

# The **EEAG** Report

## on the European Economy

### **2009**



## CHAPITRE 4: LA FRANCE

## LA FRANCE

### 1. Introduction

Ce chapitre traite des enjeux économiques de l'économie française. Il est clairement impossible de viser l'exhaustivité, et ce n'est pas l'intention de ce rapport. Notre approche s'articule autour de deux questions : quelles sont les intentions du gouvernement en matière économique ? Se donne-t-il les moyens d'y parvenir ?

Afin d'apporter une réponse à cette question, nous dresserons un tableau des conditions macroéconomiques que nous analyserons à la lumière des débats qui ont animé les cercles intellectuels français ces vingt dernières années. Ensuite, nous décrirons et analyserons les réformes mises en place par l'administration Sarkozy.

Au final, notre position est partagée. D'un côté, le gouvernement de Nicolas Sarkozy est parvenu à mettre en place un bon nombre de réformes qui avaient auparavant échoués, ou qui n'avaient pas même pas été mises en chantier. Tout particulièrement, nous pensons à la réforme actuelle du service public, dont la portée pourrait être très importante. De l'autre, le gouvernement s'inscrit dans une tradition française qui somme toute ne cherche pas à réformer en profondeur, sinon à tendre au sur-ajout de mesures. En résumé, les réformes sont bien plus importantes dans leur nombre que dans leur profondeur, et nous portons le doute quant à leur efficacité économique, d'autant plus au vu de certaines contradictions notoires.

Finalement, nous pensons que le gouvernement doit abandonner sa politique « touche-à-tout », et faire bon usage de son capital politique nouvellement acquis pour mettre en place quelques réformes majeures. Plus spécialement, nous pensons que le gouvernement devrait investir plus de forces dans la réforme de l'état. Cette réforme est déjà en route,

mais sa mise en place gagnerait à ne plus être distraite par bon nombre de réformes accessoires dont le gouvernement s'affuble lui-même. Notre deuxième recommandation porte sur la réduction du salaire minimum, qui d'ailleurs n'a jamais été envisagée, sauf en 1994<sup>1</sup>, et qui demeure un vrai tabou. En effet, avec plus de 15% de la population active au salaire minimum, c'est un problème dont l'importance s'accroît et qui demande à être résolu. Comme nous l'explicitons ci-dessous, il y aurait eu possibilité de réduire les niveaux de salaire minimum au moment de l'introduction du revenu de solidarité active (RSA).

### 2. Développements macroéconomiques

Dans cette section, nous dresserons un panorama du contexte macroéconomique de l'évolution de la France, et nous l'analyserons à la lumière des débats de politique publique actuels qui ont inspiré les réformes dont nous discuterons dans la prochaine partie (section 3). Nous commencerons par l'étude des termes de la croissance française et de la compétitivité, puis nous nous pencherons sur des questions de finances publiques.

#### 2.1 Croissance et Compétitivité

Le tableau 4.1 résume les taux de croissance en France à partir de 1992, ainsi que ceux de ses voisins dans la zone euro en guise de comparaison. Pendant une longue période, les performances françaises étaient similaires à celles de la zone euro dans son ensemble. La France évitait la

<sup>1</sup> Le gouvernement Balladur essayait d'introduire à l'époque un salaire minimum pour les jeunes inférieur aux minima sociaux en vigueur, mesure qui provoquait alors de violentes contestations pour au final être retirée.

**Tableau 4.1**  
La croissance annuelle de l'économie française mesurée en PPP

Période	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni	Espagne	Zone Euro
1992-96	1.2	1.4	1.1	2.5	1.5	1.4
1997-2001	3.0	2.1	2.1	3.1	4.4	2.8
2002	1.1	0.0	0.3	2.1	2.7	0.9
2003	1.1	-0.2	0.1	2.8	3.1	0.8
2004	2.2	0.6	1.4	3.3	3.3	1.8
2005	1.9	1.0	0.7	1.8	3.6	1.7
2006	2.4	3.1	1.9	2.9	3.9	2.9
2007	2.1	2.6	1.4	3.0	3.8	2.6
2002-2007	1.8	1.2	1.0	2.6	3.4	1.8

Source: OCDE Economic Outlook No. 84 (2008)

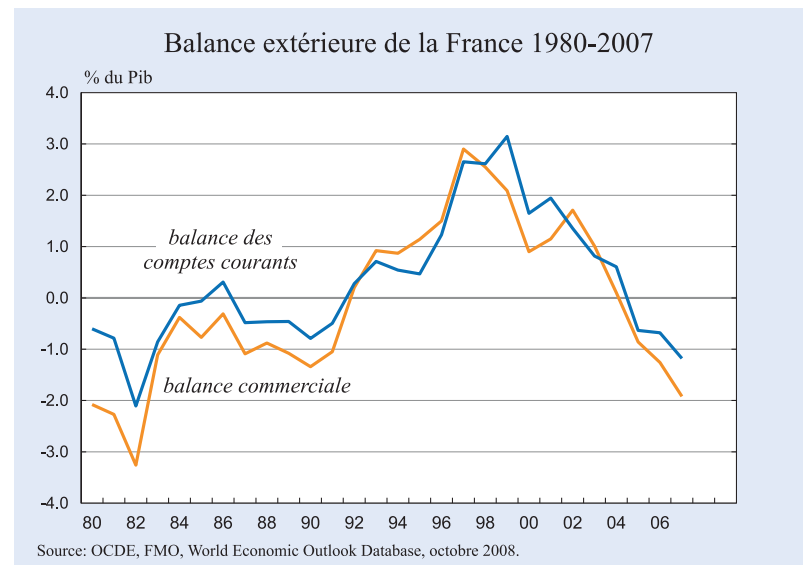
stagnation, à l'instar de l'Italie et de l'Allemagne (qui prenait fin en 2006), même si ses performances étaient bien inférieures à celles des bons élèves (Irlande, Espagne, ou hors de la zone euro, le Royaume-Uni).

Les années 1980 et 1990 sont caractérisées par un lent déclin économique en termes relatifs : la croissance française était inférieure à la plupart des économies avancées. Alors que la plus grosse partie du déclin français pouvait être expliquée par la chute de l'emploi et du nombre d'heures travaillées par employé, certains indicateurs technologiques étaient à la traîne telle la pénétration des technologies de l'information (cf. Saint-Paul 2003). Cette tendance prenait fin à la fin des années 1990 lorsque le taux de croissance en France rattrapait la moyenne européenne. En résumé, la croissance française est une croissance moyenne en Europe, voire plutôt modeste.

Cependant, d'aucun peut s'apercevoir qu'à nouveau les performances françaises étaient à la traîne lors des deux ou trois dernières années, années de boom dans la zone euro. Peut-être la France est-elle moins sensible aux cycles que le reste de la zone, meilleure lors des mauvaises passes et moins bonne lors des booms ? Cette analyse semble cohérente avec la vision comme quoi le marché du travail français est relativement plus rigide, et son ajustement moins efficace, à la hausse comme à la baisse. Autre possibilité, le déclin relatif aurait cessé par les fruits du hasard pour reprendre, comme les faiblesses structurelles sous-jacentes n'avaient pas été réglées. Clairement, il existe trop peu d'observations pour appuyer ou rejeter de tels propos. Une troisième hypothèse avance que le déclin peut s'expliquer par la perte de compétitivité et la chute des exportations. Cette explication est plutôt séduisante au vu de la reprise en Allemagne en 2006-2007. Toute réduction des prix des exportations allemandes endommagerait les exportations françaises.

Traditionnellement et d'une certaine manière, la politique économique française a toujours

Figure 4.1



été mercantiliste, l'œil attentif à la balance commerciale. Même s'il ne faut pas donner trop d'importance à cet indicateur de court terme, nous savons aussi qu'une surévaluation<sup>4</sup> prolongée du taux de change réel peut conduire à de sérieux problèmes de compétitivité, une perte permanente de la base industrielle<sup>2</sup>, augmentant le déficit extérieur pour au final, engendrer un réajustement par le biais d'une baisse excessive du taux de change réel associée à la chute brutale de la qualité de vie (c'est présentement le scénario que l'on observe aux Etats-Unis). Dans le contexte de l'Union Monétaire Européenne, une telle rectification ne peut pas prendre la forme d'une dépréciation du taux de change nominal, ce qui signifie qu'une surévaluation réelle peut être soutenable plus longtemps à la seule condition d'avoir des taux de change flexibles. En conséquence, cet ajustement doit être amené par une baisse des prix, que seule une production en sous-capacité peut entraîner<sup>3</sup>. Il y a des raisons de croire qu'un certain nombre de pays de la zone euro, plus probablement la Grèce, le Portugal et l'Espagne, se trouvent dans une telle situation de surévaluation.

<sup>2</sup> Voir, pour exemple, Baldwin et Krugman 1989

<sup>3</sup> Ces questions sont adressées dans le Rapport de l'EEAG de 2002, chap. 4

<sup>4</sup> Selon les données de l'OCDE que nous utilisons, le déficit commercial en Grèce, au Portugal et en Espagne en 2007 était respectivement de 13, 7.5 et 7 pourcent du PIB. En termes de prix relatifs, l'Italie est surévaluée, mais les conséquences sur le déficit de la balance commerciale semblent plus mitigées que pour ces derniers.

Dans les années 1980 et au début des années 1990, la politique macroéconomique que conduisait la France consistait principalement en une politique de désinflation compétitive, qui tendait à réduire le déficit commercial tout en maintenant une parité fixe vis-à-vis du Deutsch Mark. Cette politique réussissait finalement à éliminer le déficit commercial, mais au coût d'un chômage important et durable. Depuis lors, la France a finalement accumulé un excédent commercial, mais sa balance commerciale s'est peu à peu détériorée depuis son entrée dans l'Union Monétaire Européenne, comme le montre le graphique 4.1. Les données les plus récentes soutiennent nos analyses et suggèrent un déficit commercial de l'ordre de 3 pourcent du PIB en 2008.

Bien entendu, cette tendance est principalement due à l'appréciation de l'Euro. Cependant, elle est associée au fait que le taux d'inflation en France est supérieur à l'Allemagne, alors qu'il est comparable à la moyenne de la zone euro, comme le montre le graphique 4.2. L'Allemagne est probablement un concurrent plus présent pour la France que les autres pays de la zone euro qui ont de forts taux d'inflation, comme l'Espagne ou l'Irlande<sup>5</sup>.

Cela dit, l'évolution des prix n'est pas la seule explication au recul des comptes extérieurs de la France. Un rapport de Fontagné et Gaulier (2008) met l'accent sur le fait que la France, à la différence de l'Allemagne, n'a pas été capable d'externaliser pour se concentrer sur les segments intensifs en compétences de sa chaîne de valeur

(lire l'*Economie de Bazar* de Sinn, 2005). En conséquence, la France a connu une très grosse chute de parts de marché à l'exportation, en faveur de l'Allemagne. Selon Fontagné et Gaulier, les parts de marché de la France à l'exportation pour le monde ont chuté de 70 pourcent comparées à leur niveau de 1995, alors que l'Allemagne a su conserver ses parts de marché sur toute cette période<sup>6</sup>.

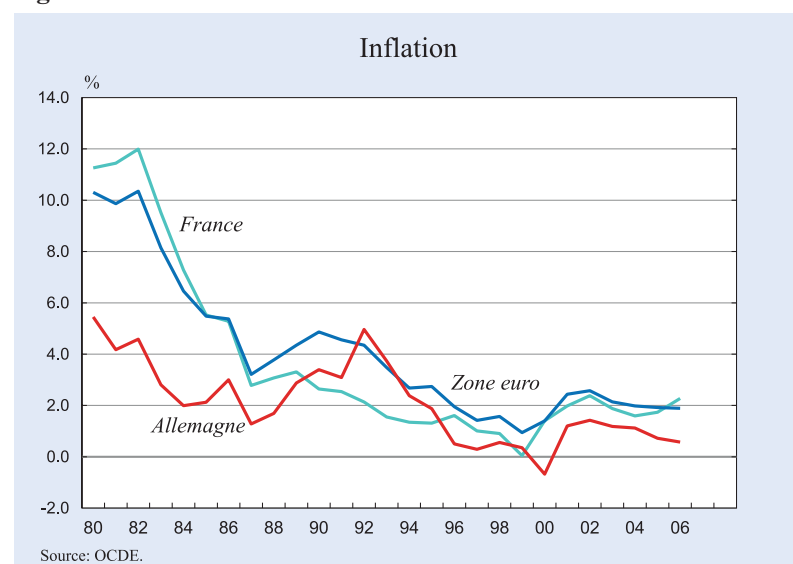
En France, les performances à l'exportation sont structurellement plus faibles que celles de l'Allemagne, ce qui laisse à penser que le taux de change réel devrait se déprécier. Dans le contexte de l'euro, ce scénario n'est plausible que si l'inflation est inférieure en France. Cependant, comme le montre le graphique 4.2, la tendance prend une direction opposée, prédisant ainsi un ajustement à venir douloureux, accompagné d'un retour probable aux années difficiles de désinflation compétitive et de taux de chômage élevé.

