la structure des rémunérations. Raisonner au niveau macroéconomique sans prendre en compte cette hétérogénéité sectorielle peut conduire à

des résultats erronés¹. Un article récent paru dans la *Revue de l'OFCE* (Heyer, Plane et Timbeau, 2012) insiste à juste titre sur ce point dans le cadre du débat sur les exonérations de cotisations sociales associées à la loi sur la quasi TVA sociale². Ainsi, le format actuel de la politique d'exonérations de cotisations sociales favorise peu les entreprises du secteur industriel (en dehors du secteur textile) et davantage l'hôtellerie-restauration, les services aux personnes ou encore le commerce de détails. Nous mettons clairement en évidence qu'une modification de cette politique aura des effets plus marqués dans ces secteurs.

Réponses à trois critiques

Henri Sterdyniak (HS) formule pour l'essentiel trois critiques. 1) Notre étude n'aborde pas la qualité des emplois à bas salaires qui sont créés par les dispositifs d'exonération ; 2) Nos chiffres ne sont pas comptablement équilibrés et il importe de considérer le financement des mesures d'exonérations ; 3) Nos chiffres ne tiennent pas compte du bouclage macroéconomique qui peut faire perdre dans le secteur A ce que l'on gagne dans le secteur B. Nous répondons successivement à ces trois critiques.

1) Une règle de parcimonie s'impose à tout travail scientifique. Selon cette règle, il convient de ne pas aborder tous les sujets dans le même article. Notre travail porte sur les effets sur l'emploi des allègements généraux et nous ne traitons ni de la formation des salaires, ni du temps partiel, ni de la nature des contrats de travail, qui relèvent d'autres études. Il appartient à tout auteur de déterminer son champ d'investigation. Le nôtre est de nous limiter aux effets sur l'emploi qui constituent l'objectif même de la politique d'exonération. Cela étant, nous n'ignorons évidemment pas ces dimensions connexes et intéressantes. Nous y avons d'ailleurs consacré des travaux et nous nous permettons de les signaler à HS et au lecteur intéressé. Sur la thématique des travailleurs pauvres, nous avons organisé la première conférence qui s'est tenue en France sur

1. Et ce n'est pas parce que la subvention ciblerait des entreprises qui ne s'engagent pas dans des politiques d'amélioration des conditions de travail et de rémunération, au détriment des entreprises vertueuses qui investiraient dans la formation et proposeraient de hauts salaires. Il existe en France des différences structurelles entre les entreprises de différents secteurs d'activité en termes d'intensité capitalistique, de technologie, d'organisation du travail et de productivité du travail qui expliquent les différences dans les distributions de salaire.

2. Loi qui a été finalement abrogée en juillet 2012.

cette question, et édité un numéro spécial de la *Revue économique*, publié en 2002 (Fougère *et al.*, 2002). Nous avons également mené une étude spécifique sur la pauvreté laborieuse des femmes dans le contexte de la mise en œuvre du RSA (L'Horty, 2009). Sur la qualité de l'emploi, nous avons coordonné un ouvrage collectif (L'Horty, 2006) dans la collection « Repères » et nous avons réalisé une étude plus spécifiquement sur la qualité de l'emploi dans les PME (L'Horty, 2007). Enfin, sur le temps partiel, nous avons publié un article dans la *Revue de l'OFCE* (Galtier et L'Horty, 2000). Parcimonie oblige, aucun de ces travaux ne porte sur les effets sur l'emploi des exonérations générales, couvert par la présente étude commentée par HS.

2) Il est vrai que nos chiffrages donnent les effets d'un changement des dispositifs d'exonérations mais pas les effets du financement de ce changement. Cela étant, nous retenons la présentation de la totalité des travaux d'évaluation précédents, depuis près de deux décennies, dont nous donnons d'ailleurs les résultats. La logique est d'évaluer séparément les effets d'une dépense publique et celle d'une recette, avant de faire la différence des effets pour mesurer l'impact d'une politique équilibrée. Notons que cette question était déjà abordée dans le premier rapport d'évaluation sur les exonérations générales, établi en 1996 par le Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale. Il soulevait deux difficultés d'une évaluation avec budget équilibré : i) on ne connaît pas avec précision le mode de financement des réformes dans le budget de l'État ; ii) vraisemblablement, le financement est composite, il mélange des hausses de recettes, directes et indirectes, et des baisses de dépenses, dont les effets sur l'emploi peuvent être différents, si bien que l'on ne sait dire avec précision quels sont les effets du financement des exonérations.

L'intérêt de l'outil que nous proposons est de quantifier les effets d'un changement de barème d'exonération dans un contexte politique où l'on débat d'une modification éventuelle du seuil d'extinction, du montant maximum d'exonérations ou de la structure du barème. La valeur ajoutée de notre travail est de simuler les effets des exonérations en partant d'une distribution de salaires calée sur les données de l'Acoss, ce qui est original étant donné qu'il subsiste en France, une relative méconnaissance statistique de la distribution globale et sectorielle des rémunérations par tranches

de Smic³. Pourtant cette information est cruciale pour calibrer les effets attendus d'une politique d'exonérations sur les bas salaires. Cette mise en cohérence entre les exonérations effectivement perçues et les exonérations théoriques calculées à l'aide de distribution de salaire n'avait jamais été réalisée auparavant, ni dans les travaux microéconomiques (à la suite de l'étude de référence de Bruno Crépon et Rozenn Desplat, 2002) ni dans les travaux macroéconomiques.

Le second paramètre clef de notre évaluation concerne l'élasticité de la demande de travail à son coût. Ce paramètre n'est pas obtenu « au doigt mouillé » mais en s'appuyant sur une étude portant sur l'évolution de l'emploi lors d'une modification conjointe du niveau du Smic et du barème d'exonération (Bunel et L'Horty, 2012). Dans cette étude, nous évaluons les effets de la réforme Fillon de 2003-2005 qui a installé le nouveau barème toujours en vigueur aujourd'hui. Nos données sont constituées des fichiers exhaustifs des DADS au niveau établissement, avec des indicateurs calculés au niveau poste de travail, que nous avons appariés avec les fichiers de l'Acoss qui renseignent sur les exonérations effectivement perçues par les entreprises. La réforme Fillon a largement redistribué les exonérations entre les entreprises et cette hétérogénéité du traitement nous permet d'évaluer les effets d'un supplément d'exonérations sur le coût du travail et sur l'emploi avec de l'économétrie de l'évaluation et des méthodes paramétriques et non paramétriques. Nous montrons que les exonérations générales ont un effet sensible sur l'emploi mais que la réforme Fillon, qui a augmenté les exonérations de certaines entreprises et réduit les exonérations d'autres, a eu un effet globalement faible sur l'emploi. Notre paramètre d'intérêt, l'élasticité de la demande de travail à son coût, dépend en théorie des effets de substitution et des effets volume, mais nous l'évaluons directement en réponse au choc agrégé d'exonérations qui s'est produit avec la réforme Fillon. Ce type d'étude est donc exactement ce dont on a besoin pour évaluer les effets d'une réforme du dispositif Fillon qui prendrait la forme d'un autre choc agrégé qui redistribuerait à nouveau les exonérations entre entreprises. A l'instar des maquettes macroéco-

3. Rapport du groupe d'experts « Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance », décembre 2010.

nomiques utilisées par les services économiques de l'administration et par les experts de l'OFCE, cette élasticité n'est pas nécessairement supposée constante pour tous les niveaux de rémunération et tous les niveaux de qualification⁴ (pour une discussion sur la baisse de l'élasticité en fonction du niveau de qualification voir par exemple la partie consacrée au calibrage de cette élasticité dans le cadre du rapport Besson, 2007). De nombreuses études sur données françaises ont en effet montré que l'élasticité de la demande de travail à son coût était plus élevée pour les travailleurs les moins qualifiés, et ce, dès le début des années quatre-vingt-dix. Dans des maquettes à un ou deux secteurs (manufacturier *versus* non-manufacturier) ces différences affectent peu les résultats des simulations. Il en va tout autrement dans le cadre des analyses microéconomiques. L'utilisation de ces deux éléments clefs (la distribution des salaires et l'élasticité de la demande de travail à son coût) permet d'appréhender avec précision les effets de plusieurs *scenarii* de réforme en termes d'efficacité (le nombre d'emplois créés) et de rendement (le coût pour l'État par emploi créé).

3) La troisième critique qui nous est adressée est de ne pas prendre en compte un bouclage macroéconomique. Le faire correctement nécessiterait d'intégrer un bien plus grand nombre de dimensions que les seuls effets substitution, volume et d'assiette soulignés par HS, qui ne relèvent pas d'un bouclage macroéconomique. Comme le confirment des travaux récents (Chéron, Hairault et Langot, 2008), il serait nécessaire de prendre en considération les effets sur la négociation salariale, la productivité du travail, l'impact sur les choix organisationnels des entreprises ou encore sur la compétitivité coût et hors coûts des entreprises.... Bref un tout autre travail que celui que nous proposons. Notons au passage qu'un tel bouclage complet n'existe malheureusement pas.

Le bouclage « à la HS » est quant à lui beaucoup plus fruste. En fait, il ne repose pas sur un raisonnement économique. Il repose sur un raisonnement comptable. Il suppose en effet un niveau d'activité donné, un PIB constant, une demande inerte et une offre fixe. Dans ce monde, ce qui est dénommé « bouclage macroéconomique » est un simple transfert comptable entre le budget de l'État et les comptes des entreprises. Dès lors, HS voit dans les exonéra-

4. C'est malheureusement l'hypothèse qui est retenue dans un rapport récent Dares-Trésor.

tions de cotisations sociales un simple déplacement d'argent public. Et si l'on crée ainsi des emplois privés, c'est nécessairement au détriment des emplois de fonctionnaires qu'il appelle de ses vœux. Selon lui, une réforme budgétairement équilibrée est un jeu à somme nulle qui produit un effet nul. Dans notre étude, nous précisons à plusieurs reprises que nous ne considérons pas les rétroactions macroéconomiques par souci de parcimonie. Nous ne disons pas qu'elles n'existent pas. Pour autant, le « bouclage » très limitatif que propose HS est susceptible de modifier les valeurs absolues des résultats de nos simulations mais sans doute pas de modifier le classement des différents scénarii.

Références bibliographiques

- Bunel M., F. Gilles et Y. L'Horty, 2010, « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique* n° 429-430, pp. 77-105.
- Bunel M. et Y. L'Horty, 2012, « The effects of Social Security Payroll Tax Reductions on Employment: An Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, 33 (3), pp. 371-398.
- Chéron, A., J.O. Hairault et F. Langot, 2008, « A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), pp. 817-843.
- Crépon B. et R. Desplatz, 2002, « Réductions de charge et emploi : Evaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences-Po, 81 (2), pp. 301-315.
- Crépon B. et R. Desplatz, 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, 348 (1), pp. 3-34.
- Galtier B., et Y. L'Horty, 2000, « Le temps partiel dans la perspective des 35 heures », *Observations et Diagnostics économiques*, n° 72, janvier.
- Fougère D., Y. L'Horty et P. Morin (dirs.), 2002, « Économie des bas revenus », *Revue économique*, 53 (6).
- Heyer E., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Impact économique de la « quasi TVA sociale : simulations macroéconomiques et effets sectoriels », *Revue de l'OFCE*, n° 122, pp. 373-397.
- L'Horty Y., 2009, « Nouvelle pauvreté des femmes, politiques de l'emploi et RSA », *Travail, Genre et société*, n° 22/2009.
- L'Horty Y. (ed.), 2006, *La qualité de l'emploi*, La découverte, Collection Repères, juillet, 128 p.

L'Horty Y., 2007, « La qualité de l'emploi dans les PME », pp 89-132, in *Quels emplois pour les PME ? Étude sur les PME et l'emploi en France*, préface de Madame Christine Lagarde, Collection Regards sur les PME, n° 15, Oséoéditions, décembre.

Ourliac B. et C. Nouveau, 2012, « Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'étude de la DARES*, n° 169.

IMPACT DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES DES BAS SALAIRES SUR L'EMPLOI

L'APPORT DES MODÈLES MACROÉCONOMIQUES

Éric Heyer et Mathieu Plane

OFCE

Un grand nombre de travaux empiriques ont été réalisés pour tenter d'évaluer l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires (dispositif « Fillon »). Comme nous l'observerons dans la première partie de l'article consacrée à une brève revue de la littérature existante sur ce sujet, les modèles macro-économétriques standards ne sont jamais mobilisés dans les évaluations de cette mesure. Or ces modèles peuvent répondre à certaines limites des évaluations réalisées aujourd'hui. Nous consacrerons alors la deuxième partie de ce travail à la réalisation de simulation de ce type de mesure à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*.

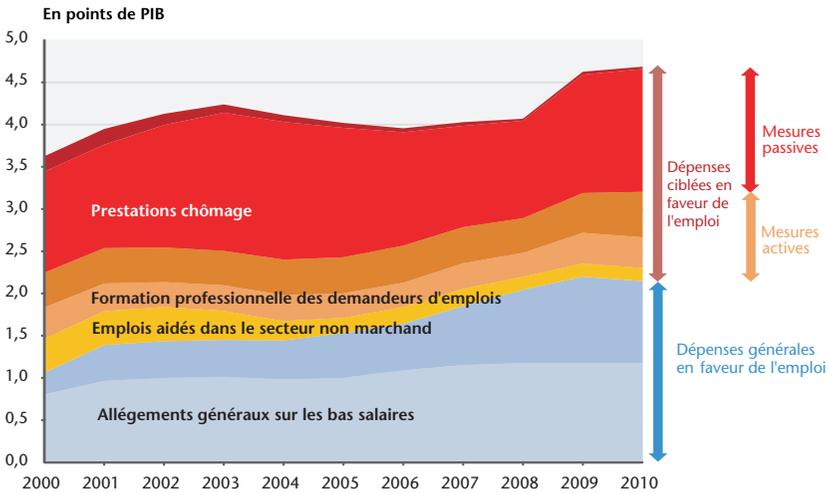
Selon notre évaluation, cette mesure permet de créer 50 000 emplois la première année et environ 500 000 au bout de cinq ans. Notre chiffrage se situe dans la fourchette de ceux des études réalisées jusqu'à présent, compris entre 400 000 et 800 000 emplois. La mécanique du modèle macro-économétrique a l'avantage de décomposer les différents effets sur l'emploi d'une baisse de cotisations sociales patronales sur les bas salaires et conduit à relativiser le chiffrage initial de 500 000 emplois créés à terme. En effet, si la mesure est financée *ex post*, l'impact sur l'emploi du dispositif « Fillon » est réduit par rapport à l'évaluation initiale de 35 % à 50 % selon le mode de financement retenu. Et si cette politique ne se traduit pas par des gains de compétitivité sur l'extérieur, alors l'effet sur l'emploi est divisé par trois, voire par sept dans le cas le plus défavorable par rapport au chiffrage initial.

Mots clés : Exonérations charges sociales, Emploi, Compétitivité, Cotisations sociales, Modélisation.

Chaque année en France, les administrations publiques consacrent près de 9 % de leurs ressources à des mesures en faveur de l'emploi et du marché du travail. En 2010, ces dépenses représentaient 90,8 milliards d'euros soit 4,7 points de PIB

(graphique 1). Celles-ci recouvrent deux catégories de dépenses : la première est consacrée à des dépenses ciblées sur les demandeurs d'emplois et les personnes en difficulté sur le marché du travail. C'est dans cette catégorie que l'on retrouve des dépenses dites « passives » – à l'instar des prestations chômage – et des dépenses « actives » comme celles relatives aux emplois aidés ou à la formation professionnelle des demandeurs d'emplois.

Graphique 1. Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en France



La seconde catégorie regroupe les dispositifs généraux en faveur de l'emploi visant pour l'essentiel à réduire le coût du travail pour certains secteurs, territoires et catégories de salariés. C'est à l'intérieur de cette catégorie que se situent les allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. Comme l'illustre le graphique 1, le coût de ce dispositif augmente régulièrement depuis 2000 et s'élevait à près de 1,1 point de PIB en 2010. Sa part dans le total du coût des politiques de l'emploi est toutefois en baisse, passant de 28,9 % en 2008 à 24,1 % en 2010.

La question de l'efficacité d'un tel dispositif est légitime. Un grand nombre de travaux empiriques ont été réalisés pour tenter d'évaluer l'impact de cette mesure sur l'emploi. Comme nous l'observerons dans la partie 1, consacrée à une brève revue de la littérature existante sur ce sujet, les modèles macro-économétriques

standards ne sont jamais mobilisés dans les évaluations de cette mesure. Or ces modèles peuvent répondre à certaines limites des évaluations réalisées aujourd'hui. Nous consacrerons alors la deuxième partie de ce travail à la réalisation de simulation de ce type de mesure à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*.

1. Une revue de la littérature des travaux empiriques sur l'impact des allègements de cotisations bas salaires

Dans un récent article, Nouveau et Ourliac (2012) proposent une revue de la littérature des travaux d'évaluation des dispositifs de baisses de charges en France. Dans ce travail, les auteurs distinguent les études selon qu'elles portent sur les évaluations de dispositifs conditionnés (dispositifs Aubry) ou non conditionnés (dispositif Fillon) et classent les travaux selon les instruments qu'ils mobilisent (maquette du marché du travail, maquette sectorielle, modèle macroéconomique, ...) ainsi que sur la nature de l'évaluation, *ex ante* ou *ex post*.

Dans l'analyse qui suit, nous nous proposons de garder cette typologie et de la compléter par la capacité de chaque instrument mobilisé dans les études d'évaluations à décrire explicitement les enchaînements par lesquels la politique produit ses effets.

En préambule, rappelons que l'efficacité de ces mesures d'allègement de cotisations bas salaires sur l'emploi résulte de deux effets :

1. Un « *effet de substitution et d'assiette* » : la baisse du coût relatif du travail par rapport au capital conduit à une nouvelle combinaison des facteurs de production favorable à l'emploi (« effet de substitution »). Comme l'ont montré un certain nombre de travaux empiriques, cette élasticité de substitution sera d'autant plus forte que ce dispositif sera ciblé sur les bas salaires (Biscourp et Gianella (2001), Cheron *et al.* (2008), Cahuc et Carcillo (2012), Nouveau et Ourliac (2012)). Dans ces conditions, l'effet sur l'emploi sera plus important et favorable à l'emploi non qualifié (« effet d'assiette ») ;
2. Un « *effet volume* » : la baisse des coûts de production induit une baisse des prix de vente ainsi que des prix de consommation. La première baisse permet d'engranger des gains de compétitivité, entraînant un accroissement de la demande étrangère adressée aux entreprises nationales ; la seconde soutient le

pouvoir d'achat des ménages nationaux et par là, la demande intérieure amplifiée par les créations d'emploi et l'augmentation de la masse salariale. La stimulation de la demande extérieure et intérieure permet la création d'emplois, qualifiés et non qualifiés. L'évaluation de cet effet nécessite la prise en compte :

- a. Des interdépendances sectorielles : l'analyse sectorielle permet de prendre en compte des « effets de concurrence » : lorsque deux secteurs sont en concurrence, les entreprises du secteur bénéficiant le plus des allègements peuvent prendre des parts de marché aux entreprises de l'autre secteur. Mais aussi des « effets d'entraînement » : lorsque deux secteurs sont liés, le supplément d'activité d'un secteur stimule l'activité de l'autre. Ainsi, les exonérations stimulent la production, ce qui requiert des consommations intermédiaires qui augmentent la production dans les autres secteurs d'activité ;
- b. D'un « effet de compétitivité » avec le reste du monde : la baisse du coût du travail engendre mécaniquement une réduction des coûts unitaires de production, permettant d'améliorer la compétitivité des entreprises, stimulant alors leur demande *via* la baisse de leurs prix de vente. Ainsi, une baisse du coût du travail ne modifie pas seulement le coût relatif vis-à-vis du capital, elle change également le coût relatif vis-à-vis de l'étranger. Les gains de compétitivité liés à la baisse du coût du travail domestique découragent les importations et stimulent les exportations. Une hausse de l'emploi sera alors attendue pour permettre à l'entreprise d'accroître son niveau de production au niveau désiré. L'impact de ce type d'effet en termes d'emplois dépend du degré d'ouverture de l'économie ou du secteur : plus il est élevé, plus la demande sera sensible aux prix, et plus cet impact sera important ;
- c. D'un « effet de bouclage macro-économique » sur la demande intérieure : la baisse du coût du travail a un impact sur la demande d'investissement, sur la productivité du travail, sur la masse salariale, que ce soit par les créations d'emplois ou les salaires (effet de Phillips et de baisse de charges (Chetty *et al.*, 2011), et sur les prix de production et de consommation donc sur la consommation des ménages ;

- d. D'un « effet de financement » de cette mesure : la baisse des recettes publiques induite par l'allègement de cotisations employeurs est en partie compensée par les recettes supplémentaires résultant des effets positifs sur l'emploi et du bouclage macroéconomique (supplément de recette de TVA, d'IRPP, de cotisations salariées, ... et moindre dépenses d'indemnisation chômage). Si le coût net peut être fortement inférieur au coût brut, celui-ci devrait toutefois rester positif. Se pose alors la question de son financement pour affiner l'évaluation du dispositif et de son efficacité.

L'analyse de la capacité à prendre en compte l'ensemble de ces effets selon la méthodologie et l'instrument utilisés, dont le tableau 1 fournit un résumé, semble réhabiliter les études utilisant un modèle macroéconomique pour ce type d'évaluation.

Premièrement et contrairement à ce qu'avancent Nouveau et Ourliac (2012)¹, les « effets de substitution » sont pris en compte dans les modèles macroéconomiques : dans le modèle de la DGTPE (Mesange²) comme dans celui de l'OFCE (*emod.fr*³), l'élasticité de substitution capital-travail est estimée économétriquement. Cette estimation est issue d'une modélisation du bloc d'offre résumé par une fonction de production CES⁴ incorporant un progrès technique neutre au sens de Harrod. Les résultats de ces estimations conduisent à une élasticité de substitution aux alentours de 0,3 pour l'ensemble de l'économie française, résultats proches de ceux obtenus dans d'autres pays par Hamermesh (1993) sur des données américaines en panel, par Cochard, Cornilleau et Heyer (2010) sur des séries temporelles pour les sept grands pays développés. À cette approche macroéconomique, *ex ante* qui plus est, les travaux empiriques récents ont préféré développer une démarche d'évaluation micro-économétrique *ex post* (Kramarz et Philippon, 2001), INSEE, 2003). Mais l'évaluation de cet effet à la suite d'une politique d'allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires réalisée à l'aide de méthodes micro-économétriques rencontre un certain

1. Dans leur étude, les auteurs affirment à tort que « cette classe de modèle, d'inspiration keynésienne, n'est cependant pas adaptée aux évaluations des effets de moyen-long terme, l'offre n'étant pas modélisée ».

2. Pour une présentation, se référer à Cabannes *et al.* (2013).

3. Pour une présentation, se référer à Chauvin *et al.* (2002).

4. Pour plus de détails, se référer à l'encadré 1.

nombre de difficultés liées à la fois au non ciblage de la mesure à un public particulier mais aussi au fait que cette mesure a souvent été conditionnée et/ou couplée à d'autres mesures. Cela a conduit au développement d'études *ex post* se fondant sur un échantillon d'entreprises. Les travaux de Bunel et L'Horty (2012) s'inscrivent dans cette démarche et sont dans la lignée des travaux de Crépon et Desplatz (2001) : leurs résultats sur données françaises, s'ils sont supérieurs, sont compatibles avec les ordres de grandeur obtenus par les modèles macroéconomiques (0,5 pour l'ensemble de l'économie). Notons par ailleurs que, dans ces travaux microéconomiques, et contrairement aux travaux réalisés à l'aide de modèles macroéconomiques, l'élasticité estimée n'est pas à proprement parlé une élasticité de substitution capital-travail mais s'apparente davantage à une élasticité de l'emploi à son coût, concept moins pertinent dans l'évaluation exhaustive d'une politique d'allègement de charges. Les évaluations sur données microéconomiques ne tiennent pas compte, ou de façon limitée, des interactions entre les entreprises (Crépon et Desplatz, 2001). Lorsqu'elles tentent de les intégrer, elles le font que partiellement en ne tenant compte que des effets d'entraînement et non de concurrence entre secteurs (Bunel *et al.*, 2012). Un autre biais tendant à surévaluer l'effet emploi dans de ce type d'évaluation réside, contrairement à l'approche macroéconomique⁵, dans l'absence de la durée du travail dans l'analyse. En effet, ces études font un raisonnement en effectifs et non en emplois en équivalent temps plein. Or les entreprises à bas salaires sont celles qui connaissent le plus grand développement du temps partiel et donc une part de l'effet emploi pourrait être due à la réduction du temps de travail (Sterdyniak, 2002).

En ce qui concerne « l'effet d'assiette », son évaluation est paramétrée dans le modèle macroéconomique de l'OFCE *emod.fr* selon le ciblage des allègements⁶ (*cf.* également Beffy et Langevin, 2005). Cela est également le cas dans les études *ex ante* mobilisant une maquette du marché du travail (Audric *et al.*, 2000 ; Laffargue, 2000 ; Cahuc, 2003 ; Doisy *et al.*, 2004). Dans les études secto-

5. Dans l'approche macroéconomique, la durée du travail est prise en compte dans l'équation de demande de travail. Pour plus de détails, se référer à Cueva et Heyer (1997), Gianella et Lagarde (1999), Heyer *et al.* (2004) ou Cochard, Cornilleau et Heyer (2010).

6. Ce paramétrage est discuté en détail dans la deuxième partie de ce travail.

rielles, *ex ante* comme *ex post* (Cahuc et Carcillo, 2012 ; Bunel *et al.*, 2012), l'élasticité de substitution qualifié/non qualifié est, de la même manière, paramétrée et n'intègre, par conséquent, pas plus d'informations de ce point de vue-là que les études utilisant un modèle macroéconomique.

Ainsi, l'évaluation des « effets de substitution et d'assiette » *ex ante* à l'aide de modèles macroéconomiques n'apparaît pas, dans les faits, avoir des caractéristiques et des résultats moins fiables et différentes de celles issues d'une étude sectorielle *ex post*.

Tableau 1. Prise en compte des effets selon la méthodologie et l'instrument utilisés

Effet sur l'emploi	Effet de substitution		Effet volume				
	Capital/travail	Effet d'assiette	Effet inter sectoriel	Compétitivité	Bouclage macro	Financement	
Instrument utilisé			Effet de concurrence	Effet entraînement			
Étude <i>ex ante</i>							
Maquette du marché du travail	Estimé (élasticité au coût du travail)	Paramétré/NPC*	NPC	Estimé/NPC	NPC	NPC	NPC
Maquette Sectorielle	Estimé (élasticité au coût du travail)	Estimé/Paramétré	Estimé	Estimé	NPC	NPC	NPC
Étude <i>ex post</i>							
Modèle macroéconomie	Estimé (élasticité de substitution)	Paramétré	Prise en compte indirect**	Prise en compte indirect**	Estimé	Estimé	Estimé
Évaluation microéconomique	Estimé (élasticité au coût du travail)	Estimé	NPC	NPC	NPC	NPC	NPC
Maquette sectorielle	Estimé (élasticité au coût du travail)	Paramétré	NPC	Estimé	NPC	NPC	NPC

Note : NPC (Non Pris en Compte) indique que l'effet n'est pas pris en compte par l'instrument mobilisé dans l'étude.

*C'est le cas dans l'étude de Laroque et Salanié (1999).

** L'effet intersectoriel est pris en compte dans la valeur de l'élasticité de substitution estimée au niveau macroéconomique et l'effet macroéconomique des consommations intermédiaires intégré dans le cadre comptable.

Source : Calculs des auteurs.

Les études se fondant sur un modèle macroéconomique semblent, en revanche, mieux armées que les autres pour prendre en compte les « effets volume ». Si elles n'évaluent pas directement l'effet d'entraînement lié aux interdépendances sectorielles de façon aussi explicite que les maquettes sectorielles⁷ (Gafi *et al.*, 2004 ; Jamet, 2005 ; Cahuc et Carcillo, 2012 ; Bunel *et al.*, 2012), elles prennent cependant en compte les effets de bouclage macroéconomique, de gains de compétitivité ainsi que les effets de financement de la mesure, effets absents des études *ex post* (Sterdyniak, 2002).

En conséquence, l'approche *ex post*, même complétée par la prise en compte d'effet d'entraînement lié à l'interdépendance intersectorielle, est insuffisante pour prendre en compte correctement l'ensemble des effets induits par une politique de baisse de cotisations sur les bas salaires. Il convient alors de la compléter par une approche *ex ante* qui décrit explicitement les enchaînements par lesquels la politique produit ses effets, en mobilisant soit un modèle d'équilibre général décrivant précisément les canaux en action, soit une maquette expérimentale mixant les propriétés de la microsimulation et des modèles ACE (Agent-based Computational Economics) à l'instar de celle utilisée par Barlet *et al.* (2009), soit un modèle macro-économétrique, comme celui de l'OFCE, *emod.fr*.

La modélisation des demandes de facteurs de production dans *emod.fr*

Le cadre théorique sous-jacent aux relations de long terme des demandes de facteur de production dans le modèle *emod.fr* spécifie le comportement de maximisation du profit des entreprises (*i*) en tenant compte des possibilités techniques de production et de la courbe demande.

$$\text{Max} \quad P_i Y_i - W L_i - C k K_i$$

$$P_i, Y_i, K_i, L_i$$

Sous la contrainte

$$Y_i = F_i(K_i, L_i)$$

7. Sur ce point, certains travaux sectoriels minimisent ce problème et justifient les approches agrégées. C'est le cas de l'étude de Jamet (2005) qui, contrairement à Malinvaud (2002), conclut à un biais négligeable de la non prise en compte des effets sectoriels, les effets d'entraînement entre secteurs étant compensés par les effets de concurrence.

Et

$$Y_i = Y_i^d(P_i)$$

Dans *emod.fr*, les n biens et services sont produits à partir d'une technologie à rendement d'échelle unitaire, à l'aide de 2 facteurs de production – du travail (L) et du capital (K), selon des fonctions à élasticité de substitution constante (CES) et où le progrès technique E est neutre au sens de Harrod. Cela suppose qu'il ne porte que sur le facteur travail et assure un ratio capital sur production constant à long terme, condition nécessaire à l'existence d'un sentier de croissance équilibrée.

$$Y_i = F_i(K_i, L_i) = [aK_i^{1-1/\sigma} + (1-a)(EL_i)^{1-1/\sigma}]^{\sigma/(\sigma-1)}$$

Dans cette écriture, σ représente l'élasticité de substitution constante entre le capital et le travail.

Les producteurs sont en concurrence monopolistique et font face à une demande caractérisée par une élasticité de substitution (η) constante entre les différentes variétés de produit.

$$Y_i = Y_i^d(P_i) = \frac{Y}{n} (P_i / P)^{-\eta}$$

La résolution du programme de maximisation du profit par les producteurs conduit aux équations de demande de facteurs.

Par la suite, les équations seront log-linéarisées et les minuscules désignent les logarithmes des variables définies par les majuscules correspondantes.

La demande de travail s'écrit alors :

$$l + e = y - \sigma(w - e - p)$$

Dans la dernière version de *emod.fr*, cette équation est augmentée de la durée du travail, hl (Cochar, Cornilleau et Heyer, 2010) :

$$l + e = y - \sigma(w - e - p) - \beta(hl)$$

De la même manière, la demande de capital s'écrit :

$$k = y - \sigma(ck - p)$$

w , p et ck représentant respectivement le coût nominal du travail, le prix de production et le coût nominal du capital, toujours en logarithme.

L'égalisation de la production totale à la somme des productions des entreprises de la branche considérée aboutit à la détermination de l'indice des prix en fonction des coûts nominaux des facteurs de production.

On obtient alors l'équation de détermination du prix de production suivante, toujours en logarithme :

$$p = a(w - e) + (1 - a)ck$$

Le prix de production s'ajuste pour une part sur le coût du travail, pour l'autre part sur le coût du capital.

2. Évaluation de l'impact des allégements généraux de cotisations sociales sur l'emploi

Dans cette partie, nous évaluons, à partir du modèle macro économétrique *e-mod.fr*, l'impact sur l'emploi des allégements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires qui sont actuellement en vigueur⁸ (dispositif « Fillon »). Selon le dernier Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2012, ces allégements en faveur des bas salaires étaient de 19,4 milliards en 2011 (0,97 point de PIB), représentant 69,5 % des exonérations de cotisations sociales (3,2 milliards d'exonérations liées aux heures supplémentaires et 5,3 milliards d'exonérations liées à des mesures ciblées). En 2013, selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, les allégements généraux sur les bas salaires représenteraient 19,9 milliards (0,97 % du PIB), représentant 77 % des exonérations totales en raison de la suppression de celles liées aux heures supplémentaires (tableau 2).

Tableau 2. Montant des principales mesures d'exonération du régime général entre 2010 et 2013

En milliards d'euros (en pts de PIB)

	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Mesures générales d'exonération	21,0	19,4	19,9	19,9
(allégements Fillon sur les bas salaires) (a)	(1,08)	(0,97)	(0,98)	(0,97)
Exonération des heures supplémentaires et des rachats RTT (b)	3,0	3,2	2,2	0,5
	(0,15)	(0,16)	(0,11)	(0,02)
Total des exonérations à vocation générale (c=a+b)	24,0	22,6	22,2	20,4
	(1,24)	(1,13)	(1,10)	(0,99)
Total des exonérations ciblées (d)	6,3	5,3	5,5	5,6
	(0,33)	(0,27)	(0,27)	(0,27)
Total des mesures d'exonération (e=c+d)	30,4	27,9	27,6	25,9
	(1,57)	(1,40)	(1,36)	(1,26)

Sources : ACOSS et DSS.

L'ensemble des mesures d'exonération représente une baisse de 3,7 % du coût du travail de l'ensemble du secteur marchand. Plus spécifiquement, les mesures générales d'exonération sur les bas

8. Ce dispositif a évolué au cours du temps. Pour plus de détails, se référer à Cahuc et Carcillo (2012), Bunel *et alii* (2012), Nouveau et Ourliac (2012).

salaires permettent une réduction de 2,6 % du coût du travail des entreprises du secteur marchand. Bien sûr, étant donné le profil dégressif des allègements de charges entre 1 et 1,6 SMIC, l'impact sur la baisse du coût du travail est différent selon les secteurs et il est fonction de la distribution des salaires dans chacun des secteurs

Afin de balayer l'éventail de l'impact sur l'emploi de ces allègements de charges, nous avons simulé plusieurs scénarios :

- Dans le premier, la mesure n'est pas financée et l'élasticité de l'emploi au coût relatif des facteurs de production est élevée (0,8) en raison du ciblage de la mesure, celle-ci étant très concentrée sur les bas salaires (voir partie ci-dessous) ;
- Le deuxième scénario se distingue du premier sur la valeur de l'élasticité de substitution : dans celui-ci, on retient une élasticité de l'emploi au coût relatif des facteurs plus faible (0,3) correspondant à ce que l'on obtient en moyenne sur l'ensemble des salaires. La différence entre les deux évaluations permet de connaître le nombre d'emplois créés en raison du ciblage de la mesure (« effet d'assiette ») ;
- Les troisième et quatrième scénarios sont identiques au premier mais sont financés *ex post*, l'un par un *mix* représentatif des prélèvements obligatoires (troisième scénario), l'autre par un *mix* représentatif de la dépense publique (quatrième scénario).
- Enfin les derniers scénarios, le cinquième et le sixième, sont les moins favorables à l'emploi malgré une élasticité de l'emploi au coût relatif des facteurs identique au premier. D'une part, cette mesure est financée *ex post* par une hausse des prélèvements obligatoires (cinquième scénario) ou une réduction de la dépense publique (sixième scénario) mais elle ne permet pas de gains de parts de marché sur l'extérieur car l'on suppose que nos partenaires commerciaux appliquent la même politique annulant ainsi les effets positifs de compétitivité-prix.

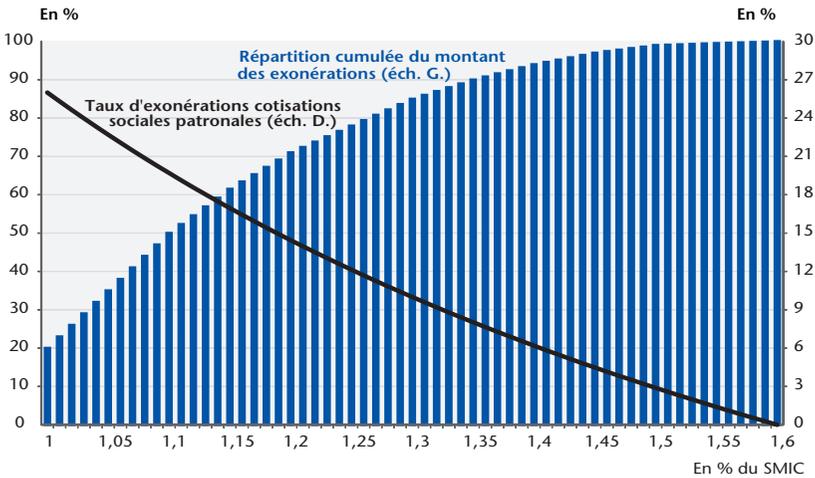
2.1. Quelle est l'élasticité de l'emploi au coût relatif des facteurs de production spécifique au dispositif « Fillon » ?

Dans le modèle *e-mod.fr*, l'élasticité de substitution capital/travail au coût relatif des facteurs de production est estimée à 0,3. Cette estimation porte sur des agrégats macroéconomiques qui ne prennent pas en compte directement la distribution des salaires. Or, de nombreuses études (voir partie 1) montrent que cette élasti-

cité varie avec le niveau de salaire (DGTPE, 2007). Celle-ci est à son maximum au niveau du SMIC puis elle décroît au-delà jusqu'à atteindre un palier. Nous retenons comme hypothèse une élasticité de 0,9 au niveau du SMIC, celle-ci étant décroissante au-delà et atteignant 0,2 à 2 SMIC et au-del ⁹.

Or, les mesures d'all gements de cotisations sociales, qui visent à réduire le coût du travail au niveau des bas salaires, sont très concentrées en bas de l'échelle des salaires en raison du profilage de ces exonérations, ces dernières étant dégressives avec le niveau de salaire relatif. En effet, 50 % des exonérations sont à destination des salaires compris entre 1 et 1,1 SMIC, et 85 % de celles-ci profitent aux salaires inférieurs ou égaux à 1,3 SMIC (graphique 2).

Graphique 2. Taux d'exonération des cotisations sociales patronales et répartition des exonérations selon le niveau de salaire (en % du SMIC)



Sources : INSEE, enquête Emploi, calculs DARES-DGTr sor.

Au final, selon nos calculs, l'élasticité moyenne de l'emploi au coût relatif des facteurs de production spécifique aux exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires est de 0,8.

9. Pour plus de détails, voir Plane (2013).

2.2. Quel impact sur l'emploi des allègements généraux de cotisations sociales (dispositif « Fillon ») ?

L'utilisation du modèle nous permet de décomposer les différents effets attendus de ces allègements sur l'emploi à court terme (1 an) et moyen terme (5 ans) :

- l'« effet de substitution » global qui se décompose entre la substitution capital/travail macroéconomique auquel s'ajoute l'effet « assiette » lié au ciblage de la mesure sur les bas salaires ;
- l'« effet volume » qui se décompose entre la hausse de la demande domestique liée à la baisse des prix et la hausse de la masse salariale, les gains de compétitivité en raison de l'amélioration des parts de marché en interne et en externe et l'effet négatif du financement de la mesure, que ce soit par la hausse des prélèvements obligatoires (PO) ou la réduction de la dépense publique.

Selon notre évaluation, résumé dans le tableau 3, les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires permettent de créer 50 000 emplois la première année et environ 500 000 au bout de cinq ans (tableau 3). Sur les 503 000 emplois attendus à cinq ans, 337 000 seraient dus à l'effet de substitution global dont 107 000 seraient liés à la substitution capital/travail macroéconomique et 230 000 à l'« effet d'assiette » en raison de la forte baisse du coût du travail sur les bas salaires. À cela s'ajoutent 82 000 emplois générés par le supplément de revenu domestique et 84 000 par les gains de compétitivité¹⁰ et la contribution positive du commerce extérieur à la variation du PIB. N'ayant pas de modèle sectoriel, nous n'avons pas d'impact différencié entre le secteur abrité et le secteur protégé de la mesure sur le coût du travail et plus globalement sur la compétitivité. En revanche, l'« effet volume » sur l'emploi devient négatif si l'on finance la mesure *ex post* : la hausse d'un *mix* représentatif de la structure de la fiscalité réduit l'effet global de la mesure de 176 000 emplois à 5 ans ; la baisse d'un *mix* représentatif de la structure de la dépense publique diminue l'emploi de 250 000 à 5 ans.

10. N'ayant pas de modèle sectoriel, nous n'avons pas d'impact différencié de la mesure sur le coût du travail et sur les gains de compétitivité entre le secteur abrité et le secteur protégé.

Tableau 3. Impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires sans fonction de réaction de nos partenaires commerciaux

En milliers

Effet à...	Effet de substitution		Effet « volume »		Total sans financement	Financement <i>ex post</i>		Total avec financement
	Capital/ Travail	Effet d' « assiette »	Demande intérieure	Compétitivité		Mix Prélév. obligatoires	Mix Dépenses publiques	
...1 an	4	24	13	9	50	-26		24
							-71	-21
...5 ans	107	230	82	84	503	-176		327
							-250	253

Sources : Calculs OFCE, *e-mod.fr*.

Au final, si la mesure est financée *ex post*, les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires créerait, au bout de cinq ans, entre 253 000 et 327 000 emplois selon le mode de financement retenu. À un an, l'effet serait négatif (-21 000) si le financement se faisait par une réduction des dépenses publiques (+24 000 à un an si la mesure est financée par une hausse des prélèvements).

Une partie des emplois créés provient des gains de compétitivité liés aux gains des parts de marché sur nos partenaires commerciaux en raison de la baisse des prix de production consécutive de la réduction du coût du travail. Ce mécanisme de compétitivité-prix fonctionne d'une part si les entreprises répercutent les baisses de cotisation sociales dans leurs prix de production et si nos partenaires commerciaux acceptent de perdre des parts de marché sans réagir. Nous avons donc simulé un cas polaire dans lequel nous supposons que nos partenaires commerciaux réagissaient à ce type de politique en mettant en place des dispositifs similaires, ce qui annulerait nos gains sur l'extérieur.

Si cela ne modifie pas l'impact sur l'emploi lié à l' « effet de substitution », en revanche cette hypothèse modifie l' « effet volume » de la mesure, supprimant 84 000 emplois liés aux gains de parts de marché et augmentant l'effet négatif du financement *ex post* en raison d'un multiplicateur du dispositif sur l'activité plus faible. Au final, le financement *ex post* détruirait, à cinq ans, entre 244 000 et 350 000 emplois selon le mode de financement retenu (tableau 4).

Au total, dans le schéma dans lequel la mesure est financée *ex post* et ne permet pas de gains de compétitivité, les exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires créeraient entre 69 000 et 176 000 emplois au bout de cinq ans selon le mode de financement retenu (tableau 4).

Tableau 4. Impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires si nos partenaires commerciaux mettent en place une politique similaire

En milliers

Effet à...	Effet de substitution		Effet « volume »		Total sans financement	Financement <i>ex post</i>		Total avec financement
	Capital/ Travail	Effet d' « assiette »	Demande intérieure	Compétitivité		Mix Prélèv. obligatoires	Mix Dépenses publiques	
...1 an	4	24	13	0	41	-35		6
							-79	-38
...5 ans	107	230	82	0	419	-244		175
							-350	69

Sources : Calculs OFCE, *e-mod.fr*.

Pour conclure

Notre évaluation, à partir du modèle *e-mod.fr*, du « dispositif Fillon » non financé, se situe dans la fourchette des chiffreages des études réalisées jusqu'à présent, compris entre 400 000 et 800 000 emplois. Complémentaire aux maquettes qui ne peuvent pas prendre en compte l'ensemble des effets induits par une politique de baisse de cotisations sur les bas salaires, l'utilisation d'un modèle macro-économétrique permet de décrire explicitement les enchaînements par lesquels la politique produit ses effets. Cette mécanique, qui a l'avantage de décomposer les différents effets sur l'emploi d'une baisse de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, amène à relativiser le chiffreage initial de 500 000 emplois créés à terme. En effet, si la mesure est financée *ex post*, l'impact sur l'emploi du dispositif « Fillon » est réduit par rapport à l'évaluation initiale de 35 % à 50 % selon le mode de financement retenu. Et si cette politique ne se traduit pas par des gains de compétitivité sur l'extérieur, alors l'effet sur l'emploi est divisé par trois ou par sept dans le cas le plus défavorable par rapport au chiffreage initial.

Si les modèles macro-économétriques ne permettent pas de traiter des effets des politiques d'allégements de charge sur la qualité des emplois créés (Sterdyniak, 2012) et de leur impact sexué, il n'en reste pas moins qu'ils restent des outils précieux et indispensables en matière d'évaluation des politiques publiques, notamment pour l'évaluation des exonérations de cotisations sociales patronales sur les bas salaires.

Références bibliographiques

- Audric Sophie, Pauline Givord et Corinne Prost, 2000, « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, 51 (3), pp. 513-522.
- Barlet Muriel, Didier Blanchet et Thomas Le Barbanchon, 2010, « Microsimulation et modèles d'agents : une approche alternative pour l'évaluation des politiques de l'emploi », *Économie et Statistique*, 429-430, pp. 51-76.
- Beffy Pierre-Olivier et Clotilde L'Angevin, 2005, « Chômage et boucle prix-salaires : l'apport d'un modèle qualifiés/peu qualifiés », *Document de travail INSEE/DESE*, n° 2005/10.
- Biscourp Pierre et Christian Gianella, 2001, « Substitution and complementarity between capital, skilled and less skilled workers: an analysis at the firm level in the French manufacturing industry », Direction des Études et Synthèses Économiques, *Document de travail*, n° 13, INSEE.
- Bunel Mathieu, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty, 2009, « Les effets des allégements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Économie et Statistique*, 429-430, pp. 77-105.
- Bunel Mathieu, Fabrice Gilles et Yannick L'Horty, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, n° 126.
- Bunel Mathieu et Yannick L'Horty, 2012, « The effects of Social Security Payroll Tax Reductions on Employment: An Evaluation of the 2003 French Reform », *Fiscal Studies*, 33 (3), pp. 371-398.
- Cabannes Pierre-Yves, Hélène Erkel-Rousse, Caroline Klein, Guy Lalanne, Olivier Monso, Erwan Pouliquen et Olivier Simon, 2013, « Survol de Mésange : un modèle macroéconomique à l'usage du praticien », *Économie et Statistique*, 451-453, pp. 179-216.
- Cahuc Pierre, 2003, « Baisser les charges sociales, jusqu'où et comment ? », *Revue Française d'Économie*, 17 (3), pp. 3-54.

- Cahuc Pierre et Stéphane Carcillo, 2012, « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue Française d'Économie*, 27, pp. 19-61.
- Chauvin Valérie, Gaël Dupont, Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, 2002, « Le modèle France de l'OFCE. La nouvelle version : emod.fr », *Revue de l'OFCE*, n° 81, pp. 245-300.
- Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, 2012, « Résultats 2011, Prévisions 2012 et 2013 », *Rapport*, octobre.
- Chéron Arnaud, Jean-Olivier Hairault, François Langot, 2008, « A quantitative evaluation of payroll tax subsidies for low-wage workers: An equilibrium search approach », *Journal of Public Economics* 92, pp. 817-843.
- Chetty, Raj, Adam Guren, Day Manoli et Andrea Weber, 2011, « Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins », *American Economic Review Papers and Proceedings*, 101, pp. 471-75.
- Cochard Marion, Éric Heyer et Gérard Cornilleau, 2010, « Les marchés du travail dans la crise », *Économie et Statistiques*, n° 438-440.
- Crépon Bruno et Rozenn Desplatz, 2001, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348-08, pp. 3-24.
- Cueva Simon et Éric Heyer, 1997, « Fonction de production et degrés d'utilisation du capital et du travail : une analyse économétrique », *Économie et Prévision*, n° 31, pp. 93-111.
- DGTPE, 2007, « Évaluation macroéconomique de la TVA sociale », in *TVA sociale*, sous la direction d'Eric Besson, La Documentation française, septembre.
- Doisy Sébastien, Sandrine Duchene et Christian Gianella, 2004, « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Économie et Prévision*, n° 162, pp. 1-22.
- Gafsi Islem, Yannick L'Horty et Ferat Mihoubi, 2004, « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation ». In *Le travail non qualifié, permanences et paradoxes*, Dominique Méda, Francis Vennat (dir), collection Recherches, La Découverte.
- Garoche Bruno et Brigitte Roguet, 2013, « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2010 », *DARES Analyses*, n° 007, janvier.
- Gianella Christian et Philippe Lagarde, 1999, « Productivity of hours in the aggregate production function », Direction des Études et Synthèses Économiques, INSEE, *Document de travail* n° G9918.
- Hamermesh Daniel S., 1993, *Labor Demand*, Princeton University Press.

- Heyer Éric, Florian Pelgrin et Arnaud Sylvain, 2004, « Translog ou Cobb Douglas ? Le rôle des durées d'utilisation des facteurs », Banque du Canada, *Working paper* 2004-19.
- INSEE, 2003, « La reprise se fera-t-elle sans emploi ? », *Dossier de la note de conjoncture de conjoncture*, décembre.
- Jamet Stéphanie, 2005, « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifiés : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique », *Revue Française d'Économie*, 19 (3), pp. 57-90.
- Kramarz Francis et Thomas Philippon, 2001, « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment », *Journal of Public Economics*, 82, pp. 115-146.
- Laffargue Jean-Pierre, 2000, « Effets et financement d'une réduction des charges sur les bas salaires », *Revue économique*, 51(3), pp. 489-498.
- Laroque Guy et Bernard Salanié, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.
- Malinvaud Edmond, 2002, « Sur l'agrégation des demandes de travail peu qualifiées », *Annales d'Économie et de Statistiques*, n° 66.
- Nouveau Cyril et Benoit Ourliac, 2012, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Documents d'Études DARES*, n° 169, février.
- Plane Mathieu, 2013, « Évaluation de l'impact économique du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) », *Revue de l'OFCE*, n° 126.
- Sterdyniak Henri, 2002, « Une arme miracle contre le chômage », *Revue de l'OFCE*, n° 81, avril.

ÉVALUATION DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI (CICE)¹

Mathieu Plane

OFCE

À la suite de la remise au Premier ministre du Rapport Gallois, le gouvernement a décidé, pour relancer la compétitivité et l'emploi en France, la création du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Ouvert à toutes les entreprises, le CICE sera égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Représentant 20 milliards d'euros, son financement reposera pour moitié sur des économies supplémentaires sur les dépenses publiques, dont le détail n'a pas été précisé, et pour moitié sur des recettes fiscales : une réforme de la TVA à compter du 1er janvier 2014 et un renforcement de la fiscalité écologique.

Le CICE diminuerait en moyenne de 2,6 % le coût du travail du secteur marchand : l'impact sectoriel le plus fort sur le coût du travail serait dans la construction (-3,0 %), l'industrie (-2,8 %) et les services marchands (-2,4 %). Le CICE représenterait 1,8 % de la valeur ajoutée des entreprises industrielles, 1,9 % de la valeur ajoutée de la construction et 1,3 % de celle des services marchands. Globalement, le CICE pèse pour 1,4 % dans la valeur ajoutée des entreprises du secteur marchand.

Selon notre évaluation, réalisée à l'aide du modèle *e-mod.fr*, le CICE devrait permettre de créer, cinq ans après sa mise en place, environ 150 000 emplois faisant baisser le taux de chômage de 0,6 point et il générerait un gain de croissance de 0,1 point de PIB en 2018.

Mots clés : Compétitivité, Emploi, Croissance, Coût du travail, Crédit d'impôt.

1. Je tiens à remercier Gérard Cornilleau, Éric Heyer et Xavier Timbeau pour leurs précieux commentaires et leurs remarques indispensables à l'élaboration de cette évaluation.

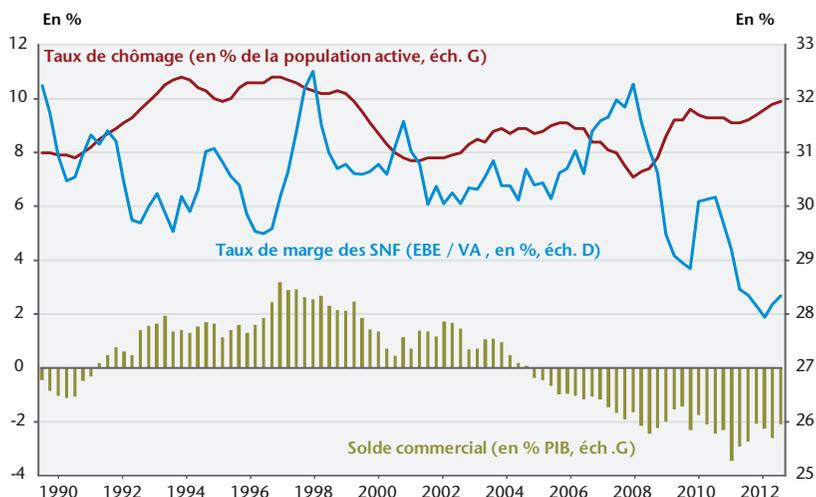
À la suite de la remise du [Rapport Gallois sur le Pacte pour la compétitivité de l'industrie française](#) au Premier ministre, le gouvernement a décidé la création du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Partant du constat d'un déficit commercial en hausse au cours de la dernière décennie, de la forte dégradation des marges des entreprises depuis le début de la crise et d'un chômage grandissant, le gouvernement vise, par la mise en place du CICE, le redressement de la compétitivité des entreprises françaises et le soutien de l'emploi. En effet, depuis le début de l'année 2008, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s'est brutalement dégradé, perdant environ 4 points de valeur ajoutée en l'espace de quatre ans et demi, et le taux de chômage s'est accru de près de 3 points sur la même période (graphique 1), soit environ 850 000 chômeurs supplémentaires au sens du BIT. A ce constat s'ajoutent les pertes de parts de marché des entreprises françaises exportatrices et la dégradation tendancielle du solde commercial de la France depuis le début des années 2000, phénomène qui s'est accentué avec la crise. Face à ce diagnostic, le gouvernement fait le pari que baisser le coût du travail par le bais d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés, financé *a priori* par une fiscalité accrue sur les ménages et par des économies sur les dépenses publiques, permettra de redresser les marges des entreprises qui regagneront de la compétitivité tout en créant des emplois.

Ouvert à toutes les entreprises imposées sur leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, le CICE sera égal à 6 % de la masse salariale, hors cotisations patronales, correspondant aux salaires de moins de 2,5 SMIC. Sa montée en charge sera progressive, avec un taux de 4 % en 2013. Les effets sur la trésorerie des entreprises liés au CICE se feront avec un décalage d'un an par rapport à l'exercice de référence, ce qui veut dire que le CICE donnera lieu à un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés à partir de 2014. En revanche, certaines entreprises pourraient bénéficier dès 2013 d'une avance sur le CICE attendu pour 2014.

Selon le gouvernement, le CICE devrait représenter 10 milliards d'euros sur la base de l'exercice 2013, 15 milliards en 2014 et 20 milliards d'euros à partir de 2015. Le financement du CICE reposera pour moitié sur des économies supplémentaires sur les dépenses

publiques (10 milliards), dont le détail n'a pas été précisé, et pour moitié sur des recettes fiscales : une réforme de la TVA² à compter du 1^{er} janvier 2014 et un renforcement de la fiscalité écologique.

Graphique 1. Taux de chômage, taux de marge des SNF et balance commerciale



Sources : INSEE, calculs OFCE.

Cette réforme s'apparente en partie à une dévaluation fiscale et présente, sous certains aspects, des similitudes avec les mécanismes de la « quasi-TVA sociale » (voir Heyer, Plane et Timbeau (2012) « Impact économique de la quasi-TVA sociale ») qui avait été mise en place par le gouvernement Fillon et dont nous avons évalué les effets lors de la discussion parlementaire au cours du premier trimestre 2012. Depuis le changement de majorité, celle-ci a été supprimée dans le cadre de la seconde Loi de finances rectificative en juillet 2012.

Selon notre évaluation, réalisée à l'aide du modèle *e-mod.fr*, le CICE devrait permettre de créer, cinq ans après sa mise en place, environ 150 000 emplois faisant baisser le taux de chômage de 0,6 point et il générerait un gain de croissance de 0,1 point de PIB en 2018.

2. La réforme de la TVA devrait se traduire en 2014 par une baisse du taux réduit sur les produits de première nécessité de 5,5 % à 5 %, une hausse du taux intermédiaire de 7 à 10 % et le passage du taux normal de 19,6 % à 20 %. Selon les calculs de Bercy, cette réforme rapporterait 6,4 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2014.

1. Les effets sectoriels de la mesure

À partir des fichiers DADS 2010, nous avons évalué l'impact à la fois sur le coût du travail et sur la valeur ajoutée de chaque secteur d'une baisse de 6 % de la masse salariale brute, hors cotisations patronales, pour les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC. La mesure concernerait 83 % des emplois du secteur marchand (les 17 % restant ayant des salaires supérieurs à 2,5 SMIC) et 59 % de la masse salariale avec des différences selon les trois grands secteurs (industrie, construction, services marchands) : elle toucherait 79 % des emplois dans l'industrie, 89 % dans la construction et 84 % dans les services marchands. La mesure concernerait 55 % de la masse salariale de l'industrie, 72 % de la construction et 58 % des services marchands (tableau 1).

Le CICE abaisserait en moyenne de 2,6 % le coût du travail (masse salariale y compris cotisations sociales patronales) du secteur marchand : l'impact sectoriel le plus fort de la mesure sur le coût du travail serait dans la construction (-3,0 %), l'industrie (-2,8 %) et les services marchands (-2,4 %). Si les services marchands ont une part plus importante que l'industrie de leur masse salariale comprise entre 1 et 2,5 SMIC, en revanche cette part est plus faible pour les salaires entre 1,5 et 2,5 SMIC. Cette tranche représente 39 % de la masse salariale dans l'industrie contre 33 % de celle des services marchands.

L'impact sectoriel final de la mesure dépend à la fois de la baisse du coût du travail et du poids des salaires³ dans la valeur ajoutée de chaque secteur. Le CICE représente 1,8 % de la valeur ajoutée des entreprises industrielles, 1,9 % de la valeur ajoutée de la construction et 1,3 % de celle des services marchands. Globalement, le CICE pèse pour 1,4 % dans la valeur ajoutée des entreprises du secteur marchand. Selon nos calculs, le montant total du CICE serait de 20 milliards d'euros : 4,4 milliards pour l'industrie, 2,2 milliards pour la construction et 13,4 milliards pour les services marchands. L'industrie récupérerait donc 22 % de l'enveloppe globale, soit plus que son poids dans la valeur ajoutée qui n'est que

3. La part des rémunérations brutes dans la valeur ajoutée représentait, en 2010, 55 % pour l'ensemble du secteur marchand non agricole. Au niveau sectoriel, elle était de 66 % dans l'industrie, 63 % dans la construction et 52 % dans les services principalement marchands. Elle atteint 66 % dans les services marchands si l'on exclut du secteur les services immobiliers où la part des rémunérations ne représente que 6 % de la valeur ajoutée.

de 17 %. A l'inverse, les services marchands bénéficieraient de 67 % de l'enveloppe global alors qu'ils représentent 75 % de la valeur ajoutée marchande. Quant à la construction dont la part dans la valeur ajoutée n'est que de 8 %, elle disposerait de 11 % du montant total du CICE. Si cette mesure a vocation à relancé l'industrie en France, en revanche ce secteur n'est pas le premier bénéficiaire du dispositif en valeur absolue mais reste, avec la construction, celui qui y est relativement le mieux exposé en raison de sa structure salariale. De plus, l'industrie peut bénéficier des effets induits liés à la baisse des prix des consommations intermédiaires consécutive à la diminution des coûts de production dans d'autres secteurs.

Tableau 1. Impact sectoriel *ex ante* du CICE

En %

	Secteur marchand (hors agriculture)	Industrie	Construction	Services marchands
Part des emplois compris entre 1 et 2,5 SMIC (entre 1,5 et 2,5)	83 (39)	79 (47)	89 (44)	84 (33)
Part de la masse salariale* comprise entre 1 et 2,5 SMIC (entre 1,5 et 2,5)	59 (36)	55 (39)	72 (47)	58 (33)
Impact du CICE sur le coût du travail	-2,6	-2,8	-3,0	-2,4
Part du CICE dans la valeur ajoutée	1,4	1,8	1,9	1,3
Coût budgétaire en Mds (part dans le coût total, en %)	20,0	4,4 (22)	2,2 (11)	13,4 (67)

* masse salariale brute hors cotisations patronales.

Sources : DADS 2010, calculs OFCE.

2. Les effets macroéconomiques de la mesure

Cette note décrit les hypothèses et les principaux résultats macroéconomiques liés à la mise en place du CICE de 2013 à 2018. Représentant à terme 6 % de la masse salariale brute comprise entre 1 et 2,5 SMIC, le CICE réduit le coût du travail pour les entreprises, favorisant à la fois leurs marges et leur compétitivité. Ce crédit d'impôt serait financé pour moitié par une hausse des prélèvements obligatoires (PO) et pour moitié par des baisses structurelles de dépenses publiques. Sur les 20 milliards d'euros de financement prévus, seul le relèvement des taux de TVA intermédiaires (de 7 % à 10 %) et de TVA normal (de 19,6 % à 20 %) a été précisé. Cette hausse de TVA représenterait environ deux tiers de l'augmentation de PO (6,4 milliards sur les dix prévus) et affectera de façon diffé-

renciée les secteurs selon leur assujettissement à tel ou tel taux de TVA. Concernant la fiscalité écologique qui contribue pour environ un tiers à la hausse des PO (3,6 milliards d'euros) mais dont les modalités n'ont pas été précisées, nous avons supposé que celle-ci prendrait la forme d'une augmentation de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE). Du côté des dépenses publiques, en l'absence d'informations sur les choix du gouvernement, nous avons supposé que les économies structurelles seraient réparties entre une baisse de l'investissement public (3,3 milliards d'euros), une réduction des transferts sociaux en nature des administrations publiques (3,3 milliards d'euros) et une contraction des prestations sociales en espèces versées par les administrations publiques (3,3 milliards d'euros).