## 2.2 Tendances de l'emploi

### A. Temps de Travail

La vision populaire de l'économie française montre une France où il existe un nombre important de chômeurs, et où ceux qui possèdent un emploi travaillent peu. Nous pensons que c'est une situation en plein changement. Le graphique 4.3 présente l'évolution du nombre annuel d'heures travaillées par employé depuis 1990. Nous remarquons qu'en France, comme dans les

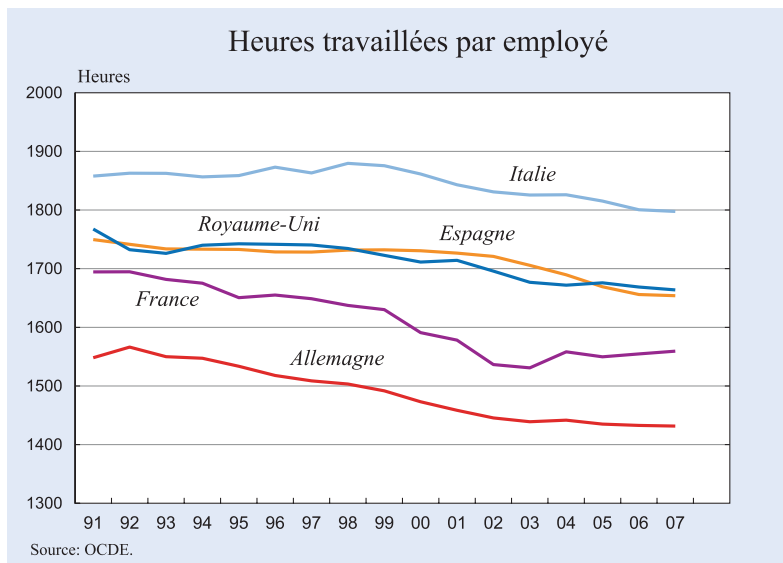
Figure 4.2



<sup>5</sup> De plus, comparer l'inflation française à la moyenne de la zone euro nous induit en erreur d'une certaine manière puisque la zone euro rassemble des pays plus pauvres qui peuvent connaître une inflation supérieure du fait de la présence de biens non-échangeables en vertu de l'effet Balassa-Samuelson (voir Balassa et Samuelson 1964) : le prix des biens échangeables s'égalisent dans l'ensemble des pays, et la convergence de niveau de vie impliquent que les biens non-échangeables deviennent relativement plus chers. En conséquence, les régions les plus pauvres doivent avoir une inflation des prix à la consommation supérieure.

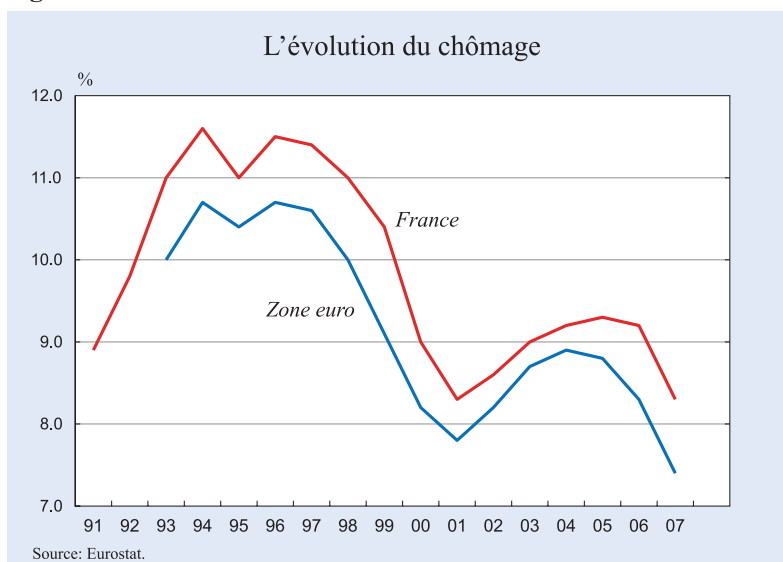
<sup>6</sup> Intuitivement, nous attendons une chute des parts de marché des deux pays du fait du décrochage de la croissance allemande et de la croissance française par rapport aux échanges internationaux et à l'économie mondiale.

Figure 4.3



autres pays européens, la tendance est à la baisse. De plus, parmi les principaux pays européens, la France est nettement dans l'arrière de la file, dépassant l'Allemagne seulement. En particulier, il est possible de voir une chute marquée du nombre d'heures entre 1998 et 2002, au moment où la semaine de 35 heures était mise en place par le gouvernement Jospin. D'une manière intéressante, après avoir atteint un creux, le temps<sup>7</sup> de travail par employé a augmenté légèrement, contrairement aux autres pays où la tendance était toujours à la baisse. C'est peut-être le signe pour la France d'un passage en première division, signe renforcé par les récentes réformes qui facilitent et incitent aux heures supplémentaires. Nous analyserons un peu plus tard dans ce rapport ces dites réformes.

Figure 4.4



Alors que la semaine de travail a été raccourcie, la proportion de travailleurs qui dépassent le temps de travail hebdomadaire légal est en hausse ces dernières années, et, bien entendu, le nombre d'heures travaillées parmi cette catégorie de travailleurs est en augmentation. De ce fait, selon les chiffres de l'OCDE, la proportion de travailleurs dont la charge hebdomadaire est comprise entre 35 et 39 heures a diminué de 0.2 pourcent, de 49.8 à 47.5 entre 2003 et 2007. Pendant cette période, la proportion de travailleurs

dont la charge dépassait les 40 heures augmentait de 31.0 à 33.1 pourcent. Donc, malgré le temps de travail légal de 35h, une grande proportion de la force de travail dépasse les 40 heures, et cette proportion augmente.

B. L'Evolution du chômage

En ce qui concerne le chômage, les données montrent que la France suit de près l'expérience de la zone euro, à un taux quelque peu supérieur. La différence est plutôt constante au cours du temps.

La question du chômage est au premier plan des débats depuis des décennies. Il est à l'origine d'un large étendu de mesures : allocation chômage, protection de l'emploi, mesures de création d'emplois dans le secteur public, dérégulation des contrats à durée déterminée et réductions des cotisations patronales. Ces mesures se sont typiquement remplacées les unes les autres à un rythme étourdissant, et représente une grosse partie qui s'accumule du budget. Pour le moment, il n'existe aucune mesure avérée de leur impact. La France

<sup>7</sup> Des résultats quelque peu différents apparaissent lorsque les données d'Eurostat sont utilisées au lieu des données de l'OCDE. Le fossé disparaît au début des années 2000.

commence à présent de sortir du troisième épisode de déclin substantiel de son chômage. Le premier de ces épisodes remonte à la fin des années 1980, le second avait lieu entre 1997 et 2001. Aucun de ces épisodes ne trouvaient explication dans les réformes du marché du travail, sinon ils reflétaient les cycles de l'emploi à l'échelle mondiale. Avec l'arrivée prochaine de la récession, il est probable que l'épisode actuel de baisse du chômage prendra fin, et que le taux de chômage atteindra à nouveau 9 pourcent. Jusque-là, les données récentes montrent que le chômage a plafonné à 7.6 pourcent en mars 2008, pour remonter à 7.9 pourcent en novembre de la même année.

Ainsi, alors que bons nombres des pays européens semblent avoir retrouvé un taux de chômage faible<sup>8</sup> d'une manière permanente, la France est dans la ligue des pays où ce taux persiste à des niveaux élevés. Nous pensons que c'est dû à un manque de réformes substantielles du marché du travail, même s'il faut admettre que les deux derniers épisodes de diminution du chômage n'ont pas entraîné de tensions inflationnistes. C'est en quelque sorte paradoxal, parce qu'en absence de réformes structurelles, nous nous attendons à une stagnation du taux de chômage. En principe, cela signifie que l'inflation devrait s'accélérer lorsque le chômage chute. Une des possibles explications à ce paradoxe consisterait en ce que le taux d'emploi stationnaire aurait augmenté malgré l'absence de réformes, pour des raisons de croissance de la productivité, ou pour des raisons de compositions de la force de travail qui donnerait un grand poids aux groupes où le chômage est plus faible (ex : les seniors vs. les jeunes). Si c'est le cas, nous devrions nous attendre à une stabilisation du chômage autour des 7.5-8 pourcent au lieu d'un retour à 9 pourcent. Autre possibilité, ce ne serait plus l'accélération de l'inflation qui provoquerait le retour de cette dernière à son niveau de long terme. Une des justifications de ce mécanisme se trouverait dans l'intensification de la

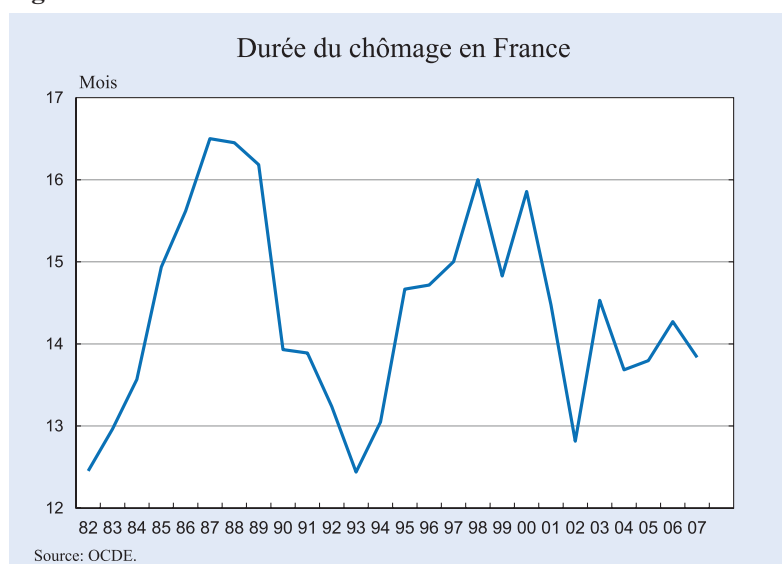
concurrence internationale, qui rend plus coûteux pour les entreprises d'augmenter leurs prix, du fait de leur perte *de facto* de compétitivité. D'un autre côté, il est plus facile pour eux d'externaliser leurs activités et de substituer leur force de travail domestique aux importations d'intrants intermédiaires. Dans le cas où ce dernier mécanisme est avéré, si le chômage tombe au dessous de son taux naturel, le panier de biens du consommateur ne devrait pas s'apprécier, sinon la demande de travail de chuter, suivi par une hausse de l'externalisation et des importations.

La récente évolution du chômage semble moins favorable si on prend en compte la durée plutôt que le niveau d'inactivité. Le graphique 4.5 nous montre ce phénomène. Pendant 25 ans, la période moyenne d'inactivité n'est jamais tombée au-dessous de 12 mois. Alors que les deux premiers épisodes de baisse du chômage étaient accompagnés d'une diminution de la période d'inactivité d'un niveau qu'officiellement on évaluait à 16 mois autour de 12 mois, la dernière baisse du taux de chômage n'est pas associée à un raccourcissement de la période d'inactivité. La vision d'un marché du travail sclérosé et hostile aux jeunes est ainsi confirmée, ce qui confirme que la baisse du chômage était finalement due à une chute du taux de licenciement.

### C. Enjeux du marché du travail

Comme dans de nombreux autres pays, la France a tenté de rendre plus flexible son marché du travail

Figure 4.5



<sup>8</sup> Voir Saint-Paul (2004) pour une discussion approfondie

**Tableau 4.2**  
**Proportion d'employés de courte et longue durée**

Année	% d'employés depuis moins d'un an	% d'employés depuis plus de 10 ans
1992	13.7	43.0
1996	12.9	43.4
2000	15.7	45.0
2004	13.5	45.4
2007	14.9	43.3

Source: OCDE, données en ligne.

en mettant en place des mesures visant à réformer la protection du travailleur. Bien entendu, une très forte opposition politique s'est mobilisée, et à l'instar de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal, la France a diminué la protection du travail à la marge en libéralisant l'utilisation des contrats temporaires sans pour autant réduire la protection des contrats à durée indéterminée. En conséquence, les contrats à durée déterminée représentent 70 pourcent des nouvelles embauches. Du fait de réglementation stricte de leur durée et de leur renouvellement, ils représentent seulement 15 pourcent des travailleurs en France. En résumé, les travailleurs sont dans l'une des deux situations suivantes :

- Contrat à durée déterminée (CDD) : contrat qui ne peut excéder 18 mois et qui ne peut être utilisé que pour des tâches intrinsèquement temporaires (ex : remplacement d'un congé maternité, travail saisonnier, etc.)
- Contrat à durée indéterminée (CDI) : contrat pour lequel le licenciement économique est difficile, du fait des lourdes procédures associées (l'entreprise a la charge de la preuve des difficultés économiques ; elle a l'obligation de proposer un plan d'accompagnement des licenciés), des litiges et de l'incertitude (la jurisprudence présente des cas où les entreprises ont dû embaucher à nouveau des employés qu'ils avaient licenciés, etc.).

Le rôle des contrats temporaires a été débattu longuement en France. Certains avancent que leur présence renforce le dualisme du marché du travail en créant une classe de travailleurs précaires qui passent constamment de CDD à des périodes de chômage. Sous peu qu'elles existent, les preuves d'un tel dualisme ne sont pas concluantes. Une grande fraction

des CDD sont transformés en CDI et la probabilité d'obtenir un CDI est bien plus importante pour les employés en CDD que pour les chômeurs. D'autres font part de leurs peurs concernant la précarité d'un tel type de contrat, malgré les issues joyeuses, du coût implicite associé en termes de capital humain, ou de l'obtention de prêts bancaires, etc. Malgré de nombreuses discussions dans les médias, l'accroissement de la précarité relève du mythe. Le tableau 4.2 montre l'évolution au cours du temps de deux grandeurs. La première variable renseigne sur la proportion de travailleurs embauchés pour moins d'une année. C'est une mesure de la précarité. L'autre variable renseigne sur la proportion des travailleurs embauchés depuis plus de 10 ans. Alors que nous nous attendons à ce que les mouvements soient liés à la composition démographique de la population et aux cycles économiques, la dynamique des contrats de courte durée devrait alors montrer une hausse si la précarité devait s'accroître. Sur une période de 15 ans, la proportion des travailleurs embauchés pour des contrats d'une durée de moins de 1 an reste quasi constante. Le même constat peut être établi pour les employés de plus de 10 ans. Il n'y a donc aucun signe d'augmentation de la précarité.

Alors que de nombreux économistes prônent un contrat unique, en pratique l'utilisation du contrat de travail temporaire est la seule solution politiquement acceptable pour rendre le marché du travail plus flexible. La raison principale : c'est une manière pour l'entreprise de gérer sa force de travail tout en préservant les intérêts de ses employés. Et de nombreux éléments tendent

**Figure 4.6**

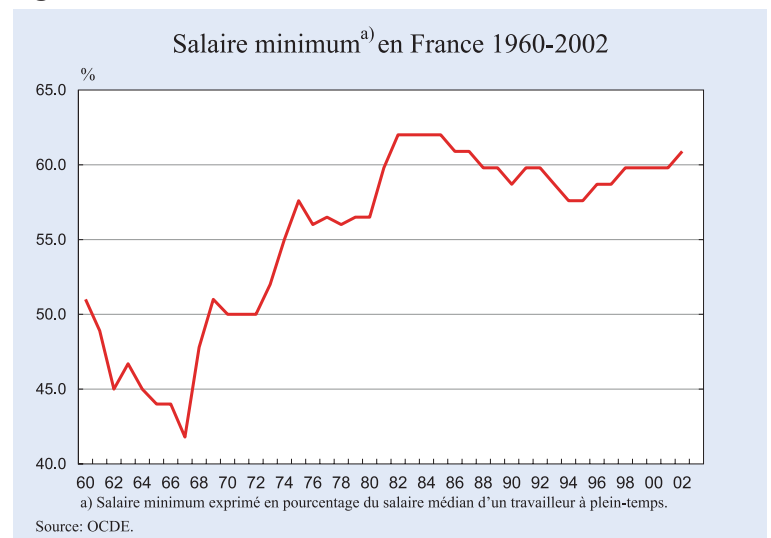
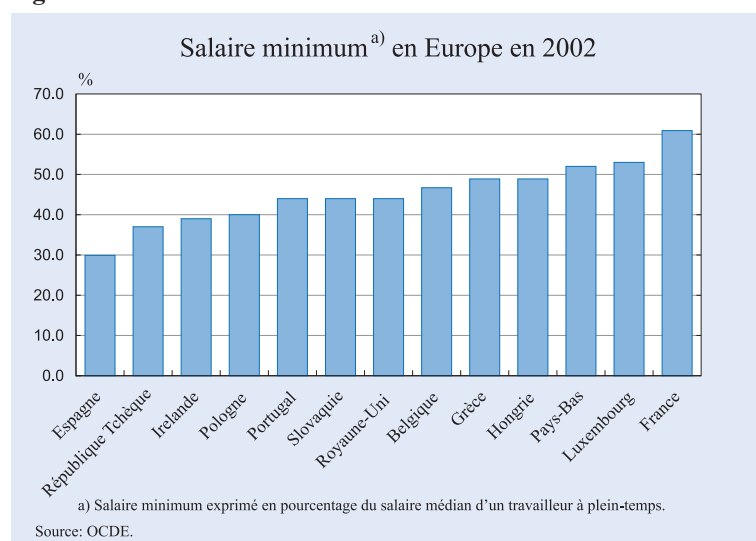


Figure 4.7



Quels renseignements pouvons-nous tirer de la comparaison internationale ? C'est ce que nous présente le document 4.7, qui montre que le salaire minimum français est le plus haut d'Europe en termes relatifs.

Le salaire minimum en France exerce une pression importante sur le bas de la distribution des revenus. La proportion de salariés au salaire minimum s'est accrue au fil du temps de manière considérable.

à montrer que les syndicats et les employeurs résistent à l'idée de contrat unique. Si les premiers ont peur d'un contrat plus flexible que les anciens contrats proposés, les derniers s'inquiètent surtout de l'atteinte à leur liberté d'embauche dans le cas où ils ne pourraient plus utiliser de contrats temporaires. Au final, les réformes de la protection du travail se sont résumées à un accord limité entre les partenaires sociaux (voir section 3.1B).

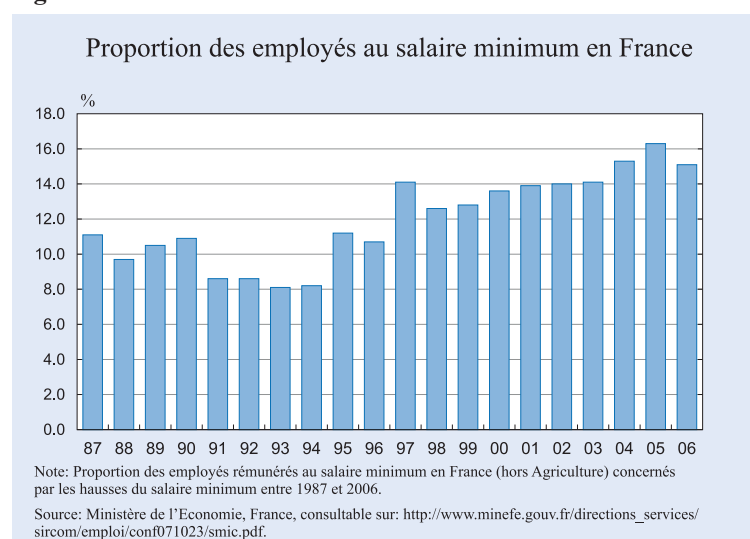
#### D. Salaire minimum

Une des mesures centrales de la politique de redistribution en France s'incarne dans l'existence d'un salaire minimum. Alors que dans la plupart des pays le salaire minimum est considéré comme assez faible pour pouvoir en négliger les distorsions, le cas de la France est un peu plus problématique. Le graphique 4.6 nous montre la hausse continue du salaire minimum en France depuis le début des années 1960. De 1960 à 1968, la tendance était à la baisse, cependant, suite aux accords de Grenelle en 1968, le salaire minimum connaît une hausse de plus de 20 pourcent. Deux nouvelles augmentations suivent, après l'élection de Giscard en 1974 et celle de Mitterrand en 1981. Depuis, le salaire minimum est resté relativement stable autour de 60 pourcent du salaire médian.

Le document 4.8 provient d'un document de travail du ministère des finances français (2007) et représente l'évolution de la proportion de travailleurs rémunérés au salaire minimum pour ces 20 dernières années. Nous notons une augmentation sévère depuis le milieu des années 1990 (le niveau équivalent pour les Etats-Unis est de 2.5 pourcent). C'est le résultat de mesures visant à réduire le coût du travail en abaissant les contributions patronales pour les bas salaires. En conséquence, ces contributions sont devenues progressives dès que l'on s'écartait du salaire minimum<sup>9</sup> désincitant ainsi les employeurs d'augmenter les salaires au-dessus du minimum. De plus, ces mesures ont provoqué des augmentations du salaire minimum net, par conséquent le coût

<sup>9</sup> C'est-à-dire, à l'heure actuelle, le chômage comme fraction de la force de travail après une augmentation de 8 pourcent serait de :  $8 \times 1.15 = 9.2$  pourcent

Figure 4.8



véritable de tels salaires a augmenté, sauf les premières années où la pression sur les salaires nets n'était pas encore apparue. Cet effet a encore accru la proportion de travailleurs rémunérés au salaire minimum.

La trappe à bas salaires au niveau du salaire minimum actuel est inquiétante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, un grand nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum tend à suggérer qu'il est la seule alternative possible pour une large partie de la force de travail, et de ce fait qu'il détruit de nombreux emplois. Dans une étude réputée, Laroque et Salanié (2002) ont trouvé qu'une augmentation de 10 pourcent du salaire minimum en France détruirait approximativement 300 000 emplois, c'est-à-dire une augmentation du taux de chômage de 15 pourcent.

Par ailleurs, les travailleurs non qualifiés sont découragés dans l'acquisition de nouvelles compétences : de nos jours, ils ont besoin d'un gain de productivité bien plus important que dans le passé pour prétendre à une augmentation de leur salaire net, du fait de la progressivité des cotisations. Ceux qui se trouvent à la queue inférieure de la distribution des revenus doivent en plus réaliser des gains de productivité extrêmes s'ils ne veulent pas rester au salaire minimum : ils doivent sauter un décile entier dans la distribution des salaires pour prétendre à une augmentation salariale. Pour saisir l'importance de ces effets, ayons en tête les chiffres suivants : l'OCDE indique qu'aux Etats-Unis, le deuxième décile gagne un tiers de plus que le premier décile. Cela signifie que pour passer au second décile, un employé au salaire minimum doit augmenter sa productivité d'un tiers en moyenne, ce qui représente à peu près trois ans de formation supplémentaire selon les estimations des rendements de l'éducation. En France, les incitations à investir dans sa formation sont pratiquement inexistantes, puisqu'avec 15 pourcent d'employés rémunérés au salaire minimum, le second décile est à peine plus riche que le premier (il gagne 11 pourcent supplémentaire en moyenne).

### 2.3 Politique fiscale

Après avoir traité l'évolution de l'emploi en France, nous nous tournons à présent vers l'une des dimensions les plus importantes des développements macroéconomiques : la politique fiscale et la taille du gouvernement. La politique fiscale française peut être résumée ainsi :

- Volonté d'utiliser le déficit pour stimuler l'économie lors des chutes de l'économie
- Incapacité de produire des excédents et de ré-équilibrer le budget pendant les booms.

Ce dernier aspect est certainement lié à des facteurs politiques. Il existe une considérable tentation chez les politiques de dépenser tout excédent fiscal, quel qu'il soit, afin d'accroître leur capital politique. De plus, cette tendance est exacerbée lorsque les dépenses publiques sont issues de conflits d'ordre redistributif entre différents groupes d'intérêts<sup>10</sup>.

Le résultat de cette politique, que le document 4.9 résume, s'évalue au travers du déficit que la France a contracté chaque année depuis 1973. Il demeure proche des 3 pourcent stipulés par Maastricht depuis la mise en place de l'Union Monétaire Européenne (les déficits français et allemands ont conduit au désaveu *de facto* du Pacte de Stabilité et de Croissance). Le déficit est amené à se détériorer sévèrement suite à la récession actuelle et du fait du plan de soutien lancé en décembre 2008.

<sup>10</sup> Voir Alesina et Drazen (1991)

Figure 4.9

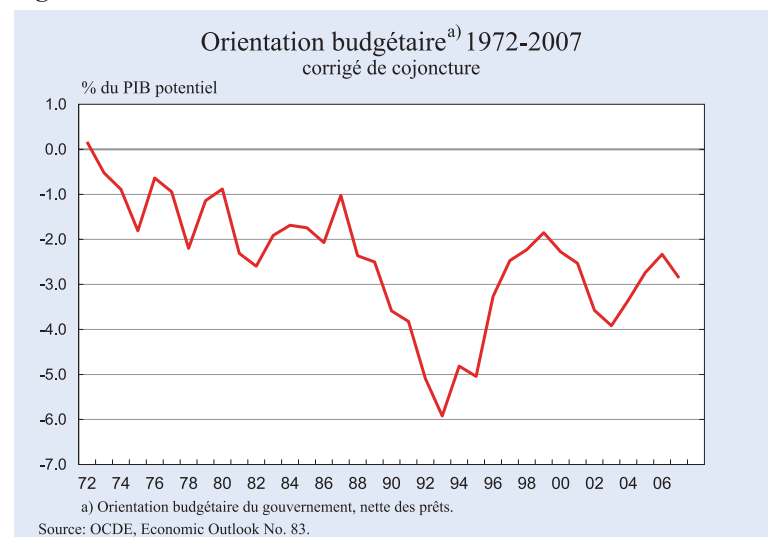
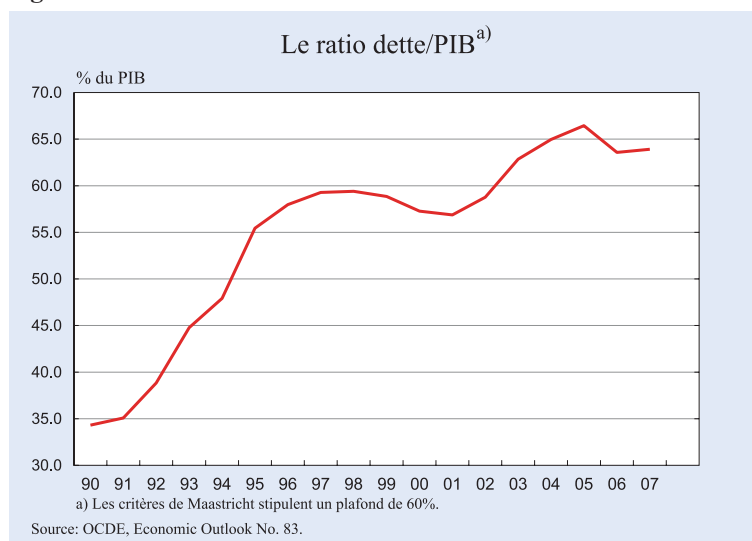


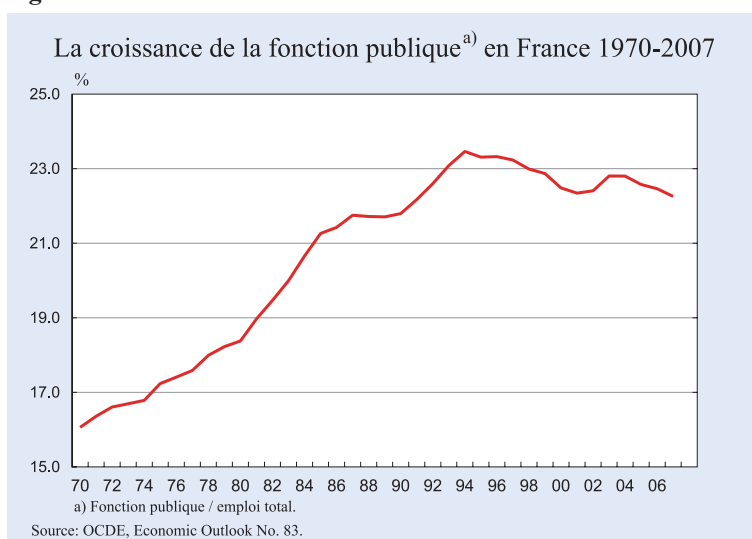
Figure 4.10



À cause de l'apparente incapacité en France de produire des excédents, la soutenabilité de la politique fiscale française dépend en dernier ressort du taux de croissance de l'économie : le ratio de dette/PIB s'accroît légèrement lors de périodes de croissance et se détériore rapidement lors des récessions.

Comme le montre le graphique 4.10, la dette publique s'est accrue. Les données montrent qu'il n'existe aucune cible implicite pour le ratio dette/PIB, vers laquelle les décideurs politiques tendraient. En particulier, les épisodes de croissance rapide de la dette nationale, à l'instar de la sévère récession de la moitié des années 1990, ont causé une augmentation importante et permanente de la dette publique de l'ordre de 25 pourcent du PIB. S'il advenait à nouveau un épisode similaire, nous

Figure 4.11



observerions une augmentation de la dette de la même magnitude et le ratio dette/PIB attendrait 90 pourcent, ce qui pourrait devenir de plus en plus problématique. En effet, la crise actuelle nous amène à penser que c'est une possibilité à craindre.