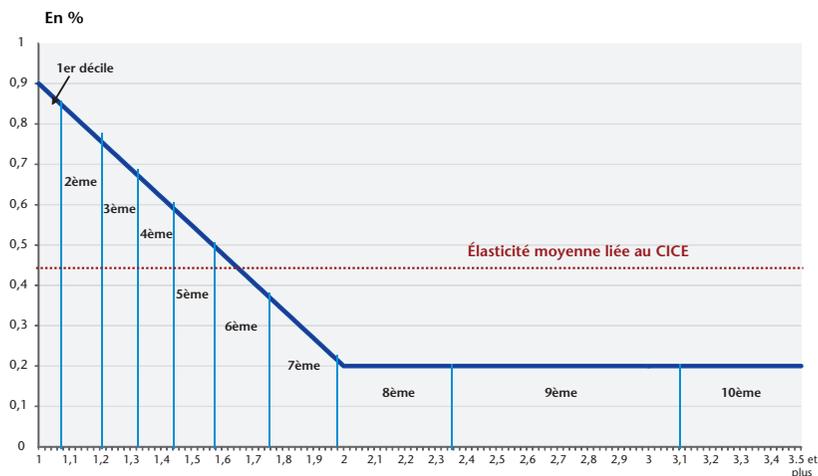
Le CICE représente un transfert de revenu des ménages et des administrations publiques vers les entreprises. Les mesures sont censées être financées *ex ante*, c'est-à-dire avant prise en compte des effets macroéconomiques.

2.1. Les principales hypothèses

La simulation qui a été réalisée à l'aide du modèle *e-mod.fr*, repose sur des hypothèses spécifiques :

- Les créations d'emploi passent par la substitution capital/travail. Le CICE en réduisant le coût relatif du travail par rapport à celui du capital permet à niveau de production équivalent d'augmenter le volume d'emploi. Les deux facteurs de production sont supposés imparfaitement substituables et nous estimons dans le modèle *e-mod.fr* à 0,3 en moyenne l'élasticité de l'emploi au coût relatif du capital par rapport à celui du travail. Mais cette élasticité serait décroissante avec le niveau de salaire. Elle serait de 0,9 au niveau du SMIC, puis décroissante entre 1 et 2 SMIC pour atteindre 0,2 à 2 SMIC et constante au-delà. Etant donné le ciblage du CICE sur les salaires compris entre 1 et 2,5 SMIC, l'élasticité moyenne du coût relatif du travail à l'emploi est plus élevée que celle qu'on obtient par une baisse uniforme du coût du travail. L'élasticité moyenne du coût du travail à l'emploi associée à la mise en place du dispositif serait ainsi de 0,45 (graphique 2).

Graphique 2. Élasticité de l'emploi au coût relatif du travail selon le niveau de salaire brut et en fonction des déciles de salaires



Sources : INSEE, DADS 2010, hypothèses OFCE.

- L'investissement productif des sociétés non-financières dépend du coût relatif du capital par rapport à celui du travail avec une élasticité de -0,45, de la valeur ajoutée avec une élasticité unitaire à long terme, d'un effet accélérateur à court terme, et du taux de marge avec une élasticité de 0,3.
- Le CICE, améliore les marges des entreprises si ces dernières ne répercutent pas intégralement la baisse du coût du travail dans les prix. Selon les hypothèses retenues dans notre évaluation, le CICE induirait en 2014 une baisse des prix correspondant à 75 % du montant de la mesure, les 25 % restant étant utilisés à la restauration des marges. En 2013, l'avance de trésorerie sur le futur crédit d'impôt serait utilisée à 40 % pour l'amélioration des marges des entreprises. Au-delà de 2014, la baisse du chômage, mais aussi l'augmentation de la pression fiscale sur les ménages pouvant engendrer des mesures de compensation pour les salariés par les employeurs, vont faire pression sur les marges des entreprises et entraîner une hausse des salaires réels malgré la baisse de la productivité du travail. Selon nos hypothèses, ce mécanisme conduirait à terme à un résidu de seulement 10 % du CICE pour les marges des entreprises.

- L'impact des gains de compétitivité sur le commerce extérieur dépend des élasticités-prix des imports et des exports. On a retenu ici la valeur de 0.6. Pour la compétitivité-prix des exports cette valeur est supérieure à ce que l'on obtient généralement par des estimations incluant la période la plus récente. Si certains arguments vont dans le sens d'une baisse de cette élasticité-prix à l'export (pour plus détails, voir [Heyer, Plane et Timbeau \(2012\)](#) « [Impact économique de la quasi-TVA sociale](#) »), d'autres au contraire permettent de penser que la crise et la baisse des taux de marge ont entraîné un sous-investissement, notamment en dépenses commerciales et en R&D, qui a pu conduire à une baisse temporaire de cette élasticité. Avec une mesure qui devrait contribuer au redressement de la situation financière des entreprises, nous retenons une élasticité-prix pour les exports de 0,6, soit celle qui prévalait au milieu des années 2000, période d'avant-crise pendant laquelle les taux de marge étaient plus élevés. Par ailleurs, d'autres modèles macro-économétriques français, notamment le [modèle Mesange](#) retient cette valeur pour l'élasticité compétitivité-prix des exports.
- Enfin, nous supposons que l'environnement extérieur reste inchangé. En premier, ceci implique qu'il n'y ait pas de modification de la politique économique de nos partenaires commerciaux en réaction à la mise en place du CICE en France. Si en réponse à la mise en place de cette mesure en France, certains pays répondaient par des politiques similaires de dévaluation fiscale, les effets positifs sur la croissance et l'emploi du CICE en seraient fortement minorés. En second, nous supposons que la mise en place du CICE n'a pas d'effet sur la politique monétaire et n'entraîne également aucune modification du taux de change de l'euro avec les autres monnaies.

2.2. Les résultats

Le CICE, en abaissant le coût du travail, favorise directement l'emploi en incitant à substituer du travail au capital. D'autre part, la baisse des coûts de production est répercutée en partie dans les prix, ce qui génère, dans le secteur exposé à la concurrence internationale, des gains de compétitivité sur les marchés extérieurs et

ainsi stimule les exportations, et sur le marché national réduit les importations. La partie de la baisse des coûts qui n'est pas répercutée dans les prix se retrouve dans les marges des entreprises, ce qui améliore la rentabilité et desserre les contraintes financières notamment en matière d'investissement qu'il soit productif, commercial ou en recherche-développement.

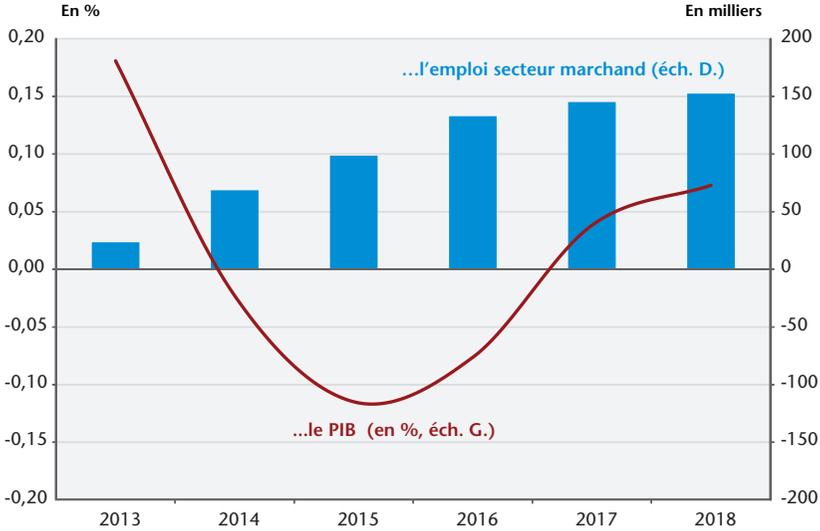
En revanche, le financement du CICE, que ce soit par la hausse de la TVA, de la fiscalité écologique ou la réduction de la dépense publique, diminue le pouvoir d'achat des ménages, la demande publique, et dans une moindre mesure, pèse sur les profits des entreprises si la hausse de la fiscalité écologique n'est pas intégralement répercutée dans les prix de valeur ajoutée ou si certaines baisses de dépenses publiques concernent des subventions aux entreprises.

Les effets à attendre du CICE sur la croissance et l'emploi sont différents à court et long terme (graphique 3). Ouvrant des droits en 2014 calculés sur l'exercice de 2013, le CICE aurait des effets positifs dès 2013, d'autant plus que les hausses de prélèvement, et la réduction des dépenses publiques ne s'appliqueraient pas avant 2014. L'effet sur la croissance est donc positif en 2013 (+0,2 %) mais les effets sur l'emploi (+23 000 en 2013) sont plus lents en raison des délais d'ajustement de l'emploi à l'activité et de la montée en charge du dispositif.

En revanche, l'impact du CICE est légèrement récessif de 2014 à 2016 (tableau 2), la perte de pouvoir d'achat des ménages liée aux hausses d'impôt, et la réduction des dépenses publiques (la consommation des ménages et la demande publique contribuant à -0,2 point de PIB en 2014, puis -0,4 point en 2015 et 2016) l'emportant sur la baisse des prix et le rétablissement des marges des entreprises. En dehors de la première année, les effets positifs du CICE sur la croissance liés aux transferts de revenu, apparaissent lentement, les gains de parts de marché liés à la baisse des prix et à la hausse des marges des entreprises étant dépendants d'une mécanique de moyen-long terme rattachée aux effets d'offre, les effets qui passent par la demande étant plus rapide.

La mise en place du CICE engendre progressivement des gains de parts de marché qui contribuent positivement à l'activité par le biais de l'amélioration du solde extérieur (0,4 point de PIB 2015 et

Graphique 3. Impact du CICE sur...



Source : *e-mod.fr*, calculs OFCE.

2016), que ce soit par l'augmentation des exportations ou la réduction des importations. À partir de 2017, la contribution du solde extérieur à la croissance est moins positive (0,3 point de PIB) en raison de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages entraînant une moindre réduction des importations.

Malgré la hausse des marges améliorant la profitabilité du capital, l'investissement productif diminue légèrement en raison de l'effet de substitution entre le travail et le capital et l'effet négatif d'accélérateur lié à la baisse de la demande. Si le CICE conduit à une baisse de la FBCF des SNF de 0,2 point de VA sur la période 2013-2018, cet effet négatif pourrait être amplifié si l'on tenait compte du cycle économique et du fait que les entreprises se trouvent dans une situation de surcapacités de production pouvant les conduire à privilégier le désendettement ou la distribution de dividendes plutôt que la relance de l'investissement. En revanche, le modèle *e-mod.fr* n'intègre pas les effets positifs liés aux externalités positives — comme par exemple un surcroît potentiel d'investissement en R&D lié à l'amélioration des taux de marge — et des effets non linéaires comme le fait d'éviter la multiplication des faillites d'entreprises en raison d'une trop faible profitabilité du

capital. Cela tend à sous-estimer les effets positifs du CICE sur le PIB potentiel de l'économie française.

Tableau 2. Variante CICE réalisée à partir du modèle *e-mod.fr*

En écart au compte central						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB en volume (en %)	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1
<i>Contributions à l'écart du PIB (en pts de %)</i>						
Importations	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Dépenses des ménages	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
Dépenses des APU	0,0	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Investissement des entreprises	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Exportations	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Variations de stocks	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Demande intérieure	0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-0,3	-0,2
Solde extérieur	0,0	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
<i>Écart en volume (en %)</i>						
Importations	0,1	-0,6	-0,9	-0,8	-0,5	-0,4
Consommation des ménages	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,2
Consommation des APU	0,0	-0,4	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
FBCF des SNF EI	0,3	-0,2	-0,6	-0,5	-0,2	-0,1
FBCF des ménages	0,0	0,2	0,3	0,0	0,2	0,4
FBCF des APU	0,0	-3,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0
Exportations	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8
<i>Agrégats macroéconomiques (écart au compte central)</i>						
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1
Salaire nominal (en %)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Salaire réel (en %)	0,3	-0,2	0,0	0,3	0,5	0,6
Prix de la valeur ajoutée marchande (en %)	-0,4	-0,8	-1,1	-1,3	-1,5	-1,5
Prix de la consommation des ménages (en %)	-0,3	0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Productivité horaire, marchand (en %)	0,1	-0,4	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
Effectifs salariés marchand (en milliers)	23	69	99	133	145	152
Effectifs salariés marchand (en %)	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8	0,8
Taux de chômage BIT (en point)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Taux d'investissement des SNF (en % de la VA)	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Taux de marge des SNF (EBE / VA, en %)	0,7	0,7	0,8	0,5	0,4	0,4
Capacité de financement des APU (en % du PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1

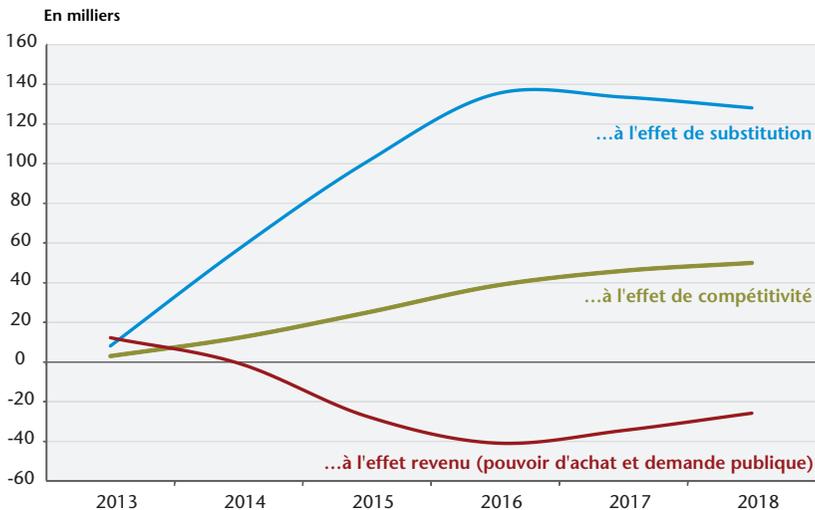
Source : *e-mod.fr*, calculs OFCE.

Avec la baisse du coût relatif du travail, la substitution du travail au capital accroît progressivement l'emploi au détriment de l'investissement, ce qui enrichit le PIB en emploi et réduit les gains de productivité. Par ce mécanisme, l'emploi augmente régulièrement malgré la légère perte d'activité entre 2014 et 2016. Du fait de la hausse de l'emploi et de la baisse du chômage, mais aussi de possibles mesures de compensation salariale dans les entreprises liées à la hausse de la pression fiscale sur les ménages, les salariés regagnent en partie le pouvoir d'achat perdu, par une augmentation des salaires réels. Ce « rattrapage » du pouvoir d'achat permet de générer de la croissance mais limite les effets sur l'emploi et la compétitivité.

Nous pouvons distinguer dans l'impact du CICE sur l'emploi trois facteurs, deux positifs et un négatif avec des effets différenciés dans l'ampleur et dans le temps :

- L'effet de substitution entre le capital et le travail lié à la baisse du coût du travail conduirait à l'horizon de cinq ans suivant la mise en place de la mesure à la création de 128 000 emplois avec un maximum atteint en 2016 (135 000) (graphique 4) ;

Graphique 4. Impact du CICE sur l'emploi marchand lié...



Source : e-mod.fr, calculs OFCE.

- L'effet de compétitivité, en améliorant progressivement les parts de marché des entreprises à l'étranger et sur le territoire national, permet de créer 50 000 emplois à l'horizon 2018 ;
- Les effets négatifs liés au financement de la mesure entraînent temporairement une perte de pouvoir d'achat des ménages et durablement une baisse de la dépense publique, ce qui conduirait à détruire 26 000 emplois en 2018 (-41 000 en 2016).

Au final, selon notre évaluation, le CICE créerait en 2018, soit cinq ans après sa mise en place, 152 000 emplois permettant une baisse du taux de chômage de 0,6 point. Il générerait un gain de PIB de 0,1% et améliorerait le solde des APU de 0,1 point de PIB en 2018.

LES RÉSEAUX SOCIAUX D'AUJOURD'HUI

UN MONDE DÉCIDÉMENT BIEN PETIT

Michel Forsé

Dans une expérimentation devenue un classique, Stanley Milgram avait montré en 1969 qu'il suffisait en moyenne de 6 liaisons (transitant donc par 5 intermédiaires) pour relier deux inconnus aux États-Unis. Ces six degrés de séparation avaient été confirmés par d'autres études mais portant elles aussi sur des petits effectifs. L'avènement des réseaux sociaux sur l'Internet a récemment permis de se demander ce qu'il en était cette fois à très grande échelle. Or les études portant sur la messagerie instantanée de *Microsoft*, *Twitter* ou *Facebook* ont vérifié et même amplifié l'hypothèse du petit monde. Ainsi, en analysant les 69 milliards de liens entre les 721 millions d'individus s'étant connectés à *Facebook* en mai 2011, il apparaît qu'en moyenne la distance (ou nombre de degrés) séparant deux utilisateurs choisis au hasard sur la planète vaut 4,7. Différentes explications du petit monde sont examinées dans cet article (liens faibles entre *clusters*, présence de *hubs* selon une structure libre d'échelle) et apparaissent en fin de compte plutôt complémentaires.

Mots-clés : Réseaux sociaux, Petit monde, Six degrés de séparation, Clusters, Hubs, Invariance d'échelle, Liens faibles, Messagerie instantanée, Twitter, Facebook.

Chacun a sans doute au moins une fois expérimenté personnellement la petitesse du monde. On rencontre un parfait inconnu et l'on s'aperçoit que l'on a une connaissance en commun. Des chercheurs de plusieurs disciplines scientifiques en ont tiré une formulation de ce qu'il est convenu d'appeler le « problème du petit monde » : combien d'intermédiaires sont suffisants pour relier deux personnes choisies au hasard dans une large population ? Quelle est la probabilité que ce nombre soit 0, 1, 2, ..., k ?

1. Les premières expérimentations

Stanley Milgram¹ (Milgram, 1967 ; Travers et Milgram, 1969) a dès les années 1960 mis au point une expérimentation permettant de trouver des éléments de réponse empirique à cette question. Le schéma en est relativement simple. À chaque personne d'une population de départ (100 choisies au hasard dans le Nebraska, 96 à Boston, et 100 sélectionnées parce que possédant des actions, à nouveau dans le Nebraska), on demande d'acheminer par la poste un dossier vers un individu-cible dont certaines de ses caractéristiques sont fournies (son âge, le collège où il a fait ses études, sa ville de résidence près de Boston, le fait qu'il est agent de change, etc.). Mais elle ne peut envoyer le dossier qu'à une personne qu'elle connaît personnellement. Comme cela a peu de chances d'être le cas pour ce qui est de l'individu-cible, on lui demande d'envoyer ce dossier à une de ses connaissances dont elle pense qu'elle pourra le faire progresser vers cet individu. Par exemple, comme elle sait qu'il est agent de change, elle peut envoyer le document à une amie qui travaille dans une banque. Ensuite, on redemande la même chose à la personne qui reçoit le dossier jusqu'à que celui-ci arrive à destination. La question était (notamment) de savoir combien il faudrait d'intermédiaires pour que le document parvienne au destinataire. Le résultat fut édifiant. Parmi les 64 chaînes qui ne se sont pas rompues (c'est-à-dire où personne n'a refusé en recevant le dossier d'envoyer à son tour ce dossier), il n'a fallu, dans l'expérience de 1969, que 5,2 intermédiaires en moyenne pour atteindre l'individu-objectif. L'hypothèse du petit monde se confirmait dans une société pourtant aussi vaste que celle des États-Unis. Comme l'avait pronostiqué dès 1929 le romancier hongrois Frigyes Karinthy², cela donnait bien en moyenne *six degrés de séparation* (les « traits » dans le dessin ci-

1. C'est aussi lui, rappelons-le, qui a mis au point une expérience sur la soumission à l'autorité (Milgram, 1974) dont les résultats ont connu une large diffusion et ont ensuite été popularisés grâce au film de Costa Gravas, « I comme Icare », où cette expérience joue un rôle important dans le scénario.

2. Dans sa nouvelle intitulée *Chaînes* publiée (dans un recueil dont le titre est *Tout est différent*) à Budapest en 1929, il écrivait : « L'un de nous suggéra de préparer l'expérience suivante afin de prouver que la population de la planète est plus proche ensemble maintenant qu'elle ne l'a jamais été dans le passé. Nous devrions sélectionner n'importe quelle personne parmi les 1,5 milliard d'habitants de la planète – n'importe qui, n'importe où. Il nous paria qu'en n'utilisant pas plus de cinq individus, l'un d'entre eux étant une connaissance personnelle, il pourrait contacter l'individu choisi en ne recourant qu'au réseau des connaissances personnelles. »

dessous) entre deux individus X et Y . On dit aussi que la distance séparant X et Y vaut 6.

$$X - 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - Y$$

Des travaux plus formels de modélisation avaient précédé cette expérimentation. Un article de Ray Solomonoff et Anatol Rapoport (1951) livre une première étude systématique de ce qu'on appelle aujourd'hui un graphe aléatoire en analysant la faible connexité. En 1960, Paul Erdős et Alfréd Rényi publient un article sur ce type de graphe qui montre, entre autre, que sa connexité émerge non pas graduellement mais soudainement³. Le lien avec le problème du petit monde est fait dans un document de travail rédigé en 1958 (*Contacts and Influence*) mais publié seulement en 1978 par Ithiel de Sola Pool et Manfred Kochen. Leur modèle emprunte à la théorie des graphes aléatoires. Ils se demandent notamment si une structure où les individus sont répartis en diverses strates sociales est susceptible d'altérer leur conclusion quant à la petitesse d'un monde aléatoire. Eux-mêmes surpris de leur résultat, ils concluent que cette stratification n'a qu'un effet modéré sur la longueur d'une chaîne entre deux individus quelconques. Autrement dit, entre un réseau aléatoire et un réseau stratifié, la longueur d'une chaîne séparant deux individus pris au hasard n'est pas très différente. Ces travaux et d'autres du début des années 1960 (Rapoport et Horvarth, 1961 ; Gurevitch, 1961) sont bien sûr connus de Milgram et ce sont d'ailleurs eux qui l'ont incité à mettre au point l'expérimentation résumée ci-dessus. Il faut à cet égard souligner qu'elle met en évidence non seulement la petitesse du monde mais aussi que les individus peuvent l'utiliser si besoin. Elle permet en outre de conclure que la proximité géographique réduit davantage la longueur des chaînes de communication qu'une information sur la profession de l'individu à atteindre⁴.

3. Pour un graphe aléatoire $G(n,p)$ où n est le nombre de sommets et p la probabilité qu'un sommet soit connecté à un autre, si p est inférieur $(1 - \epsilon) \ln n / n$ alors le graphe est presque sûrement non connexe (il y a des sommets isolés), en revanche lorsque p est supérieur à cette valeur, le graphe est presque sûrement connexe. Autrement dit, le ratio $\ln n / n$ est un seuil critique pour la connexité d'un graphe aléatoire.

4. Le nombre moyen d'intermédiaires passe de 4,4 à Boston, à 5,4 pour les actionnaires du Nebraska et à 5,7 pour les habitants de ce même Etat mais choisis au hasard. La différence entre le chiffre de Boston et les autres est significative, mais elle ne l'est pas entre les deux chiffres du Nebraska. La proximité spatiale (l'individu-cible est un agent de change qui habite une banlieue de Boston) réduit donc la longueur des chaînes, alors que ce ne n'est pas le cas lorsqu'on s'arrange pour faire jouer un rôle plus important à l'information sur la profession de l'individu à atteindre.

Des études ultérieures (Kochen, 1989) ont montré que la valeur moyenne trouvée – 5 intermédiaires ou 6 degrés de séparation – était assez stable, même lorsqu'on faisait varier beaucoup plus fortement les différences entre caractéristiques des échantillons de départ. À l'échelle de la planète dans son entier, des modèles mathématiques et des simulations informatiques (Rapoport et Yuan, 1989) permettaient de penser qu'il n'était pas besoin « de plus de 10 ou 12 liens de connaissances [au maximum] pour mettre en relation n'importe quel individu avec n'importe quel autre (le terme 'connaissance' signifiant ici : connaître et être connu de vue et de nom). » Il faut noter que ces modèles ont trouvé des applications méthodologiques, par exemple en statistique pour ce qui concerne les échantillons biaisés (constitués par « boule de neige ») ou pour estimer la taille d'une population dont un comptage exhaustif est inenvisageable.

Dès lors, l'expression « six degrés de séparation » (Barabási, 2002 ; Watts, 2003 ; Newman, Barabási et Watts, 2006) va trouver dès les années 1990 un écho bien au-delà du milieu universitaire. Des sites y sont dédiés sur le Web depuis 1997. En 1990, John Guare publie une pièce intitulée « *Six degrés de séparation* ». Il en tire un film sous le même titre en 1993. Une série télévisée américaine, « *Six degrees* », s'en suivra, puis, dans la même veine, *Lost et Lonely Planet Six Degrees*. Plus récemment, plusieurs films, comme *My Date with Drew* ou *Babel*, utiliseront encore l'idée des six degrés de séparation.

En 2001, une expérimentation est menée dans le but de répliquer celle de Milgram mais en utilisant cette fois le courrier électronique. Peter Dodds, Roby Muhamad et Duncan Watts (2003) demandent à 61 168 personnes réparties dans 166 pays d'envoyer un courriel à un individu-cible inconnu d'elles (il y avait en fait 18 cibles possibles résidant dans 13 pays et les informations les concernant étaient à peu près les mêmes que celles données par Milgram). Parmi ces personnes, 24 163 enverront un premier message mais, du fait des désistements des individus contactés, seulement 384 chaînes, soit à peine 1,6 %, atteindront un individu-objectif. La distance moyenne n'est pour ces chaînes que de 4,05 (avec une variance faible), ce qui est peu, mais le taux d'attrition (98,4 %) est tel que cette statistique doit être prise avec beaucoup de prudence (les chaînes les plus courtes étant celles qui

ont le plus de chances d'arriver à destination). En utilisant un modèle supposant une attrition aléatoire, les auteurs de cette expérience estiment que, si toutes les chaînes étaient parvenues à une cible, la longueur moyenne aurait été comprise entre 5 et 7 (cette longueur s'élevant d'autant plus que les individus sont éloignés géographiquement de la cible). En reposant sur des imputations extrêmement nombreuses, cette fourchette n'a toutefois elle aussi qu'une valeur indicative. Ce protocole d'investigation ne sera d'ailleurs plus retenu par la suite. Se basant sur des nombres de chaînes complètes qui ne sont en fait guère plus élevés mais avec une attrition plus forte que dans le cas de Milgram, Watts et ses collègues valident malgré tout l'hypothèse du petit monde. Ils montrent en outre que ce sont leurs amis (67 %) plutôt que leurs parents (10 %) ou collègues (9 %) que les enquêtés ont contacté dans l'ensemble des messages envoyés ; les liens étant qualifiés par les enquêtés de « plutôt proches ». À l'inverse, en se restreignant aux chaînes qui ont abouti, ils constatent que les liens professionnels ont été plus efficaces que les liens de parenté ou amicaux et qu'en ce cas ils étaient décrits comme « non proches » ou « occasionnels ». Ceci confirme – nous y reviendrons – « la force des liens faibles » selon l'expression de Mark Granovetter (1973), en tous cas leur efficacité pour la connexité sociale. Au départ des chaînes, les enquêtés disent avoir choisi le destinataire de leur courriel en raison de sa proximité géographique avec l'individu-cible puis, lorsque les chaînes devenaient plus longues, en raison de sa proximité professionnelle. Ils ont rarement choisi un individu parce qu'ils pensaient qu'il avait lui-même beaucoup de relations. Il est cependant clair que la structure du réseau n'est pas tout et que sans une incitation forte les individus n'utilisent pas spontanément les potentialités du petit monde.

Malgré tout, il reste que jusqu'à la fin des années 2000 aucune expérimentation de très grande ampleur, c'est-à-dire impliquant des millions d'individus et évitant une attrition élevée, n'avait pu être menée pour valider le résultat de Milgram. La plupart ne portaient que sur de petits échantillons par ailleurs non représentatifs.

2. Les réseaux sociaux de l'Internet à l'échelle de la planète

2.1. La messagerie instantanée

Le succès des réseaux sociaux sur l'Internet va radicalement changer la donne. La première étude touchant un nombre très élevé d'individus est menée en 2006 par Jure Leskovec et Éric Horvitz (2007) à partir du système de messagerie instantanée de *Microsoft* (*Microsoft Messenger*). Ils rassemblent des données sur 30 milliards de conversations entre 240 millions d'individus. Sur cette base, ils construisent un graphe de communication comportant 180 millions de sommets (les individus) et 1,3 milliards de liens non-orientés entre eux. Ils montrent tout d'abord que le graphe est bien connecté et que cette connexion résiste au retrait d'un nombre important d'individus. Le nombre moyen de degrés de séparation (ou distance moyenne) entre deux individus quelconques (choisis au hasard) est dans ce graphe de 6,6. À cet égard, certains ont pu parler d'une nouvelle théorie des « sept degrés de séparation ». Néanmoins, si cette distance est un peu plus élevée qu'attendue (et surtout que celle que des études ultérieures des réseaux sociaux révéleront), c'est peut-être en raison du fait que les données ont été construites sur la base d'une période d'observation de 30 jours (juin 2006). D'un côté, cela suffit à conduire aux chiffres gigantesques relevés, mais d'un autre cela reste une période relativement courte au cours de laquelle il est certain que bien des amis n'ont pas eu recours à *Microsoft Messenger* pour communiquer entre eux et ont utilisé d'autres moyens, électroniques ou non, à leur disposition. Quoi qu'il en soit, les messages échangés au cours de cette période ont eu tendance à l'être entre des individus de même âge, langue ou lieu de résidence. À l'inverse, ils concernent plus souvent des personnes de sexe différent et, en ce cas, les conversations durent plus longtemps.

2.2. Twitter

Une deuxième étude de très grande extension a porté sur *Twitter*. Les utilisateurs peuvent en effet y suivre d'autres utilisateurs (lire les mini-messages adressés à tous les « *followers* ») en ayant eux-mêmes des amis suiveurs. Ils créent ainsi un vaste réseau s'étendant sur l'ensemble de la planète. Une analyse de ce réseau réalisée par la firme *Sysomos* (Alex Cheng, 2010) a montré que

la distance moyenne calculée sur la base de 5,2 milliards de tels échanges valait 4,67. En chiffre rond, il faudrait donc parler de 5 degrés de séparation. C'est d'ailleurs la distance la plus commune : 41 % des utilisateurs sont exactement à cette distance de leurs « amis ». Vient ensuite la distance 4 qui concerne 37 % des utilisateurs. En pourcentages cumulés, 44 % sont séparés par une distance 4 ou plus petite, 85 % par une distance inférieure ou égale à 5 et 98 % par une distance inférieure ou égale à 6. Autrement dit, à 5 degrés ou moins, quasiment tous les utilisateurs de *Twitter* peuvent être en contact. Le monde est donc plus petit sur ce réseau social qu'on pouvait le penser jusqu'alors.

Ce résultat a été confirmé par Reza Bakhshandeh, Mehdi Samadi, Zohreh Azimifar et Jonathan Schaeffer (2011) qui ont travaillé sur une sélection aléatoire de 1 500 utilisateurs de *Twitter* et ont calculé que la distance moyenne les séparant valait 3,44.

2.3. Facebook

Le succès rencontré par *Facebook* et son très grand nombre d'utilisateurs depuis qu'il s'est ouvert en 2006 à toute personne au-delà des communautés étudiantes de départ en faisait bien évidemment aussi un terrain d'investigation particulièrement intéressant pour continuer de tester l'hypothèse du petit monde à l'échelle de la planète.

Les difficultés n'étaient toutefois pas minces pour entreprendre un tel test. Au-delà des autorisations nécessaires d'accès au fichier, il fallait recourir à des algorithmes très optimisés pour parvenir à traiter des données aussi gigantesques. L'ensemble à analyser comportait en effet environ 721 millions d'individus (nombre d'utilisateurs s'étant connectés à *Facebook* en mai 2011 et y ayant au moins un ami), soit plus de 10 % de la population mondiale de plus de treize ans (âge minimum pour ouvrir un compte sur *Facebook*), avec pas moins de 69 milliards de liens entre ces individus. Il s'agit là du plus grand réseau jamais étudié à ce jour. Dans ces conditions, les méthodes utilisées dans les années 1980 ou 1990 pour traiter des réseaux sociaux de quelques dizaines ou même centaines d'individus étaient inopérantes⁵.

5. Même avec les algorithmes optimisés (HyperANF servant pour les processus de diffusion et LLP pour la compression) utilisés par les physiciens de l'Université de Milan, il fallait bien sûr aussi des ordinateurs puissants, en l'occurrence un processeur 24-cœurs avec 72 Gb de mémoire vive.

Le jeu en valait la chandelle. Les résultats des analyses publiés récemment (Backstrom, Boldi, Rosa, Ugander et Vigna, 2011 ; Ugander, Karrer, Backstrom et Marlow, 2011) confirment et même renforcent ce que l'on pouvait attendre quant au petit monde à la lumière des travaux antérieurs.

Tout d'abord les statistiques individuelles sont éloquentes. Un individu a en moyenne 190 amis⁶, la médiane valant 99. La variance est très élevée. Si les petits réseaux de 2 ou 3 personnes sont rares, on peut à l'autre extrême atteindre quelques centaines, voire parfois milliers d'« amis » (la limite étant fixée à 5 000 par *Facebook*). Bien sûr ces « amis » ne sont pas tous des proches ou des liens forts ou stables ; mais c'est peut-être précisément ce qui fait l'intérêt de *Facebook* pour l'étude du problème du petit monde que d'incorporer aussi des liens faibles. Les personnes ayant un très grand nombre d'amis sont en tous cas en position de jouer le rôle de *hub* (plateforme d'échange, comme dans les réseaux de transport). Si l'on regarde comment se répartit la distribution des nombres d'amis (proportion d'individus p_k en fonction du nombre k d'amis), on se trouve confronté à une courbe qui décroît de façon monotone. En portant cette courbe sur un graphique log-log, on constate qu'elle est clairement incurvée et ne correspond pas à une droite. Contrairement à ce que certains modèles théoriques envisagent (Barabási et Albert, 1999), la distribution des amis ne suit donc pas une loi puissance ou de type parétien ($p_k = k^{-\alpha}$ avec $\alpha > 0$). Elle ne suit d'ailleurs pas davantage une loi normale comme le supposerait un réseau aléatoire.

Dans le graphe de *Facebook*, il n'existe pas un chemin entre toute paire d'individus. Ce n'est pas une unique composante connexe – figure qui se définit précisément par le fait qu'il existe toujours au moins un chemin entre toute paire de sommets. Néan-

6. On peut noter que ce nombre moyen se situe dans le haut de la fourchette donnée par le « nombre de Dunbar » (Dunbar R., 1992, Neocortex size as a constraint on group size in primates, *Journal of Human Evolution*, 22 (6), 469-493). Sur la base de nombreuses données concernant d'ailleurs aussi bien des humains que des primates, Robin Dunbar pense que des limites cérébrales ne permettent de maintenir des relations stables qu'avec, au maximum, entre 100 et 230 individus. Une étude récente du réseau de Twitter (380 millions de tweets dont sont extraits 25 millions de conversations entre 1,7 million d'individus) valide également cette fourchette en montrant que les relations réciproques et durables sur ce réseau trouvent une limite maximum se situant aux alentours de 150 à 200 contacts par individu (Gonçalves B., Perra N., Vespignani A., 2011, Modeling user's activity on Twitter networks : Validation of Dunbar's number, *PLoS ONE*, Vol. 6, no. 8: e22656, 5 p.).

moins, s'il y a plusieurs composantes connexes, beaucoup sont très petites. Ainsi, la deuxième plus grande composante connexe ne compte encore que 2 000 individus (ce qui reste petit) et du coup la plus grande composante connexe rassemble 99,9 % des utilisateurs de *Facebook*. Dans l'écrasante majorité des cas, il existe donc un chemin susceptible de relier deux individus.

Dans ce contexte, la distance moyenne entre utilisateurs de *Facebook* vaut 4,7. En se restreignant à ceux qui habitent les États-Unis, elle n'est plus que de 4,3⁷. L'hypothèse du petit monde est donc clairement validée et même amplifiée puisque le monde des amis « digitaux » est encore plus petit que celui mis en évidence par Milgram. Et, à nouveau, la proximité géographique réduit sensiblement la longueur moyenne d'une chaîne entre deux individus.

Une analyse plus poussée du réseau selon la nationalité des participants montre que les relations se font majoritairement à l'intérieur des frontières nationales (c'est le cas en moyenne pour 84,2 % d'entre elles).

L'effet du genre sur l'amitié est moins saillant que celui constaté précédemment à propos de la messagerie instantanée. Les femmes ont un peu plus d'ami(e)s (198) que les hommes (172), et les deux ont un peu plus d'amies que d'amis. Mais les différences ne sont pas très fortes et s'il y a bien une certaine préférence pour une homophilie selon le genre, elle reste faible.

L'homophilie selon l'âge est par contre extrêmement nette. Que ce soit à 20, 30, 40, 50 ou 60 ans, on a tendance à avoir des amis du même âge. Toutefois, cette homophilie diminue au fur et à mesure que l'âge s'élève. Autrement dit, la variance des âges des amis augmente avec le vieillissement. Les jeunes ont tendance à avoir des amis dans une plage très étroite autour leur propre âge, mais si cette plage s'élargit nettement au fur et à mesure que l'on vieillit, ce n'est cependant jamais au point de faire totalement disparaître une préférence pour des amis du même âge.

7. On remarquera que ces chiffres ne correspondent pas au résultat de la formule théorique (Watts et Strogatz, 1998) donnant la longueur moyenne d'une chaîne aléatoire dans un treillis en effectuant le rapport entre le log du nombre d'individus et le log de leur nombre moyen de relations.

3. Discussion

Bien sûr, les amis sur *Facebook* ou *Twitter* n'ont pas les mêmes caractéristiques que les amis vus en face à face. Même si les deux se recoupent et qu'il est de moins en moins pertinent de vouloir dissocier fortement les « liaisons numériques » des « relations réelles » (Casilli, 2010), l'ajout d'amis sur son mur reste une démarche beaucoup plus rapide que le fait de nouer une amitié effective. Le réseau des amis « digitaux » est plus étendu et comporte beaucoup plus de liens faibles que celui des amis sur qui l'on peut par exemple vraiment compter en cas de coup dur (Bidart, 1997) ou à qui l'on peut faire des confidences intimes (Ferrand et Mounier, 1993) ou, plus simplement, que l'on voit régulièrement. Il n'est donc pas étonnant que le monde soit plus petit sur l'Internet que lorsqu'il s'agit seulement de relations en face à face. Il n'empêche que les recherches récentes sur des échantillons très vastes et s'étendant sur toute la planète ont largement validé l'hypothèse du petit monde. Certes, les mesures varient selon les études. Mais il n'est peut-être pas très raisonnable de vouloir définitivement chiffrer la longueur moyenne d'une chaîne entre deux inconnus. Elle dépend du contexte, comme on vient de le voir. On sait qu'elle se situe quelque part entre 4 et 7 degrés de séparation et cela suffit à admettre la petitesse du monde compte tenu du nombre très élevé d'individus en jeu.

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas dans l'absolu contre-intuitif. Supposons qu'un individu ait 100 amis et que ceux-ci aient comme lui chacun 100 amis (soit à peu près la valeur médiane trouvée dans le cas de *Facebook*). Notre individu peut atteindre 10 000 personnes à la distance 2, 1 million à la distance 3 (si chacune de ces 10 000 personnes a aussi 100 amis), 100 millions à la distance 4 et la planète entière à la distance 5. Le problème est que ce raisonnement ne tient aucun compte des recouvrements importants qui existent dans la réalité : une bonne partie des amis de mes amis sont déjà mes propres amis. Un réseau social (comme de nombreux autres réseaux dans d'autres domaines) ne correspond ni à un graphe aléatoire (nous avons vu que dans le cas de *Facebook* la distribution des nombres d'amis ne suit pas une loi normale), ni à un treillis. Les individus s'y rassemblent en fonction de leurs affinités, intérêts, valeurs, parenté, etc. et forment des cercles ou groupes divers (*clusters*). L'adage « qui se ressemble

s'assemble » a été maintes fois vérifié (Degenne et Forsé, 1999). C'est un premier élément de réalité dont il faut tenir compte si l'on veut modéliser les réseaux complexes du petit monde. Un deuxième élément, tout aussi important, tient au fait que les nombres de relations des individus ont une variance très élevée. Les moyennes cachent des situations très contrastées entre ceux qui n'ont que quelques amis et ceux, moins nombreux, qui en ont des centaines, voire des milliers. Il est cependant probable que les relations entre ces deux (pour être réducteur) types d'individus suivent une certaine logique.

L'hypothèse d'un réseau correspondant à un modèle hiérarchique « libre d'échelle » (*scale-free*) a été introduite dès la fin des années 1990. À chaque niveau (international, national, local), on trouverait une hiérarchie similaire entre quelques individus jouant le rôle de *hub* et d'autres conduisant à moins de relations. Un individu ne serait alors jamais très loin d'un *hub* susceptible de le mettre rapidement en relation avec un individu quelconque. Mais si, comme on l'a vu dans le cas de *Facebook*, la distribution des amis ne suit pas une loi puissance, il semble que ce modèle à *lui seul* ne suffise pas à rendre compte de la réalité. Il repose (Barabási et Albert, 1999) en effet sur l'idée que la distribution des nombres de liens des individus connectés au sein d'un réseau suit une loi puissance ou de type parétien. De même la structure empirique ne suit pas une loi de Poisson. On sait aujourd'hui concilier l'hypothèse du petit monde avec celle d'une structure fractale (Rozenfeld, Song et Makse, 2010 ; Song C., Havlin S. et Makse H., 2005) qui suppose⁸ que la distribution des liens suive une loi puissance (voire une loi de Poisson). Les algorithmes existent pour évaluer la structure fractale d'un réseau complexe (Kim J. S., Goh, Kahng et Kim D., 2007). Il reste cependant que les cas réels ne suivent que de manière plutôt lointaine ces structures auto-similaires à invariance d'échelle.

En fait, il faut aussi tenir compte de ce qu'un réseau est constitué de *clusters* (Watts et Strogatz, 1998) ou groupes à l'inté-

8. Les fractales étudiées par Benoît Mandelbrot (1982) sont liées à ses propres travaux sur la loi de Lévy (aussi appelée loi de Lévy-Mandelbrot) qui est de la famille des fonctions puissance ou de type parétien. La dimensionnalité fractale des processus de Lévy est par ailleurs bien documentée (cf. par exemple : Seshadri V., West B., 1982, Fractal dimensionality of Lévy processes, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, Vol. 79, no. 14, 4501-4505).

rieur desquels les liens sont plutôt forts et entre lesquels ils sont plutôt faibles. D'où cette « force de ces liens faibles » (Granovetter, 1973), déjà rencontrée plus haut dans l'expérimentation basée sur des courriels, puisque ce sont ces liens faibles qui assurent la connexité globale du réseau – ou plus généralement la cohésion macrosociale – et qu'ils ont une efficacité empirique réelle, par exemple lorsqu'il s'agit de rechercher un emploi (Granovetter, 1974 ; Forsé, 1997). Or, si des individus proches (appartenant au même groupe ou à des groupes eux-mêmes proches) sont reliés par des liens forts, ils n'ont besoin que de très peu d'intermédiaires pour se connecter. Et, s'ils appartiennent à des groupes différents ou distants, il faudra des liens faibles pour assurer cette connexion – liens faibles qui existent effectivement et sont utilisés lorsque de besoin. La chaîne sera un peu plus longue mais (et c'est là la découverte du « petit monde ») *pas beaucoup plus longue*, surtout s'ils permettent d'accéder à un *hub*, ce qui est loin d'être improbable dans une structure même très approximativement « libre d'échelle » ou « fractale ».

Au total, au lieu d'opposer les deux explications du petit monde (*hubs* et *clusters*), il faut plutôt chercher à les combiner, comme d'ailleurs on cherche à le faire depuis quelques années. Au premier abord, l'idée d'un réseau composé de groupes d'individus fortement connectés entre eux avec seulement quelques liens faibles vers d'autres groupes semble incompatible avec l'idée d'un modèle où un petit nombre de *hubs* irradient à travers tout le réseau. On peut cependant soutenir que ces deux structures sont loin d'être exclusives l'une de l'autre. Un réseau peut être à la fois hautement structuré en *clusters* et relever d'une certaine invariance d'échelle si des petits groupes de sommets fortement interconnectés sont connectés à des groupes plus larges et dont la cohésion est plus faible. À nouveau un tel modèle, à la fois structuré en groupe et hiérarchique, favorise le phénomène du petit monde (Barabási et Bonabeau, 2003). Il s'applique d'ailleurs à des réalités très variées : réseau informatique, réseau des pages Web, réseau cellulaire en biologie ou en téléphonie, réseau de neurones, réseau de transports divers, diffusion de maladies en épidémiologie ou de virus en informatique, etc. C'est pourquoi il fait peu de doute que les recherches à la fois théoriques et empiriques vont se poursuivre

en ce sens pour permettre une meilleure compréhension du petit monde, dont plus personne ne nie la réalité.

D'ores et déjà les travaux sur le petit monde ont fait progresser les connaissances sur la topologie des réseaux vastes et complexes. La technique de *page ranking* d'un moteur de recherche comme *Google* s'appuie directement sur ces travaux. Toutefois, comme les expérimentations l'ont aussi montré, cette topologie n'est pas tout. Tout d'abord, les connexions peuvent avoir des coûts ou des utilités différentes dont il faut tenir compte. Les relations doivent alors être pondérées en fonction de ces coûts. Des modèles récents incorporent cette dimension (Barrat Barthelemy, Pastor-Satorras et Vespignan, 2003). Mais surtout, il faut que les individus puissent se saisir des opportunités que leur permet la topologie du petit monde. C'est bien sûr possible et ce fut d'ailleurs le cas encore récemment. Les mobilisations massives lors du « printemps arabe » de 2011 par exemple ont reposé, au moins en partie, sur une utilisation des réseaux sociaux et ceux-ci n'auraient certainement pas eu les mêmes effets en termes de diffusion des informations s'ils n'avaient pas été structurés comme le prévoit le modèle du petit monde⁹. Gageons qu'à l'avenir et en d'autres occasions, il est très probable que des individus puissent à nouveau tirer parti de la petitesse du monde pour réaliser les objectifs qu'ils se seront fixés.

Références bibliographiques

- Backstrom L., Boldi P., Rosa M., Ugander J., Vigna S., 2011 (version révisée en 2012), *Four degrees of separation*, Cornell University Library Archives (ArXiv), <http://arxiv.org/abs/1111.4570>.
- Bakhshandeh R., Samadi M., Azimifar Z., Schaeffer J., 2011, Degrees of separation in social networks, *Fourth Annual Symposium on Combinatorial Search*, AAAI Publications, <http://www.aaai.org/ocs/index.php/SOCS/SOCS11/paper/view/4031>.
- Barabási A.-L., Albert R., 1999, *Emergence of scaling in random networks*, Cornell University Library Archives (ArXiv), <http://arxiv.org/abs/cond-mat/9910332>.

9. De manière plus anecdotique et éphémère, on peut aussi se souvenir des « apéritifs géants » qui ont réuni des milliers de participants en 2010 grâce à de simples messages sur *Facebook*.

- Barabási A.-L., 2002, *Linked: The new science of networks*, Boulder, Perseus Books.
- Barabási A.-L., Bonabeau E., 2003, Scale-free networks, *Scientific American*, May no. 5, pp. 50-59.
- Barrat A., Barthelemy M., Pastor-Satorras R., Vespignani A., 2003, The architecture of complex weighted networks, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101 (11), arXiv: <http://arxiv.org/abs/cond-mat/0311416>, 3747-3752.
- Bidart C., 1997, *L'amitié, Un lien social*, Paris, La Découverte.
- Caselli A., 2010, *Les liaisons numériques, Vers une nouvelle sociabilité ?*, Paris, Le Seuil.
- Cheng A., 2010, Six degrees of separation, Twitter style, *Sysomos Inc.*, <http://www.sysomos.com/insidetwitter/sixdegrees/>.
- Degenne A., Forsé M., 1999, *Introducing social networks*, London, Sage (Kindle ebook).
- Dodds P. S., Muhamad R., Watts D. J., 2003, An experimental study of search in global social networks, *Science*, Vol. 301, pp. 827-829.
- Erdős P., Rényi, A., 1960, The evolution of random graphs, *Magyar Tud. Akad. Mat. Kutató Int. Közl.*, 5, pp. 17-61.
- Ferrand A., Mounier L., 1993, L'échange de paroles sur la sexualité: une analyse des relations de confiance, *Population*, 5, pp. 1451-1476.
- Forsé M., 1997, Capital social et emploi, *L'Année Sociologique*, 47-1, pp. 143-181.
- Granovetter M. S., 1973, The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78, pp. 1360-1380.
- Granovetter M. S., 1974, *Getting a job: a study of contacts and careers*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gurevitch M., 1961, *The social structure of acquaintanceship networks*, PhD thesis, Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Economics, 1961.
- Kim J. S., Goh K.-I., Kahng B., Kim D., 2007, A box-covering algorithm for fractal scaling in scale-free networks, *Chaos*, Vol. 17, doi:10.1063/1.2737827, 6 p.
- Kochen M. (ed.), 1989, *The small world*, Norwood, Ablex Publishing Company.
- Leskovec J., Horvitz E., 2007, *Planetary-Scale Views on an Instant-Messaging Network*, Cornell University Library Archives (ArXiv), <http://arxiv.org/abs/0803.0939>.
- Mandelbrot B., 1982, *The Fractal Geometry of Nature*, San Francisco, Freeman.
- Milgram S., 1967, The small world problem, *Psychology Today*, 2 (1), pp. 60-67.

- Milgram S., 1974, *Obedience to authority, An experimental view*, New York, Harper & Row. Traduit en français par Molinié E., 1974, *Soumission à l'autorité*, Paris, Calmann-Lévy.
- Newman M., Barabási A.-L., Watts D. (eds.), 2006, *The structure and dynamics of networks*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Rapoport A., Horvath W. J., 1961, A study of a large sociogram, *Behavioral Science*, 6, pp. 279-291.
- Rapoport A., Yuan Y., 1989, Some experimental aspects of epidemics and social nets, in M. Kochen (ed.), 1989, *The small world*, Norwood, Ablex Publishing Company, pp. 327-348.
- Rozenfeld H. D., Song C., Makse H., 2010, The small world-fractal transition in complex networks through renormalization, *Physical Review Letters*, 104 (2), 4 p.
- Travers J., Milgram S., 1969, An experimental study of the small world problem, *Sociometry*, 32(4), 425-443. Traduit en français par Forsé M. : Une étude expérimentale du problème du petit monde, in Mendras H. et Oberti M. (eds.), 2000, *Le sociologue et son terrain*, Paris, Arman Colin, pp. 230-241.
- Sola Pool I. de, Kochen M., 1978, Contacts and Influence, *Social Networks*, 1, pp. 5-51.
- Solomonoff R., Rapoport A., 1951, Connectivity of random nets, *Bulletin of Mathematical Bio-Physics*, 13, pp. 107-117.
- Song C., Havlin S., Makse H., 2005, Self-similarity of complex networks, *Nature*, 433, pp. 392-395.
- Ugander J., Karrer B., Backstrom L., Marlow C., 2011, *The anatomy of the Facebook graph*, Cornell University Library Archives (ArXiv), <http://arxiv.org/abs/1111.4503>
- Watts D. J., 2003, *Six degrees: The science of a connected age*, New York, Norton.
- Watts D., Strogatz S., 1998, Collective dynamics of 'small-world' networks, *Nature*, 393, pp. 440-442.

LA PERCEPTION DE LA PAUVRETÉ DANS UN MONDE GLOBALISÉ

Camille Bedock

CEE, IUE de Florence

Marie Duru-Bellat

Sciences Po, OSC

Élise Tenret

Université Paris-Dauphine

En s'appuyant sur les données de la dernière enquête du *World Value Survey*, le texte explore ce que les individus d'une cinquantaine de pays considèrent comme les problèmes les plus importants du monde. On se focalise sur le fait de citer en premier lieu la pauvreté, qui constitue une dimension importante des inégalités. Des différences entre pays apparaissent : plus le pays est riche, moins la pauvreté est considérée comme un problème mondial. On peut chercher à expliquer ces différences selon deux pistes : soit elles renvoient à des contextes culturels et historiques différents, soit elles découlent de degrés inégaux de développement économique et social, l'ensemble des pays tendant alors vers un modèle unique. Au niveau des pays, on enregistre des différences selon les grandes aires géographiques, largement imputables au degré inégal de développement. Au niveau individuel, deux principaux constats sont établis. Tout d'abord, la priorité donnée à la pauvreté comme problème mondial est très liée à la sensibilité dont on fait preuve par rapport à ce problème dans son propre pays. Par ailleurs, la position sociale relative de la personne exerce également une influence : plus une personne est favorisée, moins l'importance donnée au problème de la pauvreté est grande. Les attitudes politiques (opinion sur la redistribution, orientation idéologique sur l'échelle gauche/droite) exercent aussi une influence, un positionnement à gauche et favorable à la redistribution étant associé à une plus grande sensibilité face à la pauvreté. Enfin, des modèles multi-niveaux confirment le poids des variables individuelles et le peu d'impact des contextes nationaux spécifiques.

Mots clés : Pauvreté, Inégalités, Comparaisons internationales.

Dans des sociétés marquées par des inégalités de tous ordres, la façon dont ces dernières sont perçues et expliquées constitue un paramètre clé de ce qui les fait « tenir » et que l'on appellera leur intégration ou leur cohésion. Ainsi, sur un échantillon de pays économiquement développés, le sentiment que les inégalités sont trop grandes est associé de manière négative (et significative) aux divers indicateurs de cohésion sociale que l'on peut construire (Dubet, Duru-Bellat et Vérétoit, 2010). De même, il est établi que la perception et les jugements des citoyens quant à l'ampleur des inégalités et quant aux mécanismes qui les produisent et les reproduisent au sein de son propre pays constituent un clivage politique structurant pour la plupart des démocraties. Mais comparativement, les déterminants de la perception des inégalités au niveau mondial sont bien moins explorés.

La recherche montre également qu'il convient de distinguer la réalité des inégalités, leur perception et enfin le jugement que l'on porte sur elles, ce dernier paramètre intégrant nécessairement des valeurs (ce qu'il serait juste et désirable d'observer). En particulier, la corrélation est loin d'être parfaite entre l'importance objective des inégalités de revenus et le jugement que l'on porte sur leur ampleur (cf. Chauvel, 2006 ; Lübker, 2004). Ainsi, les observateurs montrent qu'on ne décèle pas de lien entre la valeur que revêt l'indicateur de Gini dans un pays et la perception par ses habitants de l'ampleur des inégalités, ceci sur un vaste échantillon de pays. Mais l'étude de Lübker montre que ce constat n'est pas aussi net si on regroupe les pays par aires culturelles (en distinguant les pays de l'Europe centrale, les pays émergents, le reste de l'Europe, les pays anglo-saxons). Dans ce cas, à contexte culturel et historique proche, une corrélation apparaît, dans le sens attendu, à savoir que plus les inégalités sont effectivement importantes, plus on les juge trop grandes. De plus, l'étude de Lübker fait apparaître une montée de l'opinion « les inégalités sont trop grandes » entre 1992 et 1999, sauf dans quelques pays, parallèlement à un accroissement effectif de ces inégalités. Les perceptions ne sont donc pas sans rapport avec la réalité, mais ce lien mérite d'être exploré, ainsi que les raisons de la relative autonomie des premières.

Une question est de savoir si les personnes cantonnent leurs jugements à leur propre pays, ou bien si l'on assiste à une certaine

mondialisation aussi à cet égard. Ce sont surtout les philosophes qui ont jusqu'alors explicitement posé la question des frontières en deçà desquelles on débat des problèmes de justice et d'action publique (sur cette thématique, voir notamment Olson, 1997). En particulier, il y a chez les philosophes de vifs débats quant à savoir si les jugements de justice ne valent que dans des contextes de coopération directe, et/ou dans le cadre de valeurs communes, ou bien si toute relation d'interdépendance est susceptible de les fonder. Alors que la multiplication des moyens d'information affecte sans doute la connaissance des inégalités de conditions de vie à l'échelle du monde, il est intéressant de dresser un état de ces perceptions et de tenter de faire le lien avec des attitudes socio-politiques concernant à la fois son propre pays et les rapports entre pays.

Les recherches empiriques sur ces questions sont assez rares (pour une synthèse récente, cf. Janmaat, 2011). Seules les données d'ISSP (dans la vague de 1999)¹ comprenaient une question focalisée sur les inégalités économiques entre pays riches et pays pauvres (sont-elles jugées trop grandes?). Cette enquête a été exploitée par Lübker (2004). Il montre tout d'abord qu'au-delà d'un très fort consensus – 90 % de réponses positives – que, à part quelques exceptions, plus le pays est riche et moins on pense que les inégalités entre pays sont trop grandes (le pourcentage le plus faible est observé aux États-Unis). Mais les pays les plus riches sont souvent aussi ceux qui tolèrent le mieux les inégalités dans leur propre pays alors qu'au contraire les plus pauvres témoignent d'une plus forte prévalence des normes égalitaires. Il convient donc de chercher à dissocier l'effet éventuel de normes culturelles spécifique de celui de la richesse du pays *stricto sensu*. L'alternative théorique est, de manière certes schématique, la suivante :

— Existe-t-il des différences irréductibles entre pays concernant les normes de justice, elles-mêmes héritées de l'histoire et nichées dans les structures économiques et sociales (selon une « dépendance de sentier » spécifique) ? Cette piste, que l'on peut étiqueter comme « culturaliste » (ou idéologique) amène notamment à

1. L'*International Social Survey Program* (ISSP) est un programme de recherche impliquant plus de 40 pays à travers le monde, qui réalise depuis 1985 des enquêtes comparatives internationales : trois enquêtes ont notamment été menées sur la perception des inégalités sociales successivement en 1987 (10 pays), en 1992 (17 pays) et 1999 (27 pays).

pointer une « exception américaine » ou à opposer les pays de l'ancien bloc communiste aux autres (Hadler, 2005).

— Ou bien, les jugements observés reflètent-ils l'état du développement économique des pays (niveau de richesse et inégalités) ? Dans cette perspective, un jugement plus tolérant face à la pauvreté ou aux inégalités pourrait être considéré comme participant d'un état d'esprit que l'on peut étiqueter comme « moderniste », confiant dans la méritocratie et plus largement dans le progrès et ses multiples effets positifs (la croissance finissant par estomper les inégalités et éradiquer la pauvreté), avec à la clé une homogénéisation des jugements, les pays les plus pauvres étant alors « simplement » en retard sur les plus riches mais sur un fond de carte de valeurs identiques (Inglehart et Welzel, 2005).

Cette alternative théorique vaut aussi bien au niveau pays qu'au niveau des individus, avec des attendus différents. Dans la perspective « culturaliste », on s'attend à ce que certaines conditions sociétales exercent une influence sur les jugements de justice, indépendamment des caractéristiques des personnes. Au contraire, dans la perspective « moderniste », l'explication de ces jugements se situerait plus au niveau « micro » qu'au niveau « macro » : ainsi, les individus plus riches ou plus éduqués manifesteraient davantage telle ou telle attitude, entraînant des effets de composition au niveau des sociétés, celles-ci différant seulement (ou majoritairement) du fait de leurs structures (par richesse ou par niveau d'instruction) inégales.

Par rapport à ces alternatives, l'étude de Lübker est à nouveau très intéressante, puisqu'il s'attache à expliquer la tolérance pour les inégalités mondiales par la tolérance aux inégalités domestiques, d'une part, et d'autre part, le revenu du pays et le niveau des inégalités (mesuré par le coefficient de Gini); mais ceci, il faut le noter, sans réaliser de modélisation multi-niveaux. Il observe alors que la seule variable dont l'impact est significatif est la tolérance aux inégalités domestiques : la tolérance aux inégalités qui prévalent dans son propre pays s'avère un bon prédicteur du jugement que l'on porte sur les inégalités mondiales ; et ces normes culturelles, inscrites dans toute une histoire, semblent plus influentes que le clivage entre pays riches et pays pauvres. Ceci vaut aussi en ce qui concerne les réponses concernant l'opportunité d'une redistribution au niveau mondial : à nouveau, les différences entre pays ne

s'expliquent pas par les degrés inégaux de richesse économique, mais sans doute par des normes culturelles et socio-culturelles plus générales telles que l'indice post-matérialiste (Inglehart, 1997 ; voir note 10) Il conviendrait donc d'explorer davantage ces dernières, ce que ne permet pas l'enquête ISSP de 1999 malgré son grand intérêt.

La présente étude entend précisément i) intégrer dans cette problématique davantage de paramètres, notamment culturels et socio-politiques, ii) réaliser une estimation plus précise de ce qui se joue au niveau des individus et au niveau des pays (grâce à une modélisation multiniveaux), iii) et aussi mobiliser des données plus récentes car, comme le pointe Lübker, il est probable que les attitudes évoluent dans la période récente, ce qu'autorise la dernière vague de l'enquête *World Values Survey* (WVS) de 2005². Mais on ne dispose pas dans cette enquête de questions sur les inégalités à l'échelle planétaire *stricto sensu* mais sur l'importance qui est donnée à la question de la pauvreté dans le monde, en la rapportant à d'autres enjeux. Cette hiérarchisation des problèmes autorise une analyse plus fine de la place donnée à la pauvreté, qui constitue, notamment dans les pays les plus riches, une dimension des inégalités, et s'avère de fait corrélée avec les jugements sur les inégalités mondiales sur un échantillon de pays communs aux deux enquêtes (*cf.* Graphique 1 en Annexe).

Dans une première partie, nous décrirons le classement fait par les personnes interrogées entre les différents problèmes mondiaux, puis nous examinerons si ces jugements varient significativement selon certaines caractéristiques de leur pays. Nous examinerons ensuite l'impact des caractéristiques individuelles, avant d'essayer de départager, par des modèles multiniveaux, le rôle respectif des caractéristiques macrosociales et individuelles.

2. Cette enquête a été conduite dans 57 pays, dont 48 dans lesquels l'enquête a été conduite dans son entier. Toutes les informations techniques par pays sont disponibles ici : <http://www.wvsevdb.com/wvs/WVSTechnical.jsp?Idioma=I>. Une critique souvent faite à cette enquête est que dans les pays les plus pauvres, le mode d'interrogation (par internet), tend à biaiser les résultats en faveur des répondants les plus aisés de ces pays.

1. La hiérarchisation des problèmes dans le monde

Il a été demandé aux répondants de l'enquête *World Value Survey 2005* de choisir, dans une liste préétablie, les deux problèmes qu'ils jugent les plus importants pour le monde (ainsi d'ailleurs, avec le même libellé, que dans leur propre pays).

La liste était la suivante :

- « les personnes vivant dans la pauvreté et le besoin »,
- « la discrimination envers les femmes et les filles »,
- « les problèmes d'hygiène et les maladies infectieuses »,
- « les problèmes d'éducation »,
- « la pollution de l'environnement ».

Puisque l'on s'intéresse ici à la question de la justice à l'échelle du monde, c'est le fait de mettre en avant la pauvreté comme problème le plus important qui retiendra prioritairement l'attention. Mais il sera évidemment nécessaire de s'intéresser à la hiérarchisation des autres problèmes cités, puisqu'il s'agit d'un classement.