Avec la même inquiétude, nous pouvons faire état de la hausse de la taille de la fonction publique, dont nous allons à présent discuter les causes.

Comme le montre le document 4.11, la part de la fonction

publique dans l'emploi total n'a cessé d'augmenter depuis les années 1970, avec deux augmentations rapides après 1981 et 1988 (i.e après la victoire des socialistes aux élections présidentielles). En 1994, elle atteint son pic pour ensuite décroître petitement, principalement du fait de la croissance du taux d'emploi. En conséquence, la fonction publique représente maintenant 22.5 pourcent de la force de travail, et atteint même 25 pourcent si l'on prend en compte des entités publiques atypiques comme l'administration de la sécurité sociale ou bien la poste. Ce taux est bien supérieur aux standards internationaux.

### Résumé

L'analyse précédente met en lumière les trois enjeux principaux qu'une réforme économique doit cerner :

- Une croissance de long-terme funèbre
- Un taux de chômage qui demeure bien au dessus des autres pays qui ont su dépasser le dilemme du chômage
- Une fonction publique obèse

### 3. Réformes économiques

Depuis l'élection du président Sarkozy en 2007, le pays s'est engagé dans une vague de réformes sans précédent qui contraste tout particulièrement avec le dernier mandat de Chirac.

En effet, de 2002-2007, Chirac s'est peu attardé sur les questions économiques, si ce n'est la réforme partielle des retraites en 2003, et le nouveau contrat de travail du gouvernement Villepin en 2006 sans réel succès.

### 3.1 Quelles réformes ?

Les réformes qui ont été mises en place sont de plusieurs types et éclectiques. Elles sont fondées sur différentes philosophies et différents modèles économiques. Elles sont tellement nombreuses que la simple tâche de les énumérer est en soi un défi. Nous avons choisi de les regrouper en 5 blocs principaux : les mesures concernant la fiscalité, le marché du travail, le marché des biens, l'état providence, et finalement la réforme de l'état.

#### A. Le paquet fiscal

Le célèbre paquet fiscal, mesure du programme de Sarkozy lors des élections de 2007, a été mis en place juste après les élections du président et du parlement. En quelques mots, sa philosophie se résume en « Travaillez plus pour gagner plus ». Le paquet est assez éclectique et inclut aussi bien des abattements fiscaux pour les heures supplémentaires, des aides au crédit hypothécaire que l'élimination partielle d'impôts sur les successions. C'est typiquement une série de mesures visant à attirer les votes des classes moyennes/hautes, qui sont hautement représentées dans l'électorat de Sarkozy. Au final, ces réformes (voir l'encart 4.1) devraient inciter les agents économiques à travailler plus et à accumuler de la richesse, ce qui devrait se traduire par la constitution d'un stock de capital plus grand. Cependant, l'inspiration de ces réformes n'est pas totalement claire. Plus précisément, elles n'ont pas

été mises au point d'une manière rigoureuse sur les bases de considérations coûts/bénéfices.

Les réductions fiscales associées aux heures supplémentaires augmentent les incitations au travail pour la marge intensive<sup>11</sup>. De nombreux analystes ont porté leur critique sur le fait que le problème réel n'est pas le nombre d'heures de travail, mais le fait qu'il n'y a pas de travail. Ainsi agir sur la marge extensive aurait été plus approprié. Cependant, mettre en place un taux d'imposition moins élevé sur les heures supplémentaires que sur les heures infra-marginales est toutefois plus sensé d'un point de vue économique, puisque ce sont celles-là qui importent lorsque les travailleurs et les entreprises décident de leur temps de travail optimal. Néanmoins, la marge extensive joue un rôle dans l'arbitrage entre travailler et ne pas travailler, qui est un élément clé de la détermination du taux de chômage. Par conséquent, nous pensons que les mesures fiscales auraient dû être plus équilibrées, en d'autres termes, les impôts sur les salaires auraient dû être baissés pour les heures contractuelles au lieu de cibler seulement les heures supplémentaires. Les effets sur le niveau de l'emploi auraient été bien meilleurs. Par ailleurs, beaucoup d'économistes pensent que les entreprises peuvent « tricher » en donnant des augmentations salariales sous la forme d'heures supplémentaires fictives. Si ces inquiétudes sont avérées, cette mesure entraînerait une perte sèche importante (même si de l'autre côté, elle agit comme une subvention au travail et cible la marge extensive).

De la même manière, les réductions fiscales associées au remboursement des crédits immobiliers se dissiperont certainement dans la hausse du prix de l'immobilier. C'est une idée bien peu heureuse de subventionner les logements, spécialement

#### Encart 4.1

##### Le paquet fiscal

Le paquet fiscal est la première des mesures mises en place par le gouvernement Sarkozy. La philosophie de cette réforme cherche à inciter les agents économiques à travailler et à accumuler. Les 4 mesures clés du paquet fiscal sont :

- Introduire un plafond d'impôts pour les ménages de 50 pourcent du revenu total (le fameux bouclier fiscal) : les autorités fiscales collectent la totalité des impôts dus et reverse le surplus postérieurement, si le montant prélevé dépasse 50 pourcent des revenus.
- Une détaxe totale des heures supplémentaires, associée à une réduction des cotisations salariales pour ces heures-ci.
- Un crédit d'impôts pour les intérêts des crédits immobiliers.
- La suppression de l'impôt sur les successions lorsque le bénéficiaire est l'époux.

<sup>11</sup> On distingue typiquement les marges d'ajustement suivantes : la marge intensive, où l'intensité de l'activité augmente, et la marge extensive, où les individus inactifs deviennent actifs. Cette distinction s'applique à plusieurs contextes. S'il s'agit d'emploi, la marge intensive signifie l'accroissement du nombre d'heures de travail pour ceux qui possèdent déjà un emploi, et la marge extensive signifie plus d'emplois dans l'économie.

dans les zones densément peuplées et hautement régulées, où la construction n'est pas très réactive à l'augmentation du prix de l'immobilier. L'effet principal de cette réforme est de transférer de l'argent du contribuable aux propriétaires fonciers. Et bien pis, puisque la subvention est une déduction fiscale, les ménages les plus pauvres, qui ne payent pas d'impôts sur les revenus, ne peuvent y avoir droit, alors qu'ils souffrent de l'augmentation des loyers. Au final, cette mesure n'est pas seulement inefficace pour résoudre le problème du logement, elle contribue à l'accroissement des inégalités. Au lieu de subventionner les crédits immobiliers, il aurait été favorable de diminuer les impôts sur les transactions, qui au final représente 10 pourcent de la valeur du bien vendu. Une telle réduction aurait stimulé le taux de rotation sur le marché de l'immobilier, et ainsi réduit le délai moyen des transactions (vente ou achat). Les biens immobiliers auraient été de ce fait intrinsèquement moins onéreux pour les acheteurs (et plus profitables pour les vendeurs).

### B. Réformes du marché du travail

En France, les contrats de travail sont hautement régulés. La loi qui définit les relations industrielles, le code du travail, comprend dix milles pages. Déréguler le marché du travail, et notamment les histoires de rupture de contrat, a été pendant

longtemps au centre du débat public, qui s'est avéré bien difficile. L'histoire des gouvernements de droite en France est une histoire de violentes manifestations anti-réformes. Les réformes proposées avaient en commun de vouloir flexibiliser le marché du travail, et toutes ont finalement été retirées. Deux autres sujets déclenchent les foules : la réforme des retraites et la réforme du système éducatif.

Alors même que le gouvernement Villepin avait encore échoué à réformer les marchés du travail, l'administration Sarkozy a misé sur les négociations collectives pour atteindre un accord visant à flexibiliser le marché. Il menaçait les syndicats et les organisations patronales d'appliquer sa propre loi si un accord n'était pas atteint à l'échéance qu'il fixait lui-même. Le processus a trouvé sa fin lors de l'accord du 11 janvier 2008, décrit dans l'encart 4.2.

Finalement, l'accord réduit les incertitudes légales associées à la rupture du contrat de travail. Le licenciement des employés est à présent plus aisé pour les entreprises. Parallèlement, les indemnités de licenciement ont été augmentées, et la portabilité des droits a été améliorée. Les réformes avancent d'un petit pas vers l'objectif de substituer la protection de l'individu à la protection du travail, en accord avec la philosophie de « flexicurité », assez à la mode ces derniers temps.

#### Encart 4.2

##### Les accords du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail

En janvier 2008, les organisations patronales et les représentants des syndicats ont signé un accord sur la réforme des lois concernant le contrat de travail et notamment la rupture d'un contrat. Les partenaires sociaux subissaient une forte pression du gouvernement qui les incitait à s'atteler à la réforme, du fait de l'ultimatum prononcé par ce dernier : en effet, le 11 janvier 2008, si aucun accord n'avait été conclu, le gouvernement aurait imposé sa propre réforme. Les points principaux de cette réforme sont les suivants :

L'introduction d'une clause de rupture du contrat de travail négociée par les deux parties. Par cette procédure, l'employé peut recevoir les allocations chômage comme s'il avait été licencié, ainsi que des indemnités de licenciement. D'autre part, l'étendue des litiges après la rupture du contrat est restreinte. Le niveau requis d'indemnités équivaut au dixième du salaire mensuel pour chaque année passée au sein de la société (en tant que titulaire du poste). C'est de faible niveau comparé aux normes européennes même si le licenciement est plus difficile du fait des nombreuses conditions à remplir pour ce type de licenciement. Les nouvelles règles d'indemnités de licenciement s'appliquent aussi aux ruptures du contrat négociées.

La portabilité des droits sociaux lors des périodes de chômage : les employés licenciés peuvent maintenant continuer de bénéficier des droits associés à l'ancien contrat de travail (comme la complémentaire santé) pendant une partie de leur période d'inactivité. Une telle mesure se justifie par la volonté d'éliminer les désincitations à la mobilité associées à la perte automatique de ces droits lorsque l'individu quitte son emploi.

Le contrat de mission déterminée (CMD) : contrat dont la durée s'étale entre 18 mois et 36 mois. Il est néanmoins réservé aux ingénieurs et aux dirigeants. La durée estimée de la mission doit être précisée dans le contrat, et l'employé doit être prévenu de la fin de sa mission au moins deux mois avant l'échéance.

Mais cette avancée n'est pas révolutionnaire et devrait avoir un effet modéré sur la création d'emploi. Comme en Italie et en Espagne, les entreprises essaient d'être plus flexibles en proposant des contrats temporaires autant qu'elles le peuvent. L'impossibilité de renouveler un contrat à durée déterminée au-delà de 18 mois implique que, pour obtenir une telle flexibilité, les entreprises doivent se défaire de leurs bons employés après 18 mois ou de convertir leurs contrats en CDI et financer ainsi une protection de l'emploi bien plus élevée. Pour cette raison, les organisations patronales ont depuis des années exercé des pressions pour obtenir un « contrat de projet », qui permettrait aux entreprises d'embaucher pour la durée d'un projet. L'intérêt d'une telle mesure serait double. Tout d'abord, elle permettrait à l'entreprise de mettre en place une politique d'embauche cohérente et flexible. Enfin, elle serait une opportunité pour le travailleur d'acquérir une expérience valorisable, qui pourrait aussi lui ouvrir des horizons de carrières et rendre plus probable l'obtention d'un contrat à durée déterminée. Alors que le plan original prévoyait un contrat d'une durée de 5 ans, l'accord final précise une durée de 3 ans, qui serait proposé aux travailleurs hautement qualifiés. Au final, il s'agit plus d'un CDD pour travailleur qualifié, qu'un réel contrat de projet.

Cette réforme n'est pas univoque : elle tend à accroître les incitations à ne pas travailler. Comme le montre l'encart 4.2, la réforme revient à assurer la meilleure portabilité d'un grand nombre de droits sociaux au moment de la perte de l'emploi. La portabilité des droits du salarié rend plus facile le changement d'emploi, et c'est une caractéristique louable. Cependant, une plus grande portabilité accroît à la fois les indemnités de licenciement réelles et le taux de couverture de l'indemnité chômage. À titre d'exemple, les travailleurs licenciés peuvent conserver leur assurance complémentaire pendant 7 mois. Néanmoins les deux parties, l'employeur et l'employé, doivent payer leur part respective. La part financée par l'employeur peut être vue comme une indemnité de licenciement supplémentaire, mais elle n'est payée que si l'employé ne retrouve pas d'emploi. Deux effets sont alors cumulés : l'impact négatif des indemnités de licenciement sur la création d'emploi, et l'impact négatif des allocations chômage sur la recherche d'emploi. Idéalement, les transferts de l'employeur à l'employé devraient être abolis ; ils n'ont aucune justification économique, les salariés devraient recevoir des salaires plus élevés en échange, et avoir la possibilité d'acquérir sur le marché les

assurances requises. Les distorsions associées aux problèmes de la portabilité disparaîtraient alors. En résumé, en réduisant les coûts du travail qui ne font pas partie de la rémunération *stricto sensu* du travailleur, l'accord a accru les incitations de l'employé comme de l'employeur de se reposer d'une manière inefficace sur le système d'allocations chômage au terme d'un contrat, alors que ces effets n'existeraient pas s'il n'y avait pas d'allocations chômage.

En octobre 2008, le marché du travail a subi une nouvelle intervention. Le gouvernement a mis en place une série de mesures pour lutter contre la hausse naissante du chômage, déclenchée par le ralentissement de l'économie mondiale. Ces mesures hâtives contredisent d'une certaine manière l'approche structurelle qui justifiait les réformes du contrat de travail.

Ce plan d'action comprend une série de mesures d'envergure différente. Les plus spectaculaires consistent en la création de 100 000 emplois hors du secteur des entreprises, et la généralisation du contrat de transition professionnelle (CTP), qui est une espèce de super-assurance chômage réservée aux employés d'une grande entreprise qui sont licenciés, et qui inclut une allocation généreuse et un accompagnement personnalisé ainsi que la possibilité de suivre des formations.

La première mesure est un travestissement de vieilles réformes, très populaires, mises en place par la gauche : en 1997 le gouvernement Jospin avait créé les fameux « emplois jeunes ». Ils offraient des emplois faiblement rémunérés aux jeunes peu qualifiés. Ce premier plan d'action est en totale contradiction avec le discours habituel de la droite qui tend à refuser la création de tels emplois (les emplois jeunes ont été abandonnés à la venue de la droite au pouvoir en 2002). En général, il plane de nombreux doutes quant à l'efficacité de telles mesures.