Dans cette évaluation du caractère plus ou moins prioritaire de la pauvreté dans le monde, une question est de savoir si l'on considère que les réponses de rang 2 (la pauvreté étant citée comme second problème) doivent être considérées de la même manière que celles de rang 1 ou bien comme exprimant réellement une priorisation moins forte (question classique dans toutes les réponses à choix multiples). Dans le premier cas, on peut se contenter de sommer les pourcentages de réponses de rang 1 et 2 (la sommation des réponses « poverty 1 » et « poverty 2 » donne la variable *povertytotal*). Dans le second cas, on peut construire un score tenant compte du rang sur le modèle suivant :

— Lorsque les individus citent la pauvreté (puis respectivement la discrimination, l'éducation...) en premier, on leur a attribué un score de « 3 » sur la variable *povertyscore*.

— Lorsqu'elle est citée comme deuxième problème le plus important, on leur a attribué un score de « 2 » sur la variable *povertyscore*.

— Lorsque la pauvreté n'était citée ni en premier, ni en second, on leur a attribué un score de « 1 » sur la variable *povertyscore*.

Dans la suite des analyses présentées ici, nous utiliserons surtout cette variable *povertyscore*, plus précise et plus pertinente ici.

1.1. La perception de la pauvreté comme le problème mondial le plus important

Dans l'échantillon de pays étudié, on observe un large consensus sur l'importance de la pauvreté comme problème mondial. Ainsi, dans environ les deux tiers des pays (33 sur 48), la pauvreté dans le monde est citée comme un problème prioritaire par au moins 80 % des personnes interrogées (en rang 1 ou en rang 2). Pour autant, on observe une très forte disparité dans la proportion de répondants citant la pauvreté selon les pays. Ainsi, alors que seuls 42,7 % des répondants japonais considèrent la pauvreté comme le problème le plus important dans le monde, près de 84,2 % des Géorgiens considèrent la pauvreté comme le problème mondial le plus important, soit un rapport de 1 à 1,7. Cet écart est néanmoins un peu plus faible (de 1 à 1,5) quand on ne tient plus compte du rang (variable *povertytotal*). Mais les deux indicateurs (avec ou sans prise en compte du rang) donnent un classement des pays très proche, puisque la corrélation entre les deux classements (selon l'indice de corrélation rho de Spearman) est de 0,933 (avec une probabilité associée au test de nullité inférieure à 0,001). Dans tous les cas, la pauvreté est citée dans tous les pays comme le problème le plus important (cf. tableau 1).

On retrouve ici le consensus pointé par Lübker sur la base de la question disponible dans ISSP – les inégalités économiques entre pays riches et pays pauvres sont trop importantes –, avec une valeur moyenne de 89,3 % de réponse positives, et des chiffres variant de 65,3 à 97,2 %. Les inégalités étaient donc encore plus fortement dénoncées que la pauvreté en tant que telle (sachant que, outre bien sûr la différence entre les deux questions, l'échantillon de pays n'est pas strictement identique). De plus, comme nous l'avons évoqué, ce sont les mêmes pays qui s'avèrent sensibles à la pauvreté et sensibles aux inégalités (cf. Annexe, graphique 1). Sur les 13 pays communs aux deux analyses, on observe que plus, dans un pays, on estime en moyenne que les inégalités sont trop grandes, plus on va pointer la pauvreté comme le problème le plus important, avec d'un côté les USA (pays où l'on pense le moins que les inégalités sont trop grandes et où l'on met le moins en avant la pauvreté dans le monde) et de l'autre, dans la situation inverse, des pays comme le Brésil ou la Bulgarie. Il existe néanmoins des cas de divergence: au sein de pays où l'on juge les inégalités trop grandes dans des

proportions comparables, on peut dans le même temps mettre la pauvreté dans le monde en tête des problèmes bien plus souvent (Pologne, Norvège) ou bien moins souvent (Japon).

Tableau 1. Fréquence du fait de citer la pauvreté dans le monde comme problème le plus important

Pays	poverty1	poverty2	povertytotal	povertyscore
Éthiopie	49,3	12,5	61,80	2,121
Suisse	52,4	17,1	69,50	2,162
Japon	42,7	31,9	74,60	2,191
Chine	54,3	17,8	72,10	2,271
Mexique	52,1	22,3	74,40	2,279
USA	53,1	24,5	77,60	2,303
Corée du Sud	48,0	31,6	79,60	2,309
Malaisie	52,9	25,8	78,70	2,318
Finlande	56,8	20,3	77,10	2,329
Mali	59,8	13,7	73,50	2,349
Canada	59,5	19,1	78,60	2,362
Afrique du Sud	57,7	21,9	79,60	2,372
Burkina Faso	62,4	13,6	76,00	2,396
Moldavie	64,2	13,4	77,60	2,418
Allemagne	63,5	16,3	79,80	2,444
Ukraine	59,8	23,3	83,10	2,454
Norvège	63,7	21,6	85,30	2,469
Suède	66,6	15,3	81,90	2,481
Turquie	62,6	22,6	85,20	2,482
Australie	65,2	17,5	82,70	2,496
Zambie	67,4	14,2	81,60	2,497
Égypte	68,1	16,7	84,80	2,504
Chypre	67,9	13,8	81,70	2,513
Pérou	68,1	14,6	82,70	2,526
Slovénie	66,9	19,3	86,20	2,535
Chili	68,5	17,8	86,30	2,543
Thaïlande	70,2	13,1	83,30	2,543
Vietnam	70,3	14,4	84,70	2,545
Trinidad & Tobago	71,9	13,3	85,20	2,563
Indonésie	71,6	15,2	86,80	2,576
Uruguay	70,8	16,1	86,90	2,580
Rwanda	72,0	15,7	87,70	2,584
Roumanie	71,5	15,3	86,80	2,585
Inde	75,6	10,4	86,00	2,603
Brésil	72,0	16,9	88,90	2,606
Argentine	72,0	14,0	86,00	2,620
Bulgarie	71,9	17,7	89,60	2,621
Maroc	74,2	15,3	89,50	2,636
Serbie	74,4	14,8	89,20	2,643
Pologne	74,7	15,5	90,20	2,644
Italie	71,6	13,5	85,10	2,646
Andorre	78,1	12,3	90,40	2,668
Jordanie	83,3	09,2	92,50	2,676
Géorgie	84,2	10,0	94,20	2,783

Les données étaient manquantes pour les quatre pays suivants : Ghana, Guatemala, Espagne et Taïwan.
Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Au-delà de ces tendances moyennes, on constate des profils de réponses assez diversifiés selon les grandes parties du globe. Tout en « bas » du classement, parmi les pays qui donnent le moins d'importance relative à la pauvreté dans le monde, on trouve deux pays asiatiques développés, le Japon et la Corée du Sud, ainsi que la Chine, un pays en voie de développement économique rapide. On trouve également des pays d'Amérique du Nord : les États-Unis, le Canada et le Mexique. De façon moins attendue, plusieurs pays d'Afrique subsaharienne très peu développés se situent dans le premier tiers des pays les moins sensibles à la pauvreté comme problème mondial : l'Éthiopie, le Mali, ou encore le Burkina-Faso.

En « milieu » de classement, on trouve un certain nombre de pays européens, notamment de l'Ouest et du Sud (Allemagne, Norvège, Moldavie, Espagne, Suède, Chypre...). Puis dans le « haut » du classement, on trouve des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, (Chili, Uruguay, Argentine, Brésil...), d'Asie du Sud-est (Thaïlande, Vietnam, Indonésie), d'Europe de l'Est (Roumanie, Bulgarie, Serbie), du Moyen-Orient (Jordanie, Maroc), ainsi que des pays comme l'Inde.

Il ne se dégage donc aucun *pattern* géographique très net, sinon qu'au sein même de chaque continent, il semble exister des différences potentiellement significatives, notamment en Europe, en Afrique et en Asie.

1.2. La hiérarchisation des autres problèmes cités

Même si les autres problèmes cités ne constituent pas ici la variable d'intérêt, dès lors qu'une liste de « problèmes » est proposée aux répondants, il convient de situer la place donnée à la pauvreté parmi les autres problèmes possibles, qui peuvent d'ailleurs être objectivement très liés à la pauvreté, voire en constituer une dimension (c'est notamment le cas des problèmes d'hygiène et de maladies infectieuses). De plus, l'analyse du classement des problèmes invite à examiner si les groupes de pays entrevus quant aux réponses sur la pauvreté ont une attitude commune sur les autres problèmes, ce qui permettrait de distinguer des groupes cohérents dont il faudra ensuite dégager les principales caractéristiques.

Le point de départ est d'observer la fréquence des réponses à ces « autres problèmes », à côté de la pauvreté, en observant par ailleurs les réponses concernant l'importance du problème dans le monde. Comme nous l'avons fait pour la pauvreté, nous avons calculé un score moyen par pays, compris entre un et trois, un correspondant à une absence de citation du problème considéré, et trois à une citation systématique de celui-ci.

Tableau 2. Statistiques descriptives concernant les scores moyens par autres problèmes mondiaux cités (hors pauvreté) sur l'ensemble des pays de l'échantillon

Les problèmes considérés comme les plus importants à l'échelle du monde

	Effectif	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Pauvreté	44	2,12	2,78	2,4851	0,15401
Discrimination h/f	44	1,06	1,66	1,2870	0,13062
Hygiène	44	1,22	1,82	1,4702	0,14157
Éducation	44	1,09	1,67	1,3451	0,13799
Pollution	44	1,11	2,18	1,4239	0,21203

Note : moyenne des moyennes par pays – tous les pays ont le même poids.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Comme nous l'avons noté, les plus forts scores calculés sur l'ensemble de l'échantillon, qu'il s'agisse du principal problème à l'échelle mondiale, sont obtenus par la pauvreté, avec un écart type relativement élevé qui suggère de fortes disparités dans les réponses données. À l'opposé, les discriminations contre les femmes sont le problème le moins souvent évoqué à l'échelle mondiale.

Pour explorer les différences entre pays, on pouvait s'en tenir à une liste de scores (*cf.* Annexe, tableau 1), difficilement interprétables. Nous avons dans un premier temps regroupé les pays par grandes aires géographiques. Malgré la première impression qui se dégageait de la liste des pays en fonction de la seule variable *pover-tyscore*, il semble bien qu'il y ait une certaine cohérence au sein d'aires géographiques, et donc culturelles, parfois religieuses, quand l'ensemble des jugements est pris en compte).

La pollution apparaît ainsi plus fréquemment citée comme un des problèmes mondiaux les plus importants, surtout dans les zones plus riches telles que l'Europe (citée en 2^e ou en 3^e) ou l'Amérique du Nord, mais également en Asie. Dans les pays africains, en revanche, la pollution est nettement moins citée que la pauvreté (citée en 1), les problèmes sanitaires (2), l'éducation (3)

ou la discrimination (4). À l'inverse, l'éducation n'est pas citée comme un problème prioritaire dans les zones où elle est le plus développée, tels que les pays européens.

Tableau 3. Scores moyens et ordre d'importance des différents problèmes cités par aire géographique

	Pauvreté		Discriminations		Hygiène		Éducation		Pollution	
	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang	Score	Rang
Afrique subsaharienne	2,387	1	1,370	4	1,608	2	1,444	3	1,207	5
Amérique du Nord et Australie	2,387	1	1,203	5	1,654	2	1,373	4	1,389	3
Amérique Latine	2,573	1	1,309	5	1,413	2	1,394	3	1,327	4
Asie du Sud Est	2,555	1	1,280	5	1,341	4	1,420	2	1,411	3
Europe de l'Est	2,557	1	1,213	4	1,553	2	1,197	5	1,490	3
Europe du Nord	2,426	1	1,326	4	1,392	3	1,272	5	1,589	2
Europe du Sud	2,609	1	1,299	4	1,531	2	1,222	5	1,342	3
Proche Orient	2,640	1	1,161	4	1,470	2	1,303	5	1,429	3

Note : Moyenne des moyennes par pays – tous les pays ont le même poids.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

1.3. Une extension de son jugement au-delà de son propre pays ?

Toute une littérature (voir notamment Forsé et Parodi, 2010) invite à analyser les différentes échelles mobilisées dans les jugements de justice, la question étant de savoir si l'on juge les problèmes du monde à l'aune de ses propres problèmes et plus généralement à l'aune des problèmes que l'on perçoit dans son propre pays. On observe en effet, de manière générale, une corrélation, au niveau macrosocial, entre les problèmes cités à l'échelle du pays et les problèmes cités à l'échelle du globe, sachant que cette corrélation est loin d'être parfaite notamment pour le fait de citer la pauvreté. Une telle relation semble indiquer un lien important, du moins au niveau macrosocial (sur la base des scores moyens par pays) entre micro justice – entendu comme ce qu'on perçoit comme un problème pour soi-même et ici dans son propre pays – et macro justice – entendu comme ce qu'on perçoit comme un problème à l'échelle du globe. L'analyse des jugements sur les problèmes de son propre pays et le croisement avec les jugements portés sur le monde (tableaux 4 et 5) confirment l'existence d'une forte corrélation.

Tableau 4. Distribution des jugements sur son propre pays

Les problèmes considérés comme les plus importants dans son propre pays

	Effectif	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Pauvreté	44	1,40	2,86	2,3498	0,34342
Discrimination h/f	44	1,02	1,92	1,2853	0,16971
Hygiène	44	1,06	1,86	1,3543	0,20483
Éducation	44	1,15	1,95	1,5135	0,18461
Pollution	44	1,09	2,66	1,5194	0,37370

Note : moyenne des moyennes par pays – tous les pays ont le même poids.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Au-delà de ces corrélations observées en moyenne entre jugements sur son propre pays et sur le monde, dans l'ensemble des pays, il existe des situations contrastées. Par exemple, en ce qui concerne la discrimination faite aux femmes, aux États-Unis ou en Australie, le problème a été peu cité aux deux niveaux de justice (pour soi – dans son propre pays, pour les autres – au niveau mondial), tandis que dans les pays d'Afrique (Éthiopie, Mali), d'Asie (Inde, Malaisie), et le Mexique, les répondants ont eu tendance à citer davantage que les autres ce problème pour leur propre pays ainsi que pour le monde en général. Au contraire, les scores moyens aux deux niveaux de justice apparaissent plus déconnectés dans d'autres pays. Au Japon, par exemple, alors que cet enjeu est considéré – comme un problème important à l'échelle nationale, il est par contraste moins important que d'autres problèmes à l'échelle du monde. Le contraire est observé pour un pays comme la Malaisie, qui place le problème des discriminations faite à l'encontre des femmes sur un plan plus important à l'échelle de la planète qu'à l'échelle nationale.

Tableau 5. Corrélations au niveau pays entre le niveau pays et le niveau monde des problèmes cités comme les plus importants

Corrélations entre niveau pays et niveau mondial

	r (Pearson)	Sig.
Pauvreté	0,614	0,000
Discrimination	0,622	0,000
Santé	0,614	0,000
Éducation	0,771	0,000
Pollution	0,705	0,000

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Pour confirmer la pertinence d'une lecture par aires de ces deux types de jugements, et éventuellement essayer d'élaborer une typologie plus satisfaisante, nous avons réalisé une classification ascendante hiérarchique en fonction des profils de réponse de chaque pays sur l'ensemble des jugements explorés par WVS, soit sur dix variables : les cinq variables score correspondant à l'importance donnée à chaque problème proposé au niveau mondial, puis les cinq variables équivalentes au niveau national³.

À l'issue de la classification, des aires géographiques se dégagent, (malgré quelques pays atypiques qui seront mentionnés) et qui s'avèrent proches dans leur jugement sur la hiérarchie des problèmes qui se posent à la fois dans le monde et au sein même des pays (le dendrogramme est présenté en Annexe, graphique 2). Sans doute, parallèlement à un effet de micro-justice, ces réponses peuvent revêtir une connotation différente selon les pays. Ainsi, les pays où les répondants sont le plus sensibles à la question des problèmes sanitaires et des maladies infectieuses se révèlent être d'une part, les pays anglo-saxons comme les États-Unis et le Canada, d'autre part des pays d'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud, Burkina Faso, Rwanda, Zambie), ainsi que des pays d'Europe de l'Est comme la Roumanie et la Bulgarie. Les réponses revêtent donc des réalités très différentes : alors que les pays africains sont très concernés par ces questions du fait de la situation sanitaire de leur pays (l'Afrique du Sud et la Zambie sont par exemple touchés de façon endémique par le Sida), dans les pays plus développés comme les États-Unis et le Canada, cette préoccupation renvoie sans doute à une attention très forte portée à l'hygiène.

L'analyse des corrélations entre le fait de mettre en avant la pauvreté et les caractéristiques des pays devrait permettre de mieux comprendre ces premières observations.

2. Quelles sont les caractéristiques des pays les plus sensibles à la pauvreté ?

Cette analyse préliminaire révèle des différences entre pays qui restent à interpréter : elles ne permettent pas de trancher entre une

3. Pour des raisons de données manquantes, l'Espagne et les États-Unis n'ont pas été pris en compte dans cette analyse.

explication culturaliste (ou historique) et une explication moderniste. Une exploration plus systématique intégrant un certain nombre des caractéristiques macroéconomiques, sociales et culturelles des pays a donc été engagée.

2.1. Caractéristiques « objectives » des pays et sensibilité à la pauvreté

Nous avons introduit dans notre analyse un certain nombre de variables exprimant la richesse économique objective du pays : PIB en parité de pouvoir d'achat (2005), taux d'individus en dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour (variable *abspoverty*), Indice de développement humain (idh), ampleur des inégalités de revenus (coefficient de Gini) ; nous avons également intégré des variables pouvant exprimer des différences de nature plus culturelle : l'espérance de scolarisation, l'index de démocratie⁴, la consultation de la presse écrite la semaine précédant l'enquête. Parmi toutes ces variables, seul le PIB du pays s'avère corrélé (négativement) avec la variable *povertyscore* (de manière modérée, et au seuil de 5 %), alors qu'aucune des autres variables ne l'est (cf. graphique 1 ci-après). Une première conclusion est donc que plus le pays est riche, moins la pauvreté est citée comme le problème le plus important au niveau mondial. Les travaux sur les jugements portés sur les inégalités à l'échelle mondiale montrent également que celles-ci sont d'autant moins dénoncées comme trop grandes que les pays sont riches (cf. notamment Hadler, 2005).

Cependant, cette variable PIB est évidemment corrélée à un certain nombre des autres caractéristiques des pays prises en compte (cf. tableau 6).

4. L'index de démocratie correspond à un index de 1 à 100 tel qu'il a été mesuré par Pippa Norris dans le Democracy Cross-National Dataset of 2009 accessible sur le site Internet suivant : <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Data/Data.htm>.

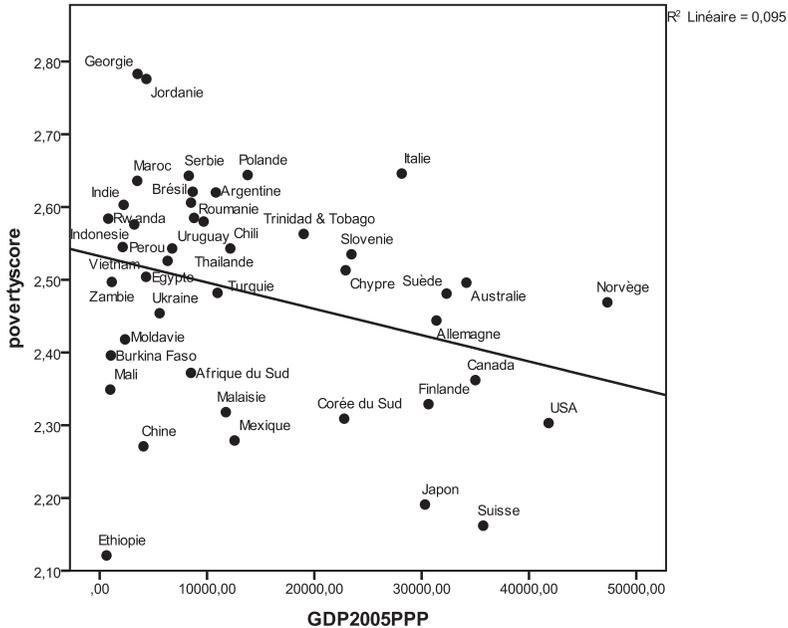
Tableau 6. Corrélations au niveau pays entre « poverty score », PIB et autres variables macrosociales objectives (les chiffres en gras indiquent les corrélations significatives, et le chiffre porté sous les coefficients de corrélation le niveau de significativité).

	povertyscore	gdp2005	gdp2005ppp	abspoverity	schexpect	gini	idh	indexdemo	newspaper
povertyscore	1,0000								
gdp2005	-0,3609	1,0000							
	0,0161								
gdp2005ppp	-0,3077	0,9541	1,0000						
	0,0447	0,0000							
abspoverity	-0,0732	-0,5412	-0,6470	1,0000					
	0,6411	0,0001	0,0000						
schexpect	-0,0162	0,6463	0,7772	-0,8479	1,0000				
	0,9190	0,0000	0,0000	0,0000					
Gini	0,0840	-0,3779	-0,4258	0,3268	-0,3532	1,0000			
	0,5967	0,0105	0,0035	0,0284	0,0202				
Idh	0,0353	0,6781	0,7741	-0,9240	0,8975	-0,3187	1,0000		
	0,8201	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0329			
indexdemo	0,0345	0,6138	0,7055	-0,6090	0,7818	-0,2173	0,7589	1,0000	
	0,8417	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,1900	0,0000		
newspaper	-0,2734	0,7298	0,7800	-0,6401	0,6480	-0,4540	0,7171	0,6841	1,0000
	0,0725	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0020	0,0000	0,0000	

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Ainsi, le PIB est négativement corrélé à l'indicateur de pauvreté absolue (« abspoverty » – pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de 2 dollars par jour), positivement corrélé avec l'espérance de scolarisation (« schexpect »), négativement corrélé avec l'ampleur des inégalités de revenus (« Gini ») ; le PIB est aussi positivement corrélé avec l'indice de développement humain (« idh »), positivement corrélé avec l'indicateur de démocratie (« indexdemo ») et positivement corrélé avec le pourcentage de personnes qui déclarent lire les journaux (« newspapers »). On peut donc se demander si c'est la richesse objective du pays qui joue le plus sur la perception de la pauvreté, en tant que telle, ou bien par le biais de l'une ou l'autre de ces caractéristiques.

Graphique 1. Relation linéaire entre PIB (PPP 2005) et importance de la pauvreté



Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

2.2. Caractéristiques subjectives et sensibilité à la pauvreté

Face à ce constat d'une plus grande sensibilité des pays les moins riches à la pauvreté dans le monde, qui ne permet pas de trancher avec certitude entre l'une ou l'autre des deux grandes hypothèses émises précédemment – piste culturaliste (ou historique) et piste

moderniste –, il convenait d'élargir l'analyse. Nous l'avons fait en prenant en compte d'autres variables d'opinions ou d'attitudes (au-delà des variables économiques et sociales) : le fait de se déclarer « citoyen du monde », l'index de « post-matérialisme »⁵, le fait de donner plus/moins de poids à l'État dans les politiques de redistribution. Dans la mesure où les valeurs de ces variables s'avéraient elles-mêmes corrélées au PIB (cf. Annexes, tableau 2), nous avons raisonné en distinguant trois grandes tranches de PIB (cf. tableau ci-après).

La littérature existante (Lübker essentiellement) invitait en effet à explorer les effets des variables macro selon le niveau de PIB. Nous avons distingué 3 zones de PIB (en parité de pouvoir d'achat) : les pays très riches (plus de 27 000 dollars) avec des pays européens comme l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne, ainsi que les pays de l'Europe du Nord, et des pays anglo-saxons comme le Canada, l'Australie ainsi que le Japon. Un second groupe (entre 8 000 et 27 000 dollars PPP), plus hétérogène, comprend les pays de l'Europe centrale et orientale, certains pays d'Amérique Latine (Chili, Mexique...), la Malaisie, l'Afrique du Sud... Enfin, les pays les plus pauvres (moins de 8 000 dollars PPP) sont avant tout les pays africains, certains pays asiatiques (le Vietnam, l'Inde...), de l'Amérique Latine (Guatemala, Argentine...) et du Proche Orient.

On observe que dans les pays les plus riches, l'index moyen de post-matérialisme est plus élevé, conformément à ce qu'en dit la littérature (Inglehart, 1997) ; on a également, en moyenne, tendance à se percevoir plus souvent comme « citoyen du monde », et à considérer davantage qu'il est de la responsabilité des individus de se prendre en charge (et non à l'État). Ces tendances sont inversées dans les pays les plus pauvres.

5. Cet indice est inspiré par les travaux d'Inglehart, et cherche à évaluer dans quelle mesure une société met l'emphase sur des biens matériels (préoccupation envers la croissance, la sécurité, la sécurité de l'emploi) ou post-matérialistes (préoccupations liées à la qualité de la vie, la participation sociale et démocratique et l'environnement). Voir, pour la version la plus récente Inglehart, R. (1997) *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Countries*. Princeton: Princeton University Press. La mesure utilisée dans le WVS est un index construit à partir d'une batterie de questions liées à l'éducation des enfants, les valeurs liées au travail, la priorité que le répondant donne à son propre pays, son évaluation des institutions démocratiques et les préoccupations liées à l'environnement. Voir <http://www.iccr-international.org/foresight/docs/monitoring/Attitudes/Materialism-Post%20Materialism%20Index.pdf>

Tableau 7. Scores moyens d'attitudes des pays, ventilés par niveau de PIB

Groupe de PIB		N	Mini- mum	Maxi- mum	Moy- enne	Écart type
Moins de 8 000\$	<i>Je me vois comme un citoyen du monde</i>	24 965	1	4	1,94	0,871
	<i>Index de post matérialisme</i>	27 076	0	5	1,76	1,1
	<i>Plus de responsabilité pour le gouvernement</i>	28 307	1	10	4,7	3,024
De 8 000\$ à 27 000\$	<i>Je me vois comme un citoyen du monde</i>	20 039	1	4	2	0,824
	<i>Index de post matérialisme</i>	19 336	0	5	1,96	1,14
	<i>Plus de responsabilité pour le gouvernement</i>	20 471	1	10	4,77	2,948
Plus de 27 000\$	<i>Je me vois comme un citoyen du monde</i>	13 645	1	4	2,08	0,812
	<i>Index de post matérialisme</i>	13 707	0	5	2,49	1,217
	<i>Plus de responsabilité pour le gouvernement</i>	14 200	1	10	5,35	2,585

Note : Pour « plus de responsabilité pour le gouvernement », plus la valeur est élevée, plus on donne de poids à l'individu et moins au gouvernement.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Mais des tendances différentes par aires culturelles apparaissent également, sachant, on l'a vu, que les représentations des problèmes du monde (et la place qu'y occupe la pauvreté) varient selon les aires. Rappelons qu'on peut distinguer, d'une part, des zones, fort différentes, où la pauvreté apparaît dans une moindre mesure comme un problème prioritaire – l'Afrique subsaharienne, l'Amérique du Nord et l'Europe du Nord –, et d'autres où les répondants sont plus sensibles à cette question – le Proche Orient, l'Amérique du Sud et l'Europe de l'Est. Cette particularité des pays post-communistes rejoint les constats faits par Hadler (2005) concernant les jugements, en l'occurrence particulièrement critiques, de ces pays concernant les inégalités mondiales.

Cet auteur invitait à tenir compte de l'obédience religieuse, mesurée comme la religion majoritaire du pays. Mais de fait, sur nos données, cette caractéristique ne semble pas différencier significativement les pays, malgré quand même certaines oppositions intéressantes : les pays catholiques et orthodoxes se montrent plus sensibles à la pauvreté (ce qui là encore rejoint les constats de Hadler), par rapport aux pays à obédience protestante (moins sensibles); encore plus nette est le contraste entre les pays bouddhistes (peu sensibles) et hindouistes (très sensibles). Néanmoins, une *Anova* (analyse de variance) révèle qu'il n'y a pas de différence statistiquement significative de la perception de la

pauvreté comme problème mondial selon la religion majoritaire dans le pays.

Pour en revenir aux relations entre ces attitudes et les aires géographiques en tant que telles, et bien qu'il y ait évidemment une certaine colinéarité entre les aires et les niveaux de richesse (cf. les PIB moyens par zones, sachant qu'il y a une variété importante au sein de chaque groupe), on peut noter que c'est en Europe de l'Est (surtout) et en Amérique du Sud ainsi qu'en Europe du Nord que l'on se dit en moyenne « citoyen du monde », alors que c'est en Afrique subsaharienne et en Asie que l'on se situe le moins souvent dans cette problématique. On retrouve une valeur élevée de l'indice « post-matérialisme » en Europe et en Amérique du Nord, alors que l'Europe de l'Est se situe une fois de plus à l'opposé, avec cette fois l'Afrique subsaharienne. Enfin, concernant l'opinion sur la redistribution et le rôle de l'État, les partisans les plus nets d'un rôle fort pour l'État sont à nouveau l'Europe de l'Est et l'Amérique du Sud, mais aussi l'Europe du Sud, l'Afrique et le Proche Orient, s'opposant ainsi à la fois à l'Amérique du Nord, à l'Europe du Nord et à l'Asie.

Tableau 8. Attitudes par aires géographiques

Aire	Moyenne			
	« Je me vois comme un citoyen du monde »	Index de post-matérialisme	Plus de responsabilité pour le gouvernement	PIB (PPP)
Afrique subsaharienne	1,75	1,84	4,89	3141
Amérique du Sud	2,08	1,9	4,52	8694
Asie du Sud Est	1,73	1,88	5,67	5966
Europe de l'Est	2,24	1,78	4,55	10135
Proche-Orient	2,03	1,97	4,73	5336
Europe du Nord	2,07	2,64	5,83	36754
Europe du Sud	2,02	2,48	4,61	25530
Amérique du Nord + Australie	1,97	2,39	5,93	37001

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Avant de conclure qu'un modèle unique (par aire ou par niveau de richesse) est à même d'expliquer la perception de la pauvreté dans le monde, il convient de se demander si les relations observées au niveau macrosocial s'observent aussi au niveau microsocial,

pouvant donc produire dans ce cas des effets d'agrégation au niveau pays. L'analyse au niveau macro ne permettant pas de trancher entre les deux thèses exposées en introduction, une analyse au niveau micro est en effet nécessaire. La partie suivante sera donc consacrée à l'analyse des effets des variables microsociales sur les jugements (ici le fait de considérer la pauvreté comme le problème du monde le plus important), tout en tenant compte dans un second temps des spécificités nationales (analyse multiniveaux).

3. L'influence des variables individuelles sur la sensibilité à la pauvreté

Les scores moyens des pays résultent évidemment des opinions et attitudes des individus qui les composent. Et au niveau individuel comme sur l'ensemble des pays, tout un ensemble de variables subjectives, telles que l'indice de post-matérialisme, les attitudes face à la redistribution, le fait de se sentir citoyen du monde, s'avèrent corrélées avec la perception de la pauvreté comme problème important à l'échelle mondiale. Ainsi les attitudes face à la redistribution sont-elles modérément corrélées avec la perception de l'importance de la pauvreté à l'échelle du monde : plus en moyenne, dans un pays, on pense que c'est aux individus de prendre la responsabilité de leur sort, moins on est, en moyenne, porté à dénoncer la pauvreté comme un enjeu essentiel, à la fois à l'échelle du monde et dans son propre pays. Également, le fait de se sentir, dans un pays (et en moyenne) « citoyen du monde » est significativement et positivement corrélé au fait de percevoir la pauvreté comme un problème mondial important⁶.

On peut faire l'hypothèse que les jugements portés sur le monde, s'ils sont marqués par le contexte macrosocial, économique et idéologique, dans lequel évoluent les individus, sont aussi affectés par la position qu'ils occupent dans la hiérarchie sociale (situation économique, niveau d'instruction, sexe et âge...) ainsi que par un ensemble de valeurs. Toute une littérature, que ce soit en psychologie sociale ou en sciences politiques (*cf.* notamment Kluegel et Smith, 1986 ; Hadler, 2005 ; Janmaat, 2011), ainsi

6. Mais cette corrélation est très faible, le caractère significatif s'expliquant vraisemblablement par le nombre très important d'observations.

que, récemment, en sociologie (Forsé et Galland, 2011) montre qu'un certain nombre de régularités existent concernant les jugements de justice et les représentations du monde. Ainsi, quels que soient les pays, les « dominants » (les plus diplômés par exemple) prônent davantage la responsabilité individuelle et défendent moins le recours à l'État⁷ ; une position sociale élevée est aussi associée à une plus grande tolérance des inégalités. On invoque pour rendre compte de ces constats des explications de type cognitif – elles percevraient davantage le monde comme juste –, influencées en cela par des considérations de type « *self-interest* » – ces personnes bien placées sur l'échelle sociale défendent de fait l'ordre existant. Ceci contredirait une autre veine défendant au contraire l'effet dit « libérateur » de l'éducation, cette dernière apportant aux personnes des connaissances leur permettant de prendre du recul par rapport à l'ordre social, voire de le contester (Duru-Bellat et Tenret, 2012), ou encore le modèle du « spectateur équitable » (éclairé par l'éducation et bénéficiant d'une situation avantageuse le rendant généreux, cf. Forsé et Parodi, 2010).

Tableau 9. Corrélations entre jugements sur la pauvreté et attitudes au niveau individuel

		Pauvreté dans son pays	Pauvreté dans le monde	« Je me vois comme un citoyen du monde »	Plus de responsabilité pour le gouvernement
Pauvreté dans son pays	Corrélation de Pearson	1			
	N	59780			
Pauvreté dans le monde	Corrélation de Pearson	,306***	1		
	N	57683	60069		
« Je me vois comme un citoyen du monde »	Corrélation de Pearson	,069***	,018***	1	
	N	54255	55722	59647	
Plus de responsabilité pour le gouvernement	Corrélation de Pearson	-,108***	-,081***	-,068***	1
	N	58316	58593	58435	65202

**. La corrélation est significative au niveau 0,001 (bilatéral).
Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

7. Notons néanmoins que sur le Brésil, E.Reis (2005) trouve que du moins dans certains pays pauvres, les élites sociales expliquent la pauvreté avant tout par le hasard (en l'occurrence la malchance).

Le croisement de toutes ces variables d'attitude avec un certain nombre de caractéristiques des personnes (niveau d'éducation absolu, relatif, classe sociale subjective...) donne des résultats convergents avec cette littérature (*cf.* Annexes, tableau 3). Ainsi, concernant la classe sociale subjective, plus on s'estime bien placé dans la hiérarchie sociale, moins on est sensible à la pauvreté (dans le monde et dans son propre pays) ; moins également on prône un rôle important pour l'État pour corriger les inégalités, même si par ailleurs on se sent plus souvent citoyen du monde et que l'on fait preuve de post-matérialisme à un degré plus intense. Le niveau d'éducation absolu est corrélé dans le même sens : les moins éduqués sont un peu plus sensibles à la pauvreté (chez eux et dans le monde), et plus favorables à la redistribution, même si l'éducation n'affecte pas le fait de se sentir citoyen du monde.

Pourtant, on pouvait faire l'hypothèse que les personnes instruites étaient de fait mieux informées sur l'état du monde, ne serait-ce que de par une lecture plus fréquente de la presse (la relation est très marquée). Les chiffres bruts montrent en fait que les individus qui déclarent lire la presse mettent moins souvent la pauvreté dans le monde et dans leur pays en tête des problèmes. Le fait que les diplômés occupent en moyenne des positions sociales plus élevées semble donc l'emporter sur les connaissances apportées par l'éducation. L'effet « libérateur » de l'éducation, souvent postulé, serait donc minoré par rapport à l'effet « reproducteur » de cette dernière, découlant de la position sociale qu'elle permet d'acquérir⁸. Comme déjà observé dans d'autres recherches (Duru-Bellat et Tenret, 2009), les effets de l'éducation seraient donc souvent ambivalents.

Pour tenter de démêler, au niveau individuel, l'impact de ces différentes variables, un modèle de régression linéaire réalisé sur l'ensemble des pays a été estimé. Il montre que l'âge influe positivement sur le classement de la pauvreté comme problème mondial, tandis que le revenu individuel (mesuré en déciles) influe négativement (les moins rémunérés citant plus souvent la pauvreté). Les moins diplômés ont tendance à citer la pauvreté plus fréquemment

8. Il est de plus possible que le niveau d'éducation, tout comme d'ailleurs celui des différentes attitudes, ne soit pas linéaire mais plutôt curvilinéaire comme le montrent les analyses de Hadler (2005).

que les plus diplômés. L'introduction de variables subjectives révèle, comme au niveau macrosocial, un impact positif du fait de citer la pauvreté comme problème le plus important dans son pays. Plus les individus citent la pauvreté comme problème très important dans leur propre pays, plus ils ont tendance à la mentionner aussi au niveau global. En revanche, le fait de se sentir citoyen du monde n'affecte pas significativement les représentations, contrairement au niveau macrosocial. La significativité du diplôme disparaît également lorsque sont introduites les variables subjectives (en partie parce que ces variables sont liées au diplôme), et la qualité du modèle augmente. Signalons que le sexe n'est significatif dans aucun de ces modèles⁹.

Si l'on tient compte de plus de l'orientation politique (toutes choses égales par ailleurs), les personnes les plus proches de la gauche pointent davantage la pauvreté dans le monde ; de même concernant les personnes qui se disent religieuses (opposées à celles se déclarant sans religion) ; mais cette dernière variable cesse de jouer significativement quand on tient compte de l'attitude par rapport à la redistribution : quand on estime que l'individu est responsable de son sort, on a tendance à moins mettre en avant la pauvreté dans le monde comme un problème important.

9. Les femmes donnent toujours un rang un peu plus important à la discrimination homme-femme, dans le monde et au sein de leur propre pays, et un poids très légèrement plus fort aux problèmes sanitaires et infectieux.

Tableau 10. Régression linéaire du score d'importance donné à la pauvreté au niveau mondial sur les variables individuelles

Paramètres		Coefficient standardisé (Stb)	Coefficient(b)	Ecart-type
Constante		0	2,10069	0,02498
Age	Âge	0,03760***	0,00182	0,00024730
Décile de revenu	Décile de revenu	-0,01681**	-0,00581	0,00184
Sexe	Réf: homme	Ns	0,00405	0,00786
Diplôme	Réf. University level, with degree			
	No formal education	Ns	-0,01614	0,01911
	Incomplete primary	Ns	0,00034363	0,01823
	Complete primary	0,01705**	0,04001	0,01502
	Incomplete secondary (voc/tech)	Ns	0,02055	0,01726
	Complete secondary (voc/tech)	0,01894**	0,03873	0,01343
	Incomplete secondary (univ)	Ns	0,00920	0,01753
	Complete secondary (univ)	Ns	-0,00221	0,01362
	University without degree	Ns	-0,01088	0,01739
Personne religieuse		Ns	-0,01286	0,00871
Positionnement politique	1:gauche ; 10:droite	-0,02351***	-0,00767	0,00165
Pauvreté dans son pays	Pauvreté citée comme problème dans son propre pays	0.23951***	0,17582	0,00369
Citoyen du monde	1:non, 4:oui	Ns	0,00142	0,00480
Redistribution	1 : État ; 10 : individus	-0,03202***	-0,00887	0,00142

Le pourcentage de variance expliquée est faible notamment du faible nombre de modalités (3) de la variable dépendante retenue.

$R^2 = 6,4\%$.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Notons que lorsqu'on retire de l'analyse le jugement sur la pauvreté dans son propre pays, restent associées significativement à la perception des inégalités mondiales les variables âge, revenu, diplôme, échelle politique, redistribution, tandis que la religion ou le fait de se sentir citoyen du monde restent sans effet.

Si donc il se confirme que le modèle du *self-interest* semble décidément prévaloir sur celui du « spectateur équitable », il faut noter que le pouvoir explicatif de ce modèle expliquant le fait de mettre en avant la pauvreté comme problème mondial numéro un par les seules variables objectives est très faible (0,5 %). Ce pouvoir explicatif monte à 0,8 % quand on tient compte des attitudes, et à 6,4 % quand on intègre le jugement sur la pauvreté dans son propre pays, ce qui à nouveau appuie la thèse du *self-interest*.

L'analyse précédente ayant néanmoins montré l'intérêt de raisonner par groupes homogènes de niveaux de PIB nous avons réalisé des analyses séparées par groupes de pays. Celles-ci révèlent que parmi les pays les plus riches (ceux dont le PIB est supérieur à 27 000 dollars), l'effet du diplôme apparaît significatif, avec toujours une tendance des moins diplômés à mettre davantage en avant la pauvreté ; toutes choses égales par ailleurs ; le revenu ne joue pas, tandis que l'âge (dans un sens positif), la religion et l'orientation politique exercent le même type d'influence que dans les modèles précédents, avec au total 3 % de la variance expliquée. Les variables partisanes (vote) et idéologiques semblent les plus influentes.

Par contraste, dans les pays dont le PIB est inférieur à 8 000 dollars, on explique 10 % de la variance ; le diplôme joue moins alors que le revenu exerce dans ce cas une influence significative ; pour le reste, les effets de l'orientation politique et de la religion sont analogues ; surtout, le fait de citer la pauvreté comme problème le plus important dans son pays apparaît plus influent dans cette tranche de pays. Il semble bien qu'on soit face à deux modèles « explicatifs » légèrement différents : dans les pays riches, ce seraient des raisons idéologiques qui font qu'on est sensible à la pauvreté dans le monde, alors que dans les pays pauvres ce serait tout simplement et avant tout le fait d'être soi-même dans un pays pauvre.

L'estimation de ces modèles par aires (non présentés ici) fait apparaître quelques nuances. Dans l'aire regroupant l'Amérique du Nord et l'Australie, le fait de se déclarer religieux est associé

positivement à la priorisation de la pauvreté comme problème mondial (alors que dans d'autres aires, en Amérique Latine et en Europe de l'Est, cette caractéristique joue dans l'autre sens). On remarque aussi qu'alors que le positionnement sur l'échelle politique joue quand on travaille sur l'ensemble des pays, ceci ne vaut qu'en Afrique ou en Asie, alors que cette relation n'est pas significative en Amérique latine et en Europe de l'est, peut-être du fait d'un climat global plus propice à ce jugement dans ces deux aires. Concernant l'impact du niveau d'éducation, il s'avère positif en Afrique (les plus éduqués sont plus sensibles à la pauvreté mondiale, la thèse du spectateur équitable ou de l'effet libérateur de l'éducation ayant ici quelque pertinence) ; par contraste, la thèse du *self interest* semble plus valable en Amérique du Nord et en Asie. Enfin, l'attitude par rapport à la redistribution est fortement associée à la sensibilité à la pauvreté mondiale en Amérique du Nord, en Europe du Nord et de l'Est, ainsi qu'en Afrique (ceux qui valorisent le plus la responsabilité individuelle sont moins sensibles à la pauvreté), alors qu'elle ne l'est pas en Asie et en Amérique latine.

Au total, on peut noter comme spécificité des aires le fait qu'aucune variable d'attitude ne semble associée à la sensibilité à la pauvreté en Amérique latine (ou jouent seulement les variables de position), alors qu'à l'inverse, presque aucune des variables ne semble impliquée en Europe du Nord, peut-être du fait d'un relatif consensus culturel.

Il reste à examiner si ces différences observées au niveau micro sont susceptibles, par agrégation, d'engendrer au niveau macro des effets de composition tels qu'il n'y aurait, au-delà, aucun effet spécifique aux pays considérés.

4. Une modélisation multi-niveaux des jugements sur la pauvreté

Pour ce faire et départager ainsi ce qui se joue (éventuellement) spécifiquement au niveau pays *versus* au niveau individuel, des modèles multi-niveaux ont été estimés.

Une première réponse est apportée par l'examen des variances : la variance entre pays s'avère nettement plus faible que la variance inter-individuelle (le rapport est de 1 à 30), ce qui conforte le thèse

selon laquelle les spécificités des pays ont relativement peu d'impact par rapport aux caractéristiques personnelles.

L'introduction des variables individuelles (diplôme, âge, sexe, revenu, religion, positionnement politique, échelle de redistribution et sentiment d'être citoyen du monde) et des aires permet d'expliquer un peu moins de 7 % de la variance inter-pays et moins de 1 % de la variance intra pays. Le signe et la significativité des coefficients confirment les résultats précédents : la propension à citer la pauvreté comme problème mondial le plus important augmente avec l'âge, mais diminue avec le niveau de diplôme, le revenu. Les personnes se situant à gauche sur l'échelle politique proposée et celles qui se déclarent favorables à une redistribution étatique sont également significativement plus portées à citer la pauvreté comme problème mondial le plus important. Parmi les aires introduites, au niveau macro, les habitants d'Afrique subsaharienne et d'Amérique du Nord/Australie se distinguent significativement des habitants d'Europe de l'Est par le fait qu'ils ont moins souvent cité la pauvreté comme le problème mondial le plus important à leurs yeux, ce qui confirme les résultats bruts par aires trouvés précédemment.

L'introduction de la variable « poverty country » (le fait de citer la pauvreté comme problème le plus important dans son propre pays) permet d'augmenter sensiblement le pouvoir explicatif du modèle, puisque celui-ci parvient alors à expliquer un peu moins de 30 % de la variance inter-pays et 8,5 % de la variance intra pays. L'effet de cette dernière variable, positif, est également plus marqué que toutes les autres variables introduites au niveau individuel. Ainsi, lorsque les enquêtés ont cité la pauvreté comme problème important dans leur propre pays, ils ont été nombreux à mentionner la pauvreté comme problème important dans le monde, ce qui peut renvoyer tant à un effet de questionnaire qu'à une sensibilité plus marquée pour la pauvreté, quelle que soit l'échelle retenue. Lorsque cette variable est introduite, l'effet des aires est diminué¹⁰.

10. Des modèles (non présentés ici) expliquant « poverty country » montrent qu'il existe un fort effet des aires (les aires où l'on se montre le moins sensible à la pauvreté dans propre pays, par référence à l'Europe de l'Est, étant l'Europe du Nord et le reste de l'Europe, l'Asie et l'Afrique sub-saharienne).

Introduit dans des modèles distincts, le PIB ne joue pas significativement sur le classement de la pauvreté comme problème principal, mais le sens du coefficient est négatif. Quand il est introduit avec les aires, son effet s'avère négatif et significatif, ce qui signifie qu'au sein d'une même aire géographique, plus un pays est riche, moins la préoccupation pour la pauvreté en tant que problème mondial est importante. Néanmoins, cet effet disparaît quand la variable « *povertycountry* » est introduite. Cela signifie qu'au niveau macro, l'effet négatif du PIB est un effet de composition : dans les pays pauvres, les individus pauvres sont par définition nombreux et individuellement ils sont plus sensibles à la pauvreté. Les résultats suggèrent qu'il s'agit d'une sensibilité générale à la pauvreté, à la fois pour son propre pays et pour le monde.

Enfin, dans un modèle non présenté ici, on trouve un impact négatif de l'index de post-matérialisme, à richesse et à aire géographique donnée.

Tableau 11. Modélisation linéaire multiniveaux de l'échelle « poverty score »

Paramètres	Modèle A (vide)	Modèle B	Modèle C
Effets fixes			
Constante	2,465***/2,471***	2,532***	2,480***
Variables individuelles			
Age		0,016***	0,009*
Sexe (réf. Homme)		ns	ns
Diplôme (réf. University level, with degree)			
Complete secondaryschool (voc)		0,046**	0,028*
Complete secondaryschool (univ)		ns	ns
Complete primaryschool		0,061***	0,035*
Incompletesecondaryschool (voc)		ns	ns
Incompletesecondaryschool (univ)		ns	ns
Incompleteprimaryschool		0,040*	ns
No formaleducation		0,080***	0,059**
Universitylevel, withoutdegree		ns	-0,042*
Décile de revenu		-0,018***	-0,011*
Personne religieuse		ns	ns
Positionnement politique (1:gauche; 10:droite)		-0,019***	-0,015***
Échelle de redistribution (1:État; 10:individu)		-0,037***	-0,018***
Citoyen du monde (1:non; 4:oui)		ns	-0,009*
Pauvreté citée comme problème dans son pays			0,235***
Variables pays			
Aire (réf. Europe de l'Est)			
Afrique subsaharienne		-0,202*	-0,116+
Amérique du Nord et Australie		-0,163+	ns
Amérique latine		ns	ns
Asie		ns	ns
Europe du Nord		ns	ns
Europe sauf Nord et Est		ns	ns
Proche Orient, Maroc et Turquie		ns	ns
Effets aléatoires			
Niveau 2 : variance interpays	0,0204/0,0204	0,0190	0,0144
Niveau 1 : variance intrapays	0,6033/0,6001	0,6000	0,5493
Pourcentage de variance interpays expliquée		6,86%	29,4%*
Pourcentage de variance intrapays expliquée		0,55%	8,46%
-2logL	87468,9/83363,0	87371,9	80314,0
Nombre de pays	38/37	38	37
Nombre d'individus	37440/35765	37440	35765

*p<0,05, +p<0,10

**p<0,01,

***p<0,001,

Entre parenthèses sont indiqués les écarts types

* Parts de variance expliquée calculées à partir du modèle vide correspondant (non présenté ici).

5. Conclusion

Au-delà des limites des indicateurs¹¹ et des données mobilisées (en particulier le fait de travailler sur un classement des problèmes, ainsi que le risque de sur-représentation des individus les plus aisés dans les pays pauvres), ces résultats appuient plutôt la piste « moderniste » : il est en effet difficile de dégager des spécificités culturelles découlant de l'histoire ou des contextes socio-économiques ou politiques, et les différences entre pays apparaissent plutôt comme la résultante d'effets de composition, assortis d'un effet de la richesse du pays. Même si de toute évidence ces jugements sur la pauvreté ne peuvent être lus comme exprimant des jugements de justice (puisqu'il faut distinguer la connaissance des inégalités et leur évaluation, les perceptions et les valeurs), il est tentant de rapprocher ces premiers constats des études analysant spécifiquement les jugements sur les inégalités. Des chercheurs comme Hadler (2005) ou Gijsberts (2002) soutiennent plutôt cette piste « moderniste », en soulignant qu'en-deçà d'un impact de la richesse des pays, on fait avant tout face à des effets de composition.

Avec toutefois deux nuances : tout d'abord, une certaine spécificité est reconnue pour les pays post-communistes, particulièrement sensibles aux inégalités et à la pauvreté, toutes choses égales par ailleurs (mais avec une évolution rapide). En outre, l'impact d'autres facteurs restent largement à explorer, comme le type d'État-providence auquel on a affaire ou les idéologies prévalent dans le pays notamment la prégnance de la méritocratie ou encore le fait, lié, de considérer les inégalités comme nécessaires à la prospérité (Hadler, 2005). Ceci rappelle que le jugement porté sur les inégalités et sans doute de même sur la pauvreté n'est pas sans lien avec la manière dont on les explique, par le mérite ou par la paresse, sachant qu'en la matière les effets pays semblent plus marqués. Il conviendrait donc de caractériser plus finement les pays et leurs cultures à cet égard (Duru-Bellat et Tenret, 2012).

Enfin, il convient de se poser la question du « *so what ?* ». Si cette question de la perception des inégalités et spécifiquement de la pauvreté à l'échelle de la planète, très rarement explorée, peut

11. En particulier, l'indice de post-matérialisme d'Inglehart a fait l'objet de critiques parfois vives ; cf. Davis D., Davenport C., 1999, Assessing the validity of the post materialism index, *The American Political Science Review* 93, 3: 649-664.

être considérée comme pertinente, c'est qu'on peut faire l'hypothèse que ses incidences politiques ne sont pas minces : non seulement la perception que l'on a de la globalisation – comme un danger ou un atout –, mais aussi l'adhésion aux politiques de redistribution internationale (ou encore, mais c'est encore plus hypothétique, certains comportements politiques) sont vraisemblablement liées à la perception que l'on se fait de l'importance de la pauvreté et de l'ampleur des inégalités mondiales et de la manière dont on les explique.

Références bibliographiques

- Arts Wil & Gelissen John 2001, Welfare States, Solidarity and Justice Principles : Does the Type Really Matter ? *ActaSociologica*, 2001, 44 (4), pp. 283-299.
- Chauvel Louis, 2006, Tolérance et résistance aux inégalités, in Lagrange Hugues (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Paris, PUF, pp. 23-66.
- Duru-Bellat, Marie, and Elise Tenret. 2009. « L'emprise de la méritocratie scolaire: quelle légitimité ? », *Revue Française de Sociologie*, 50 (2), pp. 229-258.
- Duru-Bellat Marie & Tenret Elise, 2012, Who does believe in meritocracy? Individual and contextual sources of variation, *Comparative Education Review* (à paraître).
- Forsé Michel & Parodi Maxime, 2010, *Une théorie empirique de la justice sociale*, Paris, Hermann.
- Forsé Michel & Galland Olivier (eds), 2011, *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Paris, Colin.
- Gijsberts Mérove, 2002, The legitimation of Income Inequality in State-socialist and Market Societies, *ActaSociologica*, 45 (4), pp. 269-285.
- Klueget James & Smith Eliot, 1986, *Beliefs About Inequality. Americans' Views of What Is and What Ought to Be*, New York, Aldine de Gruyter.
- Hadler Markus, 2005, Why Do People Accept Different Income Ratios ? *ActaSociologica*, 48, pp. 131-154.
- Inglehart, Ronald, 1997, *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Countries*. Princeton: University Press.
- Inglehart Ronald, Welzel Chris, 2005, *Modernization, Cultural Change and Democracy : The Human development Sequence*, Cambridge : Cambridge University Press.

- Janmaat Germ., 2011, « Subjective inequality : a review of international comparative studies on people's views about inequality », *ActaSociologica* (à paraître).
- Lübker Malte, 2004, Globalization and perceptions of social inequality, WP n°32, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office, Geneva.
- Mandle Jon, 2006, *Global Justice*, Cambridge, Polity.
- Olson Joan, 1997, Perceptions of Global Inequality : A Call for Research *Social Justice Research*, 10 (1), pp. 39-62.
- Reis Elisa & Moore Mick (eds), 2005, *Elite perceptions of poverty and inequality*, Londres, Zed Books.
- Wilkinson Richard, 2005, *The Impact of Inequality; How to Make Sick Societies Healthier*, Londres, Penguin Books.

Annexes

Graphique 1. Inégalités jugées trop grandes/pauvreté comme problème mondial le plus important

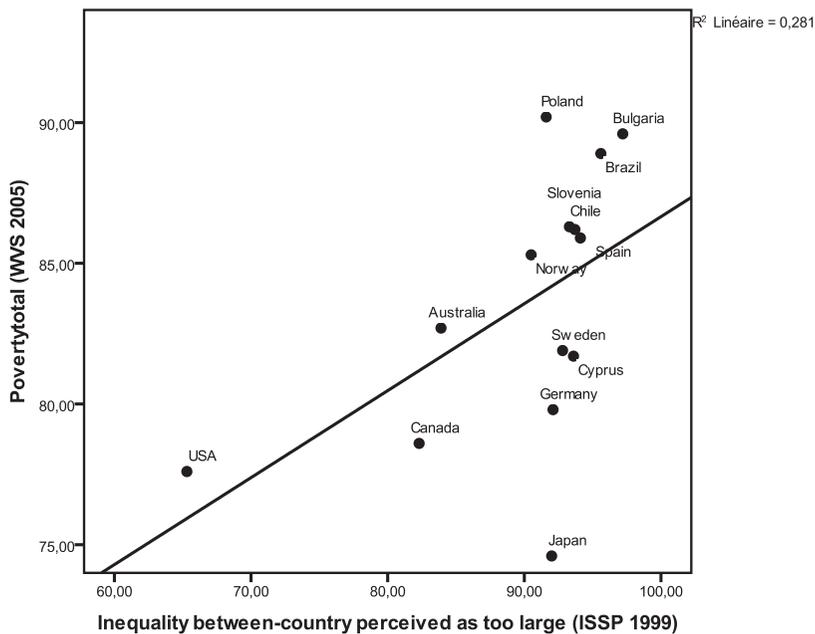


Tableau A1. Scores moyens par pays de citation des autres problèmes que la pauvreté comme problème le plus important

Pays	discriminationscore	sanitationscore	educationscore	pollutionscore
Pérou	1,312	1,216	1,540	1,422
Mexique	1,612	1,235	1,417	1,476
Turquie	1,257	1,236	1,667	1,357
Inde	1,490	1,247	1,455	1,229
Vietnam	1,394	1,268	1,349	1,444
Suisse	1,388	1,318	1,545	1,591
Suède	1,349	1,339	1,336	1,506
Andorre	1,426	1,350	1,212	1,342
Japon	1,099	1,352	1,233	2,184
Corée du Sud	1,134	1,359	1,092	2,108
Georgie	1,107	1,368	1,249	1,505
Indonésie	1,177	1,377	1,526	1,350
Thaïlande	1,270	1,378	1,386	1,440
Norvège	1,319	1,389	1,166	1,658
Chine	1,186	1,397	1,602	1,559
Uruguay	1,395	1,402	1,379	1,270
Allemagne	1,275	1,422	1,500	1,368
Chili	1,344	1,427	1,350	1,344
Brésil	1,309	1,434	1,366	1,306
Jordanie	1,264	1,436	1,238	1,288
Finlande	1,309	1,447	1,315	1,604
Slovénie	1,216	1,461	1,225	1,574
Ukraine	1,174	1,468	1,116	1,800
Trinidad & Tobago	1,277	1,476	1,318	1,363
Serbie	1,261	1,485	1,246	1,384
Mali	1,476	1,489	1,449	1,272
Malaisie	1,664	1,493	1,191	1,338
Australie	1,168	1,501	1,324	1,520
Egypte	1,058	1,503	1,368	1,569
Argentine	1,214	1,521	1,408	1,255
Éthiopie	1,526	1,527	1,610	1,235
Pologne	1,222	1,529	1,116	1,481
Maroc	1,204	1,569	1,359	1,252
Moldavie	1,303	1,575	1,241	1,464
Italie	1,233	1,578	1,190	1,361
Zambie	1,360	1,631	1,409	1,113
Canada	1,279	1,643	1,352	1,372
Rwanda	1,195	1,657	1,376	1,194
Burkina Faso	1,319	1,659	1,462	1,189
Chypre	1,239	1,665	1,263	1,323
Bulgarie	1,147	1,674	1,174	1,403
Roumanie	1,171	1,681	1,263	1,325
Afrique du Sud	1,344	1,687	1,360	1,238
USA	1,161	1,819	1,442	1,275

Les données étaient manquantes pour les quatre pays suivants : Ghana, Guatemala, Espagne et Taïwan.

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Graphique. Dendrogramme de la classification ascendante hiérarchique

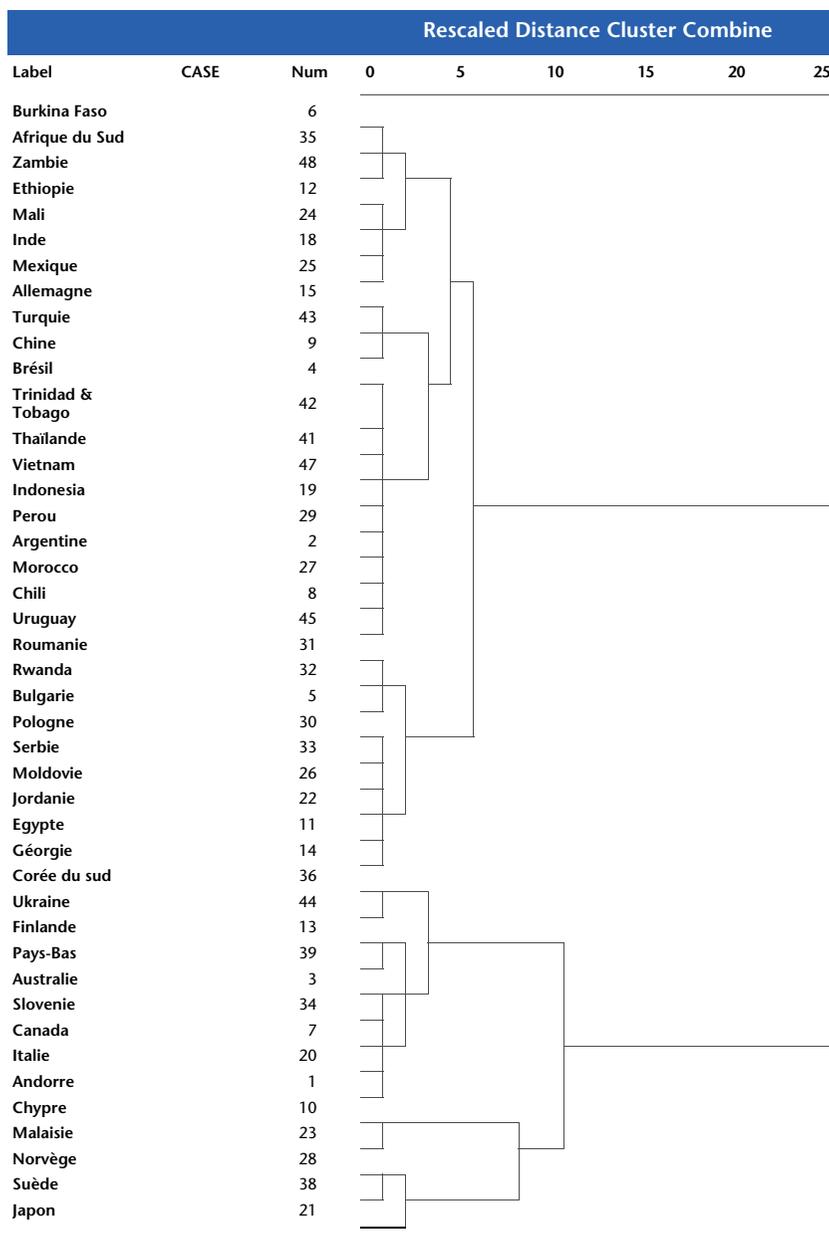


Tableau A2. Répartition des pays ayant participé à l'enquête WVS par aires géographiques définies avant et après classification

Aire	Pays dans la classification <i>ex ante</i>	Pays dans la classification <i>ex post</i> (après classification ascendante hiérarchique)
Afrique subsaharienne	Éthiopie, Mali, Afrique du Sud, Zambie, Burkina Faso, Rwanda	Éthiopie, Mali, Afrique du Sud, Zambie, Burkina Faso
Amérique du Sud	Pérou, Argentine, Uruguay, Chili, Mexique, Brésil	Pérou, Argentine, Uruguay, Chili
Asie	Thaïlande, Vietnam, Indonésie, Chine, Inde, Indonésie, Corée du Sud	Thaïlande, Vietnam, Indonésie
Europe de l'Est	Roumanie, Bulgarie, Pologne, Serbie, Moldavie, Ukraine	Roumanie, Bulgarie, Pologne, Serbie, Moldavie
Proche Orient	Égypte, Jordanie, Maroc, Turquie	Égypte, Jordanie
Europe du Nord	Norvège, Suède, Finlande	Norvège, Suède, Finlande
Europe sauf Nord et Est	Italie, Chypre, Andorre, Allemagne, Suisse	Italie, Chypre, Andorre
Monde anglo-saxon	Canada, Australie, États-Unis	Canada et Australie

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Tableau A3. Corrélations au niveau pays entre PIB et autres variables macrosociales subjectives

		Povertyscore	Povetryscore	indexpostmat	Redistribution	Worldcitizen	GDP2005
povertyscore	Corrélation de Pearson	1	,614**	-,189	-,400**	-,396**	-,363*
	Sig. (bilatérale)		,000	,220	,007	,009	,015
	N	44	43	44	44	43	44
povetryscore	Corrélation de Pearson	,614**	1	-,360*	-,323*	-,430**	-,594**
	Sig. (bilatérale)	,000		,016	,032	,004	,000
	N	43	44	44	44	42	43
indexpostmat	Corrélation de Pearson	-,189	-,360	1	,409**	,172	,691**
	Sig. (bilatérale)	,220	,016		,004	,258	,000
	N	44	44	48	48	45	47
redistribution	Corrélation de Pearson	-,400*	-,323*	,409**	1	,395**	,279
	Sig. (bilatérale)	,007	,032	,004		,007	,058
	N	44	44	48	48	45	47
Worldcitizen	Corrélation de Pearson	-,396**	-,430**	,172	,395**	1	,041
	Sig. (bilatérale)	,009	,004	,258	,007		,788
	N	43	42	45	45	45	45
GDP2005	Corrélation de Pearson	-,363*	-,594**	,691**	,279	,041	1
	Sig. (bilatérale)	,015	,000	,000	,058	,788	
	N	44	43	47	47	45	47

* La corrélation est significative au niveau 0,05 (bilatéral).