Le deuxième plan d'action, la généralisation du CTP, est cohérente avec la philosophie de « flexicurité », mais par sa nature, cette mesure bénéficie aux « insiders »<sup>12</sup> et n'incite en rien les « outsiders » à les concurrencer. En fait, le même argument peut être employé pour les emplois subventionnés, qui désincite les « outsiders » à rechercher un emploi en les bloquant dans des emplois à faible valeur productive.

Aussi, il existe une certaine confusion dans l'approche du gouvernement : des mesures structurelles visant à réduire le chômage de long-terme coexistent avec des mesures cycliques visant à combattre les effets de la récession. Les mesures structurelles donnent des résultats après quelque temps, mais elles sont un outil inapproprié à la stabilisation des cycles économiques<sup>13</sup>.

### *C. Le marché des biens : la commission Attali et la loi de modernisation économique*

Immédiatement après son élection, Nicolas Sarkozy a demandé à Jacques Attali, ancien président de la BERD et conseiller de Mitterrand en son temps, de prendre la tête d'une commission dans le but de proposer des réformes visant à stimuler la croissance et la compétitivité en France<sup>14</sup>. La nomination était contemporaine des débats autour du « déclin

économique » de la France. La commission, composée de membres venus d'horizons différents (économistes, hauts fonctionnaires, sociologues, historiens, philosophes), s'est inspirée des rapports antérieurs qui mettaient en lumière les rigidités présentes dans de nombreux marchés comme les marchés de biens finals et intermédiaires et plus précisément leur régulation, le marché de l'éducation, le marché du crédit et notamment les difficultés d'accès pour les petites entreprises, etc. A l'issue de cette commission est parue la loi de modernisation économique, un catalogue de mesures d'importance variée. A cet égard, il est à noter que dans le contexte des débats qui entouraient cette loi, le gouvernement a subi les mécontentements des conducteurs de taxi qui se sont mobilisés contre l'une des propositions de la commission les plus médiatisées, nommément la suppression des quotas pour les licences de taxi (voir encart 4.4).

<sup>12</sup> Les termes « insiders » et « outsiders » sont empruntés à la théorie « insiders/outside » en économie du travail (Ndt)

<sup>13</sup> De plus, elles sont politiquement plus faciles à introduire lors de périodes de boom, même si ce point est débattable

(voir Saint-Paul, 2002)

<sup>14</sup> Le rapport Attali (2008) est disponible en lignes à l'adresse suivante : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>

#### **Encart 4.3**

##### **La commission Attali et la loi de modernisation économique**

Au printemps 2008, la loi de modernisation de l'économie entrait en vigueur. Son but principal est de stimuler la croissance et la compétitivité en éliminant un certain nombre de barrières à l'activité économique. La loi est vaste, cependant on peut la résumer en dix points :

**Création du statut d'auto-entrepreneur :** cette mesure cible les personnes qui veulent créer leur propre entreprise. L'auto-entrepreneur est exempt des formalités administratives habituelles, et jouit de procédures accélérées et simplifiées. Il paye un impôt forfaitaire qui remplace toutes les contributions sociales et l'impôt sur le revenu. Il ne paye pas de taxe sur les entreprises ni la taxe professionnelle pendant les trois premières années. Les cotisations à la retraite sont automatiques, même si le taux des cotisations n'est pas encore défini. Un individu est éligible à ce statut si le chiffre d'affaires de la structure ne dépasse pas les 80 000 euros pour les activités commerciales, et 32 000 pour les activités de service. La déduction de l'impôt sur le revenu ne s'applique qu'aux trois dernières fourchettes.

**Améliorer la vie des petites entreprises :** Cette mesure permet aux entrepreneurs de mettre une plus grande partie de leurs actifs à l'abri des créanciers lors de faillite (ils peuvent toujours choisir d'inclure dans leurs garanties certains de leurs actifs pour faciliter l'accès au crédit). Aussi, les effets de seuil des prélèvements obligatoires sont lissés, même si c'est une mesure expérimentale pour l'instant, et qu'une révision est prévue pour 2010.

**Favoriser l'accès au marché public aux petites et moyennes entreprises (PME) :** Réduire les délais de paiement entre entreprises. Réductions importantes des impôts sur la succession d'entreprises, lorsque le bénéficiaire est un membre de la famille ou un salarié de l'entreprise.

**Assouplir la réglementation du secteur de la distribution.** Alors qu'un permis devait être accordé pour l'ouverture d'un magasin de plus de 300 m<sup>2</sup>, le seuil est maintenant de 1000 m<sup>2</sup>. À présent, les représentants d'enseignes concurrentes ne peuvent plus faire partie des commissions qui accordent ces permis. Ces commissions ne peuvent plus refuser un permis sur les fondements d'un manque de besoin économique, mais seulement pour des questions d'urbanisme et d'environnement. Finalement, les marges arrières sont déclarées illégales. Les marges arrières sont des pratiques qui consistent au paiement d'une somme par une entreprise à un point de vente pour avoir le droit d'y vendre ses produits. Les marges arrières sont identiques à des ventes à perte (qui sont illégales), et en ceci elles diffèrent d'une réduction des prix d'achats. De ce fait les marges arrières permettent aux supermarchés d'acheter à des prix faibles tout en s'engageant à fixer des prix forts en avançant un coût d'achat théorique élevé : c'est une manière pour les grandes enseignes de supermarché de soutenir la collusion. L'interdiction des marges arrières oblige les supermarchés à négocier des réductions avec les entreprises, tout en éliminant les facteurs qui facilitent la collusion.

**La déréglementation des soldes :** La nouvelle loi appelle à une libéralisation marginale des périodes de soldes. Alors que dans le passé, les périodes de soldes étaient de 10 semaines par an, et fixées par le préfet, cette période est à présent de 8 semaines, mais en plus, chaque magasin peut décider de deux semaines supplémentaires de soldes à sa convenance. Même si c'est certainement une mesure marginale, l'impact sur la concurrence peut être important. D'une certaine façon, limiter la période des soldes est une manière implicite de coordonner les prix et de faciliter la collusion du secteur de la vente. Un magasin ne pouvait pas baisser ses prix sauf lors des périodes de soldes. À présent, les vendeurs ont une incitation à dévier puisqu'ils peuvent accroître leurs chiffres d'affaire, lorsqu'ils sont les seuls à proposer des soldes. En conséquence, on espère assister à une baisse plus importante que prévue du niveau des prix sur lesquels les entreprises se sont coordonnées.

**Encart 4.4****l'énigme des taxis français**

En France, la profession de taxi est lourdement réglementée. Pour officier, il est nécessaire de passer un examen relativement compliqué pour simplement conduire un taxi, en langue française, sur des sujets de réglementation de l'industrie du taxi, des règles du trafic et de la conduite (certainement redondant si l'on possède un permis de conduire), des techniques de premier secours, de gestion et de topographie locale. De plus, il faut acheter une licence, et le nombre de licences est fixé par l'état. Le nombre de taxis à Paris en 1992 était de seulement 15 000, alors qu'il était de 20 000 en 1931 et de 25 000 en 1925. Ce nombre n'a pas augmenté jusqu'en 2003, où 1 500 nouvelles licences ont été introduites. Ces nouvelles licences sont gratuites pour les personnes qui sont sur une liste d'attente. Les autres doivent acheter une licence sur le marché secondaire. La valeur d'une licence à Paris avoisine les 120 000 euros. Enfin, chaque licence est contrainte à une zone géographique déterminée. Les taxis ne sont pas autorisés à accepter des courses dont l'origine n'est pas dans cette zone. Par exemple, un taxi parisien est autorisé à transporter des passagers à Paris et dans les banlieues alentour, mais pas dans les banlieues plus éloignées. Un taxi qui transporte un passager de Paris à Fontainebleau est obligé de retourner à Paris à vide.

En 2008, les conducteurs de taxi français se sont mobilisés contre les propositions de la commission Attali qui visait à déréguler le marché des taxis, bien avant que le parlement ne songe à en écrire le texte. Peut-être du fait de leur appartenance majoritaire à la droite, le gouvernement n'a pas poursuivi cette réforme.

régimes spéciaux sont encore plus généreux et prévoient un départ à la retraite anticipé. Ces derniers comprennent un grand nombre d'entreprises publiques, comme Electricité de France, la compagnie ferroviaire SNCF et la Banque de France. En 2008, le ratio entre retraités et cotisants étaient de 1 pour 2 : ils sont déficitaires et les retraites sont financées par le contribuable du régime général.

En 1994, le nombre d'années de cotisation requis pour partir en retraite dans le cadre du régime général – les salariés du secteur privé – passait de 37.5

*D. Les réformes de l'état providence : les retraites et le RSA*

La question du financement des retraites en France n'est pas aussi problématique que dans les autres pays européens du fait des caractéristiques démographiques avantageuses. Néanmoins, les comptes sont loin d'être équilibrés, et le problème s'est empiré au moment de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans au début des années 1980. De la même manière, l'utilisation des pré-retraites comme outil contre le chômage a joué à la défaveur de l'équilibre budgétaire du système des retraites. Comme le montre le tableau 4.3, cela implique que l'offre de travail des seniors était bien basse comparée aux standards internationaux.

La réforme des retraites a débuté en 1994 et s'est opérée à un rythme très lent à cause d'une forte opposition.

La segmentation du système des retraites en France crée des inégalités importantes entre différents groupes de travailleurs. Le régime général prend en compte les salariés du secteur privé, et offre les conditions les moins généreuses. La fonction publique dépend d'un régime qui lui est propre, et offre des conditions plus favorables à même taux de contribution que dans le privé – en d'autres termes, la probabilité de défaut de paiement de ce régime est plus importante s'il n'existe pas d'autres sources de financement. Dernièrement, les

à 40 ans. De plus, le niveau de retraite devenait proportionnel à la moyenne des 25 dernières années au lieu de 10 comme précédemment. En fin, les retraites étaient indexées sur les prix, et non sur les salaires. Cependant, les régimes spéciaux et le régime de la fonction publique n'étaient pas réformés. Sur ce plan-ci, la réforme accroissait les inégalités entre la fonction publique, les régimes spéciaux et le régime général. L'ajustement était supporté seulement par les salariés du secteur privé, qui étaient déjà défavorisés en comparaison des deux autres régimes. L'alignement des divers régimes de retraite devenait un enjeu politique clé. En 1995, le gouvernement Juppé tentait de réformer les régimes spéciaux pour les aligner au régime de la fonction publique. De violentes manifestations et protestations ont surgi, conduisant au retrait du projet de réforme. Deux ans après, la droite perdait les élections législatives. Le nouveau gouvernement socialiste n'a pas tenté de réformer les retraites. En 2003, après la victoire de la droite en 2002 aux mêmes élections, le gouvernement Raffarin mettait en place avec succès, malgré de violentes oppositions, les « réformes Fillon », qui fixait la durée de cotisation pour la fonction publique au niveau du régime général, tout en prévoyant une hausse future et graduelle de la durée des cotisations, désormais indexées sur l'espérance de vie moyenne<sup>15</sup>. La réforme est probablement insuffisante pour garantir le financement du système retraite, et de futurs accroissements de la durée des cotisations sont à attendre prochainement.

**Tableau 4.3**  
**Ratio emploi/population pour les 55-64 ans, entre 1994 et 2007**

Pays	1994	2007	(2007)-(1994)
Autriche	28.4	38.6	+ 10.2
Belgique	22.4	33.8	+ 11.4
République Tchèque	32.3	46.0	+ 13.7
Danemark	50.2	58.7	+ 8.5
Finlande	33.5	55.0	+ 21.5
France	33.4	37.9	+ 4.5
Allemagne	35.9	52.0	+ 16.1
Grèce	39.5	42.1	+ 2.6
Hongrie	31.1	33.1	+ 2.0
Irlande	39.5	54.1	+ 14.6
Italie	29.4	33.8	+ 4.4
Pays-Bas	29.0	50.1	+ 21.1
Norvège	61.6	69.0	+ 7.4
Pologne	34.4	29.7	- 4.7
Portugal	45.9	50.9	+ 5.0
Slovaquie	21.3	35.7	+ 14.4
Espagne	32.7	44.6	+ 11.9
Suède	61.9	70.1	+ 8.2
Suisse	61.1	67.2	+ 6.1
Royaume-Uni	47.4	57.4	+ 10.0
Etats-Unis	54.4	61.8	+ 7.4

Source: OCDE Employment Outlook (2008)

Alors que l'alignement de la durée de cotisation de la fonction publique est justifiable sur des bases d'équité, rien n'est certain quant à sa viabilité du point de vue du financement. Au final, la fonction publique est rémunérée par l'état, et l'épargne nette générée par cette mesure dépend de l'habileté du gouvernement à remplacer les seniors par de jeunes agents au sein de la fonction publique. Si le niveau de substituabilité est faible, il est possible d'observer une augmentation de la taille de cette dernière, ce qui éliminerait les gains de la réforme, et plus particulièrement du fait qu'un fonctionnaire en retraite est moins coûteux qu'un agent en fonction pour l'état.

Comme le graphique 4.3 le montre, malgré la réforme, le taux de participation des seniors a timidement augmenté en France comparé à d'autres pays, et il demeure bien au dessous des 50 pourcent.

Dans ces circonstances, le gouvernement Sarkozy est parvenu contre toute attente à mettre en place une réforme des régimes spéciaux, qui avait été si destructrice pour le gouvernement Juppé. La réforme prévoit d'aligner la durée des cotisations à 40 années à partir de 2012, et elle inclut une clause qui stipule que cette durée peut augmenter si la durée des cotisations du régime général augmentait, mais seulement 4 ans plus tard<sup>16</sup>.

### *Incitations et aides sociales*

Plus récemment, en empruntant l'idée à la gauche, le gouvernement s'est afféré à remplacer le salaire minimum d'insertion. En effet le RMI crée une trappe d'inactivité en rendant non profitable le travail à mi-temps rémunéré au salaire minimum face aux aides sociales que le RSA apporte (voir encart 4.5). Le nouveau système élimine la trappe à inactivité en prévoyant une réduction graduelle des allocations chômage plus les heures travaillées augmentent. En conséquence, il n'existe (presque) plus de zones en queue de distribution des revenus où le taux d'imposition marginale est confiscatoire.

La réduction de la trappe implique une augmentation des sommes redistribuées, et de ce fait un coût supplémentaire pour

le budget. En conséquence, le gouvernement a créé un nouvel impôt sur les revenus du capital qui a été fortement critiqué par les organisations patronales et la droite parlementaire. Le nouveau système n'aurait pas pu être mieux pensé puisque la philosophie de cette mesure était d'accroître les incitations au travail sans réduire le niveau d'indemnisation de ceux qui sont au chômage. En revanche, des inquiétudes ont surgi du fait de l'utilisation excessive du travail à temps partiel, comme nous le montrons dans la section 3.2. Politiquement, la réforme a nourri la confusion ambiante à propos de la ligne idéologique du gouvernement actuel, que la nomination de ministres de gauche et d'un éminent conseiller de Mitterrand à la conduite d'une réforme avait déjà provoquée.

Même si nous ne débâtons pas des effets positifs du RSA pour les chômeurs en termes d'incitations, il y a tout de même deux raccourcis du point de vue économique.

Tout d'abord, les travailleurs à plein-temps, rémunérés au salaire minimum, auront peut être intérêt de travailler à mi-temps après la réforme. Cela impliquerait une réduction générale des

<sup>15</sup> Contrairement aux réformes à l'étranger, une solution de financement n'a pas été introduite, et la latitude dans les choix individuels demeurent somme toute modeste.

<sup>16</sup> Voir <http://archives.lesechos.fr/archives/2008/lesechos.fr/01/16/300234200.htm>

**Encart 4.5****Changement dans la protection sociale : le revenu de solidarité active (RSA)**

L'introduction du revenu de solidarité active est l'une des réformes clés du gouvernement. C'est en quelque sorte un crédit d'impôts pour les faibles salaires. La mesure a été mise au point pour prendre en charge le problème de trappe d'inactivité qui rendait le travail à temps partiel au salaire minimum non-profitable pour les « sans-emploi » qui recevaient l'allocation chômage. La raison était simple : chaque heure travaillée remettait en cause la possibilité de recevoir le revenu minimum d'insertion (RMI), programme d'assistance social qui verse 500 euros par mois au chômeur (si l'on inclut les aides au logement –APL).

La nouvelle mesure élimine la trappe à inactivité en lissant les montants transférés au travailleur en fonction du nombre d'heures effectuées, au lieu de brutalement éliminer les allocations dès la première heure travaillée. Le graphique 4.12 montre comment le système fonctionne. Pour des niveaux de revenu nul, il y a un taux marginal d'imposition infini, suivi d'un taux marginal nul jusqu'au salaire minimum (selon la situation familiale). Bien entendu, dans les faits, cela signifie que personne n'a d'intérêt à travailler pour un salaire inférieur au revenu minimum, i.e travailler à temps partiel au salaire horaire minimum. Le nouveau système laisse le seuil minimum inchangé, mais lisse les taux marginaux d'imposition par l'augmentation du montant des indemnités. En conséquence, il y a à présent un taux marginal homogène de 38 pourcent pour tous les revenus inférieurs à 1.04 fois le salaire minimum. Au-delà de ce seuil, l'employé est soumis aux fourchettes normales d'imposition, ce qui implique une chute substantielle du taux marginal d'imposition une fois le seuil dépassé<sup>1</sup>.

Comme le montre le graphique 4.12, le RSA accroît le niveau moyen de redistribution, et de ce fait devient une mesure coûteuse. Les estimations évaluent le coût du RSA à 10 milliards d'euros par an, et une nouvelle taxe sur les revenus du capital a été introduite pour financer cette mesure.

Clairement, les incitations à travailler à temps partiel plutôt que de rester au chômage sont à présent bien plus importantes que dans le passé. Pour s'en assurer, la ligne bleu du graphique 4.12 représente d'une manière schématique l'ancien système. Les gouvernements précédents avaient déjà introduit de modestes mesures pour résorber la trappe à inactivité au moyen d'une prime à l'emploi (une petite déduction d'impôt pour les nouvellement embauchés) et d'une ristourne (mesure qui permettait de cumuler le RMI et les salaires pendant 12 mois, en excluant les individus qui avaient obtenu un emploi sans bénéficier préalablement de l'allocation chômage). Alors que certains avancent que le nouveau système est à peine financé, et qu'il simplifie peu les mesures précédentes (donc, que ses effets seront faibles), il est en fait plus transparent, n'implique pas de transferts distorsifs (la ristourne), seulement des incitations monétaires plus importantes.

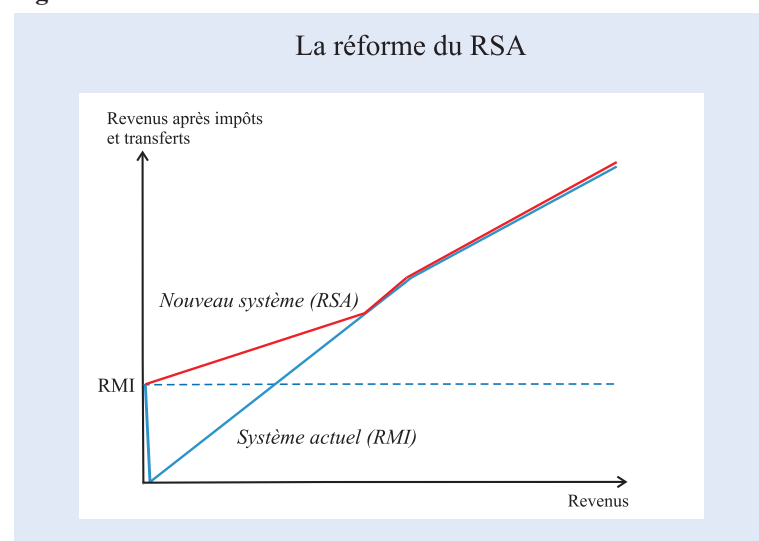
<sup>1</sup> Ces taux sont seulement partiels, car ils ignorent la cotisation à la sécurité sociale. Bien entendu, quand toutes les taxes, y compris la TVA, sont prises en compte, les taux marginaux d'imposition sont excessivement hauts en France.

heures travaillées et une pression grandissante sur le budget. Telle quelle, certains seraient tentés de rejeter cet argument : au taux marginal de 38 pourcent, une réduction du salaire brut de 500 euros environ entraînerait une perte de  $0.62 \times 500 = 310$  euros par mois, ce qui est loin d'être négligeable pour les bas salaires. Cependant, la situation change considérablement si l'on y ajoute les autres dimensions de la politique de redistribution. Premièrement, comme le RMI qui le précédait, la fraction de RSA d'un individu ne sera pas sujette à la plupart des cotisations salariales. Cependant, ce revenu sera soumis à l'imposition. Si l'on considère à présent que le taux marginal d'imposition n'est plus 0.38 mais la somme du taux marginal d'imposition et des cotisations salariales (environ 20 pourcent), c'est-à-dire  $0.38 + 0.20 = 0.58$ . Une diminution de 500 euros du revenu entraînerait à présent une perte de 210 euros par mois. Mais ce n'est pas la fin de l'histoire, car bénéficier des allocations chômage donne droit à d'autres aides sociales. La plus importante d'entre elles est la couverture maladie universelle, CMU, qui garantit une prise en charge totale et gratuite des frais de santé pour toute personne dont le revenu mensuel est inférieur à un certain seuil (621 euros

pour une personne célibataire). En soi, la CMU crée une trappe à pauvreté formidable. Cependant la réforme du RSA empire la situation car il est possible de vivre au dessous de ce seuil, puisque les revenus du RSA ne sont pas pris en compte dans les critères d'éligibilité à la CMU. Alors qu'il est impossible d'acheter une assurance maladie qui couvre tous les frais de santé sur le marché, une bonne assurance maladie pour une personne célibataire est de l'ordre de 100 euros par mois. C'est en fait la valeur de la CMU, sachant qu'une augmentation des revenus de 621 à 622 euros entraîne une perte de 100 euros des revenus nets.

Un autre aspect de la réforme prévoit que les revenus issus du RSA ne sont pas imposables, alors que les salaires le sont. Finalement, les individus qui bénéficient de ces aides sociales peuvent être candidats à d'autres aides en nature, car typiquement les administrations locales ajoutent aux aides de l'état leur propre politique de redistribution. Ces aides en nature comprennent l'exonération de la taxe d'habitation, de la redevance télévisuelle, de conditions privilégiés en téléphonie, des transports publics gratuits, et enfin, et non des moindres, la prime de Noël, de 150 euros pour une personne

Figure 4.12



LE salaire marginal net effectif est donc de  $82/60 = 1.37$  euros par heures. Ces calculs suggèrent qu'il est sensé du point de vue économique pour les travailleurs aux 35 heures de passer à temps partiel et d'effectuer seulement 20 heures par semaine.

Etant donné que 15 pourcent des français travaillent au salaire minimum, cela conduirait à une chute considérable du nombre total d'heures travaillées, de l'ordre de 3 à 4 pourcent<sup>18</sup>. Bien entendu, cet effet serait compensé

célibataire, et qui peut être majorée à l'initiative des régions – à titre d'exemple, le département des Bouches-du-Rhône ajoute 115 euros. L'évolution de ces aides supplémentaires n'est pas claire lors de la mise en place du RSA. Elles devraient être certainement sujette à un plafond des revenus, de ce fait ressembler en l'esprit à la CMU.

Permettez-nous de vous montrer combien le problème est grave à l'aide d'un exemple numérique. Le tableau 4.4 fournit une estimation grossière des effets du nouveau système sur les incitations au travail à temps partiel. Il prend en compte les contributions salariales de l'employé, le RSA, la CMU évaluée à 100 euros par mois, et l'impôt sur les revenus. Les autres aides comme la prime de Noël sont ignorées. Nos calculs sous-estiment donc les incitations à passer au temps partiel lorsque l'individu possède un temps-plein – c'est-à-dire qu'elle surévalue le salaire horaire marginal associé à un tel choix.

Nous considérons un employé au salaire minimum qui réduit son temps de travail de 35 heures à 20 heures hebdomadaires. La réduction du salaire net lui permet de tomber au dessous du seuil d'éligibilité à la couverture médicale universelle (CMU), qui est de 621 euros par mois. Il est donc à la fois candidat à la CMU et au RSA, qui est non imposable et dont les versements ne sont pas comptabilisés pour la CMU. Selon nos calculs, nous arrivons à un salaire mensuel net de 925 euros contre 1027 euros pour un employé à temps plein. La différence est de  $82^{17}$  euros mensuel pour  $4 \cdot 15 = 60$  heures de travail par mois en moins.

par l'augmentation des heures travaillées de ceux qui accèdent à l'emploi (en temps partiel). Cependant, et d'une manière bien ironique, l'effet net ressemble étrangement aux 35 heures : un système de partage du temps de travail qui induit la stagnation ou la chute des heures totales travaillées coûte cher au contribuable.

Par ailleurs, le RSA ignore les effets sur la demande de travail. La plupart des travailleurs auront des emplois au salaire minimum, et même si le RSA augmente l'offre de travail des individus peu qualifiés, il n'est pas certain que la demande l'absorbe si le coût du travail n'est pas réduit. Beaucoup d'éléments laissent à penser que les bénéfices du RSA seront contrebalancés par le salaire minimum. Cette conséquence négative aurait pu être évitée si le gouvernement avait utilisé le RSA comme une opportunité de baisse le salaire minimum, remplaçant ainsi une aide sociale

<sup>17</sup> Cette différence serait de 62 euros si l'on incluait la prime de Noël, autour de 40 euros si en sus on incluait dans les calculs l'exonération de la redevance télévisuelle, et elle serait négative si l'on ajoutait en plus la gratuité du transport public.

<sup>18</sup> Supposons que de ces 15 pourcent d'employés, 2/3 d'entre eux passent aux 20 heures hebdomadaires. Il réduise leur temps de travail de  $(35-20)/35 = 3/7$ . La réduction des heures travaillées serait alors de  $3/7$  de 10 pourcent, c'est-à-dire 4.2 pourcent.

**Tableau 4.4**  
**L'option de travail à temps partiel du RSA**

Heures travaillées par semaine	20	35
Salaire brut	755	1321
Salaire net (1)	593	1037
RSA (2)	235	0
CMU (3)	100	0
Impôt sur les revenus (4)	3	30
Total (1)+(2)+(3)-(4)	925	1007

distorsive et destructrice d'emploi (le RSA) par une autre dont les qualités en termes d'incitations aurait été bien meilleure. Cependant, le coût pour le contribuable aurait été bien plus élevé, comme une partie de la politique de redistribution n'aurait plus été financée par les employeurs, mais par l'état, même si cet argument n'a qu'une faible portée économique puisque le salaire minimum est déjà une forme déguisée d'impôt sur les employés.

#### *E. La réforme de l'état*

Finalement, des mesures sont mises en place pour réduire ou pour le moins contenir la taille du secteur public et ainsi assurer le financement de la politique de redistribution à long terme.

#### *La taille du gouvernement*

En termes du poids des dépenses publiques, la France est restée, avec grande régularité, parmi les trois premiers pays développés, avec la Suède et le Danemark. Au fil des années, on peut attribuer la croissance du secteur public à plusieurs facteurs :

- la mise en place d'aides sociales généreuses (le salaire minimum, la CMU, les pré-retraites, la réduction du temps de travail, les subventions en nature, etc.)
- la politique de décentralisation des années 1980 qui transférait du pouvoir aux administrations locales. Elle a conduit à une augmentation du nombre de fonctionnaires au niveau local qui n'a pas été suivie d'une réduction du nombre de fonctionnaires au niveau de l'état.
- l'accroissement de la durée des études et l'uniformité des qualifications requises, imposées par l'état, pour de nombreuses professions.
- le caractère incrémental des réformes, qui tend à surajouter des couches à la structure des administrations déjà existante
- la résolution des blocages politiques par la mise en place de subventions
- les politiques de création d'emploi dans la fonction publique afin de réduire les statistiques du chômage.