** La corrélation est significative au niveau 0,01 (bilatéral).

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

Tableau A4. Statistiques descriptives Attitudes/caractéristiques personnelles

Social class (subjective)	"I see myself as a world citizen"		Post-Materialist index 12-item		Government more responsibility		poverty		povertyc	
	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type	Moyenne	Ecart type
Upper class	1,71	,801	2,09	1,183	5,41	3,153	2,3768	,84339	2,1176	,86675
Upper middle class	1,91	,804	2,15	1,211	5,28	2,860	2,4215	,80163	2,2403	,76353
Lower middle class	2,00	,828	2,02	1,189	4,84	2,798	2,4780	,77769	2,3645	,85761
Working class	2,08	,859	1,94	1,167	4,76	2,896	2,5125	,75743	2,4248	,84778
Lower class	2,00	,883	1,75	1,136	4,41	2,965	2,5586	,73534	2,5101	,91694
Highest educational level attained	Statistiques descriptives									
No formal education	2,01	,953	1,60	1,111	4,08	3,018	2,5310	,76840	2,4978	,78244
Incomplete primary school	2,05	,896	1,72	1,124	4,50	2,986	2,5387	,75346	2,4807	,79809
Complete primary school	2,02	,844	1,88	1,135	4,73	2,896	2,5339	,74764	2,4136	,82530
Incomplete secondary school: Technical/ vocational type	1,95	,786	2,03	1,113	5,07	2,889	2,4955	,77643	2,3953	,83546
Complete secondary school: technical/ vocational type	2,03	,832	2,03	1,146	5,14	2,895	2,4750	,77435	2,3653	,84035
Incomplete secondary school University-preparatory type	1,95	,831	1,98	1,179	5,03	2,979	2,4524	,78521	2,3799	,83115
Complete secondary school: University-preparatory type	2,01	,833	1,96	1,176	4,83	2,877	2,4456	,78291	2,3183	,85303
Some university-level education, without degree	1,93	,773	2,32	1,229	5,09	2,784	2,4307	,80566	2,3311	,84733
University - level education, with Degree	1,93	,808	2,32	1,263	5,09	2,741	2,4394	,79201	2,2726	,85625
Had read the press										
Used last week	1,97	,812	2,15	1,195	5,10	2,836	2,4571	,78218	2,2822	,86235
Not used last week	2,03	,869	1,82	1,155	4,60	2,933	2,5079	,76748	2,4799	,79151

Source : WVS 2005 (calcul des auteurs).

LES REPRÉSENTATIONS DE LA COHÉSION SOCIALE DANS CINQ PAYS EUROPÉENS

TRAITS COMMUNS ET DIFFÉRENCES¹

Caroline Guibet Lafaye et Annick Kieffer

CNRS, Centre Maurice Halbwachs

En nous appuyant sur la quatrième édition de l'*European Social Survey* (2008), nous avons mis en évidence des représentations typiques de la cohésion sociale analogues dans cinq pays européens (Espagne, France, Grande-Bretagne, Pologne et Suisse). Nous montrons comment ces représentations caractéristiques de la cohésion façonnent les attitudes individuelles ainsi que les représentations morales des individus concernant la société dans son ensemble ainsi que des dimensions comme le mérite, la justice sociale, les fonctions de l'État. Nous procédons en justifiant, dans un premier temps, le choix de ces pays et le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre recherche. Nous esquissons ensuite ces représentations typologiques de la cohésion pour finalement identifier les différences nationales affectant ces représentations. L'analyse permet notamment de montrer que les préoccupations des citoyens relatives à la cohésion sociale et à sa permanence sont largement partagées en Europe, y compris dans des pays de tradition sociale variée et entrés dans l'Union européenne à des dates fort différentes.

Mots clés : Cohésion, Solidarité, Justice sociale, État social, Europe.

Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, les dirigeants de l'Union européenne ont décidé que les réformes économiques et sociales devaient s'inscrire dans une « stratégie positive qui combine la compétitivité et la cohésion sociale », en conformité toutefois avec le modèle social européen, caractérisé par des systèmes de protection sociale développés. L'Union « s'est [donc] fixée un nouvel objectif stratégique pour les dix prochaines

1. Nous remercions Mylène Rouzaud-Cornabas pour sa précieuse collaboration à l'analyse des données de la Grande-Bretagne et ses éclairantes suggestions.

années : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (sommet de Lisbonne, mars 2000). Vingt indicateurs ont été sélectionnés, par le Conseil de l'Europe, pour évaluer la cohésion sociale : équité dans les revenus, dans l'accès au travail, la santé, le logement, égalité de reconnaissance entre les sexes et entre origine culturelle et ethnique, dignité des personnes âgées, suffisance des revenus, du niveau d'éducation, mobilité sociale, participation aux élections, engagement des collectivités publiques, des entreprises, des citoyens, des familles, confiance, liens sociaux, connaissance partagée, perception/satisfaction, valeurs de tolérance et respect d'autrui. Cette conception politique de la cohésion sociale vise à mesurer une réalité jugée objective. Elle répond étroitement, voire exclusivement, aux objectifs formulés par le Conseil de l'Europe sans que cette méthodologie n'ait tenu compte de la façon dont les citoyens percevaient la cohésion sociale.

Prenant résolument nos distances avec cette approche objectiviste, nous avons choisi de mettre en évidence les représentations spécifiques de la cohésion sociale dans plusieurs pays européens et de restituer le point de vue des citoyens sur des dimensions principales de la cohésion sociale. Aux antipodes de la démarche adoptée dans le « Guide méthodologique d'élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale » du Conseil de l'Europe, de type « *top-down* » et qui repose sur une conception *a priori* de la cohésion, nous avons fait surgir celle-ci de l'appréciation de divers aspects du fonctionnement social par les citoyens. Nous identifions des représentations individuelles typiques de la cohésion sociale dans cinq pays européens et dégageons leur spécificité à la lumière de leurs caractéristiques nationales.

Au plan empirique, l'intérêt de cette démarche consiste à restituer le point de vue des citoyens sur les dimensions qui sont au principe des conceptions de la cohésion sociale. En particulier, nous déterminerons si les institutions de l'État social constituent, pour les habitants de chacun des pays sélectionnés, une instance de régulation majeure de la cohésion sociale dans le cadre national.

Du point de vue de l'analyse des représentations, nous montrerons le rôle décisif des conceptions de la cohésion sociale sur les

attitudes à l'égard de la méritocratie, de la solidarité interindividuelle, des effets de l'immigration sur la culture et sur la qualité de vie dans le pays, du coût des aides sociales sur l'économie nationale et sur les entreprises (*i.e.* de la « porosité » aux arguments libéraux), de la justice et de l'équité sociales. L'une des hypothèses fortes de cette recherche est que les représentations typiques de la cohésion sociale façonnent les attitudes individuelles ainsi que les représentations morales et celles que les individus se forgent concernant la société dans son ensemble. Nous verrons que ces représentations typiques de la cohésion ne permettent pas toujours d'anticiper les réponses à des questions sur la justice sociale, sur la nécessité de réduire les écarts de niveaux de vie dans le pays, etc.

D'un point de vue comparatif, cette démarche permettra de mettre en évidence les différences mais aussi les traits communs relatifs à des représentations typiques de la cohésion sociale. Elle permettra ainsi d'évaluer l'impact du contexte national sur les représentations typiques de cette dernière, d'une part, et leurs relations avec les représentations relatives aux domaines sociaux précédemment évoqués. Elle contribuera également à saisir les permanences et les spécificités nationales de pays européens quant à l'importance conférée, par leurs populations, aux institutions de l'État social – celles-ci constituant, comme nous le montrerons, un facteur majeur de la cohésion –, dans les représentations mises en évidence de celle-ci². Il s'agira également d'explicitier les raisons des spécificités nationales en matière de représentations de la cohésion sociale et de cerner, avec plus de nuance, l'effet des contextes nationaux sur ces représentations. L'analyse comparative contribuera enfin à élucider la constance et les variabilités nationales de l'incidence de ces représentations typiques sur les jugements, en matière de mérite individuel, de solidarité et d'équité, d'immigration, de libéralisme économique. Nous déterminerons comment s'expliquent ces corrélations et leurs variations, et sur quelles dimensions elles portent.

Cette perspective comparative permettra ultimement de procéder à une comparaison des formes et des degrés d'attachement à l'État social

2. L'intérêt que nous portons à l'inscription de ces représentations dans des contextes nationaux spécifiques explique que nous n'ayons pas réalisé de « moyenne européenne » sur les réponses aux variables que nous avons choisies de privilégier.

des cinq pays sélectionnés. Pour cela, nous analyserons l'appréciation des services de l'État social selon les représentations typologiques de la cohésion esquissées et selon les pays européens sélectionnés. Ainsi nous cernerons, en creux, l'ampleur de la pénétration, à l'échelle nationale, du souci pour les contraintes que font peser les services de l'État social sur l'économie nationale et sur les entreprises, c'est-à-dire la prégnance de l'argument libéral économique.

Pour répondre à ces interrogations, nous nous appuyons sur l'enquête *European Social Survey (ESS)* et mènerons ce travail d'analyse sur l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Pologne et la Suisse. Dans un premier temps, nous justifierons le choix de ces pays et le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre recherche. Nous esquisserons ensuite ces représentations typologiques de la cohésion sociale pour finalement identifier les différences nationales affectant ces représentations.

1. Orientations théoriques et choix de pays

Plusieurs raisons ont motivé le choix des quatre pays, outre la France : l'Espagne et la Suisse sont des États fédéraux pratiquant un pluralisme linguistique institutionnalisé. La Suisse, sans appartenir à l'Union européenne, entretient avec celle-ci des liens étroits. Elle hérite d'un régime d'institutions de solidarité intermédiaire entre le type bismarckien et le type libéral de l'État-providence, selon la terminologie d'Esping-Andersen. La charge fiscale y est faible, l'assurance santé est privée mais obligatoire. En Grande-Bretagne, la tradition libérale présente un socle historique avéré. En revanche, en Espagne la tradition de l'État social s'est instituée avant son éclosion dans l'hexagone mais ses réalisations y furent, durant de nombreuses décennies, moins amples. En France, les institutions de l'État reflètent un modèle étatique centralisé. L'État social y prend racine dans les réformes mises en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En Pologne, ancien pays communiste, les moyens de production étaient socialisés, la propriété privée réduite mais le pays a connu une évolution récente et mouvementée vers le libéralisme.

En tenant compte de cette diversité, nous montrerons si et comment la structure sociopolitique et historique des États influence les représentations et les interprétations de la cohésion

sociale. Le « nouvel institutionnalisme » (Powell et Di Maggio, 1991) suggère que les institutions influencent les perceptions, les normes, les points de vue, les intérêts et les actions des individus de façon profonde et radicale, les perceptions de ces derniers se reflétant dans la forme des arrangements institutionnels (Rothstein, 1998). Les attitudes de la population sont façonnées par les institutions existantes et les principes de justice incarnés par l'État social. Il s'agira donc, en suivant une démarche internaliste privilégiée par les tenants de l'analyse sociétale ou compréhensive, de mettre à l'épreuve l'hypothèse de l'influence des institutions sur la compréhension de la cohésion sociale, en tenant également compte de la spécificité des institutions sociales de ces cinq pays européens. Les types d'institution sociale de ces pays permettent-ils de prédire les représentations de la cohésion sociale que l'analyse contribue à dégager ?

S'agissant de la comparaison entre pays en fonction de leur modèle social, le travail de Gosta Esping-Andersen offre un apport majeur. Dans *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), Esping-Andersen a mis en évidence le rôle déterminant de la structure sociopolitique et historique sur les représentations de l'État-providence. Il distingue trois types d'État-providence : social-démocrate (correspondant aux pays scandinaves), conservateur-corporatiste (les pays d'Europe continentale) et libéral (les pays anglo-saxons). Ces trois types d'État social se spécifient selon des conceptions politiques relatives au rôle de la protection sociale et de la place conférée à l'État – à côté d'autres facteurs de protection sociale comme la famille, le marché, les associations – dans la réalisation du bien-être social des citoyens.

Dans un régime dit « libéral », l'État-providence est résiduel : les prestations d'assurance nationale sont réduites et les minima sociaux sont octroyés sous condition de ressources. Le régime social-démocrate de protection sociale confère, en revanche, une place cardinale au principe d'égalité pour assurer la cohésion, l'égalité et l'homogénéité des groupes sociaux par l'intermédiaire d'importants mécanismes de redistribution. Les droits sociaux y sont associés à la citoyenneté. Les prestations sociales sont attribuées de façon égalitaire et universelle, sans tenir compte des éventuelles contributions antérieures et notamment de l'emploi

qu'ont occupé les individus ou de leurs affiliations communautaires (famille, unité de travail, collectivité locale).

Un troisième type est offert par le régime « conservateur-corporatiste » de protection sociale, fondant cette dernière sur la situation individuelle dans l'emploi. Les droits sociaux sont associés au statut de salarié ainsi qu'à la situation familiale. En Europe, plusieurs groupes de pays s'inscrivent dans ce modèle. Les systèmes sociaux de certains d'entre eux reposent sur des assurances sociales et offrent des prestations minimales (type RMI en France), sous condition de ressources, financées par des recettes fiscales. Depuis la construction de cette typologie par Esping-Andersen, les frontières de l'Europe se sont élargies. La Pologne, comme les autres nouveaux pays membres de l'Union européenne notamment les pays d'Europe centrale et orientale, sont difficilement intégrables dans cette tripartition des régimes sociaux, du fait des phases historiques qu'ils ont traversées au cours du XX^e siècle.

La typologie établie par Esping-Andersen ne permettant pas de conférer une place réelle à des pays d'Europe du Sud comme l'Espagne ou d'Europe orientale comme la Pologne ni de prendre en compte la variété des institutions de l'État, en particulier dans le domaine social, nous avons pris le parti de nous en écarter. L'Espagne conjugue en effet les caractéristiques d'un pays au régime de protection sociale centralisé, mais présentant des formes de redistribution régionales ou fédéralisées, en particulier pour la santé. La situation actuelle de la Pologne exige de tenir compte des spécificités nationales et historiques de ce pays, c'est-à-dire du fait qu'à l'époque communiste prévalait un modèle universaliste de droits sociaux où le premier droit social garanti était l'emploi pour tous. Les autres droits sociaux (accès aux soins de santé, prestations familiales en espèce, services de prise en charge des enfants, pension d'invalidité et de retraite) étaient pris en charge par l'État bien que souvent mis en œuvre par les entreprises nationalisées. Les difficultés économiques rencontrées par la Pologne dans les années 1990, après la chute du mur de Berlin, et la pression d'institutions internationales comme le Fonds Monétaire International l'ont contrainte à privatiser une partie des systèmes de retraite et de santé, l'État se trouvant confiné à une intervention minimale destinée aux plus pauvres, conformément à un modèle libéral de protection sociale, notamment prôné par la Banque mondiale.

L'application de méthodes néolibérales a parfois suscité un rejet très vif qui ne doit pas être négligé. Ces étapes historiques interdi-sent de faire de la Pologne un pays « conservateur-corporatiste ».

Tenant compte de cette variété sociohistorique et institutionnelle des pays retenus, nous mettrons à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle la structure sociopolitique et historique ainsi que la tradition nationale existante, concernant les institutions de la solidarité, influencent – voire déterminent – les représentations et interprétations de la cohésion sociale. On s'interrogera ainsi sur l'incidence du passage d'une économie dirigée à une économie libérale en Pologne sur les représentations et les aspirations individuelles. L'expérience socialiste des répondants d'Europe centrale et de l'Est a-t-elle un effet sur leurs jugements relatifs à la cohésion sociale ? Vérifie-t-on, plus généralement, que les opinions publiques sont influencées par les structures sociales nationales de redistribution, en particulier lorsque l'on considère que la Grande-Bretagne incarne un modèle libéral, la Suisse un modèle corporatiste-conservateur, la France, un modèle centralisé de redistribution sociale et l'Espagne, partiellement aussi ? En somme, le modèle général de cohésion sociale existant chez les citoyens des sociétés occidentales est-il influencé par leur expérience économique (Cohn, White, Sanders, 2000, p. 575) et leur histoire sociale ? Si tel n'était pas le cas, nous pourrions conclure à la robustesse des modèles de la cohésion sociale qui s'avèreraient communs à l'ensemble de l'Europe.

Afin d'en juger, nous exploiterons les données tirées des *European Social Surveys* (ESS), enquêtes qui se déroulent tous les deux ans depuis 2002. Nous nous intéresserons ici exclusivement à la vague 4 de l'enquête réalisée en 2008. Vingt pays participent au dispositif dont dix-neuf pays européens. L'échantillon est représentatif de la population âgée de 15 ans et plus. En France, 2 073 entretiens ont été réalisés, avec un taux de réponse de 49,4 %.

Les pays sélectionnés se distinguent par leur structure sociodémographique saisie ici par les caractéristiques socio-professionnelle, l'âge, le niveau de diplôme et l'origine migratoire que nous présentons en annexe (tableau A.1 ; voir aussi encadré 1). Afin d'appréhender le rôle des institutions de l'État social sur les représentations de la cohésion, nous avons en outre été attentives à la part des personnes employées dans le secteur public et au type d'agglomérations de résidence des populations.

Encadré 1. Présentation des cinq pays

Les structures sociales de la Grande-Bretagne, de la Suisse et de la France sont comparables (voir tableau A.1). Ces pays comptent plus de 30 % de catégories supérieures, part qui s'élève à 36 % en Suisse. Notons le faible taux d'ouvriers non qualifiés en Suisse. En revanche, la Pologne se distingue par un pourcentage élevé d'indépendants et d'ouvriers, qu'ils soient qualifiés ou peu qualifiés. L'Espagne présente un niveau plus faible de catégories supérieures et d'employés, une importance plus grande des indépendants et surtout un poids notable des ouvriers, et plus particulièrement des ouvriers peu qualifiés.

En accord avec le poids des salariés non qualifiés en Espagne et en Pologne, la majorité des répondants n'ont pas dépassé l'enseignement obligatoire.

La Grande-Bretagne est le pays qui compte le plus de diplômés du supérieur, suivi de la France. La Suisse se distingue par un niveau d'éducation élevé. La majorité des Suisses a suivi une formation professionnelle dans le secondaire, qui a débouché sur un certificat reconnu.

Le taux de répondants issus de l'immigration est très faible en Pologne et en Espagne, pays qui ont longtemps été des pays d'émigration. Il est le plus élevé en Suisse et est important en France et en Grande-Bretagne avec une structure qui diffère toutefois.

Concernant le type d'agglomération, les Espagnols, les Polonais et surtout les Suisses résident en majorité dans des villages ou des petites villes, les Britanniques dans des petites villes ou des banlieues, tandis que les Français se répartissent par tiers entre villages, villes moyennes, grandes villes (banlieues comprises).

2. Cinq représentations typiques de la cohésion sociale

2.1. Construction des *clusters*

Afin de reconstruire les représentations de la cohésion sociale qui émanent des réponses données par les enquêtés à l'ESS 2008, nous avons sélectionné un ensemble de variables qui, pour des raisons historiques et en référence à la tradition sociologique, exprimait le mieux un sens compréhensif de cette notion. Nous avons en particulier accordé un rôle décisif à la place de l'État dans la prise en charge collective de plusieurs groupes sociaux (les malades, les personnes âgées, les chômeurs, les individus dépendants) mais aussi à l'« homogénéité » sociale et culturelle, à la solidarité, à l'équité, au sentiment d'appartenance et au capital social, à la confiance en autrui et dans les institutions.

Pour identifier les représentations typiques de la cohésion sociale, nous avons privilégié l'appréciation de la responsabilité de l'État s'agissant de « garantir les soins médicaux adaptés aux malades », « un niveau de vie convenable aux personnes âgées », « un niveau de vie convenable aux chômeurs³ » ainsi qu'« un congé payé pour les gens qui doivent temporairement s'occuper de malades dans leur famille⁴ » (voir annexe 1). Ces quatre dimensions couvrent les domaines de la santé, de la vieillesse et donc partiellement des retraites, du chômage et de l'aide à la dépendance qui représentent des piliers de l'État-providence, tel qu'il a été conçu à son origine, en particulier par Beveridge. Le rôle fondateur de la solidarité, en matière de cohésion, a été souligné à l'origine de la réflexion sociologique par Durkheim (1893). Dans les sociétés industrialisées, les institutions de l'État – instance centrale de régulation – et, plus spécifiquement, de l'État social ont constitué des modes de régulation fondateurs de la cohésion sociale nationale (Rosanvallon, 1992). Pour notre part, nous parlerons de solidarité institutionnalisée plutôt que d'État social, dans la mesure où des pays comme l'Espagne et la Suisse ont des structures fédérales⁵ et pour autant que cette interdépendance objective entre les individus se distingue spécifiquement d'une autre forme de solidarité que l'on a coutume de désigner comme « chaude » ou solidarité interindividuelle.

Aux quatre variables retenues sur la responsabilité de l'État, nous avons associé deux variables reflétant l'appréciation des effets – positifs et négatifs – des aides sociales : « Les services et prestations sociales en France empêchent-elles que la pauvreté ne soit trop répandue ?⁶ » ; « rendent-ils les gens paresseux ? », ces effets pouvant strictement s'exprimer en termes d'accroissement ou de réduction de la cohésion sociale.

3. Nous avons retenu la variable soulignant la responsabilité de l'État, concernant le chômage, plutôt que la variable interrogeant sa responsabilité sur la question de « garantir un emploi à toute personne qui en veut un », en référence aux fondamentaux historiques du système d'aides sociales en Europe de l'Ouest (voir Beveridge cité par Rosanvallon (1992), p. 148).

4. Le choix de cette dernière variable fait écho aux critères de cohésion sociale, thématiques dans le *Guide Méthodologique d'Élaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale* (2005) du Conseil de l'Europe, parmi lesquels figure « l'engagement des familles ». Le *Guide* souligne qu'une « action réparatrice » peut être mise en place par l'État, pour préserver la qualité de vie des personnes âgées, avec une « prise en charge des personnes âgées dépendantes par la famille ». Les réponses à ces variables sont données sur une échelle de 1 à 10.

5. La notion d'État social ne peut en effet revêtir le même sens dans des pays fortement centralisés comme la France et dans des pays où la solidarité sociale est fondée sur des structures cantonales décentralisées comme en Suisse.

Nous avons enfin associé à ces questions une variable reflétant la propension individuelle à contribuer à ces aides : « Beaucoup de services et de prestations sociales sont financés par les impôts. Si le gouvernement devait choisir entre augmenter les impôts et consacrer plus d'argent aux services et prestations sociales ou, au contraire, diminuer les impôts et consacrer moins d'argent aux services et prestations sociales, que devrait-il choisir ? ⁷ ».

Encadré 2. La détermination des clusters

Nous avons mené, dans un premier temps, une analyse en composante principale pour chaque pays retenu dans cette étude à partir de quatre variables relatives à l'appréciation de la responsabilité de l'État, s'agissant de garantir la cohésion sociale, de deux variables qui expriment l'appréciation des effets des aides sociales. Une dernière a trait à l'engagement des individus à contribuer à ce financement par l'impôt. Chacune fournit l'appréciation des individus sur une échelle de 0 à 10. Puis nous avons complété cette analyse par une classification hiérarchique qui nous a permis d'établir le nombre optimal de types d'attitudes (clusters) à 5, selon la méthode de Ward de minimum de variance au sein de chaque *cluster*.

La caractérisation des types a été effectuée à partir des valeurs moyennes, prises par chaque variable, dans chacun des cinq pays considérés (voir tableau A.2). Ces types trouvent donc un sens avant tout par la structure des réponses (saisies par leurs valeurs moyennes), propres à chaque *cluster*, obtenu par cette méthode pour chaque pays. S'ils ne sont pas comparables terme à terme, ils présentent des traits communs ; c'est justement ce rapport entre spécificités et traits communs que nous interrogeons.

Quoique les individus aient répondu à des questions identiques dans chacun des pays retenus, il n'est pas certain qu'elles revêtent le même sens ni ne se voient reconnaître la même signification, selon les contextes nationaux et les pays d'appartenance des enquêtés. Les réponses à ces questions montrent que les Espagnols témoignent d'un attachement particulièrement marqué aux prérogatives de l'État en matière de santé ainsi que de niveau de vie des personnes âgées et des chômeurs (tableau 1). Ils sont plus nuancés face à l'assertion selon

6. On trouve un écho de cette variable dans le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), « Une nouvelle stratégie de cohésion sociale. Stratégie de cohésion sociale révisée », § 4, web : www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/RevisedStrategy_fr.pdf. Les réponses à ces variables s'ordonnent de 1 à 5.

7. Voir sur cette question le CDCS, § 20. Les réponses à ces variables sont échelonnées de 1 à 10.

laquelle les prestations sociales favoriseraient la paresse comme sur l'idée qu'elles limiteraient l'extension de la pauvreté, à l'instar des Polonais. La Suisse, en revanche, se singularise par son faible attachement au rôle de l'État – ancré sans doute dans l'histoire et les structures confédérales de ce pays – ainsi que par son scepticisme à l'égard des effets délétères attribués aux prestations sociales. La France présente des moyennes proches de la Suisse, alors que l'État y est depuis longtemps centralisé. On peut lire, dans ce résultat, une attitude plus critique à l'égard de ce dernier. Les Britanniques sont très favorables à une hausse des impôts et des prélèvements sociaux, finançant les prestations sociales, mais se montrent également très sensibles aux arguments libéraux décrivant les effets négatifs des prestations sociales. Si les institutions de l'État social en Grande-Bretagne ont ici un rôle explicatif, ce n'est donc que par défaut. Les Britanniques reconnaissent cependant, comme les Français et les Suisses, que ces prestations peuvent limiter la pauvreté.

Tableau 1. Scores attribués aux variables utilisées pour les types dans les 5 pays

Moyennes et écart-type

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Rôle de l'État					
Garantir un niveau de vie aux personnes âgées (1)	8,52 1,46	7,94 1,65	7,21 1,94	8,63 1,71	8,81 1,35
Garantir un niveau de vie aux chômeurs (1)	5,99 2,15	6,11 2,05	6,26 1,95	6,33 2,44	7,67 1,92
Garantir l'accès aux soins de santé (1)	8,74 1,46	8,01 1,73	7,64 1,98	8,90 1,56	8,93 1,31
Soutenir les familles s'occupant de parents malades (1)	7,13 2,08	7,14 2,03	6,07 2,40	7,65 2,22	8,08 1,75
Effets des prestations sociales					
limitation de l'expansion de la pauvreté (2)	2,39 0,87	2,38 0,99	2,37 0,81	2,84 0,97	2,76 1,09
incitation à la paresse (2)	2,39 0,99	2,77 1,22	3,12 1,06	2,80 1,05	2,96 1,14
Augmenter les prélèvements sociaux (1)					
	5,17 2,20	4,99 1,98	5,03 1,73	4,30 2,03	4,96 1,90

1) Score sur une échelle de 0 à 10.

2) Score sur une échelle de 1 à 5 (1= accord complet, 5 désaccord total).

Note: Dans ces calculs, les réponses « ne sait pas » sont mises à la valeur centrale, soit 5 ou 2.

Lecture: En Grande-Bretagne, le score moyen attribué par les enquêtés britanniques à la question du rôle de l'État pour garantir un niveau de vie aux personnes âgées est de 8,52 et de 7,21 pour les enquêtés suisses.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne.

Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Cet attachement – et les représentations de la cohésion sociale sous-jacentes – peuvent être mis en relation avec la confiance portée dans les institutions de l'État, en l'occurrence du Parlement ou de l'Assemblée nationale – seule variable pouvant être interrogée à partir de l'ESS. Bien que les structures parlementaires varient dans chacun des pays considérés, il apparaît que 71 % des personnes interrogées n'ont pas confiance dans leur Parlement en Pologne (11 % ont totalement confiance). Ces chiffres sont de 49 % (contre 31 %) en Grande-Bretagne, 44 % (et 31 %) en France, alors que 58 % des Suisses font totalement confiance à leur Parlement (contre 20 % qui n'ont pas du tout confiance) et 42 % des Espagnols (contre 30 %). Les institutions politiques ne bénéficient pas d'appréciations positives comparables à celles que peuvent recueillir les institutions sociales, en termes de désirabilité, dans chacun de ces pays.

Des différences notables concernant les attitudes à l'égard de la cohésion sociale apparaissent toutefois dans les cinq pays (tableau 2). Le sentiment religieux est quasi unanime en Pologne, minoritaire en Grande-Bretagne et en France. Ce phénomène se conjugue à un attachement aux traditions et aux valeurs qu'elles transmettent, fort en Pologne (69 % des répondants y sont attachés) mais également en Espagne (57 %), alors qu'il est faible en France (34 %).

En Grande-Bretagne et en France, près de la moitié des répondants sont très sensibles aux effets négatifs des prestations sociales sur la solidarité chaude, alors que la majorité des Espagnols nient ces effets.

Une majorité de Britanniques et de Français sont, pour leur part, sensibles au coût économique des prestations sociales à la différence des Polonais et des Suisses, plus sceptiques en la matière. Les Britanniques dénoncent également ses effets dirimants. En revanche, les Français et les Suisses expriment davantage leur désaccord avec ces points de vue négatifs.

Enfin plus de la moitié des enquêtés de chaque pays déclare accepter des différences de revenu pour récompenser le talent et l'effort, cette position étant particulièrement prononcée en Grande-Bretagne et en Pologne, où plus de 60 % des enquêtés le partagent. Les Espagnols sont quant à eux attachés à une société égalitaire s'agissant des niveaux de vie individuels. Là encore ce point de vue est majoritaire dans les cinq pays bien que plus faible, il est vrai, en Grande-Bretagne.

Tableau 2. Attitudes à l'égard de la cohésion sociale dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Sentiment religieux et tradition					
<i>Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?</i>					
oui	47	47	67	92	72
<i>Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille</i>					
comme moi	51	34	47	69	57
un peu comme moi	32	37	38	26	32
pas comme moi	17	30	15	5	11
Total	100	101	100	100	100
Solidarité chaude					
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres</i>					
Accord	49	49	44	44	34
Ni d'accord, ni pas d'accord	24	22	24	21	19
Désaccord	27	29	32	35	47
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille</i>					
Accord	49	53	37	46	21
Ni d'accord, ni pas d'accord	23	19	25	20	19
Désaccord	28	27	38	35	60
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
<i>Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie</i>					
Accord	52	52	36	29	41
Ni d'accord, ni pas d'accord	27	21	26	26	28
Désaccord	22	27	38	45	31
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges</i>					
Accord	51	58	36	41	49
Ni d'accord, ni pas d'accord	25	21	26	26	28
Désaccord	23	21	38	33	23
Total	100	100	100	100	100
<i>Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux</i>					
Accord	66	31	32	49	50
Ni d'accord, ni pas d'accord	20	24	23	24	24
Désaccord	14	45	45	27	26
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
<i>De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun</i>					
Accord	64	51	56	68	53
Ni d'accord, ni pas d'accord	16	14	20	16	23
Désaccord	20	33	24	17	25
Total	100	98	100	100	100
<i>Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles</i>					
Accord	51	60	66	65	81
Ni d'accord, ni pas d'accord	21	17	22	21	14
Désaccord	28	23	12	14	5
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 64 % des répondants britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 51 % des répondants français.

Champ : Ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne.
Source : European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

2.2. Des « maximalistes » aux libéraux

Par delà la comparaison de ces moyennes nationales, nous avons mené, pour chaque pays, des analyses en composantes principales *séparées* ainsi que des analyses de correspondances (dont nous ne reprendrons pas le détail ici). Selon nous, les représentations de la cohésion sociale s'inscrivent d'abord dans les configurations socioéconomiques et historiques propres à chacun des pays européens. Notre propos est donc de dégager, à partir de quelques exemples nationaux, les différences entre ces représentations mais aussi des valeurs partagées. Pour des raisons d'homogénéité, nous avons retenu, pour chaque pays, cinq types dans l'arborescence, issue de l'analyse en composante principale. Au sein de ces pays individuellement considérés, les types s'articulent, les uns aux autres, de façon analogue. La détermination de ces types s'inscrit dans une dialectique de similitude et de différences, celles-ci étant partiellement dues aux contextes nationaux. Les cinq types mis en évidence en France (Guibet Lafaye et Kieffer, 2012) émergent également en Espagne, en Grande-Bretagne, en Pologne et en Suisse. Ils ont chacun une importance relative différente (tableau 3).

Dans la mesure où les représentations de la cohésion sociale s'articulent entre elles de façon comparable, au sein de chaque pays, nous avons repris la dénomination des types utilisée pour le cas français. En effet, dans chacun des cinq pays, on peut, par exemple, identifier des maximalistes. L'analogie de la dénomination ne doit toutefois pas occulter le fait qu'être maximaliste en France ne revêt pas une signification identique au fait de se voir inclus dans le groupe des maximalistes en Grande-Bretagne. Les contextes nationaux ayant une incidence sur l'interprétation, par les citoyens, des responsabilités de l'État et de l'opportunité de la prégnance des institutions de l'État social sur la société, les maximalistes sont en France et en Suisse plus radicaux, en Grande-Bretagne plus modérés, comme le suggère la différence de niveau des moyennes des réponses concernant les variables pertinentes (voir tableau A.2). Néanmoins, dans chacun des espaces nationaux, les maximalistes désigneront ce groupe d'individus, hétérogène par leur nombre au plan national, qui exprime le plus l'importance du rôle de l'État social, dans la préservation et l'engendrement de la cohésion sociale. De même, les minimalistes sont, dans chaque pays, le type pour lequel les valeurs relatives à l'implication de

l'État, en matière de prise en charge des chômeurs, sont faibles alors qu'elles sont moyennes concernant sa responsabilité face à la santé et aux retraites. Enfin, les libéraux désignent le type pour lequel sont faibles les valeurs des variables, relatives à l'ensemble des actions et des responsabilités de l'État social, ainsi que concernant la propension individuelle à contribuer fiscalement à l'aide sociale. Plutôt que de nous engager dans une comparaison stricte des types *entre* les pays, nous avons été attentives à la logique interne de l'organisation de ces représentations de la cohésion sociale et à leur signification, *au sein* de chaque pays. Nous avons ainsi procédé à une analyse intranationale de ces représentations, pour chaque pays, ces diverses analyses étant présentées, de façon synthétique, dans un seul tableau (voir tableaux 4 à 8 et tableau A.2). De plus, les méthodes de sondage n'étant pas strictement les mêmes dans chaque espace national, nous n'envisagerons pas les données dans une comparaison directe des niveaux des chiffres mais porterons notre attention sur les structures des réponses, dans chaque pays, et à partir desquelles il est possible de mener des comparaisons entre ces derniers.

Lorsque l'on considère les représentations de la cohésion sociale en tant que telles, un premier groupe d'individus se dessine de façon particulièrement nette. Ces solidaristes dits « maximalistes⁸ » sont très favorables à la solidarité institutionnalisée. Ce type présente les moyennes les plus élevées sur l'ensemble des variables caractérisant la responsabilité de l'État et les moyennes les plus faibles sur les variables décrivant les effets délétères des aides sociales. Les maximalistes affichent une attitude extrêmement positive, nourrie à la fois par des convictions de principe, concernant les structures de l'État social, et par la prise en compte de ses bénéfiques. Ce groupe représente un idéal-type de la solidarité institutionnalisée offrant toujours des réponses très favorables à son égard, et niant ses limites ou ses effets potentiellement pervers.

Un deuxième groupe, les « solidaristes raisonnables », se distingue par un attachement à l'État social en général, *i.e.* selon un

8. La qualification que nous proposons de chaque type aurait pu se formuler dans d'autres termes. À ce stade du développement, elle peut susciter, chez le lecteur, des interrogations mais l'analyse ultérieure des attitudes de chaque profil, à l'égard des incidences de l'aide sociale, apportera une justification supplémentaire du choix de leur dénomination. Nous renvoyons à la justification de la dénomination des types dans un travail antérieur (Guibet Lafaye et Kieffer, 2012, p. xx).

éventail assez large de ses prérogatives, au nom de convictions morales ou de raisons de principe. En effet, d'une part, ces personnes ne considèrent pas, de façon spécifique, que les aides sociales aient des effets positifs sur la pauvreté et sont sceptiques quant à l'efficacité des institutions sociales, en matière de réduction des injustices sociales. Leur attitude s'agissant des responsabilités sociales de l'État émane d'une conception générale des fonctions de l'État, en tant que tel, et de la nature de l'organisation sociale. D'autre part, les « solidaristes raisonnables » ne se laissent pas convaincre par les arguments soulignant les effets désincitatifs et négatifs des aides sociales⁹. Ce groupe de solidaristes affiche donc un souci raisonnable pour les services et prestations sociales.

Un troisième type rassemble des individus favorables à une solidarité conditionnée (*i.e.* limitée) et fondée sur des besoins avérés. Ces répondants adhèrent à une conception de l'État social qui prend en charge la santé et les personnes âgées – c'est-à-dire la retraite. Ce groupe privilégie spécifiquement l'aide à ceux qui sont dans le besoin (malades, dépendants ou anciens) et en situation d'incapacité, ce qui se traduit par une attitude caractéristique, en l'occurrence négative, à l'égard des chômeurs d'une part et, positive, à l'égard de la solidarité familiale, d'autre part, qu'ils ont tendance à encourager. Les partisans de ce « solidarisme conditionnel » s'avèrent fortement convaincus par les phénomènes de désincitation touchant les chômeurs. Leur position très négative à l'égard des effets pervers de l'aide sociale justifie cet attachement à la conditionnalité des aides. Elle n'entame néanmoins pas la conviction que l'aide sociale réduit la pauvreté. Nous avons choisi d'identifier ce groupe comme celui des « solidaristes conditionnalistes » du fait d'une attitude caractérisée à l'égard des variables de la solidarité chaude et de la solidarité familiale, s'exprimant notamment en termes d'aide à la dépendance, et pour lesquelles ce type affiche des moyennes élevées sur ces variables. Ce groupe privilégie cette dernière forme de solidarité et semble concevoir les institutions de l'État social comme un relais de la solidarité familiale et comme un moyen de garantir un certain bien-être ainsi

9. Le qualificatif « raisonnable » vise ici à exprimer un souci large pour la justice sociale dont nous verrons qu'il motive une ouverture à la différence, une attitude de tolérance et une attention aux plus défavorisés.

qu'une autonomie à la famille. Les solidaristes conditionnalistes sont aussi des solidaristes « familialistes ¹⁰ ».

Le quatrième groupe est peu favorable à l'État social. Nous les nommerons « solidaristes minimalistes ». Comme les solidaristes raisonnables et les conditionnalistes, ces personnes sont attachées aux fondamentaux de l'État-providence, en l'occurrence la santé et la retraite, mais plus faiblement que les types précédents. Cette position s'expliquerait à la fois par une préoccupation relative à la réduction de la pauvreté et par la prise en considération de son coût. Ces individus sont « minimalistes » dans la mesure où leur attitude à l'égard de ces services est principalement orientée par une attention à la pauvreté plutôt que par une position de principe à l'égard de l'aide sociale. Le groupe des minimalistes se distingue également par une neutralité caractérisée s'agissant du financement des aides sociales et de leur poids sur l'économie, en somme, par une certaine perméabilité aux arguments libéraux (économiques). Son positionnement à l'égard de l'État social, qui traduit un solidarisme minimaliste, n'est donc motivé ni par des convictions de principe (que l'on trouvera du côté des libéraux) ni par des considérations conséquentialistes, en l'occurrence une prise en compte de son coût financier pour les individus ou la collectivité. Si l'on négligeait leur attitude à l'égard de la grande pauvreté, les solidaristes minimalistes pourraient être qualifiés de solidaristes « indifférents » car ils ne peuvent se prévaloir d'aucune attitude spécifique à l'égard de la justice sociale largement envisagée, *i.e.* incluant, comme nous le verrons par exemple, les discriminations sociales, ethniques ou de genre.¹¹

Se dessine enfin, de manière fort précise, le groupe des individus les plus défavorables à l'État social. Cette attitude – qualifiable de libérale, au sens francophone¹² – exprime à la fois une position de principe (*i.e.* la conviction que l'aide sociale a des effets désincitatifs), fondée sur des arguments conséquentialistes soulignant la

10. Nous avons préféré, pour des raisons de commodité de lecture, conserver exclusivement la qualification de conditionnalistes.

11. Dans cette mesure, nous aurions pu les qualifier de solidaristes « différencialistes », en référence au principe rawlsien de différence qui suggère que « les inégalités économiques et sociales doivent être telles qu'elles soient au plus grand bénéfice des plus désavantagés, dans la limite d'un juste principe d'épargne [...] » (Rawls, 1971, 341).

12. En référence à la conviction que l'État et les groupes privés ne doivent pas, par leur intervention, gêner le libre jeu de la concurrence entre les individus.

faible incidence de ces aides, en matière de réduction de la pauvreté. Ces libéraux doutent de l'efficacité de ces dernières et tendent à considérer que leurs effets négatifs supplantent leurs incidences positives.

Chacun des cinq types décrits représente donc des degrés d'attachement variables aux institutions de l'État social, ces variations s'expliquant notamment par la prise en compte des effets, positifs ou indésirables, de ces institutions (voir tableau A.2). L'analyse plus fine des représentations typiques de la cohésion sociale montre que celles qui privilégient le moins le rôle des institutions de l'État social, dans leur interprétation de la cohésion sociale (en l'occurrence celle des solidaristes conditionnalistes et des libéraux), sont aussi celles qui attachent le plus d'importance à l'homogénéité culturelle¹³ et aux traditions. À l'inverse, les types qui accordent une importance de premier plan aux institutions de l'État social comme facteur fondamental de la cohésion sociale (*i.e.* les types maximalistes et raisonnables) confèrent une importance moindre à l'homogénéité culturelle et aux traditions comme conditions de celle-ci.

Tableau 3. Distribution des types de représentation de la cohésion sociale dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Solidariste					
maximaliste	39	16	13	22	24
raisonnable	15	13	22	12	14
conditionnaliste	22	32	15	16	29
minimaliste	15	19	20	25	11
Libéral	4	15	21	7	4
Ne sait pas	5	4	10	19	19
Total	100	100	100	100	100

Lecture : les solidaristes maximalistes représentent 22% des répondants en Pologne.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

S'il fallait résumer en quelques mots ces caractéristiques, nous dirions que les maximalistes, à travers les cinq pays, représentent un idéal type de défense de la solidarité institutionnalisée. Les soli-

13. Au sens où ils auront tendance à considérer que « dans l'ensemble, la culture française est menacée [...] par la présence d'immigrés » (ESS).

daristes raisonnables sont attachés à la responsabilité de l'État à l'égard des personnes âgées, des soins de santé, des chômeurs ; les solidaristes conditionnalistes privilégient l'implication de l'État en matière de santé, de retraite et d'aide à la dépendance, manifestant ainsi une préférence pour la solidarité chaude sur la solidarité institutionnalisée. Les solidaristes minimalistes ont de cette dernière une conception limitée à la seule prise en charge de la santé et de la vieillesse, les libéraux privilégiant enfin une faible responsabilité de l'État en matière sociale.

C'est en Grande-Bretagne que les solidaristes maximalistes sont les plus nombreux (tableau 2). Ce type rassemble toutefois les maximalistes les moins radicaux des cinq pays, notamment pour ce qui concerne le rôle de l'État, comme garant du niveau de vie des chômeurs ou de congé payé, pour les gens qui doivent temporairement s'occuper de malades dans leur famille. Ils sont moins nombreux également que les autres à se prononcer en faveur d'une augmentation des prélèvements sociaux (score moyen de 5,8 à comparer au 6,4 pour la France et au 6,5 pour la Suisse, voir tableau A.2). Le type maximaliste est le moins représenté en France et en Suisse.

La Suisse se singularise par l'importance des solidaristes raisonnables. Dans ce pays, ils sont les moins attachés aux responsabilités de l'État à l'égard des personnes âgées, des chômeurs (tout comme les raisonnables britanniques) ou au soutien des familles qui s'occupent d'une personne malade. Ils sont les plus proches des solidaristes conditionnalistes.

Les solidaristes conditionnalistes représentent plus du tiers des répondants en France et en Espagne. Ce groupe est assez homogène dans les cinq pays considérés.

Les minimalistes dominent en Pologne, tandis que les libéraux sont les mieux représentés en Suisse suivis en cela de la France. On remarque que les libéraux polonais sont les plus opposés à l'augmentation des prélèvements sociaux.

Envisageons à présent tout d'abord les traits communs (*i.e.* les caractéristiques normatives communes) de ces représentations de la cohésion sociale ainsi que leurs différences dans les cinq pays. Dans un second temps, nous procéderons à une comparaison, dans chacun d'eux, de l'impact des représentations typiques de la cohésion sociale sur une certaine interprétation de la justice sociale

(l'égalité) et sur le coût des aides sociales, en tenant compte des caractéristiques socioéconomiques et sociodémographiques des individus. Ces deux lignes d'analyse contribueront à mettre en évidence des différences et des permanences, au sein de ces représentations de la cohésion sociale.

3. Des représentations convergentes mais variables de la cohésion sociale

3.1. Traits communs et cohérence des représentations typiques de la cohésion sociale

3.1.1. Les maximalistes

Dans tous les pays considérés, les maximalistes comprennent un peu moins d'actifs, et plus souvent d'inactifs, que la moyenne du pays (tableau 4). Les salariés du public y sont sensiblement surreprésentés. La représentation « maximaliste » de la cohésion sociale est mieux partagée par les plus âgés que par les jeunes (une large part a plus de 45 ans en France, plus de 60 ans en Espagne). Elle l'est également par les professions supérieures, les ouvriers étant en général sous-représentés dans cette catégorie, hormis parmi les ouvriers polonais. En Espagne, les employés s'y reconnaissent davantage. Les maximalistes suisses comprennent peu d'indépendants. Les jeunes et les femmes y sont plus nombreux. Les maximalistes polonais sont aussi majoritairement des femmes. Ils sont faiblement éduqués et comprennent le plus d'ouvriers non qualifiés. Ils se distinguent comme le *cluster* qui, avec les raisonnables polonais, regroupe le moins d'individus appartenant aux catégories supérieures du salariat contrairement à ce qui est le cas dans les autres pays. Ils sont plus nombreux à habiter des petites villes ou des villages. En France, les maximalistes résident plutôt dans les grandes villes.

Tableau 4. Attitudes des solidaristes maximalistes dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Quelques caractéristiques socio-démographiques (en % des enquêtés de chaque pays)					
<i>Activité</i>					
Actifs occupés	52	55	60	39	52
Salariés du public	30	31	32	33	14
<i>Catégorie socioéconomique</i>					
Catégories supérieures	31	38	43	18	14
Employés	31	23	28	16	23
Indépendants	3	5	4	13	10
Ouvriers	27	22	17	36	33
<i>Niveau d'éducation</i>					
Au plus enseignement obligatoire	44	28	12	57	62
Diplômés du supérieur	34	35	36	9	17
<i>Origine migratoire</i>					
Nés dans le pays de parents nés dans le pays	82	79	68	95	93
<i>Lieu de résidence</i>					
Ville ou banlieue	34	38	18	20	28
Village	22	32	58	45	45
Sentiment religieux et tradition					
<i>Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?</i>					
oui	48	37	65	96	69
<i>Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille</i>					
comme moi	47	33	41	75	58
un peu comme moi	34	31	35	21	30
pas comme moi	18	35	24	4	12
Total	100	100	100	100	100
Solidarité chaude					
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres</i>					
Accord	43	30	24	38	37
Ni d'accord, ni pas d'accord	23	20	21	26	18
Désaccord	34	51	55	35	45
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille</i>					
Accord	42	32	19	42	22
Ni d'accord, ni pas d'accord	24	18	19	21	18
Désaccord	34	50	63	37	60
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
<i>Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie</i>					
Accord	43	33	17	25	40
Ni d'accord, ni pas d'accord	27	17	18	22	21
Désaccord	30	50	65	53	39
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges</i>					
Accord	47	36	21	36	50
Ni d'accord, ni pas d'accord	23	23	22	27	21
Désaccord	30	41	56	37	29
Total	100	100	100	100	100
<i>Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux</i>					
Accord	63	14	21	49	58
Ni d'accord, ni pas d'accord	20	20	21	23	19
Désaccord	17	66	58	28	22
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
<i>De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun</i>					
Accord	59	46	43	69	47
Ni d'accord, ni pas d'accord	15	14	25	14	22
Désaccord	26	40	32	17	31
Total	100	100	100	100	100
<i>Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles</i>					
Accord	59	68	82	76	89
Ni d'accord, ni pas d'accord	19	13	11	15	6
Désaccord	22	19	8	9	5
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 59 % des solidaristes maximalistes britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 46% des solidaristes maximalistes français.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Les maximalistes des cinq pays partagent en revanche un positionnement politique sur la gauche de l'échiquier¹⁴. Ils expriment tous une forte proximité à un parti politique mais un faible sentiment d'appartenance religieuse, à l'exception de la Pologne où les maximalistes sont les plus attachés à la religion et au respect des traditions. On peut faire l'hypothèse ici d'un lien entre le catholicisme et la solidarité appelée par cette proximité religieuse. Ces maximalistes sont souvent les individus qui ont eu ou ont le plus de lien avec un syndicat.

Bien que les profils des maximalistes dans chacun des pays étudiés présentent des nuances, ils ont en commun de défendre une conception de la solidarité et de la cohésion très fortement ancrée sur les institutions de la redistribution sociale. Soulignons toutefois que cette conviction partagée d'une responsabilité de l'État, dans le domaine social, ne préjuge en rien des formes institutionnalisées que les maximalistes des cinq pays estiment qu'elle devrait prendre ni des modalités structurelles selon lesquelles elle devrait s'actualiser. Elle exprime simplement une attente de prise en charge collective de certaines questions sociales, explicitement identifiées par l'enquête *ESS*.

Les maximalistes espagnols constitueraient l'idéal-type des maximalistes dans les pays étudiés, alors que les maximalistes britanniques sont les plus modérés et les plus éloignés de l'idéal-type ici identifié. Les premiers réalisent les scores positifs les plus élevés sur les variables utilisées pour la constitution des types (tableau A.2). Ils sont, en général, favorables à un État social fort et largement redistributif (notamment marqué par l'exigence de réduction des différences de revenu, au sein de leur pays)¹⁵. On le perçoit également dans l'affirmation de la responsabilité de l'État, en matière de garantie d'un emploi pour tous. En somme, les maximalistes défendent fortement le principe de la responsabilité sociale au détriment d'un principe de responsabilisation indivi-

14. Les maximalistes britanniques votent plutôt pour le parti travailliste. Les maximalistes espagnols ont une préférence pour le parti socialiste et l'Union de la gauche. Les maximalistes suisses sont proches des socialistes et des Verts. Les maximalistes français votent plutôt extrême gauche, gauche et écologistes. Les maximalistes polonais se portent majoritairement du côté du parti « self défense » (à 41 %) et du parti démocratique.

15. Les maximalistes britanniques en revanche sont plus nuancés sur la responsabilité de l'État, quant à la garantie du niveau de vie des chômeurs.

duelle. Cette hypothèse se confirme dans la récusation générale, par ce groupe, de l'objection de la paresse (tableau 4). Les maximalistes n'envisagent pas la solidarité institutionnalisée comme risquant d'annihiler la solidarité chaude et sont loin de toujours accorder une importance prévalente à cette dernière. Les représentations des solidaristes maximalistes sont en Suisse et en France très proches, la seule différence notable porte sur le rôle de l'État, concernant le niveau de vie des personnes âgées, les solidaristes maximalistes français lui accordant une valeur plus élevée¹⁶ que les Suisses. De même on relève une grande proximité entre les conceptions des solidaristes maximalistes polonais et espagnols.

Quel que soit le pays envisagé, les maximalistes témoignent d'un attachement très marqué au principe d'égalité et d'une distance prononcée à l'égard de tout discours méritocratique. Ce *cluster* se distingue comme celui qui s'avoue le plus convaincu que l'État social contribue à rendre la société plus égale. Les maximalistes tiennent l'État pour un acteur central de la redistribution, dont l'une des fonctions principales est, à leurs yeux, de réduire les différences de revenus. Leur conception de la justice est fortement charpentée par une aversion aux grandes différences de niveaux de vie et par un attachement à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances. Leur interprétation de la justice sociale et de la cohésion sociale est fondée sur le principe d'égalité et de la solidarité institutionnalisée.

Les maximalistes sont aussi les plus disposés à assumer une augmentation des impôts finançant l'aide sociale¹⁷ et récusent, en général, que celle-ci soit un poids pour l'économie nationale ou privée. Ils se situent aux antipodes de toute argumentation libérale. De façon générale, les maximalistes sont attachés à un État fort assumant une mission sociale et une fonction sécuritaire marquées.

Le jugement des maximalistes sur les effets de l'aide sociale n'est pas toujours unanime. Leur attitude générale exprime un scepticisme à l'égard de ses effets pervers, notamment concernant la paresse induite ou ses effets dirimants sur le souci individuel pour autrui (*i.e.* concer-

16. Cette valeur est la moyenne des notes attribuées par les enquêtés aux questions, considérées sur une échelle de 0 à 10 ou de 0 à 5.

17. Les maximalistes polonais sont les plus favorables à l'augmentation des impôts *s'il le fallait*. La moyenne n'est, en Pologne, que de 5, c'est-à-dire qu'elle est inférieure aux autres pays pour ce groupe.

nant l'une des formes de la « solidarité chaude »). Deux pays se distinguent par l'appréciation positive des effets des prestations sociales : la France et la Suisse. Les maximalistes n'appréhendent généralement pas les services sociaux comme un poids sur l'économie et sont fortement convaincus que ces aides réduisent la pauvreté. Cette conviction explique certainement aussi l'importance qu'ils confèrent à la responsabilité sociale de l'État. Ils jugent d'ailleurs souvent que les personnes réellement dans le besoin ne reçoivent pas l'assistance et l'aide publiques nécessaires.

Le jugement des maximalistes espagnols est toutefois nuancé : il est très positif pour autant que ces aides constituent un moyen de concilier vie familiale et vie professionnelle et qu'elles représentent un vecteur de réduction de la pauvreté mais les maximalistes espagnols reconnaissent plus que la moyenne des Espagnols interrogés qu'elles peuvent affecter la « solidarité chaude » et avoir des effets pervers associés¹⁸. En somme, les maximalistes espagnols défendent un État social aux fonctions étendues, tout en se montrant soucieux de la « solidarité chaude ». Dans les autres pays, les maximalistes ont plutôt tendance à minimiser les effets pervers de l'aide sociale et à affirmer une forte conviction quant à leurs effets positifs.

Cette attitude de principe, très favorable à la solidarité institutionnalisée, peut parfois s'accompagner d'un regard critique sur le système actuellement existant dans leur pays¹⁹. Leur satisfaction à l'égard des institutions publiques et du système politique de leur pays est en revanche variable. Les maximalistes espagnols jugent par exemple que le traitement des individus par le personnel fiscal n'est pas toujours impartial. Ils affichent une insatisfaction prononcée à l'égard du système judiciaire, de la police et des partis politiques. Les maximalistes français sont également très critiques

18. Notamment l'abus de congés payés, de certains droits sociaux ou s'agissant du rôle attractif des aides sociales sur l'immigration. En revanche, les maximalistes espagnols ne se laissent pas convaincre par la paresse des chômeurs.

19. Ainsi les maximalistes suisses récusent que les services sociaux aident à concilier vie familiale et vie professionnelle et sont critiques concernant le système actuel de garde d'enfants dans le pays. Les maximalistes espagnols les rejoignent sur ce point. Les britanniques jugent que les aides sociales sont insuffisantes pour l'ensemble des personnes dans le besoin et sont assez critiques à l'égard du système de santé britannique (mais pas des autres institutions publiques). Les maximalistes espagnols critiquent en revanche l'administration fiscale. Seule l'efficacité de cette dernière échappe aux critiques des maximalistes français qui mettent en cause aussi bien le système éducatif et le système de santé, dans sa globalité, que le fonctionnement actuel de la démocratie et le gouvernement.

à l'égard de certaines de leurs institutions. La confiance des maximalistes français dans la justice et dans la police est faible. Leur insatisfaction transparaît aussi dans le jugement qu'ils portent sur le gouvernement, le fonctionnement actuel de la démocratie, le système éducatif et le système de santé dans sa globalité. Seule l'efficacité de l'administration fiscale recueille leurs faveurs. À l'inverse, les maximalistes suisses sont très confiants et fort satisfaits des institutions de leur pays.

A contrario les maximalistes ont toujours une attitude très positive envers l'immigration et à l'égard des migrants, y compris en Pologne où ce groupe a une attitude plus positive que la moyenne sur les bénéfiques que le pays en tire. Les maximalistes polonais sont plus ouverts à l'immigration notamment d'étrangers de même ethnie mais aussi, dans une certaine mesure, d'étrangers venant de pays pauvres. Les maximalistes sont, dans tous les pays étudiés, les plus ouverts à la différence et semblent ne pas considérer que la diversité culturelle nuise à la cohésion sociale. Les maximalistes britanniques se distinguent peut-être sur ce point car ils sont moins fortement convaincus que les raisonnables britanniques de ses bénéfiques pour le pays et la culture. Leur attitude concernant l'immigration est proche de la moyenne, bien qu'ils soient toutefois plus favorables à l'immigration venant de pays pauvres, démontrant par là une générosité caractéristique de ce *cluster*.

Les dispositions des maximalistes, concernant la solidarité sociale comme l'immigration, pourraient s'expliquer par un optimisme généralisé à l'égard de la nature humaine et une confiance prononcée en autrui. Eux-mêmes avouent assez peu avoir fait l'objet de discrimination à l'exception des maximalistes suisses et polonais²⁰.

3.1.2. Les solidaristes raisonnables

Les salariés du secteur public sont, dans l'ensemble, sous-représentés parmi les solidaristes raisonnables, notamment en France et en Grande-Bretagne (tableau 5). Les membres des catégories supé-

20. Les maximalistes suisses manifestent une plus forte sensibilité aux pratiques discriminatoires et beaucoup pensent appartenir à un groupe discriminé (11 %), quelle qu'en soit la raison (âge, genre, origine sexualité). Ils sont aussi plus nombreux à déclarer avoir été victimes de ces pratiques, en raison de leur genre ou de leur origine. Les maximalistes polonais ont le sentiment d'avoir souvent été discriminés du fait de leur âge mais jamais pour des raisons de genre (alors même que ce cluster rassemble majoritairement des femmes).

rieures n'y sont fortement représentés qu'en Suisse. À l'exception de la Pologne, ce groupe rassemble des personnes d'éducation moyenne ou supérieure. Les immigrés récents adhèrent peu à ce type dans les pays à forte immigration (Grande-Bretagne et France). On compte, parmi les solidaristes raisonnables britanniques, davantage d'hommes et de jeunes. Les solidaristes raisonnables espagnols sont, en revanche, principalement des femmes et des individus de 30-59 ans, essentiellement d'origine espagnole, diplômés du supérieur ; ils résident dans les banlieues des grandes villes ou des villages. Les solidaristes raisonnables français sont aussi, de façon privilégiée, des femmes, des salariés du privé ainsi que des ouvriers non qualifiés. En revanche, ce type regroupe en France le plus grand nombre d'individus « immigrés de seconde génération ». En Pologne, il est plutôt présent parmi les salariés du privé et les trentenaires. En Suisse, on le trouve surtout parmi les catégories supérieures et les salariés du privé ; les jeunes suisses adhèrent peu à ce groupe.

Au-delà de ces variations sociodémographiques, on peut aisément dessiner une attitude morale commune et une conception de la cohésion sociale précise des solidaristes raisonnables, dans les cinq pays, bien qu'elle soit un peu moins prononcée en Suisse. Les solidaristes raisonnables français constitueraient l'idéal-type de ce *cluster*. On observe pour l'ensemble des cinq pays que les solidaristes raisonnables sont toujours très positifs à l'égard de l'aide sociale et de ses conséquences.²¹ Ils sont ouverts à l'immigration, si ce n'est en Espagne.²² Les solidaristes raisonnables se distinguent donc par un universalisme caractérisé (quoique parfois critique) et une forme de tolérance. Telle serait la conception morale commune de ce groupe et les principes de justice auxquels ils sont attachés. Leur conception de la cohésion sociale repose sur un État fort, à l'origine d'une solidarité institutionnalisée faiblement conditionnée, inclusive et universaliste. On peut faire l'hypothèse que leur attitude concernant les institutions est l'effet d'une disposition globalement positive à l'égard du monde, reflet d'un certain optimisme.

21. Bien que l'on note un désaccord sur la capacité des aides à réduire effectivement la pauvreté.

22. Le cas de l'Espagne est peut-être spécifique puisque les solidaristes raisonnables espagnols regroupent une large part d'Andalous et de personnes du pays basque, cette dernière région étant souvent hostile à l'immigration.

Tableau 5. Attitudes des solidaristes raisonnables dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Quelques caractéristiques socio-démographiques (en % des enquêtés de chaque pays)					
<i>Activité</i>					
Actifs occupés	53	53	61	49	58
Salariés du public	26	23	27	29	14
<i>Catégorie socioéconomique</i>					
Catégories supérieures	32	29	44	18	12
Employés	31	23	23	16	21
Indépendants	3	3	6	13	11
Ouvriers	23	24	16	33	39
<i>Niveau d'éducation</i>					
Au plus enseignement obligatoire	35	33	11	51	60
Diplômés du supérieur	36	27	34	14	19
<i>Origine migratoire</i>					
Nés dans le pays de parents nés dans le pays	84	87	67	93	94
<i>Lieu de résidence</i>					
Ville ou banlieue	33	31	20	23	33
Village	21	28	54	47	48
Sentiment religieux et tradition					
<i>Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?</i>					
oui	42	37	65	92	71
<i>Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille</i>					
comme moi	51	27	48	71	59
un peu comme moi	29	36	38	25	30
pas comme moi	20	37	14	4	12
Total	100	100	100	100	100
Solidarité chaude					
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres</i>					
Accord	21	39	31	56	25
Ni d'accord, ni pas d'accord	30	22	29	16	18
Désaccord	49	39	40	28	57
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille</i>					
Accord	23	39	19	54	13
Ni d'accord, ni pas d'accord	27	22	28	16	15
Désaccord	50	39	53	30	72
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
<i>Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie</i>					
Accord	31	42	26	22	39
Ni d'accord, ni pas d'accord	39	22	25	25	23
Désaccord	30	36	49	53	38
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges</i>					
Accord	37	50	24	42	48
Ni d'accord, ni pas d'accord	28	23	25	19	29
Désaccord	34	27	51	40	23
Total	100	100	100	100	100
<i>Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux</i>					
Accord	57	29	20	51	53
Ni d'accord, ni pas d'accord	24	23	19	22	28
Désaccord	20	48	61	28	20
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
<i>De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun</i>					
Accord	62	36	60	65	53
Ni d'accord, ni pas d'accord	19	13	17	12	21
Désaccord	19	51	24	24	26
Total	100	100	100	100	100
<i>Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles</i>					
Accord	47	67	63	77	85
Ni d'accord, ni pas d'accord	22	15	21	11	12
Désaccord	31	18	16	12	4
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 62 % des solidaristes raisonnables britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 36 % des solidaristes raisonnables français.

Champ : ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source : European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Les solidaristes raisonnables partagent en outre une attitude commune à l'égard de la religion et des traditions du pays. Ils s'y avouent faiblement attachés en Grande-Bretagne, en Espagne (surtout pour les traditions) et en France²³. Cette tendance expliquerait aussi leur universalisme ainsi que leur ouverture en matière d'immigration. Les solidaristes raisonnables polonais sont les plus ouverts aux bénéficiaires de l'immigration pour le pays²⁴. Ils sont les plus favorables à la venue de migrants quelle que soit leur origine. À l'exception des Espagnols, les solidaristes raisonnables portent plutôt leurs votes à gauche²⁵. Dans les autres pays, leurs votes s'orientent soit vers le centre soit vers la gauche.

Dans chaque pays, l'attachement des solidaristes raisonnables à l'État social – qui n'interdit pas toute critique des institutions existantes – dénote une position de principe. Leur conception de l'État est également spécifique – et proche de celles des maximalistes – puisqu'ils s'affirment favorables à un État fort, assumant pleinement ses missions sociales et sécuritaires. En France, leur principale caractéristique – avant toute autre – est précisément d'être favorables à un État social fort.

En Espagne, en Pologne et en France, les solidaristes raisonnables sont en outre égalitaristes²⁶. Leur conception de la cohésion sociale s'articule plus généralement autour de l'existence d'un État fort, aux institutions sociales largement inclusives. Leur attitude concernant ces institutions n'exprime peut-être pas seulement, dans des pays comme la Grande-Bretagne et la Suisse, une position de principe mais reflète aussi une appréciation positive de celles qu'ils connaissent nationalement et dont ils bénéficient. Cette attitude n'est certainement pas sans lien avec le fait que les solidaristes raisonnables se laissent assez peu convaincre par des arguments libéraux, relatifs aux coûts des services sociaux sur l'ensemble de l'économie²⁷. Ce groupe récuse le plus souvent les effets pervers et supposés négatifs de l'aide sociale.

23. En Suisse, les solidaristes raisonnables ne se distinguent pas de la moyenne.

24. Bien que 17 % du *cluster* juge que les immigrés détériorent la qualité de vie dans le pays.

25. Les solidaristes raisonnables britanniques comportent une part importante de personnes proches du parti Libéral Démocrate. Les solidaristes raisonnables espagnols votent davantage pour le Parti Populaire et le Parti National Basque (associé à des partis démocrates et libéraux), ou encore pour l'Union de la Gauche (1 % d'écart à la moyenne) et pour l'Union du Progrès et de la Démocratie (parti de droite) (1 % d'écart à la moyenne). Les raisonnables français votent pour le parti socialiste. Les raisonnables suisses sont en majorité socialistes (36 %).

26. Les raisonnables suisses avouent néanmoins une certaine préférence pour la méritocratie.

On note dans ce *cluster*, à l'exception de la Grande-Bretagne, une attitude souvent critique dont les points d'appui varient d'un pays à l'autre. Elle se porte fréquemment sur les institutions de la vie publique²⁸. En Pologne, le jugement exprimé sur les effets pervers de l'aide sociale laisse supposer que les maximalistes polonais considèrent qu'elle est mal conçue ou mal mise en œuvre. L'attitude des solidaristes raisonnables à l'égard d'autrui peut enfin être très positive, comme en Grande-Bretagne et en Suisse, mais tel n'est pas toujours le cas. Elle expliquerait leur jugement sur les institutions sociales de l'État et sur l'immigration.

3.1.3. Les solidaristes conditionnalistes

Les solidaristes conditionnalistes se distinguent, dans les cinq pays, par un niveau d'éducation plutôt moyen (à l'exception de la Pologne) et par leur lieu de vie : les petites villes (tableau 6). Ils sont peu présents parmi les salariés du public en dehors de la Pologne. Les solidaristes conditionnalistes britanniques sont surtout composés d'individus jeunes, d'employés ou de salariés du secteur privé. Une large partie d'entre eux vit dans des petites villes de Grande-Bretagne. Les conditionnalistes espagnols regroupent la proportion la plus importante de salariés du privé. Il s'agit principalement d'individus de 45-59 ans, souvent immigrés de première génération. Les conditionnalistes français sont plutôt des femmes, des salariés du secteur privé avec une forte proportion d'ouvriers non qualifiés. Les immigrés de seconde génération y sont surreprésentés. Les solidaristes conditionnalistes suisses se rencontrent surtout parmi les non salariés (tels les indépendants), employés, indépendants, voire ouvriers non qualifiés, personnes d'âge mûr (45-59 ans) dont le niveau d'éducation est sensiblement inférieur à la moyenne (76 % possèdent au plus un baccalauréat). Les immigrés de première génération y sont aussi nombreux. En Pologne, ce groupe rassemble de préférence des hommes, quarantennaires ou cinquantennaires, salariés du public. Les membres des catégories supérieures y sont surreprésentés ainsi que les diplômés du supérieur.

27. On le vérifie dans chaque pays. Néanmoins il n'existe pas d'unanimité dans les cinq pays sur l'opportunité d'une augmentation des impôts finançant l'aide sociale : les raisonnables britanniques y sont favorables à la différence des espagnols et polonais. Sur cette question, les Espagnols y sont en général favorables ou sans opinion.

28. L'attitude des solidaristes raisonnables à l'égard des institutions publiques et politiques est partagée puisqu'elle exprime une certaine confiance en Grande-Bretagne et en Suisse mais une disposition critique en France, en Espagne et en Pologne (aussi bien pour les institutions publiques et politiques, dans ces deux derniers pays). En Pologne, ils sont les plus nombreux à juger que le système de santé est mauvais et inefficace, que le personnel de santé et de l'administration fiscale est partial, que cette dernière est inefficace.

Tableau 6. Attitudes des solidaristes conditionnalistes dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Quelques caractéristiques socio-démographiques (en % des enquêtés de chaque pays)					
<i>Activité</i>					
Actifs occupés	60	54	60	52	58
Salariés du public	22	21	26	42	14
<i>Catégorie socioéconomique</i>					
Catégories supérieures	29	27	27	29	16
Employés	33	25	29	13	20
Indépendants	6	7	11	13	10
Ouvriers	23	28	21	31	40
<i>Niveau d'éducation</i>					
Au plus enseignement obligatoire	37	34	13	44	58
Diplômés du supérieur	34	24	23	24	17
<i>Origine migratoire</i>					
Nés dans le pays de parents nés dans le pays	82	77	66	94	87
<i>Lieu de résidence</i>					
Ville ou banlieue	31	27	13	25	26
Village	19	36	63	39	39
Sentiment religieux et tradition					
<i>Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?</i>					
oui	49	52	66	90	74
<i>Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille</i>					
comme moi	49	42	51	68	60
un peu comme moi	34	32	40	28	31
pas comme moi	17	26	9	4	8
Total	100	100	100	100	100
Solidarité chaude					
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres</i>					
Accord	60	66	64	66	44
Ni d'accord, ni pas d'accord	25	19	19	19	16
Désaccord	15	16	16	15	40
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille</i>					
Accord	65	71	57	71	29
Ni d'accord, ni pas d'accord	21	17	26	17	21
Désaccord	14	12	17	12	50
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
<i>Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie</i>					
Accord	68	64	48	38	45
Ni d'accord, ni pas d'accord	21	18	26	30	28
Désaccord	11	18	26	32	27
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges</i>					
Accord	57	72	49	48	47
Ni d'accord, ni pas d'accord	27	16	26	27	28
Désaccord	17	12	25	25	25
Total	100	100	100	100	100
<i>Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux</i>					
Accord	69	44	43	50	47
Ni d'accord, ni pas d'accord	20	25	27	21	24
Désaccord	10	31	30	29	29
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
<i>De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun</i>					
Accord	71	55	58	75	56
Ni d'accord, ni pas d'accord	16	14	15	12	21
Désaccord	13	30	28	13	23
Total	100	100	100	100	100
<i>Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles</i>					
Accord	49	60	71	64	78
Ni d'accord, ni pas d'accord	22	16	19	19	16
Désaccord	28	23	10	17	6
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 71 % des solidaristes conditionnalistes britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 55 % des solidaristes conditionnalistes français.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

À l'exception d'une partie des conditionnalistes espagnols, le vote de ce groupe s'oriente vers la droite de l'échiquier politique, c'est-à-dire vers des partis soit conservateurs soit populaires²⁹. Cette convergence – qui peut également justifier l'attachement des conditionnalistes à la « solidarité chaude » – se retrouve dans l'importance reconnue par ce *cluster* à la religion et au respect des traditions. L'attitude des conditionnalistes polonais sur ces questions ne se distingue pas de la moyenne de l'échantillon national néanmoins les conditionnalistes polonais constitueraient l'idéal-type de ce *cluster*. Le groupe des conditionnalistes le plus nombreux se trouve en France ainsi qu'en Espagne.

Les conditionnalistes partagent un ensemble de valeurs que l'on retrouve dans chacun des pays étudiés. En particulier, leur représentation de la cohésion sociale s'articule autour du rôle de la « solidarité chaude », d'une attention aux plus défavorisés, reflétant des préoccupations proches de la charité privée, et d'une forme de libéralisme économique. Tous sont attachés à la « solidarité chaude ». Ainsi les conditionnalistes polonais représentent le *cluster* du pays le plus inquiet des effets dirimants de la « solidarité froide » sur la « solidarité chaude ». En ce sens, les conditionnalistes seraient des solidaristes « familiastes ». Ils accordent en outre tous une importance forte à l'aide aux personnes dans le besoin – quoique l'extension de la notion de besoin soit plus large en Suisse que dans les autres pays. Ils privilégient un État social peu étendu et dont les bénéficiaires sont conditionnés par la notion de besoin. Ainsi les solidaristes conditionnalistes constituent un groupe homogène, privilégiant la solidarité familiale et la diminution des impôts finançant l'aide sociale³⁰.

Les conditionnalistes britanniques, espagnols, français et polonais présentent en outre des traits communs que l'on a toutefois

29. Les solidaristes conditionnalistes britanniques votent conservateurs. Les conditionnalistes espagnols sont proches du PSOE (parti socialiste espagnol) et du Parti Populaire. Les conditionnalistes français affirment une préférence pour l'UMP. Les solidaristes conditionnalistes suisses votent plutôt pour les partis conservateurs, pour l'union démocratique du centre (29 %), les radicaux ou les chrétiens démocrates (à égalité à 18 %) (ces derniers se distinguant comme un parti du centre mais avec une tendance plutôt à droite). Ils sont les moins nombreux, avec les libéraux, à voter socialiste. Les conditionnalistes polonais portent majoritairement leurs voix vers le parti démocrate.

30. En revanche, ils divergent sur la question de l'évaluation du rôle des aides sociales sur l'incitation à la paresse, les conditionnalistes britanniques et polonais y voyant un danger que les conditionnalistes français et espagnols sous-estiment.

plus de mal à retrouver en Suisse. En France, en Espagne et en Grande-Bretagne, ils sont plus sensibles que la moyenne au poids des dépenses sociales sur l'économie publique ainsi qu'aux effets délétères des aides sociales sur la solidarité chaude. Ils sont défavorables à une extension des structures de l'État social. Les conditionnalistes suisses ont une conception sensiblement plus marquée des fonctions de l'État, dont ils attendent qu'il assume à la fois ses missions sociales et sécuritaires. Leur attachement à la « solidarité chaude » n'exclut pas la solidarité institutionnalisée. Néanmoins l'importance plus prononcée que les conditionnalistes suisses accordent à l'État social tient certainement à la conception générale qu'ils ont des responsabilités de l'État à l'égard des citoyens. La spécificité de l'articulation des différents niveaux de responsabilités à l'échelon fédéral, cantonal et communal en Suisse peut expliquer cette différence. À l'inverse, les conditionnalistes polonais n'endossent pas activement une conception de l'État fort. En découle une interprétation de l'État social aux missions réduites. On identifie en outre, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Pologne, une justification récurrente, chez les conditionnalistes, des écarts de revenu par le mérite qui est contrebalancée en Suisse par un souci plus marqué de l'égalité sociale.

Ces divergences se résolvent en revanche dans une vision partagée de la nécessité que les services sociaux ne constituent pas une trop lourde charge pour l'ensemble de l'économie et dans la conscience aigüe que tel est aujourd'hui le cas. De ce fait, le « conditionnalisme » de ce groupe implique que l'extension des services sociaux soit soumise à la condition qu'ils ne représentent pas une contrainte trop prégnante sur l'ensemble de l'économie nationale. L'une des raisons en serait, au-delà des motifs économiques, que les solidaristes conditionnalistes sont souvent critiques des effets, fréquemment jugés pervers, de l'aide sociale bien que, d'un pays à l'autre, ils soient plutôt sensibles à tel de leur défaut plutôt qu'à tel autre. En revanche et à l'exception de la Suisse pour les institutions politiques et juridiques, les conditionnalistes sont en général plutôt satisfaits de leurs institutions publiques.

Alors que dans l'ensemble, les conditionnalistes sont attachés à la religion et au respect des traditions, leur attitude à l'égard de l'immigration varie d'une disposition favorable en Espagne, où

s'esquisse une préférence en faveur des migrants de même origine ethnique, en Grande-Bretagne et en Pologne, à une attitude plus nettement hostile en France et en Suisse. L'attitude à l'égard d'autrui est également variable³¹.

3.1.4. Les minimalistes

Les minimalistes des pays étudiés sont souvent des individus de 30-44 ans à l'exception de la Pologne où les individus ont plutôt entre 45 et 59 ans (tableau 7). Ils sont plus rarement immigrés que dans les autres groupes. Les minimalistes britanniques regroupent le plus de personnes de 30-44 ans. Ils sont plutôt britanniques d'origine. Nombre d'entre eux sont des ouvriers non qualifiés. Une grande proportion des minimalistes vit dans des villages. Les minimalistes espagnols en revanche constituent le cluster comprenant le plus grand nombre d'étudiants. Logiquement, ils regroupent le plus de jeunes mais aussi d'individus de 30-44 ans et d'hommes. Les catégories supérieures et les diplômés du supérieur y sont surreprésentés. Les minimalistes français regroupent surtout des hommes, des membres des catégories supérieures et des catégories très diplômées, des personnes de 30-44 ans, d'origine française et résidant dans des grandes villes. Les minimalistes suisses dessinent un type parmi lequel les salariés du privé, plutôt employés, n'ayant pas dépassé le premier cycle du secondaire sont bien représentés. En Pologne enfin, salariés du privé, cadres supérieurs ou employés, diplômés du supérieur et personnes âgées de 45 à 59 ans sont surreprésentés parmi les minimalistes. Le vote des minimalistes se porte, de façon générale, soit vers la droite (à l'exception de la Suisse) soit vers le centre de l'échiquier politique³².

31. Les Espagnols se montrant confiants, alors que les Suisses se révèlent plutôt méfiants.

32. Les minimalistes britanniques votent de façon prédominante pour le parti conservateur, les espagnols pour le Parti populaire espagnol ainsi que pour les partis catalans. Les préférences politiques des minimalistes français ne les distinguent pas de la moyenne. Les minimalistes suisses privilégient à égalité le parti socialiste ou l'union démocratique du centre (parti de droite), à 24 %, puis le parti chrétien démocrate. Les minimalistes polonais enfin votent majoritairement pour le parti démocrate.

L'attachement à la religion et aux traditions de ce groupe est moins net : les Britanniques sont sensibles aux traditions mais pas à la religion. C'est l'inverse en Espagne. Les minimalistes suisses et polonais sont, pour leur part, peu soucieux des traditions.

Tableau 7. Attitudes des minimalistes dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Quelques caractéristiques socio-démographiques (en % des enquêtés de chaque pays)					
<i>Activité</i>					
Actifs occupés	62	59	59	53	59
Salariés du public	25	23	25	34	15
<i>Catégorie socioéconomique</i>					
Catégories supérieures	31	40	31	25	18
Employés	27	23	31	19	19
Indépendants	4	5	7	13	10
Ouvriers	31	18	17	29	35
<i>Niveau d'éducation</i>					
Au plus enseignement obligatoire	43	25	18	44	57
Diplômés du supérieur	28	44	22	21	20
<i>Origine migratoire</i>					
Nés dans le pays de parents nés dans le pays	88	86	70	98	92
<i>Lieu de résidence</i>					
Ville ou banlieue	23	33	17	26	26
Village	26	34	56	42	45
Sentiment religieux et tradition					
<i>Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?</i>					
oui	43	49	68	93	74
<i>Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille</i>					
comme moi	59	25	45	66	42
un peu comme moi	29	48	38	29	44
pas comme moi	12	28	18	6	14
Total	100	100	100	100	100
Solidarité chaude					
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres</i>					
Accord	67	38	41	28	23
Ni d'accord, ni pas d'accord	21	28	26	19	24
Désaccord	13	34	33	53	52
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille</i>					
Accord	67	43	32	26	16
Ni d'accord, ni pas d'accord	19	24	28	21	22
Désaccord	14	34	40	53	62
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
<i>Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie</i>					
Accord	67	49	33	18	43
Ni d'accord, ni pas d'accord	19	24	31	30	33
Désaccord	13	26	36	52	23
Total	100	100	100	100	100
<i>Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges</i>					
Accord	67	55	37	33	49
Ni d'accord, ni pas d'accord	23	23	30	29	36
Désaccord	11	22	32	38	16
Total	100	100	100	100	100
<i>Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux</i>					
Accord	75	19	33	43	43
Ni d'accord, ni pas d'accord	16	22	32	29	23
Désaccord	9	59	35	28	34
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
<i>De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun</i>					
Accord	73	55	56	65	53
Ni d'accord, ni pas d'accord	12	18	21	19	23
Désaccord	15	27	23	16	24
Total	100	100	100	100	100
<i>Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles</i>					
Accord	42	56	62	56	73
Ni d'accord, ni pas d'accord	22	17	28	30	21
Désaccord	36	26	10	13	6
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 73 % des solidaristes minimalistes britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 55 % des solidaristes minimalistes français.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Le profil des minimalistes est moins tranché en France et en Pologne que dans les autres pays. Les conceptions morales et représentations de la justice sociale des minimalistes présentent moins de convergences en Grande-Bretagne, Espagne et France que celles des maximalistes, des raisonnables ou des libéraux. L'idéal-type du *cluster* est offert par le groupe britannique. Les minimalistes britanniques sont les plus défavorables à une prise en charge des chômeurs par l'État et les plus favorables à une diminution de l'imposition finançant l'aide sociale. Cependant c'est en Pologne que l'on trouve une majorité de minimalistes.

Le minimalisme de ce groupe s'explique par une conception de la solidarité sociale fondée, à des degrés divers, sur les piliers de l'État-providence (alors que les solidaristes conditionnalistes se montrent, pour leur part, fermement attachés à la solidarité chaude). Les minimalistes s'affirment convaincus, à la quasi-unanimité, de la responsabilité de l'État en matière de préservation du niveau de vie des personnes âgées et de l'accès à la santé pour tous³³. Cette représentation de la cohésion sociale est très nette en Espagne, évidente en Grande-Bretagne et en Pologne, mais plus nuancée en France. Quatre des cinq pays sont favorables à une prise en charge collective des chômeurs, les minimalistes britanniques faisant en l'occurrence figure d'exception.

Les minimalistes, en particulier britanniques et suisses, tendraient à privilégier la fonction sécuritaire de l'État sur sa mission sociale mais cette tendance est moins marquée chez les minimalistes français (qui doutent que l'État doive être un État fort) ou les minimalistes polonais qui sont moins nombreux que les autres Polonais à défendre cette conception d'un État fort. En Espagne également, les minimalistes sont faiblement interventionnistes et étatistes.

Ce groupe n'endosse pas une conception de la justice sociale très distincte³⁴ quoique les minimalistes soient plutôt non égalitaristes ainsi qu'on le perçoit nettement en Grande-Bretagne et en

33. Les minimalistes britanniques sont défavorables à une prise en charge des chômeurs par l'État, alors que telle n'est pas la position des minimalistes suisses et espagnols (le taux de chômage étant d'ailleurs très élevé en Espagne). En revanche, les minimalistes espagnols, du fait d'une préférence nationale fortement marquée pour la solidarité institutionnalisée, sont favorables à des prérogatives plus étendues de l'État social.

34. Comme le cas français permet de le saisir.

Espagne³⁵. On ne peut pas non plus leur imputer une attitude commune sur la question du libéralisme économique (à la différence des solidaristes conditionnalistes)³⁶. Leur représentation de la cohésion sociale s'ordonne autour des piliers de l'État-providence, d'un souci de la pauvreté et d'un éventail limité d'aides sociales, lesquelles font souvent, de leur part, objets de critiques. Les minimalistes ont en effet en commun, dans les pays étudiés, une attitude négative à l'égard des effets de l'aide sociale (sauf peut-être en Pologne) et une disposition critique s'agissant des institutions publiques et politiques³⁷. Ils sont également sceptiques sur la nature humaine. Enfin, les minimalistes britanniques et espagnols se distinguent aussi par une appréciation négative du phénomène migratoire³⁸.

3.1.5. Les libéraux

Les libéraux regroupent dans les cinq pays le plus d'indépendants (tableau 8). Ils sont rarement diplômés du supérieur. En Grande-Bretagne, il s'agit du *cluster* où l'on trouve le plus de femmes, d'indépendants, d'employés et d'ouvriers non qualifiés, de personnes de 30-44 ans, dont le niveau d'éducation a rarement dépassé la fin de la scolarité obligatoire, de personnes d'origine immigrée ou mixte. Les libéraux espagnols présentent la proportion la plus importante d'indépendants. Les catégories supérieures y sont surreprésentées ainsi que les hommes et les personnes de 30-44 ans. S'y rassemblent aussi plutôt les individus les plus diplômés ou ayant un niveau d'éducation moyen (secondaire ou post-secondaire). Ils sont souvent immigrés de première génération. Les indépendants et les personnes qui n'ont pas dépassé la scolarité obligatoire sont également fortement représentés dans ce groupe en France. Les libéraux suisses sont plus souvent des hommes, suisses d'origine. Les libéraux polonais

35. Alors que les minimalistes britanniques et français sont méritocrates, les Suisses ne le sont pas. Les minimalistes suisses semblent concevoir l'État social comme un relais de la « solidarité chaude », les minimalistes espagnols étant davantage soucieux d'aider les gens dans le besoin. Les minimalistes britanniques sont en revanche plus attachés à la « solidarité chaude » mais rien de tel ne se dessine du côté polonais par exemple.

36. Puisque les minimalistes britanniques et espagnols se laissent convaincre par l'argument libéral (du poids des aides sociales sur l'économie) mais tel est bien moins le cas des Français.

37. Bien que les Britanniques témoignent d'une certaine satisfaction concernant la santé et l'éducation, les Polonais se montrent plutôt confiants dans la police et satisfaits du fonctionnement de la démocratie. Les Français manifestent une indifférence critique.

38. Les Français sont, sur cette question, plus positifs, les Suisses ayant un jugement qui ne se distingue pas de la moyenne.

Tableau 8. Attitudes des libéraux dans les cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Quelques caractéristiques socio-démographiques (en % des enquêtés de chaque pays)					
Activité					
Actifs occupés	54	53	62	57	58
Salariés du public	24	22	24	37	8
Catégorie socioéconomique					
Catégories supérieures	22	29	37	38	18
Employés	34	24	19	16	13
Indépendants	6	8	7	15	19
Ouvriers	30	20	21	17	34
Niveau d'éducation					
Au plus enseignement obligatoire	59	37	13	23	52
Diplômés du supérieur	18	28	28	32	24
Origine migratoire					
Nés dans le pays de parents nés dans le pays	70	82	73	96	86
Lieu de résidence					
Ville ou banlieue	37	32	14	33	35
Village	15	34	58	28	35
Sentiment religieux et tradition					
Avez-vous déjà eu le sentiment d'appartenir à une religion ?					
oui	40	54	74	88	68
Les traditions sont importantes, essaie de suivre les coutumes transmises par la religion et la famille					
comme moi	47	33	50	58	46
un peu comme moi	33	41	37	37	45
pas comme moi	20	26	14	5	9
Total	100	100	100	100	100
Solidarité chaude					
Les prestations sociales incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres					
Accord	67	59	62	57	42
Ni d'accord, ni pas d'accord	22	23	21	27	32
Désaccord	11	18	17	17	26
Total	100	100	100	100	100
Les prestations sociales incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille					
Accord	61	68	59	70	29
Ni d'accord, ni pas d'accord	22	18	19	18	29
Désaccord	17	14	22	12	42
Total	100	100	100	100	100
Effets des aides sociales					
Les prestations sociales font peser une trop lourde charge sur l'économie					
Accord	63	65	52	65	42
Ni d'accord, ni pas d'accord	24	24	24	22	38
Désaccord	13	11	24	13	20
Total	100	100	100	100	100
Les prestations sociales coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges					
Accord	52	70	47	69	48
Ni d'accord, ni pas d'accord	36	20	25	19	32
Désaccord	12	10	29	12	20
Total	100	100	100	100	100
Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux					
Accord	69	40	41	63	47
Ni d'accord, ni pas d'accord	21	28	18	19	32
Désaccord	10	32	42	19	21
Total	100	100	100	100	100
Conceptions de la justice					
De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun					
Accord	59	57	63	78	51
Ni d'accord, ni pas d'accord	28	18	19	13	30
Désaccord	13	24	17	9	19
Total	100	100	100	100	100
Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles					
Accord	34	51	61	46	62
Ni d'accord, ni pas d'accord	25	21	23	24	32
Désaccord	41	28	15	30	6
Total	100	100	100	100	100

Lecture : 59 % des solidaristes libéraux britanniques acceptent des différences de revenus afin de récompenser le talent ou l'effort, c'est le cas de 57 % des solidaristes libéraux français.

Champ: ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

enfin regroupent le plus grand nombre d'actifs occupés à l'enquête et se distinguent comme le *cluster* comprenant le plus de catégories supérieures du salariat et d'indépendants. Les ouvriers sont, en revanche, sous-représentés. Les libéraux polonais sont plutôt des hommes, jeunes (qui ont entre 15 et 44 ans). Ils se caractérisent par un niveau d'éducation moyen ou supérieur, et habitent préférentiellement les grandes ou les petites villes. Les libéraux constituent le cluster le plus divers et le plus hétérogène quant à ses caractéristiques socio-démographiques.

Aucune homogénéité politique réelle ne se dessine non plus parmi eux : les libéraux britanniques votent plutôt pour le parti travailliste et pour les conservateurs (quoiqu'ils soient les plus nombreux en Grande-Bretagne à ne se déclarer proches d'aucun parti). Les libéraux espagnols votent préférentiellement pour le parti socialiste ainsi que pour les partis catalans. Les libéraux suisses votent à droite, en faveur de l'Union Démocratique du Centre (32 %) et du parti radical-démocratique (parti traditionnel libéral de droite, 23 %). Les libéraux français privilégient plutôt la droite (UMP). Les libéraux polonais sont aussi les plus nombreux à se porter vers le parti démocrate. De même, leur attitude à l'égard de la religion et des traditions du pays est partagée. On note un fort sentiment d'appartenance religieuse en France et en Suisse mais il s'efface en Pologne, en Grande-Bretagne et en Espagne, cette différence pouvant s'expliquer par les caractéristiques sociodémographiques du cluster libéral de ces derniers pays.

Le profil idéal-typique des représentations libérales de la cohésion sociale est donné par les libéraux polonais (et, dans une mesure approchante, par les Suisses). Les libéraux constituent, à travers les cinq pays, un groupe relativement homogène caractérisé par la conviction que le champ des responsabilités de l'État ou des institutions publiques, en matière de solidarité sociale, doit être restreint³⁹. C'est en Suisse qu'ils se révèlent les plus nombreux.

Comment se caractérise le libéralisme de ce *cluster* ? S'agit-il d'un libéralisme économique, d'un libéralisme de la dérégulation

39. Des différences sont notables toutefois : les libéraux espagnols estiment que l'État doit s'engager à l'égard des chômeurs, les libéraux suisses et polonais qu'il doit soutenir les familles de personnes malades. Ils sont en Pologne favorables à une diminution des impôts finançant l'aide sociale mais pas en Espagne.

et du non-interventionnisme de l'État, d'un libéralisme promouvant la liberté de circulation ? Quels sont les points communs du groupe qui se distingue comme libéral dans chacun des pays étudiés ? Le libéralisme, qui s'esquisse lorsque sont en jeu les représentations de la cohésion sociale, se constitue autour d'une conception méritocratique de la justice – toutefois moins marquée en Grande-Bretagne⁴⁰ – pour laquelle de grandes différences de revenu sont acceptables, si elles récompensent les talents et les efforts individuels. Les libéraux ont donc une faible aversion pour des inégalités de revenus importantes et ne sont le plus souvent pas égalitaristes – bien qu'en Grande-Bretagne, ils soient attachés à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement (ce qui n'est pas toujours le cas ailleurs). Leur conception de la cohésion sociale est motivée par un double attachement à un État social minimal ainsi qu'au libéralisme économique, et se justifie par une préférence marquée pour la méritocratie.

Leur libéralisme s'entend donc avant tout comme une préférence pour un État minimal dans le domaine social car il arrive, comme en Grande-Bretagne (mais pas en Espagne par exemple), qu'ils soient attachés à la mission sécuritaire de l'État. Cette disposition est très nette en Pologne où, sur l'ensemble des variables les interrogeant sur les responsabilités sociales de l'État, ils endossent l'attitude la plus négative. Ils sont par exemple les seuls à répondre négativement à la responsabilité de l'État en matière d'accès aux soins de santé. Ils récusent également le rôle de celui-ci s'agissant de l'aide à la dépendance. Ce libéralisme exprime un souci du non-interventionnisme de l'État. Leur jugement sur l'État social peut s'expliquer doublement, d'abord comme la conséquence d'une appréciation souvent négative concernant les aides sociales mais ensuite aussi comme l'effet d'un individualisme prégnant.

Le libéralisme ici mis en évidence traduit en effet une forme d'individualisme caractérisé, très fortement prononcé en Espagne et en France. Cet individualisme explique, dans certains cas, le faible intérêt (comme en France) ou l'indécision (comme en Espagne) que ces individus manifestent pour les questions de

40. Nos analyses montrent que le groupe des libéraux en Grande-Bretagne ne constitue pas un bastion du libéralisme le plus radical mais que l'idéologie libérale sous-tend l'ensemble des réponses données dans le pays sur la solidarité institutionnalisée.

justice sociale redistributive. Les libéraux des pays étudiés défendent donc un principe de responsabilité (ou de responsabilisation) individuelle, dans le domaine social, tenant ferme que chacun doit parvenir à se débrouiller soi-même et à subvenir seul à ses besoins. Leur attitude à l'égard de la cohésion sociale est minimale. Ils sont plutôt défavorables à une solidarité institutionnalisée. À l'exception de la Suisse, les libéraux des pays étudiés font preuve d'un attachement à la « solidarité chaude » et tendraient donc à privilégier celle-ci au détriment de la solidarité institutionnalisée.

Leur jugement concernant les conséquences économiques et sociales des aides sociales est souvent très négatif (voire le plus négatif dans chaque pays). Il s'explique notamment par l'appréciation péjorative récurrente des institutions publiques et politiques du pays, celle des libéraux espagnols étant la moins tranchée. La conscience des comportements de passager clandestin pèse également sur la prévention des libéraux à l'égard de l'État social.

On peine toutefois à trouver, dans les pays étudiés, un libéralisme militant et traduisant une conviction idéologique ferme (en particulier en Grande-Bretagne et en Espagne), la France et la Pologne⁴¹ surtout pouvant faire figure d'exception dans ce tableau. De façon récurrente, les libéraux critiquent le poids des aides sociales sur la macroéconomie, marquant ainsi leur libéralisme économique⁴². C'est en France, en Suisse et en Pologne que l'on trouve l'adhésion la plus prononcée à une forme de libéralisme économique. Néanmoins la préférence pour un État social minimal est plus fondamentale, dans les convictions libérales s'exprimant dans ces *clusters*, que la défense d'un certain libéralisme économique.

Les libéraux enfin sont souvent défavorables à l'immigration et jugent négativement ses effets pour leur pays. Les libéraux britanniques sont les plus indécis sur la question certainement pour des raisons culturelles mais aussi du fait de la forte proportion de

41. Ainsi les libéraux polonais sont les plus nombreux, en Pologne, à récuser et à mettre en doute le fait que les personnes réellement dans le besoin ne se voient pas offrir des services sociaux suffisants, et à penser que le service de garde d'enfants est bon. Ils manifestent une certaine confiance dans le personnel de l'administration fiscale et médicale. Ils jugent toutefois très majoritairement que le service de santé est mauvais en Pologne – ce qui explique la conviction que l'État devrait se désengager dans le domaine.

42. Les libéraux polonais sont massivement favorables à une diminution des prélèvements sociaux alors que les libéraux espagnols sont très réticents à cette diminution.

personnes d'origine immigrée dans ce *cluster*. La position des libéraux espagnols, en matière d'immigration, est soit comparable à celle des autres Espagnols soit plus positive – à la fois que d'autres groupes en Espagne mais surtout que les libéraux des autres pays étudiés. À l'exception de l'Espagne et, partiellement, de la Pologne, le libéralisme de ce *cluster* (dans les trois autres pays) ne prône donc pas la liberté de circulation. On peut faire l'hypothèse que l'attitude des libéraux en matière d'immigration et d'aides sociales est le fruit d'une méfiance affirmée à l'égard d'autrui, tout particulièrement en France.

3.2. Les types, un cadre explicatif heuristique

Afin de tester le potentiel explicatif des types ci-dessus présentés concernant d'autres aspects des représentations sociales, nous avons construit des modèles les mettant en relation avec cinq variables, certaines interrogeant l'effet des aides sociales sur la propension des individus à « prendre soin les uns des autres », sur l'économie et les entreprises, d'autres évoquant le rôle de l'immigration sur la culture nationale. Deux d'entre elles suggèrent en outre des conceptions de la société juste : « De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun » ; « Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles ». Cette dernière variable ainsi que celle interrogeant les effets économiques néfastes de l'aide sociale constituent des lignes de clivage fortes des représentations de la cohésion sociale et d'une société juste. Nous y accorderons une attention spécifique⁴³. Cette analyse permet d'aller au-delà de la mise en évidence de traits communs et de différences entre les types de représentations de la cohésion sociale, émergeant au sein des cinq pays. Elle contribue à l'appréciation, toutes choses égales par ailleurs, de la relation (ou liaison) entre ces représentations typiques et deux variables pertinentes pour le domaine traité.

Dans chacun des deux modèles retenus, nous avons pris en compte outre les types de représentation de la cohésion sociale, les

43. L'ensemble de ces modèles demeure à la disposition des lecteurs. Nous n'en présentons ici que deux pour ne pas alourdir le texte. Dans chacun des modèles, les analyses ont été réalisées séparément et indépendamment pour chacun des cinq pays.

variables socioéconomiques classiques présentes dans l'enquête (l'âge, le sexe, le niveau d'éducation, l'origine migratoire, l'activité professionnelle et le statut). Les types sont plus fortement associés, *ceteris paribus*, aux réponses à ces variables que ne le sont les caractéristiques socioéconomiques, si ce n'est pour l'Espagne dans le modèle 1 (tableau 9a), ces représentations typiques se distinguant clairement les unes des autres⁴⁴.

Ainsi, une corrélation forte se dessine entre les types de représentations de la cohésion sociale et l'appréciation de la faiblesse des écarts de niveau de vie, comme condition d'une société juste (modèle 1, tableau 9a). Elle est particulièrement nette en Espagne, pour le groupe des maximalistes, suivi des raisonnables puis des conditionnalistes, ces derniers partageant une position comparable aux libéraux, en la matière. En Grande-Bretagne, cette conviction demeure présente chez les maximalistes. La convergence des attitudes et des représentations de la cohésion sociale, avec celle concernant la société juste, est comparable pour les conditionnalistes et les solidaristes raisonnables, d'une part, ainsi que pour les minimalistes et les libéraux, d'autre part. Les maximalistes français – comme les maximalistes suisses⁴⁵ – sont les plus convaincus qu'une société n'est juste qu'à condition que les écarts de niveau de vie soient étroits. Ce constat se retrouve pour les solidaristes raisonnables français, alors qu'il est moins fort et moins significatif du côté des minimalistes et des conditionnalistes de ce pays. En revanche, en Pologne, ce sont les solidaristes raisonnables qui assument le plus cette représentation de la société juste, suivis en cela par les maximalistes puis par les conditionnalistes. Ainsi les individus nourrissant une représentation « maximaliste » de la cohésion sociale sont également toujours ceux qui estiment que la justice sociale passe par de faibles différences de niveaux de vie⁴⁶. À l'inverse, les minimalistes se présentent comme le groupe d'individus partageant le plus les convictions des libéraux – lesquels rejettent cette conception de la justice –, alors que les solidaristes

44. Concernant l'Espagne, des différences d'attitudes et de représentations se notent entre les types, lorsqu'il est question de penser la justice sociale, en privilégiant de faibles écarts de revenu, alors que ces différences tendent à s'effacer lorsque les Espagnols sont interrogés sur les effets économiquement négatifs de l'aide sociale.

45. Aucune corrélation remarquable ne se note entre les réponses à cette variable et les types de représentation de la cohésion sociale en Suisse.

46. Quoiqu'en Pologne, les solidaristes raisonnables se montrent encore plus convaincus de cette idée.

raisonnables tendent en général à endosser les convictions des maximalistes (si ce n'est en Suisse).

Les individus révèlent donc, selon le type de représentation de la cohésion qu'ils assument, des attitudes différentes et statistiquement significatives, quoique plus ou moins marquées d'un type à l'autre, concernant cette appréciation de la justice sociale. Nous verrons que tel est également le cas lorsqu'ils jugent des coûts économiques de la solidarité sociale. Ces représentations typiques de la cohésion ont donc des effets remarquables sur d'autres dimensions des jugements sociaux.

D'un point de vue sociodémographique, ces représentations d'une société juste sont faiblement marquées par l'origine nationale ou migratoire, l'activité professionnelle, le statut (si ce n'est en Grande-Bretagne où les salariés du public présentent un attachement légèrement plus prononcé à cette représentation de la société juste que les autres). Notons que les cadres supérieurs, en particulier en Pologne, affirment un désaccord plus net à l'égard de cette conception de la justice sociale, à l'exception toutefois de la Grande-Bretagne. Cette préférence anime également les jeunes espagnols, alors que les femmes britanniques et françaises adhèrent davantage à une représentation égalitaire de la société juste. On relève également peu de différences selon le niveau d'éducation, si ce n'est pour les diplômés du supérieur polonais et suisses, sensiblement plus attachés à des conceptions égalitaristes. Enfin, en matière de lieu de vie, on note que l'adhésion à cette représentation de la société juste est plus forte en dehors des grandes villes espagnoles, alors qu'elle est nettement rejetée dans les villes moyennes françaises et dans les banlieues polonaises (mais avec un coefficient faiblement significatif).

Les résultats esquissés précédemment, à partir des représentations typiques de la cohésion, se retrouvent lorsqu'est envisagée l'appréhension du coût et du poids économiques des aides sociales.

La relation entre conceptions typiques de la cohésion et représentations de l'impact des prestations sociales est étroite et significative, à l'exception notable de l'Espagne. En effet, les Espagnols, quelle que soit leur interprétation de la cohésion sociale, se révèlent faiblement convaincus du poids de ces aides sur l'économie (voir aussi les tableaux 4 à 8). La récusation du coût des

prestations sur cette dernière est très fortement exprimée en France, en Pologne et en Suisse par les maximalistes – ce qui est cohérent avec les représentations de la cohésion sociale de ce type – bien qu'elle s'exprime plus fortement chez les raisonnables britanniques. À l'autre extrémité du spectre des représentations de la cohésion sociale, les conditionnalistes partagent, de façon générale sur la question du coût des aides, une perspective proche de celle des libéraux, si l'on excepte la Pologne. Dans ce pays, un net clivage distingue les positions sur cette question des types maximalistes, raisonnables, minimalistes, conditionnalistes, d'un côté, de celles des libéraux, de l'autre.

La récusation de ce coût est la plus nettement exprimée par les maximalistes, en France, en Suisse et en Pologne, alors qu'en Grande-Bretagne, ce sont les solidaristes raisonnables qui portent le plus cette récusation, toutefois suivis en cela par les maximalistes. À l'inverse, seuls les minimalistes français et polonais adhèrent à la conviction de cette charge.

D'un point de vue sociodémographique, comme pour la représentation d'une société juste, l'appréhension et les représentations des effets de l'aide sociale sont, *ceteris paribus*, faiblement marquées par la position socioéconomique, par l'activité professionnelle ou par l'origine nationale et migratoire. Ces représentations varient également peu selon l'âge et le sexe des répondants, si ce n'est en France et en Pologne, où les jeunes sont les plus nombreux à s'inquiéter des coûts sur l'économie du système social (avec des coefficients faiblement significatifs toutefois), et en Suisse où les femmes se montrent peu convaincues de ces effets délétères. De même, cette conviction – plutôt économiquement favorable à un système social généreux – est présente chez les individus les plus diplômés des quatre pays, à l'exception notable des Polonais. Elle se manifeste en revanche fortement en France et en Grande-Bretagne. Elle est également présente chez les salariés du public français. Enfin, le lieu de résidence a un effet notable en Grande-Bretagne, où les habitants des banlieues, des campagnes et des villes moyennes témoignent, à l'inverse, d'une inquiétude à l'égard du poids des aides sociales sur l'économie.

Tableau 9a. Modèle 1. Explication du point de vue « Dans société juste, les différences de niveau de vie doivent être faibles »

(Modèle logit binomial : accord vs désaccord, sans opinion ou ne sait pas)

	ESP	GBR	FRA	CHE	POL	
Intercept	0,51**	-0,78***	0,25	1,40***	0,50	
Cluster	Providentialistes raisonnables	0,93***	0,49*	0,79***	0,18	1,16***
	Solidaristes minimalistes	0,31	0,28	0,30*	-0,07	0,24
	Solidaristes maximalistes	1,33***	0,91***	0,87***	0,99***	0,96***
	Solidaires conditionnels	0,59**	0,53*	0,36*	0,28	0,59*
	<i>Libéraux (réf.)</i>	0	0	0	0	0
Age	15-29 ans	-0,48*	-0,01	0,04	-0,11	-0,28
	30-44 ans	-0,22	0,04	-0,17	-0,18	-0,10
	45-59 ans (réf.)	0	0	0	0	0
	60 ans et plus	0,03	0,14	0,23	-0,16	-0,02
Sexe	<i>Hommes (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Femmes	0,11	0,27**	0,31**	-0,05	0,23
Niveau d'éducation	<i>Primary or lower secondary (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Upper secondary or post secondary	-0,06	0,23*	-0,02	-0,29	-0,13
	Tertiary	0,25	0,02	-0,24	-0,63**	-0,84***
Origine migratoire	<i>Originaire du pays (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Parents étrangers	-0,98	0,12	-0,29	-0,03	-0,66
	Immigrés	0,26	-0,13	-0,06	0,30	-0,49
	Origine mixte	0,44	0,19	0,46	0,11	1,43
Activité	<i>Actifs (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Chômeurs	0,57	-0,03	-0,29	0,11	0,25
	Étudiants	0,44	-0,02	0,02	-0,40	-0,07
	Inactifs	-0,02	0,23	0,18	0,06	0,27
Statut	<i>Privé (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Public	0,09	0,30**	0,11	0,14	0,00
	Autre	0,13	0,08	-0,24	0,05	-0,11
Catégorie socioéconomique (EGP)	I-II Catégories supérieures	-0,59**	-0,15	-0,53**	-0,54*	-0,71**
	III Employés	-0,20	-0,11	-0,12	-0,15	-0,52*
	IV Indépendants	-0,34	-0,19	0,12	-0,20	-0,42
	V Techniciens	0,44	0,06	-0,18	0,03	-0,25
	VI Ouvriers qualifiés	0,04	0,09	0,01	-0,01	-0,40
	VII Ouvriers peu qualifiés (réf.)	0	0	0	0	0
	Autres	-0,24	0,02	-0,03	-0,16	-0,18
Lieu de résidence	<i>A big city (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Suburbs or outskirts of big city	0,59*	-0,06	-0,28	-0,15	-0,62*
	Town or small city	0,44**	-0,20	-0,36**	-0,37	-0,01
	Country village	0,57***	-0,22	-0,14	-0,27	0,33*
G2	1865,3	2976,0	2540,7	1993,8	1542,0	
DF	27	27	27	27	27	
D'Effectifs	2064	2208	1977	1617	1309	

* = significatif à 0,10 ; ** = significatif à 0,05 ; *** = significatif à 0,01.

Lecture: La chance relative d'un solidariste raisonnable espagnol, français ou polonais de penser que, dans une société juste, les différences de revenus doivent être faibles plutôt que de ne pas le penser est significativement plus élevée que celle de libéraux de ces pays. L'écart est faible et peu significatif en Grande-Bretagne. En revanche, seuls les maximalistes suisses se distinguent des libéraux de leur pays.

Champ: Ensemble des répondants à l'enquête en Espagne, en Grande-Bretagne, en France, en Suisse et en Pologne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Tableau 9b. Modèle 2. Appréciation des coûts des aides sociales : elles ne pèsent ni sur l'économie, ni sur les entreprises

(Modèle logit binomial : accord vs désaccord, sans opinion ou ne sait pas)

	ESP	GBR	FRA	CHE	POL	
Intercept	-2,17***	-3,41***	-3,58**	-2,13***	-3,07	
Cluster	Providentialistes raisonnables	0,20	1,84**	1,87***	1,21***	1,94***
	Solidaristes minimalistes	-0,35	0,35	1,42***	0,57**	1,97***
	Solidaristes maximalistes	0,51	1,74**	2,42***	1,68***	2,04***
	Solidaires conditionnels	-0,07	0,50	0,59	0,17	1,14*
	<i>Libéraux (réf.)</i>	0	0	0	0	0
Age	15-29 ans	-0,31	-0,21	-0,63*	-0,06	-0,50*
	30-44 ans	-0,15	-0,10	-0,29	-0,02	-0,24
	<i>45-59 ans (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	60 ans et plus	-0,40	-0,06	0,06	-0,20	-0,13
Sexe	<i>Hommes (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Femmes	-0,09	-0,25	-0,19	-0,51	0,11
Niveau d'éducation	<i>Primary or lower secondary (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Upper secondary or post secondary	0,26	0,54	0,23	0,34	0,34
	Tertiary	0,54*	1,20***	0,90***	0,72**	0,38
Origine migratoire	<i>Originaire du pays (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Parents étrangers	-12,15	-0,55	-0,67	0,02	-0,61
	Immigrés	-1,27	-0,04	0,25	0,00	0,57
	Origine mixte	0,13	0,17	-0,28	-0,37*	-1,00
Activité	<i>Actifs (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Chômeurs	0,12	0,35	0,40	0,40	0,41
	Étudiants	0,07	0,15	0,08	-0,39	0,55
	Inactifs	-0,13	0,22	-0,05	0,28	0,10
Statut	<i>Privé (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Public	-0,10	0,39*	0,47***	0,08	-0,03
	Autre	-0,04	0,42	-0,27	0,15	-0,30
Catégorie socioéconomique (EGP)	I-II Catégories supérieures	0,18	0,29	0,22	0,38	-0,21
	III Employés	0,48*	0,10	0,07	0,52	-0,28
	IV Indépendants	0,00	-0,20	-0,51	-0,66	-0,47
	V Techniciens	0,08	-0,22	-0,12	0,07	0,08
	VI Ouvriers qualifiés	0,11	-0,26	-0,60	-0,38	-0,16
	<i>VII Ouvriers peu qualifiés (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Autres	0,18	0,24	0,16	0,24	-0,19
Lieu de résidence	<i>A big city (réf.)</i>	0	0	0	0	0
	Suburbs or outskirts of big city	0,20	-0,78**	0,26	0,12	0,72
	Town or small city	0,11	-0,85***	-0,05	-0,33	-0,04
	Country village	-0,10	-1,02***	-0,14	-0,27	0,39*
G2		1491,0	1422,1	1309,5	1584,9	1276,4
DF		27	27	27	27	27
Effectifs		2064	2208	1977	1617	1309

* = significatif à 0,10 ; ** = significatif à 0,05 ; *** = significatif à 0,01.

Lecture: La chance relative d'un solidariste raisonnable espagnol, français ou polonais de penser que, dans une société juste, les différences de revenus doivent être faibles plutôt que de ne pas le penser est significativement plus élevée que celle de libéraux de ces pays. L'écart est faible et peu significatif en Grande-Bretagne. En revanche, seuls les maximalistes suisses se distinguent des libéraux de leur pays.

Champ: Ensemble des répondants à l'enquête en Espagne, en Grande-Bretagne, en France, en Suisse et en Pologne. Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

4. Conclusion

L'exploitation de l'ESS 2008 a ainsi permis de mettre en évidence des interprétations typiques de la cohésion sociale dont l'universalité a été montrée par leur permanence à travers les pays considérés ainsi que par le faible déterminisme social les affectant, c'est-à-dire par la faible incidence des caractéristiques sociodémographiques des enquêtés sur ces représentations (sauf peut-être s'agissant des libéraux dont on a vu que les indépendants y étaient surreprésentés). Une constante se dessine toutefois avec la superposition des préférences politiques des types et de leur orientation morale, saisie en termes de solidarité : alors que les maximalistes représentent le *cluster* qui vote le plus à gauche, les libéraux portent leurs votes vers la droite de l'échiquier politique. Cette corrélation confirme encore l'incidence des représentations de la cohésion sociale sur des convictions morales dans d'autres registres.

En dépit de l'effet limité des caractéristiques sociodémographiques sur ces représentations, certaines spécificités nationales jouent un rôle. La nature du tissu urbain, notamment l'existence de petits villages, intervient. De même, le niveau d'éducation des enquêtés ainsi que certaines traditions du pays – en matière d'immigration (récente ou ancienne) – sont des facteurs non négligeables dans les variations de cette typologie.

D'un point de vue comparatif, l'analyse d'ESS a montré que les préoccupations des citoyens relatives à la cohésion sociale et à sa permanence étaient largement partagées à travers l'Europe, en particulier dans des pays de tradition sociale très variée et qui sont entrés dans l'Union européenne à des dates fort différentes. Cette mise en perspective comparative permet d'infirmier une conviction largement répandue en France⁴⁷, d'une spécificité nationale – souvent jugée inopportune – en matière d'interprétation de la cohésion sociale (trop) fortement ancrée, aux yeux des concitoyens, dans les institutions de l'État social traditionnel, dévolues à la santé et à la garantie des retraites. Il apparaît plutôt que c'est en Espagne (et en Pologne) que les institutions de l'État social apparaissent, de façon prévalente, et sont appréhendées comme une instance de régulation cardinale de la cohésion sans que cette pré-

47. Que nous avons également esquissée dans des travaux antérieurs (Guibert Lafaye et Kieffer, 2012).

férence soit pour autant associée à une conception centralisatrice de l'État. En effet, les Espagnols témoignent de l'attachement le plus marqué aux prérogatives de l'État, en matière sociale, en dépit de l'évolution libérale contemporaine de l'économie et des mœurs nationales. La Suisse se singularise par son attachement plus nuancé au rôle de l'État, en particulier en matière de santé. On saisit ici une influence de la structure existante des dispositifs sociaux puisque les services de santé, dans le pays, reposent sur des institutions privées. Ainsi la Suisse est le pays le moins attaché à l'État social – si l'on excepte le maintien d'un certain niveau de vie pour les chômeurs. Faut-il voir dans cette attitude une expression du fédéralisme suisse qui attend davantage des structures cantonales qu'elles prennent en charge les services sociaux, sans que ceux-ci n'incombent à l'État fédéral ? Cette question demanderait à être élucidée plus en détail puisque la France, bénéficiant d'une structure *a contrario* éminemment centralisée, se montre aussi peu attachée que la Suisse, et donc moins que la Grande-Bretagne, aux prérogatives de l'État social dans les domaines de la santé, des retraites, de l'aide à la dépendance et du chômage. Une autre hypothèse expliquerait cette attitude : elle tiendrait en Suisse à un souci pour la conditionnalité des aides et en France à un jugement critique porté sur le fonctionnement actuel de l'État social dans le pays⁴⁸.

La Grande-Bretagne, dont on voudrait qu'elle soit le bastion du libéralisme, offre des surprises. Alors que, d'une part, le très faible attachement des Britanniques au rôle de l'État dans le maintien du niveau de vie des chômeurs reflète la prise en charge actuelle réduite de ces derniers – en comparaison d'autres pays européens –, en revanche, le pays a une position médiane entre deux groupes se confrontant sur le rôle social de l'État, en l'occurrence, les pays « maximalistes », d'un côté, rassemblant l'Espagne et la Pologne et, les pays « minimalistes » ou « conservateurs » (en référence à la terminologie d'Esping-Andersen) de l'autre, associant la Suisse et la France. Les expériences politiques et sociales de ces pays peuvent expliquer les divergences d'interprétation des questions soumises aux enquêtés. La vague 4 d'ESS a eu lieu en 2008, trois ans après les

48. Cette hypothèse peut s'approfondir : l'appréciation que les enquêtés formulent concernant les institutions de l'État social pourrait bien être influencée par la qualité de leur fonctionnement effectif, la perception et le jugement sur la cohésion sociale pouvant être minés par les écueils de celui-ci.

élections du 5 mai 2005 où l'une des questions centrales du scrutin britannique était celle de la réduction des dépenses de l'État, tout en préservant les services publics. Un aspect synchronique – ou peut-être une évolution des attitudes nationales – se trouve certainement reflété dans les réponses des enquêtés d'ESS en Grande-Bretagne.

Concernant la Pologne, il est en revanche manifeste que le passage à l'économie libérale n'a pas effacé l'attachement de la population à une prise en charge publique des services sociaux. L'Espagne et la Pologne qui se distinguent toutes deux par cette conviction sont également marquées par une forte tradition catholique ainsi que par un épisode historique où la structure étatique a joué un rôle extrêmement fort et coercitif. Ces conclusions justifient une réévaluation de la typologie proposée par Esping-Andersen prenant plus largement en compte l'ensemble de l'Europe et la complexité contemporaine du rapport de ces nations aux formes nationales de prise en charge publique des services sociaux. L'étude des représentations individuelles de la cohésion ici menée, à partir d'un panel varié de pays européens, a montré qu'il n'était plus possible de faire référence au cadre théorique tracé par Esping-Andersen pour analyser les conceptions contemporaines de la justice sociale et de ses facteurs.

On notera qu'il n'existe aucune corrélation entre l'attachement exprimé par les populations aux structures de l'État social et leur propension à vouloir contribuer fiscalement à son financement. La Grande-Bretagne dément une nouvelle fois sa réputation libérale puisque les Britanniques sont les plus enclins à accepter une augmentation des prélèvements sociaux – attitude qui peut toutefois se justifier par un niveau actuellement faible des prélèvements. À l'inverse, les Suisses qui sont les moins attachés à la prise en charge publique des prestations sociales sont, avec les Britanniques, les plus disposés à voir leurs impôts augmenter pour les subventionner.

De même, la pénétration nationale de convictions de type libéral, appréhendées à partir de la sensibilité au poids économique des services sociaux et à leurs effets désincitatifs ainsi que par une prévention face à toute augmentation fiscale, ne permet pas d'attribuer distinctement et sans nuance cette idéologie à la Grande-Bretagne (pas plus qu'à la Suisse ou à l'Espagne, les traditions certes

variées d'État social, dans ces deux pays, jouant le rôle de contre-poids à cette influence). Dans sa forme économique, la pénétration du libéralisme serait la plus nette en France alors qu'elle demeure en retrait en Pologne⁴⁹. Ainsi ces analyses permettent de mieux saisir l'écart entre les représentations populaires de la cohésion sociale et les orientations les plus récentes prises par les politiques nationales et européennes de cohésion. Cette distance, mise en évidence dans le cas français, où la prévalence de ces idées s'avère pourtant comparativement importante, se confirme dans les autres pays de l'Union européenne retenus pour cette étude, indépendamment de la structure existante des institutions de l'État social dans leurs frontières respectives, de leurs politiques majoritaires ou de leur date d'intégration dans la construction européenne.

Enfin, et contrairement à ce que l'analyse des *clusters* a pu mettre en évidence, on ne peut identifier, au niveau national, aucun effet d'opposition entre l'attachement aux structures de l'État social comme vecteur de la cohésion sociale et l'importance reconnue aux traditions du pays comme facteur d'homogénéité culturelle. Les pays les plus attachés à l'État social (*i.e.* la Pologne et l'Espagne) sont également les plus soucieux de leurs traditions. De même, on ne peut identifier de corrélation entre la conviction que l'État est vecteur de cohésion sociale et l'attitude nationale à l'égard de l'immigration. Le cas de la Pologne peut certainement être placé à part : la population est extrêmement positive concernant cette dernière mais les flux y sont, comparativement, réduits. Du fait certainement de la nature de son immigration, la Suisse est le pays le plus enclin à juger favorablement de ses phénomènes migratoires. La France, à l'inverse, en est le plus mauvais juge.

Références bibliographiques

Cohn E.S., White S.O., Sanders, J., 2000, « Distributive and procedural in seven nations », *Law and Human Behavior*, 24, pp. 553-580.

Durkheim, É., 1893, *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1998.

49. La Pologne se distinguant spécifiquement par une aversion à l'égard de l'augmentation des impôts pour financer l'aide sociale.

- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press ; trad. fr. *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme contemporain*, PUF, Paris, 1999.
- Guibet Lafaye C. et Kieffer, A., 2012, « Interprétations de la cohésion et perceptions du rôle des institutions de l'État social », *Année sociologique*, Paris, PUF, 2012, 62 (1), pp. 195-228.
- Palier, B., 2006, « Refonder la protection sociale, les expériences européennes », *Esprit*, n° 5, mai 2006, pp. 53-76.
- Powell, W. et Dimaggio, J. (dir.), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press.
- Rawls, J., 1971, *Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press ; tr. fr., *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.
- Rosanvallon, P., 199, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.
- Rothstein B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.

Annexe I : Variables exploitées d'ESS 2008

I. Questions utilisées pour la construction des clusters

Q134

Les gens ont des opinions différentes sur ce que devraient être les responsabilités de l'État. Veuillez m'indiquer, en utilisant une échelle de 0 à 10, dans quelle mesure chacune des tâches que je vais vous dire devrait relever de la responsabilité de l'État.

0 signifie que la tâche ne devrait pas du tout relever de la responsabilité de l'État, et 10 qu'elle devrait en relever entièrement.

2 garantir les soins médicaux adaptés aux malades ?

3 garantir un niveau de vie convenable aux personnes âgées ?

Q135

Et quelle part de responsabilité pensez-vous que l'État devrait avoir pour :

1 garantir un niveau de vie convenable aux chômeurs ?

3 garantir un congé payé pour les gens qui doivent temporairement s'occuper de malades dans leur famille ?

Q143

Beaucoup de services et prestations sociales sont financés par les impôts. Si le gouvernement devait choisir entre :

— augmenter les impôts et consacrer plus d'argent aux services et prestations sociales ou,

— au contraire, diminuer les impôts et consacrer moins d'argent aux services et prestations sociales, que devrait-il choisir ?

Q138

Dites-moi maintenant dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les propositions suivantes.

Les services et prestations sociales en France : 1. rendent les gens paresseux ⁵⁰?

Q137

Les services et prestations sociales en France : 2. empêchent que la pauvreté ne soit trop répandue ?

50. Les modalités de réponse sont : 1 Tout à fait d'accord, 2 Plutôt d'accord, 3 Ni d'accord, ni pas d'accord, 4 Plutôt pas d'accord, 5 Pas du tout d'accord, 6 [Ne sait pas], 7 [refus].

II. Questions utilisées pour la réalisation de l'analyse de correspondances

Q134

Les gens ont des opinions différentes sur ce que devraient être les responsabilités de l'État. Veuillez m'indiquer, en utilisant une échelle de 0 à 10, dans quelle mesure chacune des tâches que je vais vous dire devrait relever de la responsabilité de l'État.

0 signifie que la tâche ne devrait pas du tout relever de la responsabilité de l'État, et 10 qu'elle devrait en relever entièrement.

1 garantir un emploi à toute personne qui en veut un ?

Q135

Et quelle part de responsabilité pensez-vous que l'État devrait avoir pour :

2 garantir des services de garde d'enfants suffisants pour les parents qui travaillent ?

Q149

Veuillez m'indiquer en utilisant cette carte dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les propositions suivantes, à propos des personnes vivant en France.

2 Beaucoup de personnes aux très bas revenus reçoivent moins d'aides sociales que ce à quoi elles ont droit légalement.

4 Il n'y a pas assez d'aides sociales en France pour aider les personnes réellement dans le besoin.

Q45

Diriez-vous que la plupart du temps les gens essaient de rendre service ou qu'ils se préoccupent surtout d'eux mêmes ?

Q124

Veuillez m'indiquer à l'aide de cette carte, dans quelle mesure vous êtes d'accord ou non avec les propositions suivantes. [...]

1 De grandes différences de revenus entre les gens sont acceptables pour récompenser convenablement les différences de talents et d'efforts de chacun.