Avec des dépenses publiques qui avoisinent les 54 pourcent du PIB, il semble ne plus exister de marge de développement pour la fonction publique. Cette impasse a conduit à des timides tentatives de réduction du nombre

de fonctionnaires, qui représentent 25 pourcent de l'emploi total en comptabilisant toutes les administrations publiques. Du fait de la sécurité de l'emploi public et de la faible propension à migrer vers le secteur privé (le secteur public, à qualification équivalente, propose de meilleurs salaires et de meilleures retraites), la seule solution pour réduire la fonction publique et de profiter des départs à la retraite. C'est en pratique la politique que le gouvernement à commencer de suivre en ne remplaçant que 30 à 50 pourcent des départs à la retraite (des incitations monétaires ont été aussi introduites pour favoriser les migrations vers le secteur privé). L'importance de ces diminutions d'effectif sont de l'ordre de 20 000 à 30 000 emplois non renouvelés par an, c'est-à-dire de 0.4 à 0.6 pourcent par an. Cela signifie qu'il faudrait 20 ans pour réduire la fonction publique de 10 pourcent. Au final, l'administration publique représenterait 22 pourcent de l'emploi total, ce qui est encore très élevé comparé aux standards internationaux. De plus, il s'agit du scénario le plus favorable, puisque les administrations locales pourraient contrebalancer ces baisses en accroissant leur force de travail.

#### *La révision générale des politiques publiques (RGPP)*

Parallèlement, le gouvernement a mis en place une réforme de l'organisation interne des administrations de long terme, dont le potentiel est immense. Ces changements pourraient ouvrir la voie à des réductions futures bien plus importantes, que les modestes tentatives qui ont été mis en place jusque là. Il n'est pas de l'intention de ce rapport de décrire la RGPP dans sa totalité, puisque elle inclut toutes les dimensions de l'administration publique<sup>19</sup>. Deux idées principales régissent cette mesure :

- L'introduction d'incitation dans la gestion du secteur public
- Fusionner les administrations dans le cas où apparaîtraient des synergies ou des tâches dupliquées

Certains aspects de la RGPP sont facilement compréhensibles, comme la réduction du personnel

<sup>19</sup> Une description complète de la RGPP est disponible sur le site du gouvernement : <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr>

militaire de 54 000 soldats, le changement de statut pour 20 universités qui leur permettra de gérer leur propre budget et de mener une politique d'embauche de manière autonome grâce à l'embauche de contractuels sous contrat privé (même si cette réforme fait défaut sur deux plans : l'habilité des universités à choisir ses étudiants, et l'habilité à fixer les frais de scolarité), ou la fusion de nombreux services dont les missions sont semblables au sein de l'administration central. A titre d'exemple, en avril 2008, les services de statistiques du ministère de l'économie et de l'INSEE, l'institut national de la statistique en France.

D'autres sont plus complexes et impliquent la création de nouvelles agences et de comités pour l'amélioration de la coordination et/ou de la gouvernance. Il n'est pas certain que tous ces comités aient une utilité réelle. Par exemple, en avril 2008, une autorité dont la tâche principale est de « garantir l'indépendance de la statistique publique » a été créée. Il n'est pas aisé de concevoir comment cette nouvelle entité fonctionnera, et comment elle préservera son indépendance, tout comme il n'est pas clair que le manque de pertinence du système statistique a pu conduire à la production de données démesurément fausses.

L'ampleur et la complexité des projets rendent difficile l'évaluation de la RGPP. Pour l'instant, notre évaluation de cette réforme est globalement positive. La raison principale est que la plupart des mesures mettent en avant des réductions de coûts, des restructurations simplificatrices et proposent de meilleures incitations. Cependant, le mal est dans le détail en général, et les détails sont très difficile à saisir à partir des documents officiels. Les deux risques principaux sont que les nouvelles institutions pourront grossir dans des proportions absurdes et devenir sclérosées, ce qui rendrait leur existence non justifiée. Par ailleurs les gains d'efficacité générés par la RGPP au niveau de l'état seraient contrebalancés par l'accroissement de la taille et le relâchement des administrations locales.

A long terme, la RGPP est une réforme prometteuse, dont les effets pourraient être très positifs sur la croissance, par un mécanisme qui est rarement souligné lors des débats, mais dont la pertinence est vraisemblable : l'allocation des talents. Il a

été montré, et notamment dans les travaux de Murphy et al. (1991), que les choix de carrières des individus les plus talentueux dans une société, avaient de profonds impacts sur la croissance. Typiquement, on s'attend à une croissance plus soutenue si ces individus choisissent d'être ingénieurs, scientifiques, inventeurs que s'ils deviennent politiciens, avocats, ou bureaucrates (ou dans les passé « mandarins » ou fermiers généraux). A son tour, ce choix dépend de la structure des récompenses offertes par la société. Si les bureaucrates jouissent d'un statut élevé et/ou sont grassement rémunérés, alors les plus talentueux choisiront ces carrières plutôt que des emplois plus innovateurs. En France, ces fonctions sont traditionnellement très prestigieuses ; alors qu'elles ne sont pas particulièrement bien payées, elles ouvrent des opportunités d'évolution aux plus hauts postes de grosses entreprises, de partis politiques, ou d'organismes internationaux. Cependant, la RGPP tente de réduire substantiellement le nombre de hauts fonctionnaires dans l'administration publique. En conséquence, le service public sera moins attractif pour les jeunes individus talentueux, du fait des évolutions de carrières détériorées. C'est en partie dû au fait que les alternatives d'emploi qu'ils auront à évaluer seront d'une valeur sociale supérieure, cependant la fonction publique elle même sera moins bien gérée, ce qui contrebalancera en partie les gains d'efficacité amenés par la RGPP<sup>20</sup>.

### 3.2 L'évaluation des réformes

L'ampleur des réformes en rend difficile l'évaluation. Il est naturel de croire qu'un changement radical est sur le point de s'opérer, et que la France entre à présent dans un régime politique totalement différent. Une approche en profondeur des réformes montrent déjà que les points faibles des approches précédentes sont encore présents. En particulier, les trois traits caractéristiques des politiques publiques en France vont avoir un impact négatif sur l'efficacité des mesures mises en place : l'incrémentalité, la complexité, et la réversibilité. De plus, les réformes suivent des buts et des principes contradictoires,

<sup>20</sup> Cet effet pose problème quant à l'évaluation de la RGPP, puisque cet effet négatif sur la productivité peut être considéré comme un point faible (ce qui est vrai si l'on considère la fonction publique isolément) alors que c'est en fait un des avantages de la RGPP.

qui proviennent de la coexistence de plusieurs paradigmes auxquels se réfèrent les dirigeants publics. Ainsi, la réforme manque d'une direction claire, et il est difficile pour l'agent économique de former des attentes au sujet des lignes directrices des politiques publiques.

*Trois faiblesses*

Le catalogue des réformes que nous avons réalisé est impressionnant par son étendue. Pourtant, une autre question pourrait être de savoir si les réformes sont d'une portée considérable prise individuellement.

Traditionnellement, les réformes françaises souffrent de trois écueils :

- L'incrémentalité : plutôt que de viser à la réforme en profondeur du système, les réformes interviennent à la marge, souvent par l'ajout de mesures dont la portée est somme toute limitée. Les mesures proposées par Sarkozy souffrent de ce défaut. La norme des contrats de travail demeurent inchangée – de nouveaux contrats réglementés sont introduits. Plutôt que d'éliminer les difficultés et les épreuves auxquels font face les entreprises, un nouveau type d'entreprise a été défini : il échappe aux règles pré-existantes, cependant sa composition est réglementée, et son chiffre d'affaires soumis à des limites précises. La réglementation du secteur de l'immobilier ainsi que les taux d'imposition qui lui sont propres sont restés inchangés, mais compensés à la marge par une déduction d'impôt supplémentaire.
- La complexité : le système légal français est l'un des plus complexe au monde. Le code du travail français, par exemple, comprend plus de 10 000 pages. La complexité est évidente dans le nombre d'impôts différents, la prolifération des jurisprudences qui entrent en concurrence, le nombre de subventions destinées à promouvoir grand nombre d'activités, etc. Plus complexe est le système, plus son fonctionnement est difficile. En d'autres termes, les mesures mises en place n'ont pas l'effet désiré, soit que le système préexistant est négligé, soit que les administrations inférieures ont une grande discrétion dans l'application de la loi, du fait de l'impossibilité de l'appliquer dans sa totalité. Par conséquent, un environnement complexe rend les réformes plus problématiques. D'aucun irait même à avancer qu'un pré-requis à la réforme en France, serait l'élimination de cette complexité. Déjà, les réformes précédentes

consistaient déjà au sur-ajout de réformes. L'évaluation des réformes est alors rendue difficile, et plus vraisemblablement leurs effets seront pervers ou annulés par le comportement discrétionnaire des niveaux inférieurs de pouvoir.

- La réversibilité : les réformes ont souvent été retirées suite à l'opposition politique, aux changements politiques ou aux renégociations qui faisaient suite à leur mise en place. Le problème est rendu encore plus ardu du fait des gouvernements qui souhaitent chacun mettre en place leurs propres mesures plutôt que de poursuivre celles du gouvernement précédent. L'écueil est particulièrement visible dans le domaine de la politique du travail. Les mesures visant à promouvoir l'embauche d'une catégorie d'individus, à des conditions particulières, soit sous la forme d'un contrat spécifique soit sous la forme de déductions fiscales, abondent et ont une durée de vie très courte. Selon le ministère français du travail, entre 1974 et 1980, 80 mesures environ ont été introduites, c'est-à-dire 4 par an. Des deux contrats flexibles introduits par le gouvernement Villepin, l'un a été retiré après avoir été voté par le parlement suite à de violentes manifestations (le CPE), l'autre (le CNE) a été tranquillement éliminé par le gouvernement Sarkozy/Fillon dans le contexte des négociations de 2008. Il y a de nombreux signes d'une telle réversibilité dans l'administration actuelle. Des allusions ont été lancées comme quoi certaines réformes avaient été mises en place sur des bases expérimentales, impliquant leur possible retrait. La réforme des taxis a été abandonnée face aux manifestations qui ont fait suite (voir l'encart 4.4). Le RSA est financé par un impôt sur le capital, ce qui implique une révision partielle du paquet fiscal.

Si les réformes sont sans aucun doute réversibles, les agents économiques les ignoreront au moment de mettre au point leur stratégie, mais les accepteront sans rechigner si elles peuvent leur procurer quelque bénéfice. Les mesures sont au final inefficaces, et parfois même elles peuvent avoir certains effets pervers<sup>21</sup>. Par exemple, une entreprise n'investira pas de ressources pour engager un travailleur additionnel suite à une

<sup>21</sup> En particulier, comme le notent Bertola et Ichino (1995), les entreprises sur le déclin utiliseraient la flexibilité du travail pour réduire leur force de travail, alors que les entreprises en pleine expansion ne parviendraient pas à embaucher par peur de voir les réformes retirées.

subvention si elle prévoit dans un futur proche la suppression de cette dernière et son remplacement par une autre mesure qui ne vise pas l'employé nouvellement embauché. En revanche, elle sera ravie de recevoir la subvention associée à l'embauche d'un salarié qu'elle aurait de toutes les manières engagé sans cette mesure. En d'autres termes, la perte sèche associée à la mise en place d'une réforme –la part d'investissement qui n'a aucun effet économique- est plus élevée, moins les mesures sont crédibles, c'est-à-dire, plus est courte sa durée de vie. L'incertitude ainsi créée par la possibilité de retirer une mesure empêche aussi l'investissement puisqu'il est rationnel pour un investisseur d'attendre et de regarder voir si la réforme est durable ou non.

#### *Quatre paradigmes*

Un pré-requis clé pour une transformation réussie de la société française est un plan de réforme général dont les buts sont clairement annoncés et dont les objectifs intermédiaires sont mesurables. Des synergies peuvent être créées entre les mesures mises en place de cette manière, au lieu d'engendrer des incohérences qui réduisent ou annulent les effets de la réforme. A la différence des gouvernements de Thatcher ou Reagan, ou encore des prédécesseurs socialistes de Nicolas Sarkozy, il n'y a aucun principe central d'organisation qui guiderait la réforme autre qu'une volonté politique d'action rapide et d'engagement dans un plan de réforme massif et méticuleux. Ce manque de structure explique le manque apparent de cohérence. Les réformes reflètent différents points de vue du débat public, différentes lignées idéologiques. Cette diversité peut se résumer en quatre paradigmes qui entrent en conflit les uns les autres la plupart du temps.

#### Paradigme 1 : Les marchés concurrentiels

Cette catégorie inclut toutes les réformes qui supportent la promotion de la concurrence, et d'éliminer les barrières à l'entrée sur le marché du travail et sur le marché des biens. Les économistes croient que la déréglementation et la concurrence sont bonnes parce qu'elles favorisent les transactions mutuellement profitables, ce qui accroît par conséquence le bien être de la société. Cependant, cette vision est grandement absente du débat public en France. En revanche,

la libéralisation des marchés est souvent avancée pour des raisons qui sont douteuses pour des économistes :

Premièrement, les marchés concurrentiels conduisent à la croissance et à l'emploi. Même si les économistes ne sauraient être en désaccord, cette vision possède des défauts. Il existe des mesures qui augmentent la croissance et l'emploi qui ont peu de choses à voir avec la libéralisation des marchés ; la plupart du temps, elles sont associées à une réallocation peu heureuse des ressources, et leurs effets agrégés ne justifient pas leur mise en place. À titre d'exemple, nous pensons aux augmentations de l'investissement public financées par l'impôt qui ne tient pas compte de la valeur véritable de cet investissement aux yeux des consommateurs. D'un autre côté, beaucoup de déréglementations bénéficient aux consommateurs malgré leur impact agrégé limité. Par conséquent, les récentes actions du gouvernement visant à permettre l'ouverture des magasins le dimanche ont été sévèrement critiquées sur les bases de leur effet limité sur la création d'emploi. Cet argument a joué un rôle important dans la réticence du gouvernement à mener à bien cette mesure. Sur ce point, un argument plus simple aurait été de reconnaître la pertinence d'une telle mesure car elle permet aux individus de réaliser leurs achats quand bon leur semble. En effet, personne n'a pensé à commander une étude pour connaître les effets d'une mesure qui limiterait l'ouverture des magasins.