4 Pour qu'une société soit juste, les différences de niveau de vie entre les gens devraient être faibles.

Q137

Veuillez m'indiquer en utilisant cette carte dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les propositions suivantes. Les services et prestations sociales en France :

- 1 font peser une trop lourde charge sur l'économie ?
- 3 conduisent à une société plus égale ?
- 4 encouragent des ressortissants d'autres pays à venir vivre ici ?
- 5 coûtent trop cher aux entreprises en impôts et en charges ?
- 6 permettent de concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale ?

Q138

Veillez m'indiquer en utilisant cette carte dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les propositions suivantes. Les services et prestations sociales en France :

- 2 incitent les gens à moins prendre soin les uns des autres ?
- 3 incitent les gens à moins se prendre en charge eux-mêmes et leur famille ?

Q149

Veillez m'indiquer en utilisant cette carte dans quelle mesure vous êtes d'accord avec les propositions suivantes, à propos des personnes vivant en France.

- 1 La plupart des chômeurs n'essaient pas vraiment de trouver un emploi.
- 3 Beaucoup de personnes parviennent à obtenir des aides sociales auxquelles elles n'ont pas droit.
- 5 Les salariés font souvent semblant d'être malades pour pouvoir rester chez eux.

III. Variables relatives à la légitimité des institutions et à la confiance qu'elles inspirent :

Q51

B4-B10- En utilisant cette carte, dites-moi sur une échelle de 0 à 10, quelle confiance vous faites, personnellement, à chacune de ces institutions. [...]

- 1 l'Assemblée nationale ?
- 2 La justice ?
- 3 La police ?
- 4 Les hommes politiques ?
- 5 Les partis politiques ?

Q139

D30- Toujours à propos des services et prestations sociales, veuillez m'indiquer dans quelle mesure vous trouvez efficace le système de santé en France.

Choisissez votre réponse à partir de cette carte, où 0 signifie « Extrêmement inefficace », et 10 signifie « Extrêmement efficace ».

Q140 pose une question analogue à Q139 s'agissant de l'administration fiscale.

Q141

D32- Veuillez m'indiquer en utilisant cette carte si vous pensez que les médecins et les infirmières en France réservent un traitement de faveur à certaines personnes ou, au contraire, traitent tout le monde de la même manière ? [...]

Q142 pose une question analogue à Q141 s'agissant de l'administration fiscale.

IV. Variables relatives à la satisfaction des institutions du pays :

Q68

B26- Maintenant, en pensant au gouvernement français, dans quelle mesure êtes-vous satisfait de son travail ?

Q69

B27- Et dans l'ensemble, êtes-vous satisfait ou pas satisfait de la manière dont la démocratie fonctionne en France ?

Q70 formule cette interrogation concernant le système de santé et Q71 concernant le système éducatif.

V. Variables relatives de la confiance interindividuelle :

Q43

A8- D'une manière générale, sur une échelle de 0 à 10, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou que l'on n'est jamais assez prudent quand on a affaire aux autres ?

Q44

A9- En utilisant cette carte, diriez-vous que la plupart des gens cherchent à profiter de vous quand ils le peuvent ou qu'ils font leur possible pour se conduire correctement ?

Q45

A10- Diriez-vous que la plupart du temps les gens essaient de rendre service ou qu'ils se préoccupent surtout d'eux mêmes ?

Annexe 2 : Le schéma de classes EGP

Nous avons utilisé dans ce travail le schéma de classes conçu par R. Erikson, J. Goldthorpe et L. Portocarrero. Il est couramment utilisé par les chercheurs qui mènent des comparaisons internationales dans le domaine de la stratification sociale notamment. Cette classification est basée sur la relation d'emploi qui lie un salarié à son employeur (l'indépendant étant défini comme la personne qui ne vend ni n'achète du travail) et sur la forme qu'elle revêt (degré de difficulté d'encadrement, degré de spécificité des ressources humaines, type d'échange entre effort et argent qui peut être de court terme ou spécifique, différé dans le temps ou diffus). On se reportera à Goldthorpe *et al.* (1979)

Nous avons retenu la version en sept classes :

EGP1 : appelée « *service class* ». Elle comprend les cadres dirigeants et les cadres supérieurs, professions libérales et les employeurs.

EGP 2 : appelée « *lower grade professionals* ». Elle comprend les administrateurs et managers de petites entreprises, les personnes qui encadrent les travailleurs non manuels, une partie des enseignants et des cadres intermédiaires de la fonction publique.

EGP 3 : employés (qualifiés) et catégories intermédiaires du tertiaire ;

EGP 4 : petits indépendants et agriculteurs ;

EGP 5 : techniciens et agents de maîtrise ;

EGP 6 : ouvriers qualifiés ;

EGP 7 : ouvriers non qualifiés.

Tableau A1. Caractéristiques socio-démographiques de la population des cinq pays

	GBR	FRA	CHE	POL	ESP
Activité					
Actifs occupés a enquete	55	54	60	46	53
Chômeurs a enquete	5	6	3	6	6
Etudiants a enquete	9	9	10	15	8
Inactifs a enquete	32	32	27	33	33
Total	100	100	100	100	100
Statut d'activité					
Salariés du public	27	24	26	35	13
Salariés du privé	55	57	54	35	55
Autre	18	19	19	30	32
Total	100	100	100	100	100
Catégorie socio économique					
1 I-II catégories supérieures	30	31	36	22	14
3 III employés	31	24	25	15	19
4 IV indépendants	4	6	7	13	11
5 V techniciens	3	4	4	2	2
6 VI ouvriers qualifiés	10	9	11	14	12
7 VII ouvriers non qualifiés	16	15	7	17	25
Autres (1)	5	12	9	15	17
Total	100	100	100	100	100
Age					
15-29 ans	21	21	21	28	22
30-44 ans	27	26	26	22	29
45-59 ans	26	28	29	26	21
60 ans et plus	26	25	24	24	27
Total	100	100	100	100	100
Sexe					
Hommes	48	46	50	47	48
Femmes	52	54	50	53	52
Total	100	100	100	100	100
Niveau d'éducation					
primaire ou 1er cycle du secondaire (Isced 0, 1, 2)	43	32	13	49	63
2 ^e cycle du secondaire ou post secondaire non universitaire (Isced 3, 4)	25	37	58	34	21
Enseignement supérieur (Isced 5, 6)	32	30	28	17	16
Total	100	100	100	100	100
Origine migratoire					
Origine nationale	82	81	69	96	90
Immigrés, seconde génération	2	4	4	1	0
Origine mixte	5	11	8	2	1
Immigrés première génération	10	3	19	1	9
Total	100	100	100	100	100
Lieu de résidence					
Grande ville	7	18	8	22	20
Banlieue	24	13	9	4	7
Ville petite ou moyenne	47	35	26	32	28
Village	22	34	57	42	45
Total	100	100	100	100	100

Lecture : les actifs occupés représentent 55 % des répondants en Grande-Bretagne.

Champ : ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne.
Source : European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

Tableau A.2. Types de représentation de la cohésion sociale dans les cinq pays

Moyennes et écart-types

	Maxima- listes	Raison- nables	Condi- tionna- listes	Minima- listes	Libé- raux	Ensem- ble
Grande-Bretagne						
Rôle de l'État						
Garantir un niveau de vie aux personnes âgées	9,5 0,8	9,5 1,1	7,7 1,1	8,9 1,5	6,0 2,1	8,5 1,5
Garantir un niveau de vie aux chômeurs	7,2 1,9	6,1 1,4	5,4 1,4	4,1 2,2	4,5 1,8	6,0 2,2
Garantir l'accès aux soins de santé	9,6 0,7	8,0 1,1	8,2 1,1	9,4 0,9	4,9 1,9	8,7 1,5
Soutenir les familles s'occupant de parents malades	8,4 1,4	6,4 1,8	6,7 1,8	6,0 2,7	5,9 2,1	7,1 2,1
Effets des prestations sociales						
Limitation de l'expansion de la pauvreté	2,3 0,8	3,0 0,9	2,3 0,9	3,2 0,8	3,1 1,0	2,4 0,9
Incitation à la paresse	2,6 1,0	3,4 0,8	1,9 0,8	1,7 0,6	2,0 0,8	2,4 1,0
Augmenter les prélèvements sociaux	5,8 2,4	5,6 1,6	5,6 1,6	4,0 2,0	4,9 2,0	5,2 2,2
France						
Rôle de l'État						
Garantir un niveau de vie aux personnes âgées	9,3 1,4	8,2 1,3	8,4 1,2	7,3 1,4	6,0 1,4	7,9 1,6
Garantir un niveau de vie aux chômeurs	8,3 1,4	7,2 1,6	5,6 1,9	5,7 1,4	4,6 1,8	6,1 2,1
Garantir l'accès aux soins de santé	9,4 1,2	8,4 1,2	8,4 1,2	7,9 1,2	5,5 1,8	8,0 1,7
Soutenir les familles s'occupant de parents malades	8,7 1,8	7,8 1,6	7,9 1,4	5,6 1,8	5,5 1,8	7,1 2,0
Effets des prestations sociales						
Limitation de l'expansion de la pauvreté	1,8 0,5	3,7 0,7	2,3 1,0	2,0 0,5	2,5 1,0	2,4 1,0
Incitation à la paresse	3,7 1,0	3,4 1,1	1,9 0,7	3,4 1,0	2,2 0,9	2,8 1,2
Augmenter les prélèvements sociaux	6,4 1,6	4,9 2,0	4,6 2,0	5,2 1,6	4,3 1,7	5,0 2,0
Suisse						
Rôle de l'État						
Garantir un niveau de vie aux personnes âgées	8,7 1,0	7,5 1,3	8,1 1,0	7,6 1,6	5,0 2,0	7,2 1,9
Garantir un niveau de vie aux chômeurs	8,2 1,2	6,4 1,4	6,6 1,5	6,5 1,7	4,5 1,9	6,3 2,0
Garantir l'accès aux soins de santé	9,2 0,9	8,1 1,6	8,2 1,1	7,7 1,6	5,8 2,3	7,6 2,0
Soutenir les familles s'occupant de parents malades	8,4 1,4	5,6 2,1	7,0 1,8	6,6 2,1	4,2 2,4	6,1 2,4

Effets des prestations sociales

Limitation de l'expansion de la pauvreté	1,9 0,4	1,9 0,4	2,0 0,3	3,5 0,5	2,2 0,7	2,4 0,8
Incitation à la paresse	3,8 0,9	3,9 0,7	2,3 0,7	3,0 1,0	2,6 1,0	3,1 1,1
Augmenter les prélèvements sociaux	6,5 1,4	5,3 1,3	4,6 2,0	5,3 1,7	4,3 1,5	5,0 1,7

Pologne**Rôle de l'État**

Garantir un niveau de vie aux personnes âgées	9,7 0,6	9,8 0,5	8,0 1,5	8,4 1,4	5,8 1,9	8,6 1,7
Garantir un niveau de vie aux chômeurs	8,6 1,4	6,8 2,5	4,8 2,0	5,8 1,8	4,1 1,9	6,3 2,4
Garantir l'accès aux soins de santé	9,8 0,5	9,8 0,5	8,7 1,1	8,6 1,3	6,3 2,5	8,9 1,6
Soutenir les familles s'occupant de parents malades	9,1 1,2	9,0 1,5	8,0 1,5	6,8 1,9	4,1 2,3	7,6 2,2

Effets des prestations sociales

Limitation de l'expansion de la pauvreté	2,4 0,9	3,9 0,6	2,5 0,8	2,8 0,9	3,1 1,0	2,8 1,0
Incitation à la paresse	3,0 1,0	2,4 1,0	1,9 0,6	3,5 0,9	2,0 0,7	2,8 1,0
Augmenter les prélèvements sociaux	5,2 2,5	3,3 2,0	4,4 1,9	4,9 1,4	3,1 1,8	4,3 2,0

Espagne**Rôle de l'État**

Garantir un niveau de vie aux personnes âgées	9,7 0,5	9,5 0,8	8,4 1,1	8,1 1,0	6,1 1,3	8,8 1,4
Garantir un niveau de vie aux chômeurs	8,9 1,2	9,0 1,2	6,8 1,6	6,8 1,7	5,3 1,3	7,7 1,9
Garantir l'accès aux soins de santé	9,7 0,5	9,6 0,7	8,7 1,1	8,4 0,9	5,9 1,1	8,9 1,3
Soutenir les familles s'occupant de parents malades	9,3 0,9	9,3 0,9	7,4 1,6	7,4 1,3	5,8 1,4	8,1 1,8

Effets des prestations sociales

Limitation de l'expansion de la pauvreté	2,2 0,8	3,8 0,9	2,2 0,7	3,9 0,7	2,7 0,9	2,8 1,1
Incitation à la paresse	3,0 1,2	3,1 1,2	2,8 1,1	2,9 1,0	2,5 1,2	3,0 1,1
Augmenter les prélèvements sociaux	6,0 1,8	3,6 1,7	5,5 1,6	5,7 1,8	5,0 1,3	5,0 1,9

1) Score sur une échelle de 0 à 10.

2) Score sur une échelle de 0 à 5.

Note: Dans ces calculs, les réponses « ne sait pas » sont mises à la valeur centrale, soit 5 ou 2,5.

Champ: Ensemble des répondants à l'enquête en Grande-Bretagne, en France, en Suisse, en Pologne et en Espagne.
Source: European Social Survey, vague 4. (<http://www.europeansocialsurvey.org/>). Traitements statistiques effectués par les auteurs.

L'EUROSISTÈME : UN MÉCANISME DE TRANSFERTS EN FAVEUR DES PAYS DÉFICITAIRES ?

LE DÉBAT

André Grjebine

Directeur de recherche à Sciences Po, Centre d'Études et de Recherches Internationales

À l'initiative de plusieurs économistes, en premier lieu du Professeur Hans-Werner Sinn, président de l'Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) de Munich, un vif débat s'est engagé sur la signification véritable et les risques inhérents au système de compensation qui fonctionne au sein de la zone euro, TARGET2 (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer). Trois critiques sont principalement émises. La première affirme que le système TARGET2 est, en fait, l'instrument privilégié et inavoué utilisé par l'Eurosystème pour renflouer des États européens en difficulté au détriment d'autres États de la zone euro, en premier lieu de l'Allemagne. La deuxième critique consiste à dire que les crédits accordés dans le cadre de TARGET2 à un pays déficitaire le sont au détriment des autres pays de la zone euro. De ce fait, les pays déficitaires occupent une place prépondérante dans la création monétaire de la zone euro. La troisième annonce que les difficultés des débiteurs vont se transmettre aux créanciers de TARGET2 et mettre ceux-ci, à leur tour, en difficulté. De nombreux auteurs ont contesté ces critiques. Ils montrent les risques de blocage de la zone euro qu'induirait une limitation drastique du système de compensation qu'assure TARGET2. Ceci dit, si ce système a sans doute puissamment contribué à ce que la zone euro surmonte temporairement les déséquilibres commerciaux et financiers qui risquaient d'entraîner son explosion, ce n'est qu'en s'attaquant aux déséquilibres structurels entre les pays membres que la pérennité de celle-ci pourra être assurée.

Mots clefs : TARGET2, Zone euro, Banque centrale européenne (BCE), Banque centrale nationale (BCN), Politique monétaire, Création monétaire, Taux d'intérêt, Balance courante, Solde débiteur, Solde créateur, Mouvements de capitaux, Federal Reserve System (FED), Plan Keynes.

A l'initiative de plusieurs économistes, en premier lieu du professeur Hans-Werner Sinn, président de l'Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo) de Munich, un débat intense et parfois

polémique s'est engagé sur la signification véritable et les risques inhérents au système de compensation qui fonctionne au sein de la zone euro, TARGET2 (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer).¹ Trois critiques sont principalement émises. La première affirme que le système TARGET2 est, en fait, l'instrument privilégié et inavoué utilisé par l'Eurosystème pour renflouer plusieurs États européens en difficulté au détriment d'autres États de la zone euro, en premier lieu de l'Allemagne. La deuxième reproche à TARGET2 d'accorder une place prépondérante dans la création monétaire de la zone euro aux pays déficitaires. La troisième annonce que les difficultés des débiteurs vont se transmettre aux créanciers de TARGET2 et mettre ceux-ci, à leur tour, en difficulté. Ceux qui formulent ces critiques en viennent alors à proposer une pénalisation des pays déficitaires auprès de TARGET2, ou à tout le moins, une limitation des soldes déficitaires que les pays seraient autorisés à avoir. Le débat ainsi ouvert a suscité de très nombreuses réactions. La plupart d'entre elles contestent l'exactitude des affirmations de H.-W. Sinn et de ceux qui partagent ses vues, montrent que les réformes qu'ils proposent conduiraient à la disparition de la zone euro, accusent enfin ces économistes de dissimuler derrière des arguments apparemment techniques leur volonté d'exclure les pays du Sud de la zone euro pour en faire une union monétaire qui ne regrouperait que quelques pays du Nord autour de l'Allemagne.

Nous verrons qu'un système du type TARGET2 est indispensable pour éviter un blocage de la zone euro conduisant à son explosion. Mais, ce n'est qu'en s'attaquant aux déséquilibres structurels entre les pays membres que la pérennité de celle-ci pourra être assurée.

Avant de décrire les principaux termes de ce débat et de nous demander dans quelle mesure les critiques de TARGET2 sont ou non justifiées, il paraît nécessaire de rappeler quelques principes de base de ce système et de mettre en évidence les confusions qui peuvent fausser le jugement sur son fonctionnement et ses effets.

1. Je remercie les personnalités qui m'ont fait part de leurs critiques et suggestions. En particulier, Christophe Blot et Henri Sterdyniak à l'OFCE et Clemente De Lucia à la Direction des études économiques de BNP-Paribas. D'autres appartiennent à des institutions publiques et ne souhaitent pas être citées. Par ailleurs, Christophe Blot a réalisé la plupart des graphiques contenus dans cette étude.

1. Qu'est-ce que TARGET2 ?

Le développement d'un espace monétaire européen s'est accompagné de la création d'un système de paiement entre banques centrales de l'Eurosystème, d'abord TARGET1, créé en 1999 au moment de la création de l'euro², qui a été remplacé en novembre 2007 par TARGET2. Ce système assure « *l'exécution des paiements entre banques commerciales en temps réel et en monnaie de banque centrale, c'est-à-dire avec des espèces sur des comptes ouverts auprès de leur banque centrale nationale (BCN).* » (Banque de France 31/5/2012).³ Il est géré par la Bundesbank, la Banque de France et la Banca d'Italia.⁴ Dans ce système, la BCE n'opère qu'avec les BCN qui exécutent toutes les opérations de politique monétaire, fournissant en particulier des liquidités aux banques. Une BCN n'a pas de transaction directement avec une autre BCN, mais emprunte ou prête à la BCE, qui fonctionne comme la chambre de compensation du système TARGET2. La position créditrice ou débitrice de n'importe quelle BCN l'est vis-à-vis de TARGET2 et non vis-à-vis d'autres BCN. La balance consolidée nette auprès de TARGET2 des 17 BCN des États membres de la zone euro et de la BCE est égale à zéro.

En 2011, TARGET2 représentait 91 % en valeur et 59 % en volume – c'est-à-dire en pourcentage du nombre total de transactions – des règlements importants en euro [ECB 14/11/2012]. Les transferts qui passent par TARGET2 sont enregistrés dans les comptes financiers des balances de paiements des pays. Il n'y a pas de valeur minimale ou maximale pour les paiements, mais les opérations sont en général d'une certaine ampleur. En 2011, la valeur moyenne d'une transaction sur TARGET2 était de

2. L'euro est utilisé depuis 1999, pour les transactions financières européennes. Il a été mis en circulation le 1^{er} janvier 2002 sous sa forme fiduciaire.

3. Plus précisément, la Banque de France définit TARGET2 comme « le nouveau système de montant élevé de l'Eurosystème. Il repose sur une plate-forme unique partagée (Single Shared Platform ou SSP) qui assure la gestion technique des comptes ouverts aux institutions financières sur les livres des banques centrales participantes. Les relations entre les banques centrales nationales et leur communauté bancaire demeurent décentralisées. » (www.banque-france.fr/politique-monetaire/target2.html).

4. L'Eurosystème est composé de la BCE (Banque Centrale Européenne) et des banques centrales nationales (BCN) des pays membres de la zone euro. Le Système Européen des Banques Centrales (SEBC) regroupe, lui, la BCE et les BCN de l'Union Européenne, y compris donc les BCN des États de l'Union Européenne qui ne participent pas à la zone euro. Les États membres de l'Union Européenne ne participant pas à la zone euro peuvent également être connectés à TARGET2. Près de 4 500 institutions participent directement ou indirectement à TARGET2.

6,8 millions d'euros, mais 67 % de ces transactions avaient une valeur inférieure à 50 000 euros et 11 % une valeur supérieure à 1 million d'euros. Les soldes cumulés des positions dans TARGET2 sont, en revanche, beaucoup plus faibles, comparés aux montants échangés quotidiennement dans le système. Le solde de plusieurs BCN a néanmoins significativement augmenté depuis le début de la crise financière.

Un tel système n'est pas propre à la zone euro. En fait, il a pris le relai, dans les pays membres, des systèmes de compensation nationaux existant avant la création de l'euro. Un système comparable existe dans d'autres pays, en particulier aux États-Unis. Le *Fedwire* américain obéit à des principes similaires à ceux qui régissent TARGET2, à la différence notable près que l'exécution de la politique monétaire est décentralisée au sein de la zone euro, alors qu'elle est centralisée par la Federal Reserve Bank de New-York aux États-Unis.⁵ Cette différence s'explique d'abord par le fait que le *Fedwire* appartient à un État fédéral, ce qui n'est pas le cas de TARGET2. Elle s'explique ensuite par les degrés d'avancement très différents de l'intégration des systèmes monétaires américain et européen. Elle s'explique enfin par un souci de proximité et d'efficacité. Une BCN est mieux à même de contrôler les opérations d'une banque commerciale située sur son territoire que la BCE plus lointaine.

Le débat sur TARGET2 est souvent faussé par la difficulté de situer ce système par rapport à d'autres structures (balance des paiements des États membres, marché monétaire européen, etc.), en particulier en raison de la confusion de la position d'une BCN auprès de TARGET2 avec les créances d'un État sur ses partenaires de la zone euro. Il convient donc de préciser ces points que nous retrouverons en examinant les critiques émises à l'encontre de ce système.

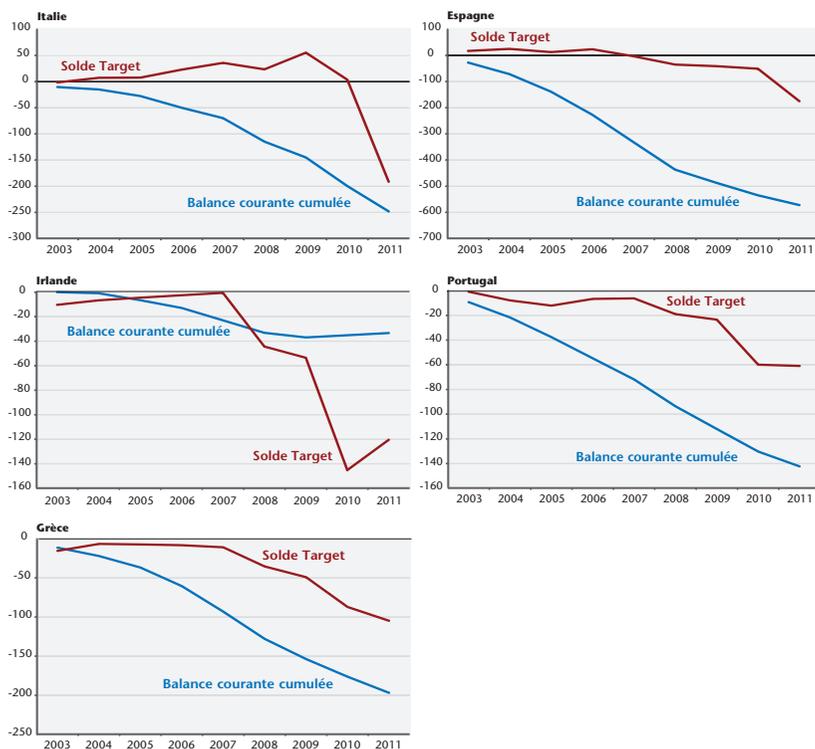
1. La balance des paiements reflète les flux courants ou financiers d'un État avec le reste du monde au cours d'une année. Les créances d'un État sur le reste du monde correspondent, elles, à un stock qui résulte de ces flux dans le passé, mais également de l'appréciation ou de la dépréciation des avoirs à l'étranger des rési-

5. *Fedwire* est la « plate-forme » sur laquelle sont comptabilisés les soldes du Federal Reserve Interdistrict Settlement Account qui donnent lieu à des transferts inter-districts. (cf. annexe 1).

dents d'un pays. La position extérieure nette d'un pays est le solde de ces créances et de ces dettes sur le reste du monde. Les soldes de TARGET2 résultent, eux, de la différence entre les créances et les dettes d'un État sur les pays de la zone euro, en monnaie banque centrale c'est-à-dire sur des comptes ouverts auprès de la banque centrale. Chaque banque de l'Eurosystème a un compte auprès de sa BCE et l'addition de ces comptes constitue la position de celle-ci auprès de TARGET2.

2. Il n'y a pas forcément de lien direct entre le déficit de la balance courante d'un pays et l'endettement de sa banque centrale auprès du système TARGET2 (graphiques 1a, b, c, d, e). Les mouvements de capitaux jouent, en effet, un rôle majeur dans les positions TARGET2, en particulier à court terme. (EEAG 2012 ; P. De Grauwe et Y. Ji 12/9/2012). Un pays peut, par exemple, compenser des sorties de capitaux privés par des prêts accordés par la BCE. Il aura donc un solde déficitaire auprès de TARGET2, alors que son solde financier (comptabilisé dans la balance des paiements) sera équilibré. Depuis 2007-2008, certains pays comme la Grèce et le Portugal ont principalement financé leur déficit courant par des crédits TARGET2. Le rapport EEAG observe que ces deux pays ont bénéficié de l'assistance officielle bien avant la mise en œuvre des opérations de « secours » en 2010. En Irlande, des sorties de capitaux massives expliquent que la position débitrice a largement dépassé le déficit courant au cours de ces années. En Espagne, dans les années 2008-2010, les entrées de capitaux ont permis de financer la majeure partie du déficit courant, ce qui explique que la position débitrice dans TARGET2 ne se soit détériorée qu'à partir de 2010-2011. En Italie, l'endettement à l'égard de TARGET2 a brutalement augmenté à partir du second semestre 2010, à la suite d'une forte réduction des placements italiens et étrangers dans ce pays.

Graphique 1. Soldes cumulés de la balance courante depuis 2003 et positions TARGET2

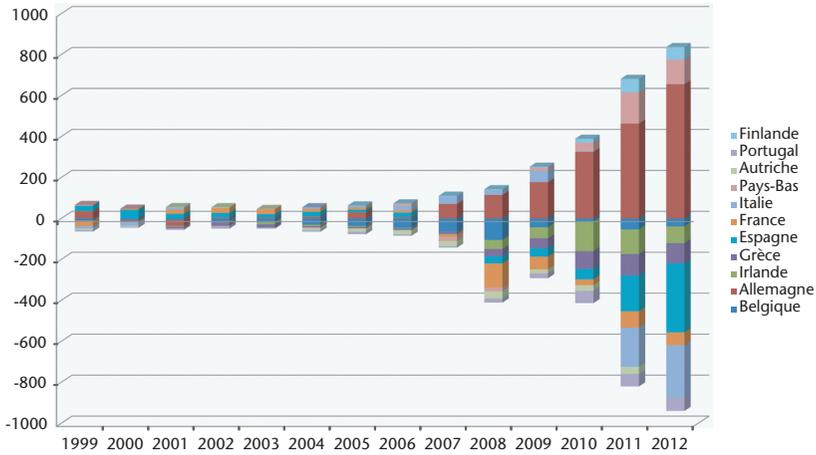


Note : Le cumul de la balance courante est effectué à partir de 2003.

Source : Euro crisis monitor.

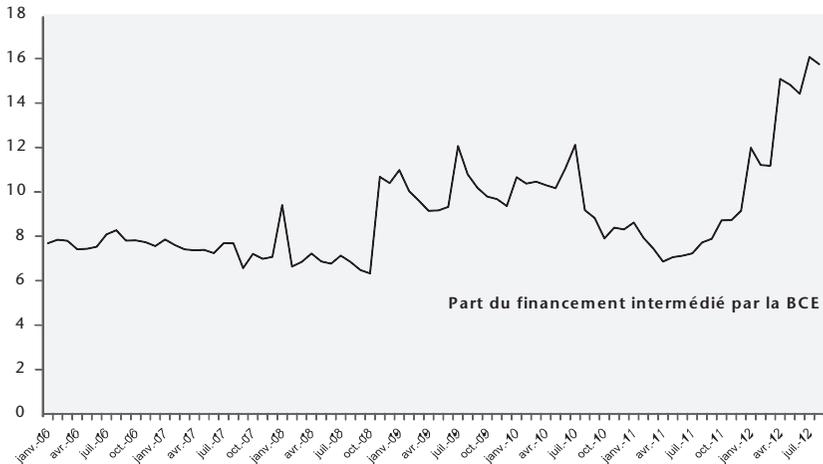
Le recours aux BCN explique le gonflement des positions TARGET2 dans les périodes de crise (graphique 2) et inversement leur tassement dans des périodes d'accalmie où les banques sont de nouveau à même, au moins de manière temporaire, de recourir aux marchés financiers pour se refinancer (graphique 3). Les BCN n'ont pas, en effet, vocation à se substituer de façon permanente et régulière au marché monétaire afin de réaliser des transferts entre les banques des États membres de la zone euro. L'existence de TARGET2 permet au marché interbancaire européen de s'appuyer sur une structure efficace et sécurisée, particulièrement précieuse en période d'incertitude. Il est vraisemblable que la zone euro n'aurait pu exister sans TARGET2, plus exactement elle n'aurait sans doute pas survécu à la crise.

Graphique 2. Positions TARGET2



Source : Euro crisis monitor.

Graphique 3. Part du financement des banques de la zone euro intermédié par la BCE

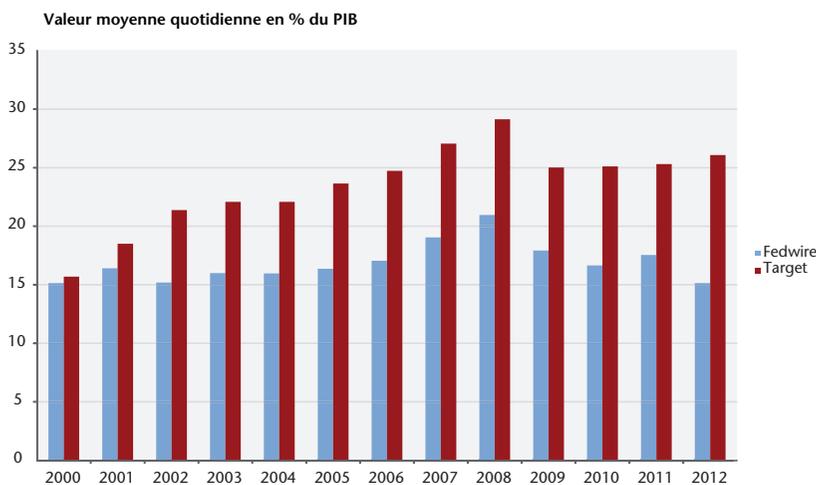


Source : BCE.

Il est intéressant d'observer que la crise financière a provoqué une baisse similaire du marché interbancaire aux États-Unis après la faillite de Lehman Brothers en 2008 [graphique 4]. La proportion du financement par le marché bancaire au total du bilan des

banques commerciales américaines est ainsi passée d'environ 6 % au début de 2008 (il atteignait 8 % dans les années 1980) à 1 % en 2010 (Sober Look, 28/6/2012).

Graphique 4. Évolutions comparées de TARGET2 et de Fedwire



Source : BCE, FED.

3. Jens Ulbrich et Alexander Lipponer (2012) observent que « les balances TARGET2 dépendent largement de la distribution des activités de trésorerie des banques dans la zone euro... Si l'approvisionnement en monnaie centrale de l'Eurosystème était fait de manière centralisée par la BCE, il n'y aurait en principe pas de balances nationales [d'accroissement des soldes excédentaires ou déficitaires] dans TARGET2. Les pays déficitaires de la zone euro contracteraient davantage de crédits auprès de la BCE et d'autres en contracteraient moins. Les créances sur TARGET2 sont générées par la construction décentralisée de l'Eurosystème. » Ils concluent que « ce ne sont pas les balances de TARGET2 qui sont décisives pour la politique monétaire de l'Eurosystème, mais l'offre totale de liquidités – peu importe quelle banque centrale nationale en est la première pourvoyeuse. [...] Un euro est un euro, indépendamment de la banque centrale nationale qui l'a mis en circulation. » Pour sa part, Jens Weidmann (13/3/2012), Président de la Bundesbank, tout en critiquant vigoureusement le fonctionnement de TARGET2, observe que « si la politique monétaire de l'Eurozone était centralisée par la BCE, il n'y aurait pas de balances TARGET2 ;

néanmoins, les risques inhérents à la création de liquidités ne seraient pas fondamentalement modifiés. »

4. Les positions auprès de TARGET2 varient en fonction du « climat » sur les marchés financiers, c'est-à-dire du degré d'incertitude et d'inquiétude qui y règne. En temps « normal », une entreprise d'un pays A important des biens d'équipement d'un pays B, s'adresse à sa banque, qui peut financer cette acquisition en empruntant sur le marché monétaire, sans doute à une banque du pays B. Celle-ci dispose, en effet, d'un accroissement de liquidités à la suite du virement provenant du pays A. Les soldes TARGET2 des deux pays seront, tous les deux, équilibrés, le paiement de l'importation étant compensé par le prêt finançant cette importation. Il en est autrement en période de crise, ou au moins d'inquiétude, sur les marchés financiers internationaux. En fait, s'il est peut-être excessif d'affirmer que le marché interbancaire européen n'existe plus depuis 2010 (P. De Grauwe & Y. Ji, 2/11/2012), il n'en est pas moins vrai qu'il ne fonctionne que de manière très sélective, les pays du Sud n'y ayant que très difficilement accès – ou pas du tout pour certains d'entre eux. Leurs banques ne peuvent donc se refinancer qu'auprès de leur BCN. D'où l'importance croissante des soldes TARGET2.

Supposons, un transfert provenant de banques ou de pays considérés comme peu sûrs par les marchés vers des banques ou des pays qui paraissent moins risqués. Un déposant espagnol décide de transférer 100 000 euros d'un compte dans une banque espagnole, disons Santander (S), vers un compte dans une banque allemande, Deutsche Bank (DB). Pour S, cette opération signifie une réduction des dépôts qu'elle détient de 100 000 euros. Ses réserves auprès de la BCN, la Banco de España (BE) diminuent du même montant. Le solde de cette dernière auprès de TARGET2 est réduit de 100 000 euros et celui de la Bundesbank (BB) est augmenté de 100 000 euros. Les réserves de la DB auprès de la BB sont créditées de 100 000 euros et son engagement vis-à-vis du déposant espagnol augmente du même montant. Les bilans des deux banques commerciales considérées sont tous les deux équilibrés. Pour la banque S, le transfert de dépôts est comptabilisé comme une réduction de son passif (son engagement vis-à-vis d'un déposant diminue) en même temps que la diminution de ses réserves auprès de la banque centrale s'interprète comme une réduction de

son actif. Il en est de même pour la DB qui, d'un côté, reçoit un nouveau dépôt (accroissement du passif), de l'autre, voit une augmentation de ses réserves auprès de la BB (actif). En ce qui concerne les BCN, les modifications induites par ce transfert peuvent être interprétées comme des variations des positions créditrices (amélioration pour la BB) ou débitrices (détérioration pour la BE) des deux BCN.⁶ Par conséquent, les créances de la Bundesbank auprès de TARGET2 augmentent. En revanche, les créances nettes de l'Allemagne ne sont pas affectées par ce transfert « spéculatif ». Enfin, la DB disposant de plus de liquidités peut les prêter sur le marché interbancaire européen. La situation n'est pas fondamentalement différente de celle où la banque commerciale d'un importateur finance cette importation en empruntant sur le marché interbancaire européen. Cette opération décidée par un ressortissant espagnol a donc provoqué une augmentation de la liquidité en Allemagne et une diminution de la liquidité en Espagne.

Supposons maintenant que la banque S ne parvienne pas à se refinancer sur le marché interbancaire européen, elle s'adresse à sa banque centrale. Celle-ci émet de la monnaie en fonction de sa politique monétaire, plus exactement de la politique décidée par la BCE dont elle est en quelque sorte l'agent exécutif à l'échelle d'un État. Le flux monétaire correspondant au transfert de capitaux (ou au financement d'une importation) n'est donc pas compensé, dans TARGET2, par un flux financier privé en sens inverse. Cette compensation se fait par un accroissement de la position débitrice de la Banco de España auprès de la BCE.

De plus, à la suite du transfert de S vers DB, la banque espagnole ne satisfait plus le coefficient de réserves obligatoires exigé, même si celui-ci est actuellement très faible. Elle doit par conséquent augmenter sa demande de liquidités de la banque centrale pour revenir au niveau de réserves exigées. En temps « normal », cette demande est d'autant plus facilement satisfaite que la DB dispose, à la suite de l'opération envisagée, de réserves excédentaires et peut donc les prêter à S. En période de crise, la DB préfère accumuler des

6. Il est également convenable que ces transferts, qu'ils aient une origine commerciale ou purement financière, se fassent entre par exemple une banque française et son correspondant en Allemagne. Dans ce cas, le mouvement n'est pas répertorié par TARGET2.

réserves auprès de la BB que d'accroître ses créances sur S. La banque espagnole doit donc s'adresser à sa banque centrale.⁷

5. À première vue, on peut se demander si l'existence d'un espace monétaire européen ne justifierait pas la suppression des balances de paiements entre pays membres de l'union monétaire. Wolfgang Münchau (4/3/2012) suggère ainsi qu'un moyen de supprimer le problème de solvabilité au sein de la zone euro serait de supprimer les statistiques. Alors que les balances de paiements entre régions d'un même État, ou même entre États d'un même État fédéral comme les États-Unis, ne posent pas de problème, n'en serait-il pas de même entre États appartenant à une union monétaire ? Au sein d'un État, les flux financiers comme les flux commerciaux entre régions (États) ne sont même pas répertoriés. Il s'agit d'un débat déjà ancien. Martin Wolf (16/2/2012) rappelle que l'argument avait été avancé, avant même la création de l'euro. Dans un article publié dans le *Financial Times*, le 27 juin 1991, Samuel Brittan affirmait ainsi que « la possibilité d'éliminer le problème des balances des paiements une fois pour toutes constituera l'un des principaux avantages d'un système monétaire européen. » Envisageant la participation du Royaume-Uni à la zone euro, il ajoutait que, dans cette hypothèse, il serait absurde de traiter différemment les échanges entre la Normandie et le Sussex qu'on ne traite les échanges entre le Sussex et le Yorkshire, quand les trois régions seraient supposées appartenir à une zone monétaire unique. Répondant à cette argumentation, Tony Thirlwall (9/10/1991) répliquait qu'il y a, au contraire, de bonnes raisons de traiter différemment les échanges entre la Normandie et le Sussex qu'on ne traite le Sussex et le Yorkshire. « D'abord, parce que la Grande-Bretagne en tant qu'État peut se sentir responsable des résidents du Sussex, mais non de ceux de Normandie. En second lieu, son système fiscal peut permettre des transferts entre deux régions britanniques, mais non entre une région française et une région britannique. » La Grande-Bretagne n'appartient pas à la zone euro, mais y appartiendrait-elle que la différenciation entre un État, fut-il fédéral, et une union monétaire, établie par Thirlwall, serait toujours valable. Dans le même esprit, Maurice Obstfeld (6/1/2012)

7. Cf. notamment C. De Lucia (septembre 2012), plus particulièrement l'annexe : « Comptabilité TARGETS ».

observe que l'absence au sein de la zone euro d'une autorité régulant les différentes composantes de l'Union et contrôlant la fiscalité de chacune d'elles la distingue fondamentalement des unions monétaires telles que les États-Unis où les statistiques des balances courantes inter-étatiques ne sont même pas collectées.

2. Les critiques contre TARGET2

Trois critiques majeures sont émises à l'encontre de TARGET2. Nous allons les étudier successivement, avant d'examiner les réformes suggérées par les adversaires de ce système, au moins dans sa forme actuelle.

2.1. TARGET2 contraint-il, *de facto*, les pays du Nord de la zone euro à financer les pays du Sud ?

Il est vrai que les crédits de l'Eurosystème peuvent permettre à la banque centrale d'un pays en difficulté de maintenir le crédit domestique de manière à contrecarrer peu ou prou une fuite massive de capitaux. Au fur et à mesure que les investisseurs deviennent plus réticents à accorder à des pays en difficulté des prêts qu'ils jugent risqués, la solvabilité des banques de ces pays tend ainsi à être assurée par la BCE, par l'intermédiaire de leur BCN. Elle le fait à la fois par des interventions à court terme et, en principe à titre exceptionnel, par des prêts à trois ans et à bas taux d'intérêt (1 %). En temps normal, c'est-à-dire quand le marché interbancaire fonctionne correctement, la BCE étalonne les quantités de liquidité qu'elle souhaite fournir aux banques dans ses opérations de refinancement, afin de répondre à leurs besoins de liquidité. La crise qui s'est traduite par une forte baisse des opérations sur le marché interbancaire a conduit la BCE à introduire, dès octobre 2008, puis de développer, une politique d'allocation de toutes les liquidités demandées à taux fixe et contre des garanties appropriées, selon le principe *FRFA* (*fixed rate, full allotment*) (J.M. Gonzalez-Paramo 21/10/2011). Ces opérations permettent à la BCE de restreindre le risque de liquidité qui pèse sur les banques commerciales, en même temps qu'elles donnent un répit aux États les plus endettés.

Hans-Werner Sinn et Timo Wollmershäuser (24/6/2011; Sinn, 1/6/2011) en tirent argument pour affirmer que les BCN des pays

du Nord de la zone euro, principalement la Bundesbank, financent, par l'intermédiaire du système TARGET2, les pays du Sud de la zone, les « PIGS » (Portugal, Irlande, Grèce, Espagne (Spain en anglais)), auxquels on tend à ajouter maintenant l'Italie (PIIGS). Martin Wolf (28/12/2011) résume ainsi ce processus : « Les banques centrales nationales fournissent à leurs banques la monnaie dont leurs clients ont besoin pour régler leurs importations pour autant que celles-ci sont plus importantes que ce qu'elles reçoivent en exportant. Cette monnaie finit dans les banques commerciales des pays excédentaires qui la déposent à leur banque centrale. Fondamentalement, la monnaie de base créée dans des pays déficitaires est utilisée pour payer des biens et services en provenance des pays excédentaires – et également des sorties de capitaux vers ces pays. »

Dans le même esprit, Thomas Mayer (26/10/2011) montre que les opérations de financement de la BCE jouent principalement en faveur des pays déficitaires, les banques commerciales des pays excédentaires recevant suffisamment de capitaux pour ne pas avoir besoin de recourir à la BCE. A l'appui de cette thèse, H.-W. Sinn et T. Wollmershäuser avancent que, fin 2010, les créances cumulées des BCN d'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas et de la Finlande sur TARGET2 s'élevaient à 455 milliards d'euros (dont 326 pour la seule Bundesbank), ce qui permettait largement de financer les 340 milliards d'euros de dettes des PIGS.

À cela Willem Buiter, Ebrahim Rahbari et Jürgen Michels (9/6/2011) répondent qu'il n'y a pas de lien direct entre le déficit de la balance courante d'un pays et l'endettement de sa banque centrale auprès du système TARGET2. Ils donnent l'exemple de l'Irlande, dont la dette à l'égard de TARGET2 a atteint un niveau record en 2010, alors que sa balance courante était pratiquement équilibrée. En revanche, la fuite des capitaux et plus généralement les difficultés financières des banques des pays périphériques de la zone euro paraissent jouer un rôle beaucoup plus important dans un tel endettement. Les observations d'Ulrich Bindseil et Philipp Johann König (juin 2011) confirment cette objection. Comparant, mois par mois, les évolutions de la balance courante et de l'endettement de la Grèce auprès de TARGET2 (de mars 2004 à décembre 2010), ils montrent l'absence de corrélation évidente entre les deux. Il en est de même pour l'Irlande (2002-2010). L'endettement de la Grèce

auprès de TARGET2 a souvent été déterminé par une fuite de capitaux. Par ailleurs, U. Bindseil et P. -J. König remarquent qu'un disfonctionnement du marché interbancaire va généralement de pair avec une fuite de capitaux hors du système bancaire d'un pays et vers d'autres pays offrant plus de garanties. *A contrario*, dans l'hypothèse où le marché interbancaire fonctionne correctement, les banques disposant de liquidités abondantes d'un pays exportateur pourront prêter aux banques d'un pays importateur recherchant des liquidités directement sur le marché interbancaire. Dans ces conditions, les créances et les dettes pourront se compenser et les déséquilibres enregistrés par TARGET2 seront faibles. Au contraire, en cas de disfonctionnement du marché interbancaire, la BCE sera amenée à servir d'intermédiaire, les comptes créditeurs de certains pays et les comptes déficitaires d'autres vont alors augmenter.

Ainsi, depuis l'éclatement de la crise bancaire aux États-Unis dans les années 2007-2008 et sa diffusion en Europe et dans le reste du monde, l'encours des prêts interbancaires a diminué et, en revanche, les prêts du SEBC aux banques ont fortement augmenté. Au lieu que les banques commerciales disposant de liquidités importantes les prêtent à d'autres banques européennes ayant un besoin de financement comme cela se faisait principalement avant la crise, les réticences éprouvées à accorder des prêts entre banques commerciales expliquent que ces opérations transitent par les banques centrales nationales et, en fin de compte, par les positions excédentaires ou déficitaires auprès de la BCE, c'est-à-dire par le système TARGET2.

Le recul des prêts interbancaires conduit donc à un gonflement du bilan de la BCE. Cette réticence des banques à se prêter des liquidités ne s'explique pas seulement par des doutes sur leur solvabilité respective, mais plus encore sur celle de leur pays d'appartenance résultant de la faiblesse des perspectives de croissance et de la persistance de déficits extérieurs dans ces pays. Pour changer cet état de fait, il ne suffit donc pas d'encourager l'augmentation des fonds propres des banques. Il faut encore et surtout améliorer la situation de ces pays, en particulier en réduisant les déséquilibres des balances courantes au sein de la zone euro autrement qu'en condamnant les pays déficitaires à l'austérité.

2.2. TARGET2 accorde-t-il une place prépondérante dans la création monétaire de la zone euro aux pays déficitaires ?

Un deuxième argument développé par H.W. Sinn [1/6/2011] – celui du « *Kreditersatzpolitik* » (substitution de crédits) – consiste à dire que les crédits accordés dans le cadre de TARGET2 à un pays déficitaire le sont au détriment des autres pays de la zone euro. Sinn écrit: « Année après année, la monnaie qui va des PIGS vers les autres pays de la zone euro évince la monnaie BCN de ces pays aussi bien que les crédits qui auraient été autrement consentis aux banques commerciales de ces pays. » Aaron Tornell et Frank Westermann [28/9/2011] complètent cet argument en affirmant que TARGET2 donne aux pays déficitaires un rôle clef dans la politique monétaire de la zone euro. Les pays déficitaires imposeraient, d'une certaine manière, cette politique monétaire européenne, aux pays excédentaires. Tornell et Westermann observent que le montant de titres détenus par la Bundesbank est passé de 268 milliards d'euros en décembre 2007 à 21 milliards en octobre 2011 pendant que les créances sur l'Eurosystème ont augmenté de près de 400 milliards (passant de 98 milliards à 496 milliards d'euros). Les créances des banques commerciales allemandes sur la BCE augmentant (en contrepartie de l'augmentation des créances de cette dernière sur les BCN des pays périphériques), elles éprouvent beaucoup moins le besoin de se financer auprès de la Bundesbank.

L'augmentation de l'endettement d'une banque centrale nationale auprès de Target2 n'implique cependant pas que la BCE réduise ses crédits à une autre banque centrale nationale. La BCE contrôle, en effet, le taux d'intérêt dans la zone euro et c'est en fonction de ces taux que « le stock de monnaie de base et de crédit de la BCE est déterminé de manière endogène par les banques commerciales. » (Buitter *et alii*, 9/6/2011, p.4). De même, rien n'interdit à la BCN d'un pays d'accroître ses crédits à ses banques commerciales, pour peu que le besoin s'en fasse sentir, même si l'excédent des comptes extérieurs de ce pays alimente déjà le système bancaire en liquidités.⁸

Bindseil et König (juin 2011) rappellent que, selon les estimations de la Bundesbank, de décembre 2009 à décembre 2010, les contributions intérieures (crédits à l'économie) à M2 et M3 ont

8. On peut lire les prolongements du débat Sinn/Buitter dans Sinn 5/7/2011, article suivi d'une réponse de Buitter à cette réponse de Sinn.

respectivement progressé de 4,2 % et 4,4 %, malgré une augmentation de 83 % des créances de la Bundesbank sur TARGET2. Par ailleurs, si les autorités monétaires européennes estiment excessive l'augmentation de la liquidité, il leur suffit en général d'augmenter les taux d'intérêt consentis aux banques pour les réserves qu'elles déposent auprès de la BCE ou de vendre des certificats de dette dont l'acquisition par les banques permettra d'absorber une partie de la monnaie créée.⁹

2.3. Des difficultés des débiteurs de TARGET2 peuvent-elles se transmettre à leurs créanciers ?

Certains auteurs observent que les principaux pays créditeurs sont sous la menace d'une perte de solvabilité, voire d'une faillite des États les plus endettés. Dans ce cas, leurs banques commerciales ou leur BCN devront renoncer à récupérer tout ou partie de leurs créances. H.W. Sinn chiffre la perte de la Bundesbank, dans l'hypothèse d'une faillite de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne, à 899 milliards d'euros, et à 1 350 milliards d'euros en cas de faillite de l'Eurosystème, soit plus de 40 % du PIB allemand (H.W. Sinn 12/6/2012). Sinn (22/10/2012) ajoute qu'une agence de notation, Moody's, a déjà tenu compte de ce risque en envisageant récemment de dégrader la note de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Luxembourg, compte-tenu notamment des risques inhérents à leurs créances sur TARGET2.

Pour examiner les conséquences envisageables des difficultés des pays du Sud sur les pays du Nord, plaçons-nous dans le cadre des relations financières entre l'Allemagne et le pays du Sud dont la sortie de l'euro est le plus souvent envisagée, la Grèce. Il convient de distinguer si les créances sont détenues par des banques commerciales allemandes ou par la Bundesbank. Dans le premier cas, si un grand nombre de titres possédés par une banque commerciale se déprécie ou si des débiteurs importants (État, entreprises ou ménages) font faillite, la banque peut être acculée à la

9. Illustrant cette stratégie un communiqué du Conseil des Gouverneurs de la BCE du 10/5/2010 annonce sa décision d'intervenir sur les marchés financiers pour lutter contre les tensions apparues sur ceux-ci. « Afin de stériliser l'effet de ces interventions, des opérations allaient être entreprises pour ré-absorber les liquidités injectées dans le cadre du Programme des marchés de titres, ce qui devait assurer que la politique monétaire n'en serait pas affectée. »

faillite. Elle doit, en effet, rembourser elle-même des créanciers. Or, elle n'a plus les actifs correspondants.

Dans l'hypothèse d'une sortie de l'euro d'une Grèce incapable d'honorer ses dettes, il est probable que les créances des banques allemandes sur diverses institutions grecques (banques, entreprises, etc.) vont perdre une bonne partie de leur valeur, que ce soit à la suite de faillites d'un certain nombre de ses institutions ou d'une conversion de ces créances dans une drachme appelée à se déprécier fortement.

Examinons maintenant la situation de la Bundesbank dans la même hypothèse. Tout d'abord, dans le cadre du SEBC, les pertes subies par une banque centrale en raison d'une défaillance d'un État partenaire ne dépendent pas de l'importance de ses créances sur le SEBC. Une étude de la Bundesbank (2011) explique ainsi que « le coût de telles pertes sera réparti entre les banques centrales nationales en fonction de leur participation au capital de la BCE. Autrement dit, le risque encouru par la Bundesbank sera le même que les créances détenues sur le SEBC soit le fait de la Bundesbank ou d'une banque centrale d'un autre pays européen. » Il est vrai que, dans le cas extrême, d'une sortie de l'euro de plusieurs pays membres importants (France, Italie, Espagne, par exemple, sans parler de quelques petits pays comme la Grèce ou le Portugal), la part des membres restants sera considérablement accrue.

Supposons même une implosion de la zone euro. Légalement, la sortie hors de l'euro n'éteint pas la dette d'une banque centrale. Il est donc probable que bon nombre d'entre elles voudront honorer leurs dettes. Il faut néanmoins envisager que certains débiteurs de TARGET2 se trouveront dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes. Vont-ils pour autant les « répudier » c'est-à-dire s'abstenir de tout remboursement (faillite à 100 %) ? Faut-il craindre alors que les États créanciers, par exemple l'Allemagne, soient contraints de recapitaliser leur banque centrale par un recours à la fiscalité ? (Ulrich et Lipponer, 2012, p.74).

Ce risque de faillite des débiteurs ne se pose pas dans les mêmes termes pour une banque centrale que pour des banques commerciales. La banque centrale pourra toujours rembourser parce qu'elle peut toujours créer de la monnaie (A. Grjebine 2012c). La Bundesbank va simplement libeller les actifs correspondant à ces créances

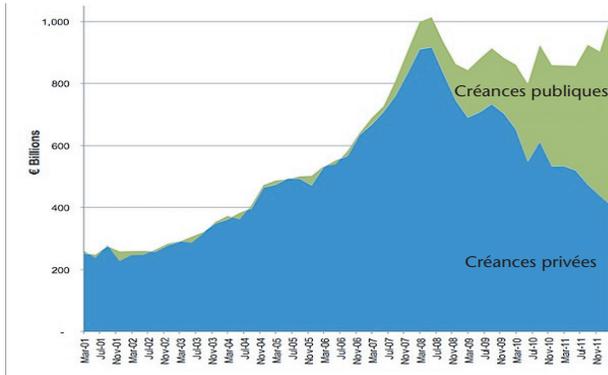
« disparues » en nouveaux DM qu'elle pourra créer en quantité suffisante pour compenser cette perte théorique. Dans un système monétaire fondé sur la confiance, et plus fondamentalement sur le pouvoir d'achat d'une monnaie, la valeur de celle-ci reflète son rôle comme instrument d'échanges plutôt que la qualité des actifs (stock d'or, etc.) détenus par la banque centrale. Le pouvoir d'achat d'une monnaie résulte de l'équilibre entre la quantité de monnaie émise – c'est-à-dire son offre – et sa demande, et en fin de compte de la confiance dans l'économie dont cette monnaie est l'émanation. Le problème est donc avant tout comptable. Une banque centrale ne peut faire faillite que si elle est principalement endettée dans une devise étrangère, en particulier si la valeur de cette dernière s'apprécie par rapport à la monnaie nationale.

Selon toute vraisemblance, la valeur de la monnaie sera moins que jamais jugée sur la qualité des actifs de la banque centrale. Karl Whelan (29/4/2012, p.4) observe qu'afin de s'assurer qu'au bilan de la Bundesbank les actifs seront aussi importants que les engagements, il suffira que les dirigeants allemands demandent à la Bundesbank de rédiger elle-même un chèque égal à la valeur des crédits accordé à TARGET2 – et non récupérés – et d'accroître chaque année son actif du montant des intérêts que ces crédits auraient dû induire. « La solvabilité technique de la Bundesbank serait ainsi rétablie sans recourir à une taxation supplémentaire des contribuables allemands. »

De ce point de vue, la forte réduction des créances des banques allemandes sur les pays périphériques de la zone euro, les PIIGs, réduction compensée par un accroissement concomitant des créances sur TARGET2 devrait rassurer H.W. Sinn. En 2007, les banques allemandes avaient des créances directes sur les banques des pays périphériques de plus de 800 milliards d'euros. En mars 2012, ces créances dépassaient à peine (!) 400 milliards d'euros (cf. annexe 1). En revanche, la part détenue par la Bundesbank de l'excédent de TARGET2 sur les PIIGs, négligeable en 2007, atteignait près de 600 milliards d'euros. Comme le notent Sebastien Dullien et Mark Schieritz (7/5/2012), dans la mesure où on peut prévoir que la Bundesbank va toujours honorer ses dettes à l'égard des banques commerciales sises sur son territoire, le transfert d'une partie des créances sur des pays risqués comme la Grèce des banques commerciales vers la Bundesbank, a permis aux premières

de « remplacer des créances risquées sur l'étranger par des créances domestiques sans risque ». Ce qui leur permet de dire que « les épargnants allemands devraient applaudir la croissance des balances TARGET2 ».

Graphique 5. Créances des banques allemandes et créances TARGET2 de la Bundesbank sur les pays périphériques



Source : F. Salmon (14/6/2012), www.reutersreprints.com

Certes, la croissance du solde allemand dans TARGET2 ne s'explique pas exclusivement par le rapatriement de créances allemandes. Les résidents des pays périphériques ont, eux aussi, placé une part croissante de leurs fonds en Allemagne. Le rapatriement des fonds allemands est néanmoins la principale composante de la progression du solde allemand auprès de TARGET2. Selon S. Dullien et M. Schieritz, d'août 2008 à janvier 2012, les banques allemandes ont réduit leurs créances sur le reste de la zone euro de 320 milliards d'euros. Durant la même période, les créances nettes de l'Allemagne sur TARGET2 ont augmenté de 390 milliards d'euros.

Dans quelle mesure la compensation des créances en euros détenues par la Bundesbank par une émission de nouveaux DM peut-elle être inflationniste ? On peut d'abord envisager que la confiance dont jouira la nouvelle monnaie allemande entraînera son appréciation et donc une réduction des exportations allemandes. Un effet déflationniste risque d'en découler. Mais, on peut aussi envisager qu'en prévision de cette appréciation du DM, de nombreux étrangers seront tentés de placer leurs avoirs en Allemagne. Il sera évidemment plus intéressant de convertir des euros en DM qu'en pesetas ou en drachmes. Ces conversions peuvent

avoir un effet inflationniste en Allemagne. Pour l'éviter, P. De Grauwe et Y. Ji (12/9/2012 et 18/9/2012) proposent de restreindre les possibilités de conversion en DM pour les non résidents. Le « spéculateur » espagnol qui aura transféré ces capitaux en Allemagne, comme dans l'exemple envisagé précédemment, sera ainsi invité à les retourner en Espagne où il pourra les convertir en pesetas avec des perspectives évidemment beaucoup moins séduisantes. Examinant cette mesure, H.-W. Sinn (22/10/2012) conclut qu'elle ne serait applicable que pour les flux de capitaux « de dernière minute », c'est-à-dire précédant de peu l'implosion de l'euro. Peut-on imaginer que l'Allemagne se résolve à limiter la convertibilité de sa monnaie pour les non-résidents ? Ne serait-il pas plus aisément concevable d'appliquer des taux d'intérêt négatifs aux détenteurs non-résidents de fonds libellés en marks ? En toute hypothèse, il incomberait à la Bundesbank de trouver un juste milieu entre les risques de déflation inhérents à une appréciation excessive de sa monnaie et le risque d'inflation provoqué par la conversion en mark d'un afflux de capitaux provoqué par l'éventualité d'une implosion de l'euro.

Enfin, on peut se demander si l'accumulation d'une énorme quantité de titres publics de pays en difficulté dans le bilan de la BCE peut entraîner une forte dévalorisation de l'euro ? Tout d'abord, une telle dépréciation serait sans doute la bienvenue. Elle est cependant peu probable de manière durable compte tenu de la composition même de la zone où des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas voisinent avec des pays plus faibles. De plus, il y a peu de placements offrant une sécurité comparable à celle de la monnaie européenne. Les États-Unis, le Royaume-Uni ou le Japon sont davantage endettés que la zone euro.

2.4. Pénaliser les pays déficitaires auprès de TARGET2 ?

En février 2012, le Président de la Bundesbank, Jens Weidmann, a adressé au Président de la BCE, Mario Draghi, une lettre faisant part de son inquiétude au sujet des risques provenant de la décision de la BCE prise en décembre d'assouplir les règles sur les garanties que les banques doivent présenter pour pouvoir emprunter auprès d'elle. Il est même allé jusqu'à suggérer que les créances sur TARGET2 soient « sécurisées » c'est-à-dire gagées par

exemple par des propriétés ou d'autres actifs grecs ou espagnols ! (Münchau 4/3/2012).

D'autres auteurs, également soucieux d'éviter aux contribuables des pays excédentaires auprès de TARGET2 d'avoir un jour à financer les impayés de pays insolubles, prônent un système de sanctions des pays chroniquement déficitaires. Helmut Schlesinger, ancien Président de la Bundesbank, propose que les pays déficitaires soient astreints à des taux d'intérêt de plus en plus élevés qu'ils verseraient aux pays excédentaires (cité par Sinn, 10/3/2012). Pour sa part, le groupe d'experts réunis par le CESifo, l'European Economic Advisory Group, suggère d'adopter un système qui s'inspirerait de celui qui fonctionne, selon lui, aux États-Unis (EEAG 2012) (*cf.* annexe 1). Soucieux de pénaliser les États durablement déficitaires et de les astreindre à s'attaquer énergiquement à leur déficit, l'EEAG écarte la création d'un eurobond. Un titre offrant le même taux d'intérêt à tous les pays de la zone euro, quelle que soit leur situation, annihilerait en effet les différences de risques sur les emprunts des uns et des autres et inciterait à négliger les risques spécifiques sur tel ou tel pays. Il favoriserait, de surcroît, une mauvaise allocation des ressources au sein de la zone euro. Le rapport de l'EEAG observe que même les États américains ne peuvent pas tous emprunter au même taux. Il propose donc que chaque État de la zone euro émette des bons du Trésor à court terme gagés sur des droits prioritaires sur les futures recettes fiscales ou sur des actifs immobiliers détenus par l'État. Chaque État sera autorisé à émettre de tels bons en pourcentage de son PIB.

En réalité, le modèle de pénalisation des États déficitaires qui fonctionne aux États-Unis n'est pas aussi rigoureux que l'EEAG le suggère. Mais surtout, il n'est concevable que parce qu'il va de pair avec un système de transferts de grande ampleur par l'intermédiaire du budget fédéral et une mobilité des facteurs de production, notamment en raison d'une langue commune.

Martin Wolf (16/2/2012) observe qu'au sein de la zone euro, ces transferts existent, mais ils transitent pour une bonne part par la BCE. En décembre 2011, la BCE a ainsi mis à la disposition des banques 489 milliards d'euro sur trois ans à un taux d'intérêt de 1 % (LTRO1 = Long-term Refinancing Operation). Cette opération (LTRO2) a été répétée le 29 février 2012, atteignant un montant de 530 milliards d'euros répartis entre près de

800 banques. Ces prêts se substituent en partie à des crédits à court terme consentis aux banques commerciales venant à échéance. Ces opérations permettent à la BCE de réduire le risque de liquidité qui pèse sur les banques commerciales en même temps qu'elles donnent un répit aux États les plus endettés. La BCE espère également que les banques utiliseront une partie notable des prêts qui leur ont été consentis pour accroître leurs crédits aux entreprises et aux ménages et favoriser ainsi une reprise de la croissance. Au 30 mars 2012, le dispositif de sauvetage comprend 500 milliards du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) et quelques 300 milliards déjà engagés au profit de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande, sans compter les 240 milliards que le Fonds européen de stabilité financière (FESF) n'a toujours pas utilisés. Contrairement au FESF qui dépendait de la garantie des États, le MES dispose d'un capital propre. En outre, la dette du MES reste en son sein et ne vient pas alourdir celle des États.

2.5. Peut-on limiter TARGET2 ?

À défaut de pénaliser les pays déficitaires, certains auteurs envisagent de limiter TARGET2. H.-W. Sinn (29/4/2011)¹⁰ souligne qu'« Une telle limite n'éliminera pas les déficits des balances courantes, mais elle les réduira aux flux de capitaux privés qui désireront les financer. » U. Bindseil et P.-J. König objectent qu'une telle limitation remettrait en question l'existence même de l'Union monétaire européenne (Bindseil et König, 2011, pp.1, 25 et suiv. ; Jobst 19/7/2011). Celle-ci suppose, en effet, que les transactions intra-européennes sont traitées comme des transactions au sein d'un seul pays. C'est précisément ce qui différencie une union monétaire d'un ensemble de pays dont les monnaies sont reliées entre elles par des taux de change fixes. En outre, « annoncée à l'avance, une telle politique va probablement conduire à une fuite de capitaux hors des pays qui approcheront des limites qui leur auront été assignées dans TARGET2. » L'adoption d'une telle réforme conduirait, selon eux, à une zone euro limitée aux pays structurellement excédentaires, les monnaies des pays déficitaires

10. H.-W. Sinn propose, par ailleurs, que tous les pays qui termineront l'année avec une dette nette auprès de TARGET2 soient astreints à transférer leurs avoirs... jusqu'au moment où ils en manqueront et seront mis au ban du système.

étant définies par rapport à cette zone, ce qui semble être le véritable projet de Sinn.

De plus, limiter l'endettement auprès de TARGET2 restreindrait considérablement le rôle de prêteur en dernier ressort que devrait jouer la BCE. Une limitation de TARGET2 impliquerait, en effet, l'incapacité de la BCE d'intervenir sans limites, directement ou indirectement, pour sauver de la banqueroute une banque commerciale ou un État. Or, un système d'assurance – et c'est le cas d'une banque centrale qui joue le rôle de prêteur en dernier ressort – est d'autant plus efficace et doit d'autant moins intervenir pour démontrer cette efficacité que tout le monde sait qu'elle le fera en cas de besoin. Si la BCE s'était montrée moins timorée et avait annoncé, dès l'origine de la crise, qu'elle achèterait des dettes publiques de la zone euro sans limites de montant et de durée, elle aurait *de facto* garanti ces dettes et les investisseurs les auraient achetées sans que la BCE ait effectivement à intervenir. La BCE a annoncé le 6 septembre 2012 qu'elle rachètera des emprunts d'État sur le marché de manière illimitée pour annihiler la spéculation et stopper l'envolée des taux d'intérêt des pays en difficulté. Elle a néanmoins précisé que ses interventions seront conditionnées par l'application par le pays bénéficiaire d'un programme d'assainissement financier qui lui sera dicté par le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF). Qu'arrivera-t-il si le pays, compte tenu de sa situation, ne parvient pas à se conformer à ces exigences ? Si la BCE arrête ses interventions en sa faveur, il sera vraisemblablement menacé de défaut et devra sans doute quitter précipitamment la zone euro, avec les conséquences en chaîne pour les autres pays que l'on peut prévoir. Si la BCE poursuit, malgré tout, ses achats, en ignorant la conditionnalité, on imagine les craintes et les remous qu'une telle action suscitera en Allemagne.

3. Par-delà TARGET2...

TARGET2 a servi de soupape. Il a permis d'éviter que les déséquilibres croissants au sein de la zone euro ne conduisent à son explosion. Mais, il ne résout pas le problème de fond posé par ces déséquilibres. Or, ce n'est sans doute pas l'endettement public de certains États qui menace le plus sérieusement la zone euro, à long terme, mais la divergence croissante des économies des pays

membres. Depuis la création de la zone euro, les dirigeants européens n'ont cessé d'évoquer la convergence qu'il fallait en attendre. Au lieu de quoi, les divergences structurelles entre pays membres n'ont cessé de s'accroître. L'asymétrie croissante de la zone euro conduit à s'interroger sur ses chances de survie à long terme.

Le mécanisme qui régit la zone euro, loin de contrecarrer son écartèlement progressif ne fait que le renforcer (A. Grjebine, 2012a). La zone euro se caractérise par la même asymétrie que Keynes soulignait déjà, en 1941, quand il reprochait à l'étalon-or de rendre « l'ajustement obligatoire pour les débiteurs et volontaire pour les créateurs ». Le système qui fonctionne dans la zone euro n'impose, lui non plus, aucune contrainte aux pays excédentaires.

L'hétérogénéité de la zone euro aurait pu être réduite par un véritable budget fédéral permettant des transferts de revenus entre pays. En réalité, le budget de l'UE représente à peine 1,5 % de son PIB contre près d'un tiers pour le budget fédéral américain par rapport au PIB des États-Unis. C'est dire qu'en l'état actuel des choses, sa marge de manœuvre est inexistante.

Afin d'éviter l'accumulation sans fin des dettes et des créances entre pays membres et la répétition de crises d'endettement, il paraît nécessaire d'instituer un mécanisme de rééquilibrage progressif des échanges communautaires et un partage plus juste de la contribution de chacun à la croissance de l'ensemble. La référence au Plan proposé par Keynes s'impose. L'économiste anglais considérait que les pays excédentaires étaient aussi responsables des déséquilibres internationaux que les pays déficitaires. Il préconisait donc que, parallèlement aux contraintes pesant sur les pays en déficit, d'autres contraintes s'exercent sur les pays excédentaires.

À l'opposé, le traité européen récemment adopté entend renforcer la discipline budgétaire au sein de la zone euro en faisant porter tout le poids du rééquilibrage sur les pays déficitaires. Il risque ainsi de les condamner, et par voie de conséquence toute la zone euro, à l'asthénie, voire à l'implosion, en les privant de l'instrument d'action contre les récessions que sont les politiques budgétaires. En revanche, la mise en œuvre d'un mécanisme de rééquilibrage des balances courantes ouvrirait la voie à une politique communautaire dans laquelle les pays excédentaires seraient invités à relancer leur économie et à tirer ce faisant la croissance de

la zone euro (A. Grjebine, 2012b). Un tel mécanisme irait, de surcroît, dans le sens de la loi de promotion de la stabilité et de la croissance de l'économie, adoptée par le Bundestag en 1967 et encore en vigueur aujourd'hui. Cette loi exige, en effet, le respect de l'équilibre extérieur. Est-il inconcevable que l'Allemagne se résolve à accepter une telle stratégie de croissance avant que les politiques d'austérité imposées aux pays déficitaires pour remédier aux déséquilibres intra-européens ne conduisent à un éclatement de la zone euro ?

États-Unis : le « Federal Reserve interdistrict settlement account »

Le Système Fédéral de Réserve américain se compose de douze District Reserve Bank (DRB) dont les limites d'activité ne recourent pas les frontières des États qui constituent les États-Unis. Les actions de ces DRB sont détenues par des banques commerciales américaines. La mise en œuvre de la politique monétaire est centralisée par la Federal Reserve Bank de New York, contrairement au système européen qui est davantage décentralisé. La responsabilité du Système Fédéral de Réserve incombe au gouvernement fédéral américain et non, comme dans la zone euro, à l'ensemble des gouvernements des pays membres.

Chaque année, en avril, les douze DRB doivent régler les déficits qu'elles ont contractés les unes envers les autres avec des titres négociables qu'elles ne peuvent pas émettre elles-mêmes. Ces règlements se font en fonction de la moyenne des créances et des dettes de chacune d'elles au cours des douze mois précédents, et non en fonction de sa situation nette à la date du règlement. Les DRB dont les excédents et les dettes étaient en moyenne identiques n'ont aucun règlement à payer, même si elles sont en déficit en fin de période. Les banques qui ont été en moyenne déficitaires ont à régler le déficit moyen de l'année précédente, qui peut être plus ou moins important que le déficit actuel. C'est pourquoi les créances et les dettes auprès de l'Interdistrict Settlement Account (ISA) ne sont jamais complètement purgées. Bien plus, le Federal Reserve Board a la possibilité d'exiger d'une DRB qu'elle réescompte ses créances, possibilité qui n'existe pas dans le système TARGET2. Jusqu'à la crise financière de 2007, les déséquilibres dans les échanges « interdistrict » étaient faibles et ils pouvaient être réglés annuellement en avril. En revanche, ils sont devenus beaucoup plus importants depuis lors et les règlements annuels ne suffisent pas pour les supprimer.

Depuis 1975, les transferts entre DRB ne se font plus en « certificats d'or », comme précédemment, mais en titres du SOMA (System Open

Market Account) c'est-à-dire essentiellement en bons du Trésor. Une DRB dont le solde moyen au cours d'une année est excédentaire va recevoir de tels titres. De ce fait, cette contrepartie des dollars qu'elle a émis risque de devenir plus forte que dans les autres DRB (10 % en moyenne). La FED doit, selon la loi, maintenir la parité (une valeur identique) entre les dollars quelle que soit la banque qui les a émis. Pour éviter une appréciation de la valeur nominale du dollar émis par exemple à Richmond, la DRB va voir une réduction de ses avoirs en certificats d'or et recevoir en échange des titres. Son compte en certificats d'or et assimilés auprès de l'ISA va donc diminuer et son compte en titres auprès de l'ISA va augmenter.

Selon W. Buiter, E. Rahbari et J. Michels (9/6/201), le règlement annuel de l'ISA, « représenterait une contrainte sur les mouvements de crédits interdistricts seulement si le stock de bons du Trésor alloué à chaque DRB était exogène. Cependant, chacune d'elle peut toujours acheter des bons du Trésor à une banque ou à un autre détenteur au sein de son district, en finançant ces achats par une augmentation de la monnaie de base. Le Federal Reserve Board peut alors décider d'annuler cette transaction ou de la « stériliser ». Cependant, il ne va l'annuler que si l'achat de bons du Trésor et l'accroissement de monnaie de base qui s'en suivra vont conduire à une divergence excessive entre le taux actuel des Federal Funds et l'objectif recherché. Ce qui est très peu probable. [...] Le règlement annuel requis par la procédure de l'ISA ne devrait pas apparaître comme une contrainte pour la persistance de déséquilibres entre les DRB.»

Ceci dit, les DRB n'ont aucun intérêt à accumuler des dettes dans le cadre de l'ISA dans la mesure où elles sont soumises aux mêmes taux d'intérêt que les emprunts sur le marché interbancaire.

Comme l'observent Buiter et ses co-auteurs (août 2011), « La soi-disant obligation du règlement annuel est seulement une transaction comptable qui rééquilibre une fois par an la monnaie de base de chaque Federal Reserve District en fonction de la part du capital et de l'excédent de chaque DRB au sein du Federal Reserve System durant l'année écoulée. »

Références bibliographiques

Abad J., A. Löffler et H. Zemanek, juillet 2011, « TARGET2 unlimited: Monetary Policy Implications of Asymmetric Liquidity Management within the Euro Area », CEPS policy brief n° 248.

Artus P., 13/4/2012, « Rôle croissant de la BCE dans le financement des banques : il révèle une crise de balance des paiements », Flash Economie, Natixis, n° 279.

- Auerback M., 14/6/2012, « Auerback's response to Felix Salmon », <http://yanisvaroufakis.eu/2012/06/14/is-the-ecbs-target2-critical-for-the-future-a-debate-between-felix-salmond-and-marshall-auerback/>
- Bagus P. et D. Howden, septembre 2009, « The Federal Reserve and Eurosystem balance sheet policies during the financial crisis: a comparative analysis », *Romanian Economic and Business Review*, 4 (3).
- Banque de France, 31/5/2012, « Les soldes TARGET2 », *Focus* n° 6.
- Bijlsma M., J. Lukkezen, 15/3/2012, « Target2 of the ECB vs. Interdistrict Settlement Account of the Federal Reserve », Eurointelligence.
- Bijlsma M. et J. Lukkezen, 3/9/2012, *Should we worry about Target2 Imbalances ? Why Central Bank negative equity does and doesn't matter*, Bruegel, Bruxelles.
- Bindseil U., A. Manzanares, B. Weller, septembre 2004, « The role of Central Bank revisited », *Working paper series* n°392, European Central Bank, Frankfurt am Main.
- Bindseil U., P.-J. König, juin 2011, « The economics of TARGET2 balances », SFB 649 *Discussion Paper* 2011-035, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin.
- Buiter W. H., E. Rahbari, J. Michels, 9/6/2011, *TARGETing the wrong villain: Target2 and intra-Eurosystem imbalances in credit flows*, Citigroup Global Markets.
- Buiter W. H., E. Rahbari, J. Michels, août 2011, « The implications of intra-euro area imbalances in credit flows », *CEPR* n°57.
- Buiter W. H., E. Rahbari, novembre 2012, « TARGET2 Redux, The simple accountancy and slightly more complex economics of Bundesbank loss exposure through the Eurosystem », *Discussion paper* n° 9211, Centre for Economic Policy Research, London. www.cepr.org/pubs/dps/DP9211.asp
- CESifo, 2012, *EEAG Report on the European Economy*, Munich.
- De Grauwe P., Y. Ji, 2/11/2012, « TARGET2 as a scapegoat for German errors », *Vox*.
- De Grauwe P., Y. Ji, 12/9/2012, « What Germany should fear most is its own fear – An analysis of Target2 and current account imbalances », *CEPS Working document* n° 368.
- De Grauwe P., Y. Ji, 18/9/2012, « What Germany should fear most is its own fear », *Vox*.
- De Lucia C., septembre 2012, « Les raisons à l'origine des déséquilibres de TARGET2 », BNP Paribas, *Conjoncture*.
- Deutsche Bundesbank, mars 2011, *Monthly Report*.
- Dullien S., M. Schieritz, 7/5/2012, « German savers should applaud the growing TARGET balances », <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7953>

- European Central Bank, 8/9/2007, « Guideline of the European Central Bank of 26 april 2007 on a Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System », ECB/2007/2, *Official Journal of the European Union*.
- European Central Bank, 14/12/2011, « Guideline of the European Central Bank of 20 september 2011 on monetary policy instruments and procedures of the Eurosystem », ECB/2011/14, *Official Journal of the European Union*.
- European Central Bank, juin 2012, « *Target annual report 2011* ». Frankfurt am Main.
- European Central Bank, 14/11/2012, « TARGET2 ».
- EEAG, 2011, *Annual Report*, CESifo, Munich.
- EEAG, 2012, *Annual Report*, CESifo, Munich.
- Federal Reserve Bank of New York, juin 2009, *Fedwire and National Settlement Services*.
- Gonzalez-Paramo J. M., 21/10/2011, *La politique monétaire de la BCE pendant la crise*, discours de clôture à la conférence sur la politique économique, Malaga.
- Giannone D., M. Lenza, H. Pill, L. Reichlin, novembre 2012, « The ECB and the Interbank Market », European Central Bank, *Working paper series* n° 1496.
- Grjebine A., 2012a, « Les déséquilibres intra-européens : à qui la faute ? », *Regards croisés sur l'économie*, n°11, mai, pp. 46-54.
- Grjebine A., 2012b, « Pour un mécanisme de rééquilibrage intra-européen : le Plan Keynes », *Regards croisés sur l'économie*, n°11, mai, pp. 53-56.
- Grjebine A., 2012c, « Les États de la zone euro peuvent-ils se débarrasser de leurs dettes ? », *Revue de l'Union Européenne*, n° 563, décembre, pp. 657-663.
- Hooper P., T. Mayer, M. Spencer, T. Slok, 8/6/2011, « *Macroeconomic imbalances and the Eurosystem* », Deutsche Bank.
- Institute of Empirical Economic Research, 24/1/2013, « *Net Balances with the Eurosystem/Target* », Osnabrück University.
- Jobst C., 19/7/2011, « A balance sheet view on TARGET – and why restrictions on TARGET would have hit Germany first », *Vox*.
- Koning J.-P., 24/1/2012, « *Target2 and the Federal Reserve Interdistrict Settlement Account* » (commentaire de la note de P. Mehrling citée ci-dessous), J.-P. Koning blog comments.
- Koning J.-P., 5/2/2012, « *The idiot's Guide to the Federal Reserve Interdistrict Settlement Account* », J.-P. Koning blog comments.
- Koning J.-P., 17/3/2012, « *Bruegel on the Target2 vs. Interdistrict Settlement Account debate* », J.-P. Koning blog comments.

- Mayer T., 26/10/2011, « Euroland's hidden balance-of-payments crisis », Deutsche Bank research, *EU Monitor* 88.
- Mehrling P. G., 22/1/2012, « *Why did the ECB LTROs help ?* », blog, Institute for New Economic Thinking.
- Merler S. et J. Pisani-Ferry, 2/4/2012, « *Sudden stops in the Eurozone* », <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7822>.
- Ministère fédéral des finances, « *Qu'est-ce que la Schuldenbremse ou frein à l'endettement ?* », http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_114740/FR/Presse-et-publications/Media.
- Münchau W., 4/3/2012, « The Bundesbank has no right at all to be baffled », *Financial Times*.
- Obstfeld M., 6/1/2012, « *Does the Current Account Still Matter ?* », American Economic Association Annual Meeting, Chicago, Illinois.
- OECD, online: database http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SNA_TABLE4.
- Salmon F., 14/6/2012, « Don't worry about Target2 », <http://blogs.reuters.com/felix-salmon/2012/06/14/dont-worry-about-target2/> (cf. également la réponse de M. Auerback 14/6/2012 et les commentaires de M. Bijlsma & J. Lukkezen 3/9/2012).
- Salmon F., 15/6/2012, « Don't fear Target2. Fear its opponents », <http://blogs.reuters.com/felix-salmon/2012/06/15/dont-fear-target2-fear-its-opponents/>
- Sinn H. W., 29/4/2011, « The ECB's Secret Bailout Strategy », Transatlantic Perspectives, www.project-syndicate.org.
- Sinn H. W. et T. Wollmershäuser, 24/6/2011, « Target loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility », *CESifo working paper* n° 3500.
- Sinn H. W., 1/6/2011, « The ECB's stealth bailout », *Vox*.
- Sinn H. W., 14/6/2011, « *On and off target* », <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6644>.
- Sinn H. W., 5/7/2011, « *TARGETing the wrong villain : a reply* », Citigroup global markets.
- Sinn H. W., 18/11/2011, « *The threat to use the printing press* », <http://sn103w.snt103.mail.live.com/mail/PrintMessages.aspx?cpids=fde39edf-11cl-1...>
- Sinn H. W., 10/3/2012, « Fed versus ECB: How Target debts can be repaid », *Vox*.
- Sinn H. W., 22/10/2012, « TARGET losses in case of a euro breakup », *Vox*.
- Sinn H. W., 12/6/2012, « Why Berlin is balking on a bailout », *The New York Times*.
- Sinn H. W., 22/10/2012, « TARGET losses in case of a euro breakup », *Vox*.
- Sober Look, 28/6/2012, « *LIBOR is becoming less relevant, even in the US* ».

- Storbeck O., 6/6/2011, « *The stealth bailout that doesn't exist: debunking Hans-Werner Sinn* », <http://economicsintelligence.com/2011/06/06/the-stealth-bailout-that-doesn%E2%80...>
- The Federal Reserve System, Board of Governors, *Financial Accounting Manual For Federal Reserve Banks*.
- Thirlwall T., 9/10/1991, « Emu is no cure for problems with the balance of payments », *Financial Times*.
- Tornell A. et F. Westermann, 28/9/2011, « Greece : the sudden stop that wasn't », *Vox*.
- Ulbrich J. et A. Lipponer, janvier 2012, « Balance in the Target2 payments system – a problem? », CESinfo Forum, special issue: *The European Balance of Payments Crisis*.
- Weidmann J., 13/3/2012, « *What is the origin and meaning of the Target2 balances ?* », Open letter in Frankfurter Allgemeine and Het Financiale Dagblad.
- Weidmann J., 28/3/2012, President of the Deutsche Bundesbank, Speech at Chatham House, London.
- Whelan K., 9/6/2011, « Professor Sin misses the target », *Vox*.
- Whelan K., 12/12/2011, « No, the Bundesbank has not reached its limit », <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7416>.
- Whelan K., 29/4/2012, « TARGET2 : Not why Germans should fear a euro breakup », *Vox*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7921>.
- Whelan K., 26/6/2012, « *Target2 and the Euro Crisis* », Presentation at bank of England's Centre for Central Banking Studies.
- Wolf M., 28/12/2011, « What has the ECB done in the crisis ? The role of TARGET balances », *Financial Times*.
- Wolf M., 16/2/2012, « Can one have balance of payments crises in a currency union ? », *Financial Times*.
- Wolf M., 11/9/2012, « Draghi alone cannot save the euro », *Financial Times*.
- Zipfel F., 27/5/2011, « *German finances : Federal level masks importance of Länder* », Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.

FAUT-IL DES RÈGLES DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE ? ¹

Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak

OFCE

En raison de la crise des dettes publiques, les projets visant à instaurer des règles budgétaires sont revenus au premier plan. Cette étude analyse leurs justifications et les spécifications proposées, dans un cadre néo-classique, puis dans un cadre keynésien. Il n'y a aucune preuve qu'au cours de la dernière période, les déficits publics aient été la conséquence de l'indiscipline budgétaire et aient induit des taux d'intérêt trop élevés. Aucune des règles budgétaires proposées n'est économiquement satisfaisante, c'est-à-dire capable d'indiquer la politique optimale face à tous les chocs. L'étude propose une analyse des expériences de règles budgétaires nationales (comme la règle d'or au Royaume-Uni) ou européennes (comme le Pacte de stabilité et de croissance) ; elle montre qu'elles n'ont pas fonctionné avant et pendant la crise. La dernière section discute du projet européen, le « Pacte budgétaire », qui risque de paralyser les politiques budgétaires et d'empêcher la stabilisation économique. L'urgence aujourd'hui n'est pas d'augmenter la discipline des finances publiques mais de remettre en question les évolutions économiques qui rendent les déficits publics nécessaires.

Mots clés : Politique budgétaire, Règles budgétaires.

1. Des versions préliminaires de cet article ont été présentées à la conférence de l'OFCE : « Les finances publiques dans la crise », Paris, mai 2010, ainsi qu'à la 15^e conférence du *Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies*, Berlin, octobre 2011, et à la conférence EUROFRAME, *The euro area in crisis: challenges for monetary and fiscal policies, and prospects for monetary union*, Kiel, juin 2012. Nous souhaitons remercier les participants à ces trois conférences, et plus particulièrement Achim Truger, pour leurs remarques et suggestions.

À la mémoire de Henner Will

La crise des années 2007-2012 est d'abord une crise bancaire et financière. Elle a été provoquée par des innovations financières hasardeuses et non régulées, dans un contexte de libéralisation et de globalisation financières. Les marchés financiers se sont révélés avides, aveugles et instables. Elle s'explique aussi par l'explosion de la masse des capitaux cherchant à se placer, en provenance des pays néo-mercantilistes, des pays producteurs de matières premières, des fonds de pension ou des classes riches des pays développés ou émergents. Les politiques monétaires ont laissé gonfler l'endettement privé, les bulles financières et immobilières, ce qui permettait de soutenir la croissance, sans distribuer de salaires ou de revenus sociaux. Enfin, l'économie mondiale a été fragilisée par les stratégies des pays mercantilistes (Chine et autres pays d'Asie, Allemagne et autres pays d'Europe du Nord) à la recherche effrénée de compétitivité, qui ont accumulé des excédents courants obligeant d'autres pays à accumuler des déficits (voir Mathieu et Sterdyniak, 2011).

En sens inverse, la crise ne s'explique pas par le gonflement des dettes et des déficits publics. Fin 2007, le solde public de l'ensemble des pays de l'OCDE ne présentait qu'un déficit de 1,3 % du PIB, inférieur au niveau garantissant la stabilité de la dette ; la dette publique nette n'était que de 39 % du PIB.

La crise a provoqué un fort gonflement des dettes et des déficits publics, en raison du soutien aux banques, des politiques de soutien de l'activité, et surtout de la baisse automatique des recettes fiscales induite par la récession. Pour les marchés financiers, les institutions internationales, beaucoup d'économistes même, la question essentielle est devenue celle des déficits et des dettes publics (et non plus celle de l'instabilité et de l'incontrôlabilité de l'économie mondiale induite par la globalisation financière). À partir de la mi-2009, les marchés financiers ont prétendu avoir des doutes sur la soutenabilité des finances publiques. Ils ont réclamé des primes de risques pour détenir les dettes publiques de certains pays de la zone euro. Sont revenus au

premier plan les projets visant à imposer aux gouvernements, soit des règles de politique budgétaire, soit des conseils indépendants chargés de juger ou même de fixer la politique budgétaire.

La question se pose avec acuité dans la zone euro, où les règles existantes de politique budgétaire (en particulier le Pacte de Stabilité et de Croissance, PSC) n'ont pas fonctionné, où les pays membres, qui ont abandonné leur souveraineté monétaire, sont directement soumis aux appréciations des marchés, où la crise grecque a montré la solidarité implicite qui lie tous les pays de la zone. La BCE et certains des pays qui ont accepté de garantir la dette des pays en difficulté, veulent en contrepartie que soient fortement renforcées les contraintes pesant sur les politiques budgétaires des États membres.

Du côté de la politique monétaire, l'objectif de la Banque centrale est assez clair : assurer un taux d'inflation bas et stable, la théorie du taux de chômage d'équilibre venant garantir que, ce faisant, la politique monétaire assure l'emploi maximal possible. La question est plus délicate du côté de la politique budgétaire : faut-il viser le plein emploi ou l'équilibre des finances publiques, et comment définir celle-ci ? Quelle est la politique budgétaire optimale ? Peut-on définir des règles qui permettent de la suivre en permanence ?

L'article comporte quatre parties. La première étudie les justifications aux règles de politiques budgétaires, soit dans un cadre classique, soit dans un cadre keynésien ; elle cherche à faire le lien entre les justifications et les règles proposées. La deuxième décrit les types de règles envisageables. La troisième analyse des expériences de règles budgétaires. La quatrième discute des propositions récentes faites au niveau européen.

1. Les règles budgétaires, des justifications aux spécifications

1.1. Le modèle classique

Selon leurs partisans, les règles budgétaires seraient nécessaires, car les gouvernements ne sont pas bienveillants² ; les politiciens

2. Voir, parmi une abondante littérature, Alesina et Perotti (1995), Alesina et Tabellini (1990), Drazen (2004), Wyplosz (2011).

n'ont pas le souci d'optimiser le bien public, mais celui de se faire réélire. Par ailleurs, chaque génération, égoïste, ne se soucie guère de la situation des générations futures. Enfin, il faut rassurer les marchés financiers sur la capacité à assurer le service de la dette publique. Chacune de ces préoccupations induit une règle différente.

Selon la théorie de l'État-Léviathan ou du *Public Choice*, chaque groupe social demande des augmentations de dépenses publiques en sa faveur, en ne tenant pas compte du fait qu'il faille augmenter les impôts pour les financer. L'équilibre non-coopératif comporte ainsi trop de dépenses publiques. Les gouvernements ont tendance à faire trop de dépenses pour satisfaire leurs électeurs, sans augmenter les impôts en contrepartie. Ils utilisent la politique budgétaire à des fins électoralistes et non à des fins de régulation. Ils ne font pas les efforts nécessaires en période de bonne conjoncture. Le choix social dépenses/impôts est faussé par la possibilité de s'endetter. Chaque branche de l'administration se donne comme objectif d'augmenter ses effectifs et ses moyens, sans souci d'efficacité et de productivité. Aucun mécanisme social ou économique ne garantit l'optimalité du niveau des dépenses publiques ou du déficit. Aussi, le déficit public est-il en permanence trop élevé, conduisant à une trop forte accumulation de dette.

Le déficit public est donc une cause autonome de déséquilibre macroéconomique. Selon la théorie de l'effet d'éviction, il provoque un excès de demande, qui induit une hausse des taux d'intérêt, qui évince les dépenses privées. Il ponctionne l'épargne, qui n'est plus disponible pour l'investissement. Le déficit actuel conduit les marchés financiers à prévoir le maintien de déficits importants et donc le gonflement de la dette ; les marchés anticipent donc de forts taux d'intérêt dans l'avenir, ce qui fait immédiatement augmenter les taux longs, ce qui évince l'investissement privé (voir Ducoudré, 2005). Le déficit nuit à l'accumulation du capital, donc à la croissance future.

On peut faire trois objections à ce schéma. La première est théorique. Ces mécanismes ne jouent pas si les ménages sont ricardiens. D'une part, ils sont conscients que le déficit équivaut à l'impôt : ils ne sont pas dupes de la stratégie du gouvernement et préfèrent les gouvernements peu dépensiers. D'autre part, ils épargnent pour compenser le déficit public ; la dette n'a pas d'effet défavorable

spécifique : la dépense financée par l'impôt est aussi nuisible que celle financée par la dette.

La deuxième est empirique. Ce mécanisme de hausse de taux d'intérêt comme celui d'éviction ne sont pas observés dans la réalité. De 2002 à 2005, les taux d'intérêt de court et de long terme ont été au plus bas, malgré le gonflement des déficits publics, en Europe comme aux États-Unis et au Japon. C'est de nouveau le cas depuis 2008 : les grands pays ont à la fois un fort déficit, une forte dette publique et des taux d'intérêt bas. L'augmentation des dettes n'a pas eu d'effet sur les taux d'intérêt ou sur les taux d'inflation anticipés. En 2009, le taux d'intérêt de long terme était de 1,4 % au Japon, de 3,3 % en Allemagne et aux États-Unis, de 3,6 % au Royaume-Uni, de 3,7 % en France, donc égaux à la croissance potentielle nominale anticipée (et même nettement inférieur pour les États-Unis). Il est difficile de prétendre que ces niveaux de taux nuisent à l'investissement.

Enfin, cette théorie n'explique pas pourquoi tous les pays seraient brutalement devenus démagogues et dépensiers en 2002 ou en 2009. Le gonflement des déficits publics correspond, dans la période récente, au rôle de stabilisation de la politique budgétaire, plutôt qu'à une hausse autonome des dépenses ou une baisse autonome des recettes. On ne peut prendre comme allant de soi que les pays de l'OCDE sont caractérisés par de l'indiscipline budgétaire (comme le prétendent Debrun et Kumar, 2007, ou Wyplosz, 2011, 2012).

Cette théorie oublie que les gouvernements ne sont pas soumis seulement au poids des électeurs médians, mais aussi à celui des classes dirigeantes qui veulent des réductions d'impôts sur les entreprises et sur elles-mêmes et qui promeuvent des stratégies de réductions des dépenses publiques.

En tout état de cause, pour lutter contre le biais qu'auraient les gouvernements à faire trop de déficit, cette théorie milite pour la « règle d'or des finances publiques » : les dépenses courantes doivent être financées par l'impôt ; les investissements publics, dont les effets bénéfiques portent sur plusieurs années, peuvent l'être par l'emprunt public³.

3. Ce point de vue fut développé à la fin du 19th siècle Von Stein (1885), Leroy-Beaulieu (1891) et Jèze (1896). On le retrouve dans Musgrave (1939) ou Eisner (1989).

Le point délicat réside dans la mesure de l'investissement. Comment intégrer les dépenses d'éducation, de recherche, d'autant plus qu'il faut mesurer un investissement net ? Par ailleurs, il est légitime que les dépenses et les recettes publiques exceptionnelles soient lissées sur l'ensemble des générations. Malgré ces limites, la norme, selon la théorie classique, doit être la règle d'or et non l'équilibre.

Cette règle peut être affinée. Supposons qu'un pays souhaite maintenir un endettement public égal à son stock de capital public. La dette publique en volume évolue selon : $D = D_{-1} (1 + r - \pi) - S_p$, où $r - \pi$, représente le taux d'intérêt réel et S_p le solde primaire. Le stock de capital public évolue selon : $K = K_{-1} + I - \delta K_{-1}$. L'égalité nécessite que le solde public : $S = S_p - D_{-1} = -(I - \delta K_{-1} - \pi D_{-1})$. Le déficit public doit être égal à l'investissement public net augmenté de la dépréciation de la dette causée par l'inflation.

Le deuxième argument est celui de l'équité inter-générationnelle. Il faut éviter qu'une génération ne consomme trop au détriment des générations futures. Le point délicat est qu'il est difficile de définir ce *trop*, en tenant compte à la fois de l'évolution démographique, de la croissance de la productivité, de la limitation des ressources naturelles comme des contraintes écologiques. Il est difficile de comparer le bien-être des générations successives. Dans cette optique, le critère ne peut porter uniquement sur le déficit public ; il faut intégrer l'épargne privée. Selon la « règle d'or de la croissance économique », la consommation par tête en régime permanent est maximisée si le taux d'intérêt est égal au taux de croissance. Tant que le taux d'intérêt n'est pas supérieur au taux de croissance, il n'y a pas de preuve que l'équité ne soit pas respectée. L'équité peut donc exiger un excédent budgétaire (si le taux d'épargne spontané est trop faible) ou un déficit (s'il est trop fort).

Le troisième argument est celui de la soutenabilité de la dette publique. Les marchés financiers ne doivent pas croire que le pays puisse se trouver dans une situation où le défaut est la solution la plus rentable. Soit, s_p , le solde primaire rapporté au PIB, \tilde{r} , le taux d'intérêt sur la dette corrigé de la croissance, h , le montant de la dette rapporté au PIB. A ratio de dette fixe, $s_p = \tilde{r}h$, il faut éviter que h dépasse une valeur limite, celle où le solde primaire serait insupportable pour les populations. Le point délicat est que \tilde{r} , dépend lui-même de la soutenabilité perçue par le marché. Des

pays comme la Grèce, l'Italie, la Belgique, ont pu supporter des soldes primaires de 5 % du PIB. Si $\tilde{r} = 1\%$, la valeur limite de h , est de 500 %. Si $\tilde{r} = 5\%$, elle se réduit à 100 %. Un pays endetté court le risque d'être entraîné dans une spirale auto-réalisatrice, si les marchés exigent des taux d'intérêt élevés pour compenser un risque perçu d'insoutenabilité. Ceci milite pour un seuil de dette, mais à quel niveau ?

De plus, il faut distinguer entre les pays à souveraineté monétaire, qui s'endettent dans leur monnaie et dont les gouvernements peuvent faire appel au financement de la banque centrale (Nersisyan et Wray, 2011), et les pays non souverains, qui s'endettent en monnaie étrangère (comme les pays en développement) ou qui ne peuvent avoir recours à leur banque centrale (comme les pays de la zone euro).

Les seconds ne contrôlent pas leur taux d'intérêt ; ils peuvent devoir payer des primes de risque, leur faillite est possible. Ces pays peuvent être entraînés dans une spirale : doute des marchés → hausse des taux → insoutenabilité de la dette → doute des marchés. La question de la soutenabilité est cruciale pour eux.

Les premiers peuvent pratiquer des taux d'intérêt nominaux très bas et ne courent pas le risque d'insolvabilité puisque la banque centrale peut toujours financer l'État. Des politiques monétaires et budgétaires coordonnées peuvent toujours maintenir le plein emploi après un choc négatif de demande. Le risque est que des politiques budgétaires trop expansionnistes obligent la banque centrale à augmenter les taux d'intérêt pour stabiliser l'inflation, ce qui peut rendre la dette publique insoutenable ou obliger la banque centrale à renoncer à son objectif d'inflation (Sargent et Wallace 1981, Leeper 1991, Sterdyniak et Villa 1994). Ceci ne peut pas arriver avec la règle suivante : la politique budgétaire doit maintenir un niveau satisfaisant d'activité, en permettant au taux d'intérêt de ne pas dépasser le taux de croissance nominal, avec une inflation stable à un niveau satisfaisant.

1.2. Le modèle keynésien

Dans une perspective keynésienne, un certain niveau de déficit et de dette publics est nécessaire pour équilibrer la demande et la production potentielle. Les déficits publics sont des conséquences

de la situation macroéconomique, et non plus la cause de celle-ci. En période d'incertitude économique ou de pessimisme des entrepreneurs, la demande privée peut être insuffisante pour maintenir le plein emploi. La politique optimale consiste à faire baisser le taux d'intérêt jusqu'à ce que le niveau de demande soit suffisant ; cette politique a l'avantage de ne pas augmenter la dette publique, de favoriser l'accumulation du capital et de réduire le taux de profit exigé par les entreprises pour investir. Toutefois, elle peut entraîner une accumulation excessive de dettes de la part des entreprises et des ménages. Elle peut entraîner la naissance de bulles financières ou immobilières. En sens inverse, la baisse des taux peut être inefficace, en période de forte dépression, où les agents privés sont réticents à s'endetter. Elle peut se révéler insuffisante, en particulier parce qu'il y a un plancher à la baisse des taux d'intérêt nominaux, donc réels : à la fin des années 1990, au Japon, le taux d'intérêt au jour le jour fut fixé à 0, ce qui aboutit à un taux de base des banques commerciales de l'ordre de 3 % et à un taux réel du crédit de 4,5 % (compte tenu d'une baisse des prix de 1,5 % l'an). Elle peut se révéler impraticable dans la zone euro où le taux d'intérêt commun ne peut ajuster les conjonctures différentes des dix-sept États membres. En ce sens, la forte hausse des dettes publiques doit être reliée à la baisse de l'inflation et de la croissance (qui fait que les autorités ne peuvent faire baisser suffisamment le taux d'intérêt réel corrigé de la croissance) et à l'instauration de l'euro (qui ne permet plus aux pays membres d'avoir un taux d'intérêt et un taux de change appropriés).

Pour obtenir un niveau de demande satisfaisant, le gouvernement doit accepter un certain déficit budgétaire. Notons y , le niveau de production (en écart au potentiel), d , la demande privée, g , la demande publique, r le taux d'intérêt et h la dette publique rapportée au PIB.

Si $y = g + d + cy - \sigma r + kh$, la politique budgétaire de régulation est donc : $g = -d + \sigma r$.

Si cette politique est mise en œuvre et si la régulation est parfaite, il n'y a aucun lien *ex post* entre le déficit et l'écart de production, qui reste nul. Le déficit, g , apparaît comme structurel selon les méthodes de l'OCDE ou de la Commission, ce qui est absurde.

À long terme, $g = 0$ et $h = -(d - \sigma r) / k$. Le niveau de dette publique de long terme n'est pas arbitraire, mais dépend du désir des agents privés : la dette doit être égale à la dette désirée pour le taux d'intérêt optimal, celui qui est égal au taux de croissance.

Ce modèle simple montre que l'on ne peut proposer une règle budgétaire du type : $g = g_0 - \lambda y - \mu(h - \bar{h})$ puisque ce serait renoncer à une stabilisation complète ; puisque l'État ne peut se fixer un objectif de dette indépendamment du désir d'épargne des agents privés. Le niveau de dette publique désiré par les agents privés a sans doute augmenté pendant la crise puisque les ménages désirent détenir moins d'actifs financiers risqués et que les entreprises souhaitent être moins endettées. Structurellement, le vieillissement de la population fait que les actifs publics sans risque sont de plus en plus désirés.

Encadré 1. Une règle budgétaire keynésienne ?

Peut-on proposer une règle budgétaire keynésienne ? Les investissements publics nets (I_{pn}) doivent être financés par emprunt ; il faut corriger le solde de la dépréciation de la dette induite par l'inflation (du moins pour l'inflation-cible de 2 % et la dette cible de 60 %) ; la politique budgétaire doit avoir un rôle contracyclique : un écart de production de 1 % justifie un déficit de 0,75 % du PIB, soit un peu plus que l'effet automatique ; la politique budgétaire être restrictive quand la politique monétaire l'est (il faut un excédent quand le taux d'intérêt fixé par la BCE dépasse 4 %, le taux de la « règle d'or de la croissance », selon Phelps). D'où :

$$s = -I_{pn} - 1,2 \% + 0,75 \text{ écart de production} + 0,5 (i - 4)$$

Avec cette règle budgétaire, raisonnable, conforme aux canons de notre profession, qui garantit qu'à long terme la dette publique ne dépasse pas le capital public, en prenant l'écart de production estimé par l'OCDE, le solde public de la France en 2011, aurait dû être de $-1,2 - 1,2 \cdot 0,75 \cdot 3,3 - 1,25 = -6,2$ % du PIB. En fait, il a été de $-5,2$ % du PIB. Mais cette règle ne permet pas une stabilisation complète et ne tient pas compte du lien entre politique budgétaire et écart de production.

Un tel déficit nécessaire pour soutenir l'activité n'a aucun effet d'éviction des dépenses privées : il ne provoque pas de hausse du taux d'intérêt, puisque par définition le taux d'intérêt est à son plus bas niveau possible. Il ne pose pas *a priori* de problème de soutena-

bilité : si l'accumulation de dette publique amène les agents à augmenter leurs dépenses, l'État pourra réduire son déficit du montant nécessaire. L'État doit être prêt à réduire son déficit lorsque la demande privée repartira. Ceci peut rendre nécessaire que certaines dépenses ou certaines réductions de recettes soient explicitement fléchées comme temporaires.

Ce schéma idyllique suppose que le gouvernement réduise effectivement le déficit public quand l'économie se rapprochera de la pleine utilisation des capacités de production. La règle doit être : il faut réduire le déficit public quand la demande a tendance à devenir excessive, donc quand l'inflation tend à accélérer ou quand la banque centrale doit augmenter son taux d'intérêt au-dessus du taux de croissance pour ralentir l'inflation.

Dans cette optique, la croissance des dettes publiques est un phénomène macroéconomique qui a deux causes : une demande privée insuffisante et des taux d'intérêt trop élevés. La faiblesse de la demande peut être interprétée comme un désir des ménages de détenir plus d'actifs financiers couplé avec un refus des entreprises de s'endetter.

Pierre a 50 ans et s'inquiète pour sa retraite. Il décide d'épargner 1 000 euros par mois dans le but d'accumuler 120 000 euros à 60 ans. Il crée donc un déficit de demande. S'il n'est pas possible de baisser les taux d'intérêt, l'État doit avoir un déficit supplémentaire de 12 000 euros par an et une dette plus forte de 120 000 euros au bout de 10 ans. Cette dette va-t-elle peser sur Antoine, le fils de Pierre ? Non, si Pierre lui lègue ces 120 000 euros. Non, si Pierre dépense cet argent, mais que Paul, le cousin de Pierre, plus jeune de 10 ans, épargne durant cette période. Les 120 000 euros sont une dette supplémentaire désirée. Dans cette situation, il est normal que l'État accepte un gonflement de la dette publique ; l'État stabilise l'économie en fournissant la dette publique désirée. Les déficits publics augmentent la demande directement, mais aussi indirectement en faisant croître la dette publique, qui, détenue par les ménages, tend à augmenter leur consommation. La dette publique n'est pas un poids sur les générations futures puisqu'elle a une contrepartie en termes d'actifs détenus par les ménages. Ce n'est qu'un moyen de rendre l'économie plus liquide. L'épargne des ménages a une contrepartie en déficit et dette publics. On peut certes regretter qu'elle n'ait pas une contrepartie en investissement

et dette des entreprises, mais, dans la situation que nous envisageons, les entreprises refusent de s'endetter.

Ce schéma peut être bloqué si les ménages deviennent ricardiens ou si les marchés réclament des primes de risques ou si l'État se donne un objectif en termes de dette publique (voir des simulations dans Ben Amar et Sterdyniak, 2011). Imaginons que les ménages augmentent leur taux d'épargne, car, vieillissant, ils souhaitent détenir plus de dettes publiques. L'État augmente donc sa dette, mais les ménages anticipent une future hausse des impôts (à tort) ; ils augmentent de nouveau leur épargne, ce qui oblige l'État à réaugmenter lui-même son déficit. Autre cas de figure, les ménages augmentent leur taux d'épargne, l'État doit augmenter son déficit pour stabiliser l'économie, mais les marchés réclament une prime de risque pour compenser la hausse de la dette. Là aussi, l'économie peut entrer dans une spirale infernale : la hausse des taux requis par les marchés oblige l'État à augmenter sa dette pour maintenir le plein-emploi, ce qui inquiète les marchés et fait augmenter la dette. Dans les deux cas, les comportements de méfiance envers la dette publique sont auto-réalisateurs ; l'économie n'est pas stabilisable (voir encadré 2).

La réduction de la dette publique passe donc par une hausse de l'endettement des entreprises ou des ménages ou par une baisse de l'épargne (grâce à une diminution de l'incertitude sur l'avenir). Elle suppose un maintien au plus bas des taux d'intérêt. Lorsque le déficit est de type keynésien, il est absurde de préconiser une forte réduction de celui-ci, sans prévoir comment le déficit de demande ainsi créé sera comblé.

Nous avons donc deux points de vue sur les dettes et les déficits publics comme sur la nécessité de règles budgétaires. Les partisans des règles peuvent reprocher aux keynésiens d'ouvrir la boîte de Pandore. Comment éviter des choix démagogiques du gouvernement, une fois admis le droit à la dette et au déficit ? Les adversaires des règles budgétaires peuvent répondre que le critère d'adéquation de la politique budgétaire repose à la fois sur le niveau de l'emploi, de l'inflation, des taux d'intérêt. Ils peuvent demander que les règles soient compatibles avec le souci de stabilisation budgétaire.

Encadré 2. Règles budgétaires et multiplicateur

Plaçons-nous dans le modèle le plus simple possible.

Le solde public : $s = ty - g$ où g représente la politique discrétionnaire.

Le PIB : $y = d + g + c(1 - t)y + ny^* - ny$ où d représente un choc de demande privée.

Prenons $t = 0,5$; $c = 0,5$; $n = 0,25$.

Le multiplicateur vaut 1 pour un choc spécifique ; 1,33 pour un choc européen. La contrainte de stabilisation du solde public le fait passer à 2 pour un choc spécifique ; 4 pour un choc européen. L'économie est beaucoup plus instable avec une contrainte de solde public équilibré.

	Choc spécifique		Choc européen	
	y	s	y	s
Stabilisation complète de y	0	-1	0	-1
Stabilisateur automatique	-1	-0,5	-1,33	-0,67
Stabilisation de s	-2	0	-4	0
Coût de la réduction du déficit	-2	-1	-4	-1

Supposons maintenant que les ménages soient ricardiens ou que les marchés financiers pénalisent les déficits publics d'une prime de risque. Ceci se traduit par un terme $(-hs)$ dans l'équation de détermination du PIB : $y = d + g + c(1-t)y + ny^* - ny - hs$, avec $h = 0,5$. La politique budgétaire est alors moins efficace. L'économie est là encore plus instable à la suite d'un choc de demande négative. Elle n'est plus stabilisable si h devient égal ou supérieur à 1.

	Choc spécifique		Choc européen	
	y	s	y	s
Stabilisation complète de y	0	-1	0	-2
Stabilisateur automatique	-1,33	-0,67	-2	-1
Stabilisation de s	-2	0	-1	0
Coût de la réduction du déficit	-0,667	-1	-1	-1

Pour les libéraux, la hausse des déficits et des dettes publics dans la période récente prouve que des règles sont nécessaires pour éviter cette dérive. Pour les keynésiens, la hausse était nécessaire et les règles sont néfastes si elles empêchent le jeu de la politique budgétaire.

Cependant, la question fondamentale est : pourquoi des déficits publics importants sont aujourd'hui nécessaires à l'échelle

mondiale pour soutenir la demande ? Dans la période d'avant-crise, quatre facteurs ont concouru à la déficience de la demande mondiale :

— De nombreux pays se sont lancés dans des stratégies néo-mercantilistes visant à accumuler des excédents extérieurs : les pays d'Asie qui, échaudés par la crise de 1997, veulent s'affranchir de la tutelle des marchés financiers ; la Chine qui veut asseoir une croissance rapide sur des gains à l'exportation ; les pays qui veulent ainsi préparer le vieillissement de leur population (Japon, Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Pays scandinaves). Ces excédents s'ajoutent à ceux des pays exportateurs de pétrole.

— La mondialisation commerciale renforce l'importance de la compétitivité internationale. Chaque pays est incité à faire pression sur ses salaires pour réduire sa compétitivité. Des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche ont ainsi réussi à faire fortement baisser la part des salaires dans la valeur ajoutée depuis 2000. Il en résulte une tendance à la baisse de la part de la consommation dans ces pays. Compte tenu de la mondialisation et des intérêts des classes dirigeantes, aucun pays ne met en œuvre la stratégie nécessaire : soutenir la croissance par la hausse des salaires et des prestations sociales⁴.

— Les pays anglo-saxons ont choisi une croissance caractérisée par la stagnation des salaires et des revenus de la masse des ménages et le creusement des inégalités. Il en résulte une tendance à la baisse de la consommation qui était compensée par une hausse de l'endettement des ménages et des bulles financière et immobilière, permises par le maintien de bas taux d'intérêt réels. Quand l'endettement des ménages a été poussé à son paroxysme et quand les bulles ont implosé, la dette publique a dû prendre le relais pour soutenir la demande.

— La montée de la dette, en France et dans de nombreux pays, ne provient pas d'une tendance à la hausse des dépenses publiques, puisqu'au contraire celles-ci, en proportion du PIB, sont en baisse (de 1997 à 2007, de 1,4 point pour la zone euro, de 0,8 point pour la France), mais de l'effritement des recettes publiques (de -1,5 point dans la zone euro comme en France, sur

4. Bizarrement, la Commission et les économistes occidentaux préconisent cette stratégie... mais pour la Chine.

la même période), du fait de la politique de désarmement fiscal menée par les gouvernements depuis vingt-cinq ans. Au nom de la liberté de circulation des personnes et des capitaux, les institutions européennes ont interdit aux pays de prendre les mesures nécessaires pour protéger leur pouvoir de taxer. Aussi, les États européens se sont livrés à la concurrence fiscale. Les réductions d'impôt et de cotisations se sont multipliées (sur les bénéficiaires des sociétés, sur les revenus des particuliers les plus aisés, sur les patrimoines, sur les cotisations patronales, ...), sans impact favorable sur la croissance. Ces politiques fiscales ont aggravé les inégalités sociales et les déficits publics. En même temps, ce désarmement fiscal a été choisi par les institutions européennes, les gouvernements libéraux et les classes dirigeantes de façon à réduire les recettes publiques, puis à tirer prétexte du déficit ainsi créé pour proclamer comme inéluctable la baisse des dépenses publiques.

2. Les règles mises en place, un bilan

2.1. Règles budgétaires : une typologie

On peut définir une règle budgétaire⁵ comme « une contrainte sur la politique budgétaire, qui limite le niveau de certaines variables comme le déficit, la dette ou les dépenses, soit dans l'absolu, soit en fonction de certaines variables économiques ». L'instauration de règles budgétaires a été fortement préconisée par le FMI, celles-ci lui permettant de mieux contrôler les politiques budgétaires des États (voir FMI, 2009).

En fait, on peut distinguer les règles selon plusieurs critères (voir aussi CE, 2010) :

— Certaines règles fixent en permanence ce que doit être la politique budgétaire : par exemple, le déficit structurel doit être nul ou doit être égal à l'investissement public net. D'autres fixent une limite : le déficit ne doit pas dépasser 3 % du PIB, la dette ne doit pas dépasser 60 % du PIB. Elles jouent alors de façon dissymétrique et épisodique.

5. Ce texte ne traite que des règles nationales et ne discute pas des règles imposées aux collectivités locales.

Dans le premier cas, la difficulté est de définir une règle qui prend en compte toutes les situations. Généralement, ces règles reposent sur des chiffres magiques (comme l'équilibre budgétaire) qui n'ont rien à voir avec les contraintes de l'équilibre économique. La norme d'équilibre du solde public, par exemple, n'a aucune justification économique une fois qu'il est reconnu qu'un certain niveau de dette publique est nécessaire (car, désiré par les agents privés qui veulent pouvoir détenir un actif financier sans risque) et que, par ailleurs, il est normal de financer les investissements publics par du déficit public. Supposons, par exemple, que les ménages souhaitent détenir une dette publique de 60 % du PIB, pour un taux d'intérêt de 4 %, et une croissance de 4 %. Le solde d'équilibre est de 2,4 %. Il est absurde de vouloir un solde nul, ce qui pourrait exiger un taux d'intérêt inférieur au taux de croissance.

Dans le second cas, la règle mord en période de crise, quand précisément la politique budgétaire est nécessaire pour soutenir l'activité, et non dans les périodes de haute conjoncture, où des politiques de consolidation budgétaire pourraient ne pas nuire à la croissance. La limite est là aussi généralement arbitraire.

— Les règles peuvent porter sur le solde public, le solde structurel, la dette, les dépenses publiques ou les impôts. Mais, le solde public dépend de la conjoncture : une norme de solde public est obligatoirement pro-cyclique. Le solde structurel est difficile à mesurer. La norme de dette est peu maniable (voir encadré 3). Faut-il contraindre le choix social entre dépenses publiques et dépenses privées par une norme rigide ? Ceci est peu justifié d'un point de vue démocratique. La norme de dépenses amène à multiplier les dépenses fiscales, non prises en compte. La norme en termes de recette est contre-productive : elle amène le gouvernement à creuser le déficit plutôt qu'augmenter les impôts.

Encadré 3. La norme de dette publique à court terme

Considérons une économie en situation keynésienne. La production est déterminée par la demande selon : $y = g + c(1 - t)y$. La dette évolue selon : $h = h_0 + g - ty$. Une baisse de 1 de g induit une baisse de y de $1/1 - c(1 - t)$. Le ratio de dette augmente après une politique restrictive si : $h_0 / y_0 > (1 - c)(1 - t)$.

Par exemple : si $c = 0,5$ et $t = 0,5$, $h_0 = y_0 = 100$, une baisse de 1 du déficit public fait baisser la production de 1,33 (de 100 à 98,67), le déficit *ex post* baisse de 0,33. La dette baisse à 99,67. Le ratio dette/PIB augmente de 100 % à 101 %. Il n'est pas possible de réduire à court terme le ratio de dette par une politique restrictive.

— Les règles peuvent être annuelles, de moyen terme (se fixer un objectif de dette ou de déficit dans 5 ans) ou de long terme (assurer la soutenabilité des finances publiques). Mais une règle annuelle entre souvent en conflit avec la situation conjoncturelle. Une règle de moyen terme permet de reporter les efforts, peut manquer de crédibilité ; elle oblige à s'engager pour une date future dont la conjoncture est inconnue. Une règle de long terme est peu utile : même si un pays aura demain de fortes charges de retraites, une hausse immédiate des cotisations est contreproductive en période de faible demande.

Certains économistes préconisent une politique budgétaire à deux horizons : à court terme, les politiques de soutien budgétaire seraient autorisées ; à long terme, la mise en place de règles budgétaires rigides ou l'annonce de futures réformes en matière de retraite ou de santé rassurerait les marchés (par exemple, Schick, 2010). Mais c'est sans doute illusoire : quelle est la crédibilité d'une telle politique ?

— Les règles peuvent ne consister qu'en un simple objectif que se fixe le gouvernement. Ce cas a l'avantage de la souplesse : le gouvernement peut changer d'objectif ou ne pas le respecter si nécessaire quitte à le justifier.

Elles peuvent être contrôlées par une instance extérieure, qui peut se limiter à donner un avis ou qui peut imposer le respect de la règle (Comité d'experts, Parlement, Cour constitutionnelle, Commission européenne). Mais se pose la question du choix de l'instance de contrôle : la politique budgétaire est-elle une question technique ou une question politique ? L'instance de contrôle peut avoir la mission de donner un avis, de dialoguer avec le gouvernement. Aller au-delà est difficilement compatible avec les principes démocratiques.

— Les règles peuvent être inscrites dans la loi ou la Constitution. Mais le texte peut difficilement prévoir tous les cas. Un texte

trop vague (par exemple : la politique budgétaire doit viser à l'équilibre) peut n'avoir aucune portée. Un texte trop précis (par exemple : le solde structurel doit être équilibré) est inapplicable.

Wyplosz (2002) avait proposé de créer un comité de politique budgétaire composé d'experts indépendants (comment seraient-ils choisis ?), qui aurait la tâche de réguler la politique budgétaire, c'est-à-dire de fixer le montant du solde public, les dépenses et les recettes restant de la responsabilité du gouvernement et du Parlement. Ce serait le prolongement logique de l'indépendance de la BCE, la technocratisation complète de la politique économique. L'objectif de ce comité serait d'assurer la soutenabilité à long terme de la dette publique, celui de stabilisation de l'activité passant au second plan.

En fait, l'auteur peine à définir cette soutenabilité. Il évoque un budget équilibré pendant un cycle (ce qui implique une dette publique nulle à long terme) ou la stabilisation du ratio dette/PIB dans une optique de moyen terme (c'est-à-dire corrigé des variations cycliques), mais reconnaît qu'il est impossible de définir un bon niveau de ce ratio.

Dans le cas de la politique monétaire, l'objectif de la banque centrale est clair⁶ : assurer un taux d'inflation bas et stable, la théorie du taux de chômage d'équilibre garantissant que ce faisant la politique monétaire assure l'emploi maximal possible. La question est plus délicate dans le cas de la politique budgétaire : faut-il viser le plein emploi ou l'équilibre des finances publiques, et comment définir celle-ci ? Faut-il se donner comme objectif de rembourser la dette publique ou celle-ci est-elle nécessaire pour l'équilibre macroéconomique ? C'est un choix politique qui appartient aux électeurs et non à des experts (nous rejoignons ici Murray et Wilkes, 2009). Wyplosz (2011) reconnaît que ce comité devra s'appuyer sur des règles, mais il ne les définit pas : les règles porteront-elles sur des variables de finances publiques ou tiendront-elles compte de la situation macroéconomique ?

Compte tenu de l'évolution économique, le budget réalisé n'est pas égal au budget voté ; le comité devrait donc en permanence

6. Encore que la crise financière a remis en cause cette clarté. La banque centrale doit-elle assurer la stabilité du système bancaire et financier ? Doit-elle le contrôler ? Le sauver ?

contrôler les actions du gouvernement et lui imposer de faire varier les impôts. Quel gouvernement accepterait cela ?

Pourquoi les citoyens seraient appelés à voter pour les représentants des partis politiques si les décisions budgétaires sont en fait prises par des experts indépendants non élus ? Peut-on soustraire le choix de la stratégie macroéconomique du débat démocratique ?

La crise a bien montré que la politique budgétaire ne peut obéir à des règles et doit être pilotée par un pouvoir politique déterminé et courageux, ce que ne sera jamais un comité d'experts. Peut-on imaginer qu'en 2008-2009 un groupe d'experts aient décidé de bloquer le soutien aux banques ou la politique de relance au nom de la soutenabilité des finances publiques ?

Fatás *et al.* (2003) proposaient un Comité de soutenabilité, qui évaluerait la politique budgétaire en fonction de critères de soutenabilité. Son point de vue serait rendu public, de façon à informer les marchés et l'opinion publique. Reste que la soutenabilité est un concept flou, qui n'a de sens que comme contrainte de long terme seulement, de sorte qu'il est difficile de l'utiliser pour porter un jugement sur la politique budgétaire suivie au cours d'une année. Il faudrait des jugements sur le niveau de l'écart de production, sur la dette optimale, sur la nécessité de mesures budgétaires discrétionnaires. Pourquoi ces experts seraient-ils plus qualifiés que d'autres pour avoir un avis sur ces questions délicates ? Le risque est qu'ils soient utilisés par les marchés pour polariser leurs opinions et qu'ils prennent une influence démesurée.

Calmfors et Wren-Lewis (2011) estiment qu'un Conseil de politique budgétaire (CPB) peut permettre de lutter contre le biais au déficit des gouvernements. Ils reconnaissent que les règles budgétaires sont souvent trop rigides ; le CPB doit inciter à les respecter, mais peut aussi permettre de les interpréter avec souplesse et de les transgresser si nécessaire. Toutefois, ils doivent n'avoir qu'un rôle consultatif.

D'autres se contentent de proposer un Comité de politique budgétaire indépendant qui évaluerait la crédibilité des projections macroéconomiques et la sincérité des évaluations budgétaires. C'est déjà ce qui se pratique dans de nombreux pays. Mais ce comité doit-il être unique et officiel ? N'est-ce pas paralyser le débat démocratique ? Le risque est que ce comité incite à s'engager

dans un cercle vicieux : moins de croissance anticipée donc un déficit public plus fort donc une politique budgétaire plus restrictive pour réaliser coûte que coûte l'objectif de déficit, au prix d'une nouvelle baisse de la croissance.

— Se pose la question délicate de la prise en compte de la conjoncture. La règle ne doit-elle porter que sur le solde structurel (avec toutes les difficultés de mesure) ? Faut-il interdire la politique budgétaire discrétionnaire ? Que faire après un choc dépressif important : renoncer à la règle budgétaire pour soutenir la croissance ou s'efforcer d'y revenir au risque de ralentir la reprise ?

— Le non-respect de la règle peut ne pas être sanctionnable (sauf par l'opinion publique), peut être soumis à des pénalités (dans le cas d'engagements internationaux), peut être impossible (si l'instance de contrôle a le pouvoir de contraindre le gouvernement ou si la règle est automatique).

Ces deux derniers cas posent des questions de faisabilité et de démocratie. En cas de dépression profonde, une règle peut être impossible à suivre ou avoir des conséquences macroéconomiques désastreuses. Au nom de quoi, un groupe d'experts peut-il imposer une certaine politique à un gouvernement élu ?

Le *German Council of Economic Experts* a proposé en 2009 que les pays s'engagent sur un sentier de retour à l'équilibre de leur solde structurel, puis de maintien de cet équilibre, tout écart au sentier étant corrigé par une hausse automatique des impôts. C'est interdire toute politique discrétionnaire ; c'est croire que l'on connaît en temps réel le solde structurel ; c'est postuler que l'équilibre du solde structurel correspond à l'équilibre macroéconomique.

Delpla (2010) propose d'inscrire la règle de l'équilibre des finances publiques dans la Constitution. Celle-ci s'appliquerait au solde structurel. Un Comité budgétaire indépendant (CBI) serait créé pour évaluer le solde structurel. La règle ne s'appliquerait qu'en 2018. D'ici là, le déficit structurel, estimé à 8 % du PIB en 2010, devrait être réduit d'un point de PIB par an, sans tenir compte de la conjoncture.

En régime permanent, les déficits (dus à un écart entre budget réalisé et budget voté) seraient cumulés sur un compte notionnel et devraient être amortis en 7 ans. Si le PLF s'écarte de cette règle, il devrait être jugé non conforme à la Constitution par le Conseil

constitutionnel. En cas de récession (que le CBI devrait définir), la règle serait suspendue pendant N années, mais les déficits accumulés devraient être amortis les années suivantes. La règle ne s'appliquerait pas en cas de circonstances exceptionnelles, votées par le Parlement.

En cas de réformes structurelles (impulsant la croissance ou réduisant la dette implicite), le CBI pourrait autoriser un certain déficit. C'est la porte ouverte à toutes les dérives : 2 % de déficit pour la création du Contrat première embauche, 5 % pour la suppression du SMIC, etc.

La règle ne s'appliquerait que si la dette publique nette dépassait 40 % du PIB. En France, elle aurait été appliquée de 1996 à 1998, puis depuis 2008.

Cette proposition repose sur des hypothèses fortes non-prouvées :

1. Le niveau optimal de la dette publique nette est de 40 %.
2. Il est possible de pratiquer n'importe quel niveau de déficit public, la demande privée ou les taux d'intérêt s'ajustent.
3. Les déficits discrétionnaires doivent être interdits.
4. Il est possible d'évaluer le solde structurel en temps réel.

Les difficultés que nous venons de soulever militent pour une règle vague, avec de larges possibilités de transgression. C'est d'ailleurs ainsi que les règles existantes fonctionnent.

2.2. Des règles nationales

De nombreux pays ont inscrit dans leur Constitution des règles qui n'ont pas eu de réel impact, soit parce que floues et peu contraignantes, soit parce qu'abandonnées dès qu'elles sont devenues contraignantes.

Les États-Unis n'ont pas de règles de politique budgétaire. Il existe un plafond de dette publique, qui est relevé quand nécessaire, ce qui peut être l'occasion d'engagement sur la politique budgétaire de moyen terme. Depuis 1974, le Congressional Budget Office (CBO) joue un rôle important en établissant des rapports sur l'évolution des finances publiques et le coût des politiques budgétaires. Mais il n'a aucun pouvoir. La situation est similaire aux **Pays-Bas** où le Centraal Planbureau (CPB) joue un important rôle d'expertise, en **Suède** (avec un Conseil de Politique Budgétaire).

taire), en Belgique (High Council of Finance) et au Danemark (Economic Council).

En Allemagne, selon le *Pacte National de Stabilité*, les administrations ne doivent pas avoir un déficit qui excède le montant de leurs investissements ; elles doivent viser à l'équilibre budgétaire.

En Espagne, la *Loi de Stabilité Budgétaire* de 2004 indique que « tous les niveaux d'administration doivent viser l'équilibre budgétaire ».

Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste a fait voter en 1998 un « Code de stabilité budgétaire », comportant deux règles : la règle d'or des finances publiques : le solde structurel courant, c'est-à-dire hors investissement public net, doit être équilibré en moyenne au cours du cycle ; le principe d'un investissement soutenable : la dette publique nette doit être maintenue à un niveau stable et prudent, fixé à 40 % du PIB.

La règle d'or a une base économique, puisqu'elle assure théoriquement que les dépenses publiques sont payées par les générations qui en bénéficient. Elle est satisfaisante du point de vue conjoncturel : en période de récession, le solde peut se creuser tant du fait du déficit automatique que du fait du déficit discrétionnaire, du moment que ce creusement est compensé en situation de bonne conjoncture. Elle permet aux gouvernements de financer par l'emprunt l'investissement public nécessaire, en particulier dans les pays qui ont des retards importants en la matière. Elle évite que les gouvernements ne réduisent leurs déficits publics en réduisant les investissements, ce qui est néfaste pour la croissance. Par contre, elle ouvre la boîte de Pandore de la définition de l'investissement public : faut-il rester sur la définition des comptes nationaux ou faut-il intégrer toutes les dépenses préparant l'avenir, comme l'éducation ou la recherche ? Elle fait courir le risque d'un surinvestissement public en période de conjoncture défavorable.

Cette règle d'or est sans doute l'une des meilleures que l'on puisse instaurer. Elle présente cependant trois défauts : elle est difficile à mettre en œuvre puisqu'elle suppose qu'il existe un cycle économique bien régulier. Que faire quand le cycle se dérègle ? Le gouvernement est incité à changer la datation du cycle pour se donner des marges de manœuvre.

La règle britannique est un peu trop rigoureuse puisque la bonne règle serait que le déficit public soit égal à l'investissement public net augmenté de la dépréciation de la dette.

Faut-il proposer comme *règle d'or* correctement interprétée que le solde structurel corrigé de l'investissement public net et de la dépréciation de la dette soit au moins équilibré ? Balassone et Franco (2002) rejettent cette règle au nom des difficultés de mesure. Celle-ci nécessite en effet que les statisticiens évaluent la partie conjoncturelle du déficit (donc l'écart de production et son impact sur les finances publiques), l'investissement public et l'amortissement du capital public, soit quatre opérations sources de contestations. Mais ne vaut-il pas mieux utiliser une règle juste, évaluée avec une certaine imprécision, qu'une règle fautive évaluée précisément ?

Une critique plus fondamentale est que cette règle définit la neutralité de la politique budgétaire, neutralité conjoncturelle (seuls les stabilisateurs automatiques peuvent jouer), comme neutralité structurelle (l'épargne publique est égale à l'investissement public). Or, le gouvernement peut choisir de ne pas être neutre. Il peut vouloir pratiquer une politique budgétaire expansionniste (en période de forte récession) ou une politique restrictive (en période de forte inflation). Il peut vouloir pratiquer une politique structurelle s'il juge l'épargne *ex ante* trop forte (ce qui nécessiterait un taux d'intérêt trop bas) ou trop faible (compte tenu, par exemple, de l'évolution démographique). La règle confond un critère de neutralité et une norme de politique économique. Rien ne garantit que la politique budgétaire garantissant un niveau satisfaisant d'activité dans un pays qui ne contrôle pas son taux d'intérêt soit celle qui corresponde à cette *règle d'or*.

La limite de 40 % est, elle, totalement non justifiée. La règle d'or suffit à garantir que la dette nette est inférieure au capital public.

Aucun mécanisme n'oblige le gouvernement britannique à respecter le Code ; il faut simplement qu'il explique pourquoi il s'en est écarté et comment il compte y revenir. Ceci a permis au gouvernement d'augmenter fortement les dépenses publiques d'investissement après 2002, ce qui était nécessaire tant du point de vue structurel (le Royaume-Uni souffrait d'une déficience d'équipement public) que conjoncturel (pour compenser la baisse de la demande après l'éclatement de la bulle Internet).

En novembre 2008, face à la détérioration des finances publiques, le gouvernement abandonna le code de stabilité budgétaire en annonçant qu'il rétablirait la situation des finances publiques quand la croissance repartirait. Le déficit budgétaire a fortement augmenté ainsi que la dette nette (qui a atteint 60,5 % du PIB en mars 2011). Un tel abandon décrédibilise les règles budgétaires. Aucune règle n'est valable quelles que soient les circonstances économiques.

Tableau 1. Les objectifs de solde public selon les Programmes de stabilité soumis par la France et leur réalisation

	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
J 99	-2,9	-2,3			-1,2												
J 00		-2,1	-1,7		-0,5												
J 01				-1,0	-0,6	-0,4	0,2										
J 02					-1,4	-1,3	-0,5	0,0									
J 03					-2,8	-2,6	-2,1	-1,6	-1,0								
J 04						-4,0	-3,5	-2,9	-2,2	-1,5							
J 05								-2,9	-2,2	-1,6	-0,9						
J 06									-3,0	-2,9	-2,6	-1,9	-1,0				
J 07										-2,7	-2,5	-1,8	-0,9	0,0			
J 08											-2,4	-2,3	-1,7	-1,2	-0,6	0,0	
J 09												-2,9	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1	
J 10													-7,9	-8,2	-6,0	-4,6	-3,0
J 11														-7,0	-5,7	-4,6	-3,0
Réalisé	-2,6	-1,8	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2			

Source : Programmes de stabilité de la France (1999-2011).

Formellement, la France est déjà soumise à une règle budgétaire. Depuis le 23 juillet 2008, l'article 34 de la Constitution stipule : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Cet article n'a guère eu d'influence sur la politique budgétaire suivie depuis. En période de crise, les orientations pluriannuelles perdent vite toute influence (tableau 1). Ce fut le cas en 2002, puis 2009. Fallait-il annoncer en janvier 2009 un objectif de 2,7 % pour 2010 ? De plus, l'objectif proclamé, l'équilibre des finances publiques, est excessif : nous avons vu que la règle d'or permet, à moyen terme, un déficit de l'ordre de 2,5 % du PIB.

2.3. Le Pacte de stabilité et de croissance

Les pays de la zone euro sont soumis au Pacte de stabilité et de croissance. C'est un cas unique de règle budgétaire inclus dans un traité international ; ce qui pose une question délicate : un traité, fruit d'un compromis politique, aux dispositions forcément simples, peut-il comprendre des dispositions contraignantes de caractère économique, dispositions qui peuvent être contraires aux principes économiques et aux nécessités de la bonne conduite de la politique budgétaire ?

Le Pacte a été justifié par la thèse selon laquelle la politique budgétaire d'un pays membre pourrait avoir des effets négatifs sur ses partenaires, mais seul le risque d'une politique trop expansionniste a été pris en compte, pas celui d'une politique trop restrictive. Le Pacte a été marginalement réformé en 2005, mais ses principes essentiels demeurent. Les pays ne doivent pas dépasser la limite de 3 % du PIB pour leur déficit public, de 60 % pour leur dette publique ; ils doivent présenter des Programmes de stabilité, comportant une projection des finances publiques sur 4 ans, prévoyant un retour à l'équilibre à moyen terme (un déficit de 1 % du PIB est accepté pour les pays à forte croissance, faiblement endettés). Celui-ci doit s'effectuer à un rythme supérieur à 0,5 % de PIB par an (mesuré en termes de solde structurel primaire, tel que calculé par la Commission). Si la dette dépasse 60 % du PIB, le retour vers cette valeur doit s'exercer à un rythme satisfaisant. Une fois l'équilibre du solde structurel atteint, il doit être maintenu. Seuls les stabilisateurs automatiques sont autorisés à jouer, le calcul du solde structurel étant réalisé selon la méthode de la Commission. La Commission européenne déclenche la procédure de déficit excessif (PDE) quand un pays dépasse 3 % de déficit (sauf si le dépassement est temporaire) et donne au pays un certain délai pour passer en dessous de 3 %. Des amendes peuvent être appliquées aux pays qui ne respectent pas leur engagement pris dans le cas de la PDE, mais elles n'ont jamais été mises en œuvre.

Les défauts du Pacte ont été déjà longuement analysés (voir, par exemple, Mathieu et Sterdyniak, 2003) :

1. La limite de 3 % n'a aucun sens en période de dépression économique. Un pays frappé par une récession spécifique peut avoir besoin d'un déficit public supérieur à 3 % pour compenser une forte baisse de sa demande privée. *A priori*, il n'induit ainsi

aucun effet défavorable sur la zone en termes d'inflation. Un tel déficit est favorable à ses partenaires puisqu'il évite la propagation de sa chute de demande. En 2002, l'Allemagne a eu un déficit public de 3,5 % du PIB, mais son inflation n'était que de 1,4 % et son solde courant était excédentaire de 1,9 % du PIB : on ne voit pas en quoi son déficit public a nui à ses partenaires.

2. Le Pacte est doublement borgne. Il ne peut jouer qu'en bas de cycle. Or, c'est au sommet du cycle qu'il est possible de prendre des mesures restrictives. Il ne peut rien contre les pays trop vertueux (qui poussent les autres au vice).

3. Le Pacte ne prend pas en compte les questions de solde extérieur, de compétitivité, d'endettement privé, de bulles financières ou immobilières.

4. Le processus devait permettre de sanctionner des pays qui ont un déficit public excessif, qui induit des tensions inflationnistes et des déficits excessifs, qui obligent la BCE à augmenter les taux d'intérêt. En fait, les pays sous le coup d'une PDE ont été des pays à faible croissance et faible inflation, qui avaient besoin d'un certain déficit public pour soutenir leur croissance. Au contraire, un pays comme l'Espagne a pu avoir une croissance vigoureuse et inflationniste, sans déficit public, mais avec un fort déficit extérieur.

5. La norme d'équilibre de moyen terme n'a aucun sens économique, c'est une contrainte supérieure à celle de la règle d'or ou de la stabilité de la dette. En situation de faible demande privée et de taux d'intérêt déjà abaissés au minimum, l'équilibre du solde public est incompatible avec un niveau satisfaisant de demande. Imposé de manière permanente, un déficit nul impliquerait une dette publique nominale constante qui deviendrait à long terme nulle relativement au PIB. Or les épargnants, et en particulier les fonds de pension, ont besoin d'actifs de long terme, liquides et sans risque, donc d'actifs publics.

6. En période de bonne conjoncture, le PSC incite à une réduction du solde structurel, sans toutefois avoir des moyens de pression ; l'épisode 1999-2002 a montré que la notion de bonne conjoncture est problématique : les pays ne se résignent pas obligatoirement au plancher de taux de chômage structurel calculé par la Commission. En période de dépression, la règle devient totalement inapplicable. Par ailleurs, la distinction solde structurel/solde conjoncturel est contestable : où mettre les mesures de relance ? les

fortes chutes de recettes dues à la sur-réaction de l'IS et de l'IR ? Rien ne justifie l'interdiction des politiques discrétionnaires.

7. Puisque le taux d'intérêt commun ne correspond pas à la situation spécifique de chaque pays, chaque pays doit pouvoir utiliser sa politique budgétaire pour obtenir un niveau de production satisfaisant (correspondant au taux de chômage naturel) Résumons le fonctionnement de l'UEM par : $y_i = d_i + g_i - \sigma r$, où y_i est le niveau de la production du pays i en écart à la production d'équilibre ; d_i sa demande privée et g_i sa demande publique (supposée égale à son déficit public), r est le taux d'intérêt commun. Il faudrait que $g_i = -d_i + \sigma r$. Au contraire, imposer $g_i = 0$ aboutit à un niveau de production non satisfaisant.

8. La mise en œuvre du Pacte dépend crucialement de l'évaluation de la croissance potentielle. Or celle-ci est problématique en période de crise. L'estimation de la Commission fait que la production potentielle s'écarte relativement peu de la production constatée, de sorte que le déficit est estimé être en majeure partie structurel.

Comme le montre le tableau 2, la crise de 2009 a amené la Commission à réviser fortement ses estimations de la production potentielle d'avant la crise. Le déficit structurel de 2007 augmente de 1,2 point ; l'amélioration de 2006 à 2007 se réduit de 0,5 point à 0,1. En 2011, l'effort à faire pour revenir à l'équilibre est-il de 3 points de PIB ou est-il nul ?

Tableau 2. Évaluation par la Commission du solde structurel de la zone euro

En % du PIB, sauf PIB, en %

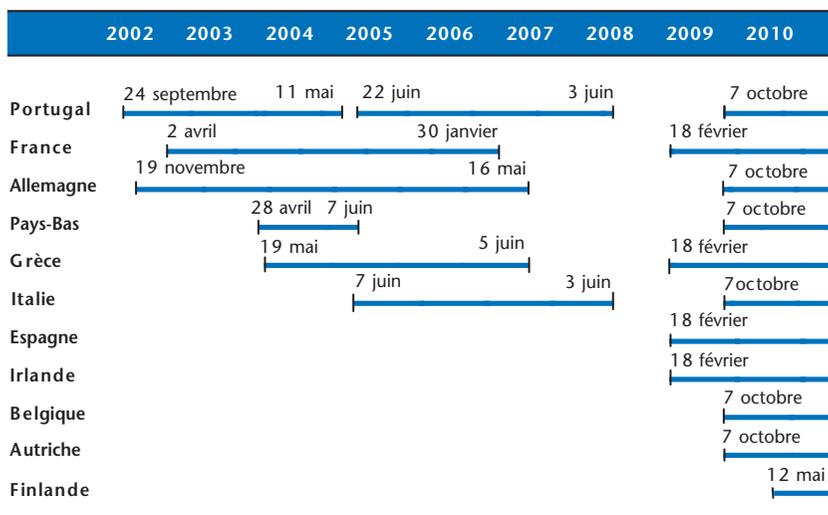
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	1,8	3,2	2,8	0,3	-4,2	1,9	1,5
Solde public	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1
Croissance potentielle*	1,6	1,8	1,7	1,4	0,9	0,8	1,1
**	1,9	2,0	2,1	2,0	1,9		
Écart de production*	0,0	1,4	2,5	1,4	-3,7	-2,6	-2,2
**	-0,9	-0,2	0,2	-1,2	-7,3	-7,3	-7,7
Solde structurel*	-2,5	-2,0	-1,9	-2,8	-4,6	-5,0	-3,2
**	-2,0	-1,2	-0,7	-1,4	-2,6	-2,5	-0,1

*Estimation d'automne 2011 ; ** Estimation du printemps 2008.

Source : Commission européenne.

La mise en œuvre du PSC s'est traduite par de vives tensions au sein de la zone (tableaux 3 et 4). En 1999-2000, les grands pays ont refusé de mettre en œuvre les politiques restrictives, malgré la vigueur de la croissance, car ils ne souhaitent pas mettre en cause leur croissance alors qu'ils connaissent encore un chômage élevé. Aussi, en 2003-2004, lors du retournement conjoncturel, ont-ils dépassé la limite de 3 % du PIB ; ils ont alors refusé de faire des politiques restrictives qui auraient approfondi la récession, politique qui a abouti en novembre 2003 à une crise ouverte entre la Commission et le Conseil. De 2004 à 2007, la situation des finances publiques s'est améliorée, grâce à la reprise et aux politiques de consolidation entreprises au Portugal, en Allemagne et en Italie. À la mi-2008, aucun pays n'était soumis à une PDE. Toutefois, six pays avaient des dettes publiques supérieures à 60 % du PIB ; de toute évidence, les pays ne peuvent respecter des règles budgétaires posées *a priori*. On trouve cependant encore des économistes (voir, par exemple, Calmfors, 2012) qui reprochent aux pays membres de ne pas avoir respecté strictement les règles du PSC, comme si celles-ci avaient une justification quelconque du point de vue économique.

Tableau 3. Les procédures de déficit excessif



Source : Commission européenne, DG ECFIN.

Tableau 4. Les pays en dehors des règles

Déficit/dette, en points de PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRT	4,3		3,1	3,4	5,9/63	4,1/64	3,2/68	3,6/72	10,1/83	9,2/93	5,9/108
FRA		3,2	4,1/63	3,6/65	3,0/66	/64	/64	3,3/68	7,5/78	7,0/82	5,6/85
DEU		3,6/60	4,0/64	3,8/66	3,3/68	/68	/65	/66	3,0/73	3,3/83	/84
NLD			3,2						5,5/61	5,3/63	3,7/66
GRC	4,4/104	4,8/102	5,7/97	7,4/99	5,3/103	6,0/106	6,7/105	9,8/111	15,6/ 127	10,4/ 143	7,5/153
ITA	3,1/109	3,0/106	3,6/104	4,4/104	3,3/106	/106	/104	/106	5,3/116	4,5/119	3,9/121
ESP								4,2	11,1	9,2/60	5,9/68
IRL								7,3	14,3/66	32,4/96	10,1/ 114
BEL	/107	/103	/98	/94	/92	/88	/84	/90	6,0/96	4,2/97	3,6/97
AUT	/67	/66	/66	/65	/64	/62	/61	/64	4,2/70	4,6/72	3,7/74
FIN											

Source : Commission européenne, DG ECFIN, *General Government Data*.

Durant la période 1998-2007, la zone euro a pourtant connu un solde structurel positif selon les estimations de l'OCDE (tableau 5).

Tableau 5. Les finances publiques de la zone euro

	Taux de croissance, en %	Solde public, en % du PIB	Charges d'intérêt, en % du PIB	Composante cyclique*, en % du PIB	Solde structurel primaire*, en % du PIB
1998	2,7	-2,3	4,1	-0,2/-1,3	2,1/3,2
1999	2,8	-1,5	3,6	0,1/-0,8	2,3/3,2
2000	3,9	-1,1	3,5	0,8/0,0	0,7/1,5
2001	2,0	-2,0	3,3	0,6/0,0	0,9/1,5
2002	0,9	-2,7	3,1	-0,1/-0,5	0,4/0,8
2003	0,7	-3,1	3,0	-0,6/-1,2	-0,1/0,5
2004	2,0	-2,9	2,8	-0,4/-1,2	0,3/1,1
2005	1,8	-2,5	2,7	-0,3/-1,3	0,4/1,4
2006	3,3	-1,4	2,6	0,6/-0,6	0,9/2,1
2007	3,0	-0,7	2,6	1,3/-0,1	0,9/2,3
2008	0,3	-2,1	2,6	0,6/-1,0	-0,1/1,5
2009	-4,2	-6,4	2,5	-2,0/-4,1	-2,3/-0,2
2010	1,8	-6,3	2,5	-1,5/-4,2	-1,7/1,0
2011	1,6	-4,0	2,6	-1,3/-4,3	-0,3/2,7
2012	0,2	-2,9	2,8	-1,8/-5,2	1,3/4,7

* Estimation OCDE/ estimation OFCE.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, mai 2012.

De 1997 à 2007, l'amélioration du solde structurel dans la zone euro s'explique par la baisse des charges d'intérêt et celle des dépenses publiques (tableau 6). Par contre, elle a été limitée du fait de la baisse des recettes publiques. L'Europe a manqué d'une stratégie d'harmonisation fiscale, qui aurait évité la tendance à la concurrence fiscale.

Tableau 6. Évolution des finances publiques de 1997 à 2007
(données corrigées du cycle)

En points de PIB

	Recettes	Charges d'intérêt	Dépenses primaires	Solde
Zone euro	-1,5	-1,6	-1,4	+1,5
Allemagne	-2,5	-0,5	-3,7	+1,7
France	-1,6	-0,6	-0,8	-0,2
Italie	-1,0	-3,9	+2,2	-0,7
Espagne	+2,2	-3,1	+0,3	+5,1
Pays-Bas	0,0	-2,6	+0,8	+1,7
Belgique	-0,5	-3,4	+2,3	+1,7
Grèce	+1,0	-3,1	+6,5	+2,4
Autriche	-4,6	-1,2	-5,0	+1,5
Portugal	+3,8	-1,0	3,5	+1,2
Finlande	-2,4	-2,4	-6,4	+6,4

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, mai 2012.

En 2007, tous les pays de la zone euro (sauf la Grèce et la France) étaient dans une situation de dette soutenable (tableau 7). L'écart était négatif pour le Royaume-Uni, les États-Unis et surtout le Japon. Du point de vue purement budgétaire, le bilan du Pacte est donc mitigé. Il a sans doute imposé une certaine discipline, bien que moins forte que celle qu'il comportait.

Les règles de politique budgétaire n'ont pas été utiles pendant la crise. La crise a détruit la fiabilité des estimations de solde structurel (tableau 2) ; il est apparu que les gouvernements ne contrôlaient pas le montant du déficit, en raison de la sur-réaction des recettes (IS, IR, droits de mutation). Les gouvernements ont mis en œuvre des politiques discrétionnaires ; la Commission a dû se résigner à les accepter, et même à prétendre les coordonner, en oubliant ses discours sur leur inefficacité. L'objectif d'équilibre du solde structurel a été complètement perdu de vue. Les soldes

publics se sont creusés, tant le solde conjoncturel que le solde structurel : le Pacte de stabilité a dû être oublié.

Tableau 7. La situation des finances publiques en 2007

En points de PIB

	Solde public	Solde public primaire	Dettes nette	Taux d'intérêt réel corrigé de la croissance	Écart à la stabilité de la dette	Évolution de la dette 2007/1997
Allemagne	0,2	2,6	42,9	1,6	1,9	+10
France	-2,7	0,2	34,0	0,2	-0,3	-8
Italie	-1,7	3,0	89,6	0,9	2,2	-18
Espagne	1,9	3,0	18,7	-3,2	3,6	-35
Pays-Bas	0,2	1,8	28,0	0,3	1,7	-20
Belgique	-0,2	3,5	73,4	-0,2	3,6	-28
Autriche	-0,7	1,3	30,7	-0,3	1,4	-6
Grèce	-6,7	-3,0	80,4	-2,9	-0,7	+4
Portugal	-2,3	0,6	44,1	0,6	0,3	+17
Finlande	5,2	4,6	-71,1	-0,3	4,4	-67
Irlande	0,2	0,9	-0,3	-3,4	0,8	-42
Zone euro	-0,6	2,0	43,3	0,1	2,0	-10
Royaume-Uni	-2,7	-0,7	28,8	-0,3	-0,6	-2
États-Unis	-2,8	-0,8	47,2	-1,1	-0,3	-6
Japon	-2,5	-1,9	80,4	0,7	-2,6	+45

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, mai 2012, calculs OFCE.

Les finances publiques se détériorent en période de crise où les règles budgétaires ne peuvent plus jouer et sont obligatoirement mises entre parenthèses. Faut-il essayer de mettre en œuvre des règles budgétaires qui n'auraient pas permis de suivre la politique qui a été conduite en 2008-2010 ? Faut-il des règles budgétaires temporaires pour guider la sortie de crise budgétaire ? Mais comment ces règles arbitreront-elles entre le souci de la croissance et celui des finances publiques ? Entre tout faire pour revenir sous les limites de 3 % et 60 % et tout faire pour relancer la croissance ?

La forte détérioration des finances publiques durant la crise n'est pas due à des politiques trop expansionnistes d'avant la crise (sauf pour la Grèce). Elle s'explique par la profondeur de la récession (ce qui pose la question de l'instabilité économique induite par la globalisation financière), par la reprise de la dette bancaire pour certains pays (Irlande) – ce qui pose la question du contrôle

du secteur bancaire –, par l'enlisement dans la récession – ce qui pose la question de la stratégie économique de sortie de crise –, par le mauvais fonctionnement de la zone euro qui fait que les marchés financiers spéculent contre l'Irlande, le Portugal, l'Italie et l'Espagne, dont la situation n'est pas pire que celle des États-Unis.

L'effort à réaliser dépend fortement des estimations de solde conjoncturel et d'objectif de solde : en 2011 il était nul à l'échelle de la zone euro selon nous (puisque le solde structurel primaire était déjà positif) ; de 3 points de PIB selon la Commission (qui veut équilibrer le solde structurel).

En tant que règle budgétaire, le Pacte de stabilité et de croissance a donc un bilan négatif. Il n'a pas été respecté avant la crise ; il a créé des tensions inutiles ; il n'a pas permis de définir une stratégie économique avant et pendant la crise ; il ne permet pas de définir une stratégie de sortie de crise.

3. Les projets de règles budgétaires

Bien que l'explosion des dettes et des déficits publics après la crise financière ne soit pas due à une dérive des finances publiques, de nombreux économistes et les institutions internationales proposent de sortir de la crise budgétaire en mettant en place des règles budgétaires pour garantir le retour à un certain équilibre budgétaire. Ceci pose deux questions : comment définir ce nouvel équilibre ? Comment assurer la compatibilité de la règle avec les nécessités de l'équilibre macroéconomique ?

Même si la crise a montré la nécessité d'une politique budgétaire active, certains pays attribuent les difficultés actuelles à des politiques budgétaires inappropriées. Aussi, veulent-ils renforcer les contraintes pesant sur les politiques budgétaires. Les pays européens doivent-ils se priver des armes qui ont été utiles durant la crise ?

Dans la zone euro, le renforcement des règles est exigé par l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande, comme contrepartie à la solidarité budgétaire accrue que rend nécessaire la spéculation contre les dettes publiques. Il s'agit aussi de *rassurer* les marchés financiers qui ont compris que les dettes publiques des pays de la zone euro étaient devenues des actifs risqués. Mais toute règle pose

des questions de crédibilité ; des règles trop rigides, mises en œuvre simultanément en Europe nuisent à la croissance, ce qui a des effets pervers : la chute de la croissance fait perdre des rentrées fiscales, fait gonfler le ratio dette/PIB, les objectifs de finances publiques ne peuvent être atteints ; la hausse du chômage et les tensions politiques et sociales font craindre que le pays fasse défaut et même quitte la zone euro.

3.1. Des règles nationales

3.1.1. *Allemagne : le frein à l'endettement*

L'Allemagne a inscrit dans sa Constitution un « frein à l'endettement », qui interdit tout déficit structurel supérieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016, le déficit conjoncturel étant estimé selon la contestable méthode de la Commission. Selon cette estimation, le déficit structurel allemand aurait été excessif chaque année depuis 1974 (sauf en 1985 et 1989). Mais peut-on penser qu'un pays qui a eu en 2005-2007 un excédent courant supérieur à 6,5 % de son PIB et une inflation de 1,5 % a eu des déficits publics excessifs ? En fait, la règle n'est pas plus rigide que celle du PSC. Mais l'Allemagne n'a pas respecté pas le PSC.

Des dérogations sont possibles, « en cas de désastre naturel ou de situation économique exceptionnelle ». Elles doivent être votées au Parlement, avec une majorité des deux tiers.

La loi crée un « compte d'ajustement notionnel » où sont inscrits les dépassements de la norme de 0,35 % (en raison de la conjoncture ou d'une mauvaise exécution du budget). Ces dépassements devront être amortis soit grâce à des périodes de bonne conjoncture, soit par une politique discrétionnaire. Le passif de ce compte est limité à 1,5 % du PIB.

Cette règle n'est satisfaisante ni à court ni à long terme. À court terme, tout dépendra de la définition des « situations exceptionnelles ». En cas de baisse de la croissance, la contrainte sur la politique budgétaire dépendra fortement du calcul de la croissance potentielle. En 2010, l'Allemagne a eu un déficit de 4,3 points du PIB. Son déficit structurel était de 3,5 points selon la Commission ou l'OCDE, de 1,3 point selon nous.

À long terme, si l'on considère que l'Allemagne peut avoir une croissance tendancielle de 3 % l'an en valeur nominale, un déficit de 0,35 % du PIB ferait converger la dette publique à long terme vers 12 % du PIB. Est-ce réaliste ?

À partir du moment où l'Allemagne s'impose une telle règle, les autres pays se retrouvent sous la pression des marchés financiers pour être aussi vertueux que celle-ci.

3.1.2. Royaume-Uni : un office indépendant

En 2010, le Royaume-Uni a mis en place un office indépendant (*Office for Budget Responsibility*, OBR) chargé d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires et d'évaluer le bilan de l'État. En 2011, le gouvernement s'est donné un objectif à cinq ans : équilibrer le solde budgétaire courant structurel, soit de nouveau la règle d'or, avec les problèmes que nous avons déjà évoqués. L'OBR doit évaluer si la politique mise en œuvre atteindra cet objectif (avec une probabilité supérieure à 50 %). Que fera le gouvernement si en 2016 une politique budgétaire active est nécessaire ? Il ne sera heureusement pas tenu par le programme de 2011. Aussi, la portée de l'engagement est-elle faible.

3.1.3. Une règle à la française ?

En 2010, une Commission avait été chargée de proposer une règle d'équilibre des finances publiques (voir Camdessus, 2010). La Commission avait écarté d'entrée de jeu les règles raisonnables, comme la vraie règle d'or ou la stabilisation du ratio dette/PIB pour proposer une règle – l'équilibre du solde structurel – qui interdit les mesures discrétionnaires et impose une norme trop forte à moyen terme. Le groupe ne comportant pas de macroéconomistes, les préoccupations de régulation ont été oubliées. La Commission a proposé que chaque nouveau gouvernement s'engage juridiquement sur un programme de réduction du déficit structurel et sur la date où l'équilibre structurel sera atteint.

Le gouvernement avait proposé un projet de loi constitutionnelle, qui était compliqué. Les gouvernements devaient faire voter des lois cadres d'équilibre des finances publiques⁷ qui devaient

7. Dont le contenu aurait dû être précisé par une loi organique.

couvrir au moins trois ans et comporter, année par année, un plafond de dépenses publiques et un montant de mesures nouvelles en matière de recettes (indépendamment de la conjoncture). Une hausse des dépenses par rapport à la trajectoire annoncée ne serait possible qu'accompagnée d'une hausse équivalente des recettes. Le gouvernement devait s'engager, en début de période, sur un scénario intangible comportant, chaque année, une réduction du déficit structurel (les dépenses publiques moins les recettes corrigées de la conjoncture). Il devait indiquer une date de retour à l'équilibre structurel des finances publiques. Le Conseil constitutionnel aurait pu censurer une loi de finances qui n'aurait pas été conforme à la loi-cadre en vigueur, c'est-à-dire qui aurait comporté un *effort budgétaire* inférieur à celui de la loi-cadre.

L'expérience du PSC avait pourtant montré qu'il est vain de demander aux gouvernements d'annoncer une trajectoire des finances publiques, indépendamment de la conjoncture économique. En novembre 2007, le gouvernement avait annoncé un déficit structurel réduit à 0,6 point de PIB en 2011. En janvier 2010, l'objectif pour 2011 est passé à un déficit structurel de 4 points. De toute évidence, ce creusement du déficit était nécessaire compte tenu de la crise. Mais que se serait-il passé si le budget avait été corseté par une loi-cadre votée en 2008 ? Le gouvernement regrette-t-il d'avoir soutenu l'activité en 2009, de ne pas avoir été contraint à rester passif ?

Certains économistes⁸ demandaient à la France d'en faire plus : ils réclamaient que la loi-cadre, votée en début de législature, détermine « les grands paramètres de la politique budgétaire pour une période de cinq ans », comme s'il était possible de faire une politique économique rigide sans tenir compte de l'évolution conjoncturelle ou structurelle. Ils réclamaient « la correction des écarts passés » : il faudrait, en 2013 ou 2014, compenser les déficits *excessifs* de 2009-2010, sans tenir compte de la conjoncture effective de ces années ; il faudrait mettre en place un « Conseil des finances publiques indépendant » qui évaluerait la politique budgétaire suivie. Mais qui désignerait les experts ? Selon quels critères ces experts jugeraient-ils ?

8. Tels Boone et Pisani-Ferry (2011).

Ce projet a été voté par l'Assemblée nationale et le Sénat, mais avec des majorités insuffisantes. Il n'a donc pas été adopté.

Toutefois, le gouvernement s'était dorénavant fermement engagé à respecter la trajectoire de déficit public inscrite dans la loi de programmation des finances publiques (6 % en 2011, 4,6 % en 2012 et 3 % en 2013), quelles que soient les conditions économiques. Cet engagement a été repris à l'identique par le président Hollande. Ainsi, l'annonce d'une croissance plus basse qu'anticipé en 2012, se traduit par des mesures d'austérité, ce qui fait encore chuter la croissance. Comme le montre l'encadré 2, chaque fois que la croissance française est plus basse de 1 % qu'anticipé, le gouvernement, s'il veut respecter un objectif posé a priori de solde public, doit mettre en œuvre des mesures représentant 1 point de PIB, de sorte qu'*ex post*, la croissance est plus basse de 2 %.

3.2. Les projets européens

Les propositions législatives de la Commission sur le renforcement du PSC et le « Pacte pour l'euro plus » veulent imposer à tous les pays de la zone d'inclure des règles budgétaires contraignantes dans leur Constitution. Les instances européennes n'ont pas tiré les leçons de leur gestion défectueuse de la zone euro d'avant la crise, gestion qui se polarisait sur des normes rigides de finances publiques, et non sur une coordination précise des stratégies macroéconomiques, et qui a conduit à l'accroissement des disparités en Europe dans un contexte de croissance médiocre (Mathieu et Sterdyniak, 2011).

La crise de la dette a renforcé le poids des partisans des règles budgétaires, automatiques et sans fondement macroéconomiques. Ils peuvent s'appuyer sur la menace des marchés financiers, qu'il faut rassurer, et sur le poids de l'Allemagne, qui veut faire payer le renforcement de la solidarité européenne par un renforcement des règles du PSC. La mise en avant de la crise grecque permet de faire oublier la crise financière.

Les partisans de règles rigoureuses agitent la menace des marchés financiers et des agences de notation. Un pays qui n'inclurait pas de telles normes dans sa Constitution perdrait son précieux AAA. Les marchés financiers ne prêteraient à des taux acceptables qu'à des pays qui s'engageraient à ne plus avoir besoin

d'emprunter. D'un côté, les pays qui accumulent de fortes réserves de change (la Chine, les pays producteurs de pétrole), les fonds de pension, les compagnies d'assurances souhaitent détenir des quantités énormes d'actifs publics ; de l'autre, ils refusent de prêter aux pays qui ont des besoins de financement, du moins sans de fortes primes de risques. Ils refusent que leur accumulation d'actifs liquides ait une contrepartie en termes de dette. De telles exigences contradictoires ne peuvent que paralyser l'économie mondiale.

Le 29 septembre 2010, la Commission a présenté un ensemble de six directives visant à « renforcer la gouvernance économique » :

— Le projet maintient la limite de déficit budgétaire de 3 % du PIB, l'objectif d'équilibre à moyen terme et la contrainte pour les pays ayant un déficit structurel de réduire leur déficit structurel d'au moins 0,5 % par an. Aucune leçon n'est tirée de l'expérience passée.

— Les pays pourront être sanctionnés si les dépenses publiques augmentent plus vite que le taux de croissance *prudent* du PIB (sauf si ceci est compensé par des hausses de recettes ou si le pays est en excédent budgétaire). Cela interdirait les mesures de soutien par la hausse des dépenses publiques. En période de dépression économique, avons-nous vraiment besoin de prudence ? Que se passerait-il si, par prudence, les ménages renonçaient à consommer et les entreprises à investir ?

— Les pays pourront être sanctionnés s'ils ne respectent pas la norme de réduction de 0,5 point par an du déficit structurel.

— Les pays dont la dette dépasse 60 % du PIB seraient soumis à une procédure de déficit excessif si le ratio de dette n'a pas diminué d'au moins un vingtième par an de l'écart avec 60 %. Mais il est impossible d'éviter la croissance du ratio de dette en période de ralentissement économique. Cette nouvelle règle est pro-cyclique : elle renforce la contrainte sur le déficit en période de faible croissance. Pour un pays ayant une dette de 90 % du PIB et une inflation de 2 % par an, le déficit public ne devra pas dépasser 2 % du PIB si sa croissance est de 2 % : il devra être limité à seulement 1 % si sa croissance ne dépasse pas 1 %.

— Les pays fautifs (ceux dont les dépenses publiques augmentent *trop* vite, qui ne réduisent pas leur déficit structurel, ou ceux

qui ne respecteront pas les consignes données par une Procédure de Déficit Excessif) devront faire un dépôt de 0,2 % à 0,5 % du PIB, qui pourra être confisqué si les mesures requises ne sont pas mises en œuvre.

— Les pays devront intégrer dans leurs cadres budgétaires les règles européennes (les limites de 3 et de 60 %, l'objectif d'équilibre à moyen terme) et mettre en place un contrôle du respect de ces règles par une « institution budgétaire indépendante ».

— Il faudra désormais la majorité qualifiée au Conseil pour s'opposer aux mesures et aux sanctions que la Commission préconise, cela devant assurer l'automatisme des sanctions.

Le projet de la Commission met en cause l'autonomie des États membres ; il les oblige au strict respect de règles sans signification économique et nuit à leur capacité à stabiliser leur économie. Il augmentera encore les tensions entre la Commission et les États membres. Il soumet la politique budgétaire des États à des comités d'experts, alors que la crise a montré le besoin d'une action forte et résolue.

Le projet a été voté par le Parlement européen dans le silence des médias et donc une totale indifférence des peuples. Le Parlement a aggravé le texte : la Commission pourra sanctionner automatiquement un pays qui ne respecte pas la trajectoire prévue de déficit.

Selon le pacte pour l'euro plus, adopté en mars 2011, chaque pays doit introduire dans sa Loi cadre budgétaire ou sa Constitution une règle budgétaire équivalente au PSC, la Commission étant chargée de vérifier cette équivalence.

En octobre 2011, le Conseil ECOFIN a précisé que tous les pays soumis à une PDE, c'est-à-dire en fait pratiquement tous les pays de la zone devront respecter leurs engagements de solde public indépendamment des évolutions macroéconomiques, ce qui les obligera à pratiquer des politiques pro-cycliques.

Le 9 Décembre 2011, le Conseil européen a proposé un « Pacte budgétaire », qui se contente en fait de répéter le cadre déjà adopté. Celui-ci est devenu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012. Celui-ci ne fait que reprendre les six directives. Chaque pays devra inclure dans sa Constitution une règle limitant le déficit public structurel à 0,5 %

du PIB. Il devra converger rapidement vers cet objectif, selon un calendrier proposé par la Commission. Un mécanisme de correction automatique devra être mis en place si cette trajectoire n'est pas respectée. La Cour européenne de justice vérifiera que la règle inscrite est bien conforme aux règles européennes. Les pays devraient réduire leur déficit, selon un calendrier proposé par la Commission. Les pays soumis à une PDE doivent soumettre leurs budgets et programmes de réformes structurelles à la Commission et au Conseil, qui donneront leur avis et surveilleront l'exécution du budget. Une majorité qualifiée des pays de la zone euro sera nécessaire pour s'opposer à des sanctions décidées par la Commission à l'encontre des pays violant le plafond de 3 % ou ne respectant pas les instructions données par la Commission. Les pays devront mettre en place des Comités budgétaires indépendants chargés de vérifier le respect de la règle d'équilibre budgétaire et de la trajectoire d'ajustement.

Ce projet est dangereux en termes économiques car il impose une règle arbitraire de déficit public ; il impose des politiques budgétaires quasi-automatiques, il interdit toute politique discrétionnaire pour soutenir l'activité. Or les politiques discrétionnaires sont indispensables pour une stabilisation complète. Supposons que le taux de prélèvement obligatoire soit de 50 % et la propension à dépenser de 1. Le multiplicateur est alors de 2. Une chute *ex ante* de 10 des dépenses privées, sans politique budgétaire active, induit une baisse de 20 de l'activité et un déficit public de 10. Une politique expansionniste active, qui augmente de 10 les dépenses publiques, aboutit au même déficit, mais permet d'éviter la baisse de la production. Elle serait interdite selon le projet de loi. Celui-ci est basé sur une théorie implicite et fautive : il faut laisser jouer les stabilisateurs automatiques, mais il faut interdire les politiques budgétaires discrétionnaires de soutien de l'activité. Fin 2008, le FMI, le G20 et la Commission européenne ont demandé aux pays d'entreprendre de telles politiques discrétionnaires. Faut-il les interdire deux ans après ?

Les pays membres vont perdre leur autonomie budgétaire. La mise en œuvre de ce Pacte représenterait un recul pour la démocratie en Europe.

En fait, le but est d'imposer des engagements forts aux pays membres pour convaincre l'Allemagne et les autres pays du Nord

d'accepter une plus grande solidarité financière en Europe, pour convaincre la BCE d'intervenir plus fortement en achetant des dettes publiques et surtout en annonçant son intention de continuer à le faire tant que nécessaire. Mais jusqu'à présent, l'Allemagne et la BCE n'ont pas été convaincues de s'engager dans cette voie.

Enfin, certains économistes et même des ministres, en Allemagne et aux Pays-Bas, ont demandé que, si un pays ne satisfait pas aux exigences du PSC, il puisse être condamné par la Cour de Justice de l'UE. La politique budgétaire serait ainsi soumise au pouvoir judiciaire. Jean-Claude Trichet, alors président de la BCE, et Wolfgang Schäuble, le ministre des finances allemand, ont proposé qu'un Commissaire soit responsable des finances publiques des États membres de la zone euro, contrôle les budgets des États membres et ait même un droit de veto s'ils ne respectent pas le PSC et le Traité. Le risque est que soient mises en place des règles budgétaires absurdes et contraignantes, incompatibles avec les besoins de la gouvernance macro-économique. C'est toute l'ambiguïté de la construction européenne actuelle : une meilleure coordination des politiques économiques est indispensable, mais un contrôle purement numérique des niveaux des déficits publics n'est ni une coordination des politiques économiques, ni une règle optimale.

3.2.1. Une règle à la française ? (bis)

En octobre 2012, le gouvernement français a fait voter une « loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques », traduction dans le droit français du Pacte budgétaire. En fait, le gouvernement a choisi une prise en compte à minima du Traité, puisque la nouvelle procédure budgétaire n'est pas intégrée dans la Constitution.

L'article 1 de la loi organique stipule : « Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncé à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du TSCG ». Mais, comment la loi de programmation peut-elle « fixer l'objectif » alors que cet objectif découle de l'article 3 du Traité, qui dit clairement que l'objectif doit être un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB et que la trajectoire d'ajustement permettant une convergence rapide vers l'équilibre sera proposée par la Commission euro-

péenne ? L'ambiguïté de cet article vise à concilier l'inconciliable : la souveraineté du Parlement en matière budgétaire et l'engagement de la France à respecter les consignes de la Commission ?

La loi de programmation portera sur une période de quatre à cinq ans, mais sera revotée chaque année, de sorte que la contrainte ainsi introduite pourra être tournée par le vote d'une nouvelle loi de programmation, comme c'est le cas en France, depuis que le PSC existe. Ainsi, la loi de programmation n'introduit pas, en elle-même, de contraintes supplémentaires à celles qu'imposent déjà les textes européens.

La loi organique met en place un Haut Conseil des finances publiques qui donnera son avis sur les prévisions macroéconomiques sous-jacentes aux Projets de Loi de Finance, au Programme de Stabilité que la France doit fournir aux instances européennes, à la Loi de programmation. Il vérifiera que le PLF est conforme à la trajectoire annoncée dans la loi de programmation. Il donnera son avis sur l'évocation de « circonstances exceptionnelles ».

Présidé par le Président de la Cour des Comptes, le Haut Conseil comprendra quatre magistrats de la Cour des Comptes et quatre membres désignés en raison de leur compétence en matière de finances publiques par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de deux commissions des finances. Cette prédominance de la Cour des Comptes est problématique. Les magistrats de la Cour des Comptes ne sont pas *a priori* des experts en macroéconomie ; ils sont souvent, par fonction, plus attachés à l'équilibre des finances publiques qu'à la croissance et à l'emploi. Les derniers rapports de la Cour des Comptes sous-estiment par exemple l'écart de production, soutiennent la thèse que le multiplicateur de dépenses publiques est proche de zéro, qu'il vaut mieux réduire les dépenses publiques qu'augmenter les impôts. On aimerait être certain que les magistrats de la Cour des Comptes ne seront pas soumis à leur hiérarchie, que les rapports du Haut Conseil refléteront une certaine diversité d'opinions, ce n'est pas le cas actuellement des rapports de la Cour des Comptes.

Plus fondamentalement, on peut se demander si ce Haut Conseil aura une marge d'appréciation. Aura-t-il le droit de considérer que la trajectoire d'ajustement est trop restrictive, que l'objectif de moyen terme n'est pas réaliste ? Quelle sera la stratégie

préconisée par ce Haut Conseil en cas de ralentissement de l'activité : une politique expansionniste pour soutenir la croissance ou une politique restrictive pour restaurer les finances publiques ?

Se pose enfin la question : quelle sera la légitimité de ce Haut Conseil ? Le choix de la politique budgétaire doit être soumis à des procédures démocratiques. L'appréciation de la politique économique fait parti du débat scientifique et démocratique. Doit-elle être confiée à un Haut Conseil, majoritairement composé de magistrats plutôt qu'aux économistes d'une part, aux représentants de la nation de l'autre ?

Certes le Haut Conseil ne fera que donner des avis, que ni le gouvernement, ni le parlement ne seront obligés de suivre, mais le risque est grand que ces avis influencent les marchés financiers et la Commission et que le gouvernement ne puisse s'en écarter sans risque.

Pour garantir que les pays suivront bien la trajectoire d'ajustement, le Traité impose aux pays de prévoir un mécanisme de correction automatique si des écarts sont constatés par rapport à cette trajectoire. Dans l'esprit des négociateurs des pays du Nord et de la Commission, ce mécanisme devrait stipuler que si un écart de 1 % du PIB apparaît l'année N, la Constitution prévoit que, automatiquement, tel impôt (la TVA par exemple) est relevé de 0,5 point de PIB tandis que telles dépenses (les prestations sociales par exemple) sont diminuées de 0,5 point de PIB. En fait, le chapitre 3 de la loi organique française prévoit que le Haut Conseil signale un tel écart, que le gouvernement expose les raisons de cet écart et qu'il en tienne compte dans l'élaboration du prochain PLF. Les droits du Parlement sont respectés, mais l'automatisme du mécanisme de correction n'est heureusement pas assurée.

Dans l'esprit de ses initiateurs, le Traité budgétaire devait mettre fin à la possibilité de politiques budgétaires nationales autonomes. Les politiques budgétaires doivent devenir automatiques. L'objectif de la politique budgétaire doit être l'équilibre budgétaire, comme celui de la politique monétaire doit être la lutte contre l'inflation, la croissance et l'emploi devant être recherchés par des réformes structurelles libérales. La loi organique apparaît comme un compromis ambigu. La France ratifie le Traité, mais ne le met en œuvre qu'avec réticence. Il ya fort à parier, que comme le Pacte de

stabilité, les tensions seront vives dans la zone euro entre les rigoureux qui demanderont une application stricte du Traité et ceux qui ne voudront pas lui sacrifier la croissance.

3.3. Les règles budgétaires et les marchés

En 2011, la plupart des pays de la zone euro étaient proches d'un solde structurel primaire équilibré, c'est-à-dire que leur ratio de dette serait stable s'ils s'endettaient à un taux d'intérêt égal à leur taux de croissance (tableau 8). Ce n'est pas le cas du Japon, des États-Unis, du Royaume-Uni. Par ailleurs, les pays de la zone euro souffrent de taux d'intérêt beaucoup plus forts que ceux des pays hors-zone pour des déséquilibres plus faibles. Il y a un coût spécifique à être dans la zone euro.

Tableau 8. La situation des pays en 2011

	Solde extérieur % du PIB	Solde public % du PIB	Dette publique % du PIB	Croissance moyenne 2011-2012	Note sur 20	Taux à 10 ans 2011-T4
Finlande	-0,6	-0,9	49	1,9	17,5	2,5
Allemagne	5,7	-1,0	81	2,2	17,5	1,9
Autriche	1,9	-2,6	72	1,9	16,1	3,1
Pays-Bas	9,2	-4,6	65	0,4	15,4	2,4
Belgique	-0,8	-3,9	98	1,2	12,5	4,4
France	-2,1	-5,2	86	1,2	10,7	3,2
États-Unis	-3,1	-9,7	103	2,1	9,6	2,0
Royaume-Uni	-1,9	-8,4	83	0,6	9,6	2,3
Espagne	-3,5	-8,5	69	-0,5	8,6	5,7
Japon	2,6	-9,5	206	0,7	8,2	1,0
Irlande	0,1	-13,0	108	0,7	7,5	8,7
Italie	-3,1	-3,8	120	-0,6	7,5	6,6
Portugal	-6,4	-4,2	108	-2,4	6,4	12,2
Grèce	-9,8	-9,2	165	-6,1	2,9	19,0

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, mai 2012, calculs des auteurs.

Pour les pays de la zone euro, ces contraintes s'ajoutent à celles des marchés financiers. Depuis 1945, aucun pays développé n'avait fait défaut sur sa dette publique. Celle-ci était sans risque, puisque les États s'endettaient dans leur propre monnaie et pouvaient toujours se financer auprès de leur banque centrale. Les pays développés jouissaient de la « souveraineté monétaire ». C'est toujours

le cas aujourd'hui pour le Japon (qui s'endette à 10 ans à 1 % malgré une dette de 205 % du PIB), les États-Unis (qui s'endettent à 2 % avec une dette de 100 % du PIB), le Royaume-Uni (qui s'endette à 2 % pour une dette de 85 % du PIB). Il est foncièrement absurde que les agences de notation notent un État à souveraineté monétaire, comme si son défaut était une possibilité à envisager. Les États à monnaie souveraine devraient renoncer à leur AAA : par essence, leur dette est sans risque puisqu'elle est garantie par le pouvoir de création monétaire de leur banque centrale.

Les pays de la zone euro ont perdu leur « souveraineté monétaire » : selon le Traité de l'Union européenne, la BCE n'a pas le droit de financer les États ; les États membres ne sont pas solidaires. Les marchés financiers s'en sont aperçus à la mi-2009. Du coup, une spéculation incontrôlable s'est déclenchée sur les pays les plus fragiles de la zone : Grèce, Portugal, Irlande, puis, par effet de domino sur l'Italie, l'Espagne et même la Belgique. En décembre 2011, la Belgique devait payer un taux d'intérêt de 4,3 %, l'Espagne de 5,3 % et l'Italie de 6,6 %, contre 3,1 % pour la France et même 1,85 % pour l'Allemagne. La Grèce, l'Irlande, le Portugal sont ramenés dans la situation des pays en développement de jadis : leurs dettes sont devenues des actifs risqués qui subissent d'importantes primes de risque ; ils doivent passer sous les fourches caudines du FMI.

Ainsi, la politique budgétaire risque d'être paralysée. Lorsqu'un pays dispose de la souveraineté monétaire, en période de récession, la banque centrale peut diminuer au maximum son taux d'intérêt et s'engager, si nécessaire, à le maintenir durablement bas ; l'État augmente son déficit mais le bas niveau des taux d'intérêt évite que la dette publique ne fasse *boule de neige* ; il provoque une baisse du taux de change, qui soutient l'activité. La garantie des dettes par la banque centrale fait qu'il n'y a pas de risque de faillite, donc pas de raison de devoir en permanence *rassurer* les marchés. La banque centrale, en maintenant les taux longs à de bas niveaux en période de récession, garantit l'efficacité de la politique budgétaire. C'est toujours la stratégie des États-Unis.

En zone euro, le risque est que demain un pays ne puisse plus augmenter son déficit de crainte que les agences ne dégradent sa notation et que ses taux d'intérêt ne s'envolent. Les pays sont donc condamnés à des concours de vertu pour apparaître aussi sages que

l'Allemagne aux yeux des marchés. Ceci rend leur politique budgétaire impuissante et donc leur conjoncture incontrôlable. La dette publique devient un facteur permanent de risque puisque les États sont à la merci des esprits animaux des marchés. Toute politique économique devrait être évaluée en tenant compte de l'opinion des marchés. Or ceux-ci n'ont pas de compétence macroéconomique particulière. Ils imposent des politiques d'austérité en période de récession, puis se plaignent du manque de croissance. C'est ce qu'ils font aujourd'hui, pour la zone euro en général, pour l'Italie et la Grèce en particulier. Ils favorisent les réformes libérales comme la réduction de la protection sociale ou celle du nombre d'enseignants. Pour que les pays conservent la capacité de réguler leur activité économique, le risque de faillite doit être nul.

La zone euro doit donc choisir entre se dissoudre ou se réformer de façon à garantir les dettes publiques des États membres, qui retrouveraient leur « souveraineté monétaire ». Les dettes publiques européennes doivent redevenir des actifs sans risques, faiblement rémunérés mais totalement garantis (par la solidarité européenne et fondamentalement par la BCE). C'est le seul moyen de maintenir l'autonomie des politiques budgétaires, qui est nécessaire compte tenu des disparités en Europe et de la perte pour chaque pays de l'instrument monétaire et de celui du taux de change.

Le fonctionnement de la zone euro n'a pas été réfléchi au moment de sa création, en particulier l'arbitrage « autonomie des politiques budgétaires/monnaie unique/souveraineté monétaire ». La garantie conjointe crée un problème d'aléa moral puisque chaque pays peut augmenter sa dette sans limite, mais une absence de garantie laisse le champ libre au jeu des marchés financiers, qui seront en permanence à l'affût. La garantie ne peut être réservée aux pays qui respectent les règles automatiques, injustifiables sur le plan économique du PSC ou du Traité budgétaire. Elle ne peut être réservée aux pays qui s'engagent à respecter une trajectoire prédéfinie de solde public, ne tenant pas compte de l'évolution conjoncturelle (comme le proposent Doluca *et al.*, 2013) : un tel engagement obligerait les pays européens à pratiquer simultanément des politiques restrictives en période de ralentissement économique, multipliant ainsi d'un facteur proche de 4 le choc *ex ante* (voir encadré 2).

Contrairement à ce que proposent plusieurs économistes (et même, de Grauwe, 2012), cette garantie ne peut être limitée à la dette inférieure à 60 % du PIB. Ce chiffre de 60 % est arbitraire et ne correspond pas aux nécessités de l'équilibre macroéconomique. La dette non garantie serait considérée extrêmement risquée et supporterait des taux élevés fixés par les marchés. Comme la plupart des pays européens dépassent la limite de 60 %, ils devraient s'endetter à ces taux élevés. L'écart entre le taux sur les deux types de dette permettrait aux marchés financiers de spéculer en permanence.

N'ayant plus la nécessité de rassurer les marchés, les pays de la zone euro pourraient pratiquer des politiques budgétaires différenciées mais coordonnées, se donnant comme objectif principal le retour à un niveau d'emploi satisfaisant, compatible avec une inflation modérée.

4. Conclusion

La crise rend sous doute nécessaire une gestion plus transparente de la politique budgétaire : les gouvernements devraient indiquer leur objectif de croissance, les mesures de relance temporaire devraient être fléchées comme telles, le solde structurel ne devrait pas inclure les mesure de relance temporaire, l'objectif de solde devrait être précisé, mais ce ne peut être que celui de la vraie règle d'or et il devrait être apprécié compte tenu de la situation macroéconomique.

Mais les partisans des règles budgétaires oublient que la politique budgétaire ne peut être gérée en elle-même, avec des normes arbitraires. La politique budgétaire doit se donner comme objectif de maintenir (ou de retrouver) le niveau souhaitable d'emploi tout en permettant à l'inflation et au taux d'intérêt de rester à des niveaux satisfaisants. La dette et le déficit publics doivent découler de cet objectif.

L'urgence actuelle n'est pas de discipliner les finances publiques en réduisant aveuglément les déficits, mais de remettre en cause une évolution économique (la globalisation financière, le désir de nombreux pays d'accumuler des excédents, la déformation de la distribution des revenus) qui rend ces déficits nécessaires pour soutenir l'activité (Mathieu et Sterdyniak, 2011).

Références bibliographiques

- Alesina A. et R. Perotti, 1995, « The Political Economy of Budget Deficits », *IMF Staff Papers*.
- Alesina A. et G. Tabellini, 1990, « A Positive Theory of Fiscal Deficit and Government Debt », *Review of Economic Studies* 57.
- Anderson B. et J. J. Minarik, 2006, « Design choices for Fiscal Policy Rules », *OECD journal of Budgeting* 5 (4).
- Balassone F. et D. Franco, 2001, « The SGP and the 'Golden Rule' », in Brunila A., M. Buti M. et D. Franco, eds., 2001 : *The Stability and Growth Pact*, Palgrave.
- Ben Amar A. et H. Sterdyniak, 2011, « Faut-il remettre en cause le rôle stabilisateur des finances publiques », *OFCE Working Paper*.
- Boone L. et J. Pisani-Ferry, 2011, « Comment discipliner les finances publiques », *Telos*, 17 avril.
- Calmfors L., 2012, « Can the Eurozone Develop into a Well-Functioning Fiscal Union ? », *CESinfo Forum*, n° 1.
- Calmfors L. et S. Wren-Lewis, 2011, « What should fiscal councils do? », *Economic Policy*, 26 (68).
- Camdessus M., 2010, *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques, Rapport au Premier ministre*, La Documentation française.
- Commission européenne, 2010, *Reinforcing economic policy coordination*.
- Commission européenne, DG Ecofin, 2009, *Domestic Fiscal Frameworks*.
- Commission européenne, DG Ecofin, 2010, *Public finances in EMU-2010*.
- Debrun X. et M.S. Kumer, 2007, « Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signalling tools or smokescreens », in Banca d'Italia (eds.), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*.
- De Grauwe P., 2012, « A fragile Eurozone in Search of a Better Governance », *The Economic and Social Review*.
- Delpla J., 2010, *Réduire la dette grâce à la Constitution : créer une règle budgétaire en France*, Fondapol.
- Doluca H., M. Hübner, D. Rumpf et B. Weigert, 2013, « The European Redemption Pact », *Revue de l'OFCE*, n° 127.
- Drazen A., 2004, « Fiscal Rules From A Political Economy Perspective », in G. Kopits (ed.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*, New York: Palgrave Macmillan.
- Ducoudré B., 2005, « Politique budgétaire et taux d'intérêt », *Revue de l'OFCE*, n° 95.
- Eisner, R., 1989, « Budget deficits: rhetoric and reality », *The Journal of Economic Perspectives* 3, n° 2.

- Fatás A., H. Hallett, A. Sibert, A. Strauch, R. et J. Von Hagen, 2003, *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, CEPR.
- FMI, 2009, « Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », *mimeo*.
- German Council of Economic Experts, 2009, Annual Report.
- Hernandez de Cos P., 2011, « The reform of the fiscal framework in Spain: constitutional limits and the new public spending growth rule », *Economic Bulletin*, Banco de España, octobre.
- Jèze G. et M. Boucard, 1896, *Cours de la science des finances et de la législation financière*, Paris: V. Giard et E. Brière.
- Leeper E. M., 1991, « Equilibria under 'active' and 'passive' monetary and fiscal policies », *Journal of Monetary Economics*, 27(1).
- Leroy-Beaulieu P., 1891, *Traité de la science des finances*, Paris : Guillaumin et C^{ie}.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2003, « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84. En anglais : « Reforming the Stability and Growth Pact », *Document de travail de l'OFCE*.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2006, « A European Fiscal Framework designed for stability or growth? », in : *European Economic Policies—Alternatives to Orthodox Analysis and Policy Concepts*, Metropolis-Verlag.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2010, « La globalisation financière en crise », *Revue de l'OFCE*, n° 110.
- Mathieu C. et H. Sterdyniak, 2011, « Finances publiques, sorties de crise », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Murray A. et G. Wilkes, 2009, *Fiscal Rules, OK ?*, Centre Forum.
- Musgrave R., 1939, « The nature of the budgetary balance and the case for a capital budget », *American Economic Review*, 29.
- Nersisyan Y. et L. R. Wray, 2011, « Un excès de dette publique handicape-t-il réellement la croissance ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.
- Sargent T. J. et N. Wallace, 1981, « Some Unpleasant Monetarist Arithmetic », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*.
- Sterdyniak H. et P. Villa, 1994, « Indépendance des banques centrales, politiques monétaire et budgétaire : une approche stratégique », *Revue de l'OFCE*, n° 50.
- Schick A., 2010, « Post crises Fiscal Rules: stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks », *OECD Journal on Budgeting*.
- Von Stein L., 1885, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Leipzig, F.A.Brockhaus.
- Wren-Lewis S., 2011, « Lessons from failure: fiscal policy, indulgence and ideology », *National Institute Economic Review*, juillet.

- Wyplosz C., 2002, « Fiscal discipline in EMU: rules or institutions? », *mimeo*.
- Wyplosz C., 2011, « Fiscal discipline: rules rather than institutions? », *NIESR Review*.
- Wyplosz C., 2012, « Fiscal rules : Theoretical Issues and Historical Experiences », *mimeo*.