Deuxièmement, les marchés concurrentiels ont été promus par les politiciens qui avaient promis à leurs électeurs un système de redistribution plus en leur faveur. Les gouvernements de droite, plus souvent, se sont engagés historiquement dans des réformes de libéralisation du marché du travail et non dans des réformes des marchés de biens de consommation. (En effet, les rigidités du marché des biens de consommation et du secteur de la distribution ont été renforcées par les lois de 1996, issues d'un gouvernement de droite). D'un autre côté, les gouvernements de gauche ont été bien moins averses historiquement à déréguler les marchés des biens alors qu'ils se sont attelés à rendre le marché du travail bien plus rigide. Consciente de cette tendance, l'administration Sarkozy semble vouloir déréguler à la fois les marchés de biens et le marché du travail, ce qui

Tableau 4.5

## Supports populaires aux marchés concurrentiels

	Accord inconditionnel	Désaccord inconditionnel	Accord	Accord partiel	Désaccord partiel	Désaccord	Aucun	Sans avis
Argentine	42	29	11	31	13	16	2	26
Brésil	57	30	18	40	19	11	4	9
Canada	65	29	22	43	19	10	2	3
Chine	74	20	25	49	16	4	3	4
France	36	50	10	26	27	29	3	11
Allemagne	65	32	29	36	24	9	2	1
Royaume- Uni	66	27	26	39	17	10	2	5
Inde	70	17	34	35	12	6	3	11
Indonésie	68	29	22	46	25	4	1	3
Italie	59	31	21	38	20	12	4	5
Kenya	59	28	33	25	12	13	3	13
Mexique	61	38	21	40	27	11	0	1
Niger	66	29	34	31	13	16	2	4
Philippines	73	22	23	50	17	5	2	4
Pologne	63	19	22		14	5	4	14
Russie	43	34	11	32	25	9	7	15
Corée du Sud	70	19	11	60	17	2	5	6
Espagne	63	28	27	36	14	14	1	8
Turquie	47	36	5	42	31	6	4	12
Etats-Unis	71	24	34	37	15	9	2	3
<b>Moyenne</b>	<b>61</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>39</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>8</b>

Source: [http://65.109.167.118/pipa/pdf/jan06/FreeMarkets\\_Jan06\\_quaire.pdf](http://65.109.167.118/pipa/pdf/jan06/FreeMarkets_Jan06_quaire.pdf)

n'est pas habituel, plutôt louable d'ailleurs, malgré le petit raté des taxis comme nous l'avons discuté dans une section précédente.

Troisièmement, la mise en concurrence a souvent été utilisée par les politiciens de droite pour renforcer leur capital politique. Comme cette question est traditionnellement associée à des conflits de groupes d'intérêts, la dérégulation permet à la droite de faire ses armes et de signaler sa force à l'électorat. Bien entendu, une telle stratégie pourrait conclure à l'effet inverse si la bataille était perdue, ce qui arrive assez souvent. A cet égard, le gouvernement Sarkozy/Fillon a curieusement souvent embrassé le succès. Le niveau de protestations a été assez faible étant donné le nombre de réformes, peut être du fait que les syndicats se sont exposés à tant de réformes sans avoir essayé de mettre au point une stratégie globale, ce qui s'est montré assez problématique pour ces derniers.

Ainsi, le paradigme concurrentiel en France est assez fragile. En quelque sorte, il pourrait avoir encore moins d'influence, étant donné le manque de soutien des français eu égard à l'idée de concurrence. Comme le documente le tableau 4.5,

qui résume une enquête à dimension mondiale, la France est le seul pays où une majorité s'oppose aux marchés concurrentiels. Historiquement, le gouvernement de Gaulle était d'une tendance très dirigiste, et suivant l'héritage de Gaulle, comme nous le témoigne ses mémoires, les marchés ne servent qu'à allouer les biens d'épicerie. La droite est devenue de plus en plus favorable à l'idée de concurrence dans les années 1970 et s'est essayée à des premières mesures de libéralisations sous le dernier gouvernement Chirac lorsqu'il était premier ministre de 1986 à 1988. Elles ont causé d'incroyables manifestations qui ont conduit à la victoire des socialistes en 1988. Depuis lors, les réformes pro-marché se sont succédées à un rythme précautionneux, et les politiciens les ont souvent justifiées comme une obligation de l'Union Européenne- rhétorique qui a connu ses limites lors du rejet du traité constitutionnel européen par les français en 2005.

Cet arrière-plan illustre les raisons pour lesquelles le gouvernement utilise subventions et impôts lorsqu'il désire accroître l'efficacité de l'économie. On comprend alors pourquoi il ne se débarrasse pas de la réglementation en place.

## Paradigme 2 : « Made in France »

Il existe une tradition de longue date dans la politique économique française de soutenir les entreprises nationales dans leur course aux parts de marché, quels que soient les coûts pour le contribuable ou pour la concurrence. Le soutien du gouvernement prend la forme d'aides d'état aux secteurs stratégiques, d'engagement politique pour l'obtention de contrat à l'étranger, etc. Le rapport 2007 de l'EEAG inclut un chapitre sur le nationalisme économique qui traite de ces questions. Le gouvernement Sarkozy n'a pas abandonné cette approche, il l'a plutôt renforcé. Par exemple, la loi de modernisation de l'économie accorde un accès préférentiel aux marchés publics, pour les petites entreprises innovatrices, jusqu'à 15 pourcent du marché total. La définition d'une « petite entreprise innovatrice » n'est en rien claire et une telle mesure ouvrira certainement la porte au favoritisme et aux *qui pro quo* au sein des commissions locales d'attribution des marchés publics. Même si les entreprises étrangères ne sont pas discriminées par ce genre de mesure –dans quel cas la réglementation européenne aurait été violée– la restriction aux entreprises de petites tailles donne un avantage certain aux entreprises françaises, puisqu'une petite entreprise manque souvent de l'expertise et des capacités pour étendre leurs opérations à l'étranger. Enfin, accorder un accès préférentiel à un marché public est une manière très inefficace de stimuler l'innovation. A la place, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement public dans la recherche fondamentale devraient être promus. Cette mesure ressemble beaucoup aux termes qu'un groupe de pression aurait défendus. Il est très probable que l'impact de l'investissement public et le degré de concurrence des marchés français seront dégradés par une telle mesure, en plus d'être en contradiction avec d'autres mesures de la loi de modernisation de l'économie, qui promeut la concurrence dans d'autres secteurs.

De récents développements, suite à la crise financière en particulier, suggèrent que le nationalisme économique prend de la vitesse en France. De ce fait, en octobre 2008, le président a annoncé la constitution d'un grand fond stratégique d'investissement national. A quelle mesure un pays dont la dette publique est en forte progression tout

comme son déficit commercial peut-il diriger un fond souverain ? En ces termes, rien n'est clair, mais il est vraisemblable que ce fond sera géré de telle manière à défendre les intérêts nationaux stratégiques, en d'autres termes, il est probable qu'il soutiendra les entreprises nationales versus les entreprises étrangères, par exemple en prenant des participations dans les petits champions de la nation pour en empêcher la prise de contrôle par une entreprise étrangère. Ce serait une atteinte à l'allocation de ressources comme nous l'avons montré dans notre rapport de 2007. A titre d'exemple, au début du mois de novembre 2007, le gouvernement a partiellement nationalisé un chantier naval majeur dans l'industrie de la construction de bateaux, les Chantiers de l'Atlantique, en prenant 33 pourcent des parts.

## Paradigme 3 : Dépendre des partenaires sociaux

Depuis les années 1950, les fameux partenaires sociaux ont joué un rôle grandissant dans la conception des politiques publiques. Les accords qu'ils signent touchent tous les employés du secteur même s'ils ne sont pas affiliés au syndicat qui a signé l'accord. La légitimité de ce système de partenaires sociaux remonte à la loi de 1950 qui nomme 5 syndicats<sup>22</sup> dont les négociations bénéficient uniformément à chaque travailleur. De fait, ces syndicats représentent tout travailleur sans égard à leur appartenance à l'un d'entre eux, alors que d'autres syndicats ne jouissent pas du même pouvoir représentatif. De plus, seuls un de ces cinq syndicats et une association patronale doivent avoir signé l'accord pour qu'il soit appliqué.

Il y a deux problèmes associés à un tel modèle. Le premier est le suivant : être nommé représentant en 1950 et l'être encore actuellement sont deux histoires différentes. En effet, l'inclusion de nouveaux syndicats est interdite. C'est d'ailleurs une question largement débattue en France, et en projet de réforme.

L'autre problème provient des médias et des cercles politiques qui légitiment les négociations syndicales comme processus de création de loi. Comme économistes, nous savons que les négociations collectives (et même si elles étaient

<sup>22</sup> Ces syndicats sont CGT, CFDT, FO, CGC et CFTC.

bien plus représentatives que dans le système français) ne sont pas une institution démocratique, car elles excluent les sans emploi : étudiants, retraités, chômeurs, etc. Cette exclusion conduit à la formation d'accord non efficace d'un point de vue économique. A titre d'exemple, nous pensons à la protection excessive des « insiders » en défaveur des « outsiders » aux coûts d'un chômage élevé.

Le gouvernement Sarkozy n'a pas remis en question une telle légitimité, si ce n'est qu'il est actuellement en train de mettre au point une réforme du concept de représentativité, réforme qui aurait dû être prise il y a bien longtemps. Ce phénomène s'incarne par exemple dans l'action des syndicats au moment de la réforme du contrat de travail, qui excluait de fait le parlement dans le processus de rédaction de la loi. En conséquence, la réforme qui est issue de ce processus souffre de deux inconvénients :

- L'étendue de cette réforme est limitée du fait de son biais inévitable en faveur du *qui pro quo* et du *consensus*. En revanche, une majorité parlementaire n'a nul besoin de faire des concessions à une minorité pour mettre en place une réforme.
- Elle ignore les intérêts des individus qui ne sont pas sur le marché du travail, les sans emploi par exemple, comme les intérêts de ceux qui ne sont pas représentés par les organisations qui ont signé l'accord.

Ainsi, la réforme s'est juste attelée à exploiter les marges d'amélioration qui n'étaient pas sujettes à controverse de la part des partenaires sociaux. D'aucun pourrait croire que si le parlement avait mis au point la réforme, la création d'emploi et la compétitivité des entreprises auraient joué un bien plus grand rôle et le bien être des employés actuels l'inverse.

Un autre inconvénient à la prise de décision issue de négociations est qu'elle n'est en rien immune aux renégociations. Les syndicats ont un intérêt stratégique à renégocier parce que (en vertu de l'idée de progrès social, que nous allons aborder prochainement), les concessions qu'elles obtiennent sont bien plus irréversibles que les concessions qu'elles font. Il est bien plus difficile d'abolir un avantage une fois qu'il est considéré comme « acquis » que de modifier des clauses

comme une plus grande liberté contractuelle, ou un plus grand soutien aux chômeurs. Il existe de nombreux précédents. L'accord « PARE » avec les partenaires sociaux a été mis en place par le gouvernement Jospin et il comprenait un encadrement soutenu de la recherche d'emploi des chômeurs en échange d'allocations chômage plus généreuses. La hausse de l'allocation chômage est devenue un acquis social, et la supervision de la recherche d'emploi a été peu à peu abandonnée. Le contrat nouvel embauche (CNE) introduit par le gouvernement Villepin permettait aux entreprises d'embaucher des employés de longue durée à des termes plus avantageux que le CDI. Il a été largement utilisé jusqu'au moment où son abandon a servi de monnaie d'échange lors des accords du 11 janvier 2008. Alors que le CNE n'était pas issu des négociations collectives (il avait été mis en place par le cabinet du premier ministre), son abandon est dû à la pression incessante des syndicats et montre combien les réformes du marché du travail peuvent facilement être abandonnées. Il ne serait pas surprenant de voir que le nouveau CMD aura le même destin.

#### Paradigme 4 : le progrès social

Le paradigme qui avance que le progrès social existe -ce qui signifie en fait plus de redistribution et plus d'assurances sociales- possède une très grande influence en France. Historiquement les mesures redistributives n'ont jamais été remises en question en France. Toute forme de « progrès social » est de ce fait irréversible. Par exemple, on peut établir la liste des mesures de la politique de redistribution française mis en place par la gauche que la droite considère comme « intouchables » :

- Le RMI : le revenu minimum d'insertion qui peut être attribué à tout individu âgé de plus de 25 ans. Cette mesure a été établie en 1988
- La CMU : la couverture maladie universelle accorde une couverture de santé complète pour les individus dont le salaire est au-dessous d'un certain seuil. Cette mesure a été introduite par le gouvernement Jospin à la fin des années 1990.
- La loi SRU : cette mesure oblige toute municipalité de subventionner 20 pourcent du parc immobilier, et de le transformer en logement social, malgré l'inéquité et l'inefficacité d'un tel type de redistribution
- L'impôt sur la fortune : il a été montré que l'ISF

coûte plus qu'il ne rapporte, du fait de l'exode des ménages extrêmement riches qui sont soumis à des taux marginaux d'impositions follement élevés.

A ce jour, ce paradigme n'a pas été remis en cause par le gouvernement Sarkozy malgré les compromis et les contradictions dont il est à l'origine.

Dans le secteur de la réglementation du travail, ce paradigme a poussé à empêcher toute diminution du niveau de protection du travailleur, à la différence des anglo-saxons. En échange, c'est le modèle danois qui a été utilisé: la flexicurité. Ce modèle préconise l'échange, contre une augmentation de l'allocation chômage, d'une diminution de la protection du travailleur, associée à une supervision plus stricte de la recherche d'emploi<sup>23</sup>. Dans le secteur du soutien aux revenus les plus faibles, les contraintes imposées par le modèle du « progrès social » a conduit à la réforme du RSA, dont nous avons déjà parlé. Toute réduction de l'aide financière apportée a été exclue, de telle manière que l'aplanissement du taux marginal d'imposition nécessaire à l'élimination de la trappe à inactivité a été associé à une augmentation des montants redistribués. C'est clairement coûteux pour le contribuable, et la réforme a été hâtivement financée par un nouvel impôt sur les revenus du capital, ce qui est en totale contradiction avec le paquet fiscal, tout en envoyant un signal de confusion au public concernant les objectifs du gouvernement. Aussi, réduire le salaire minimum en échange de l'introduction du RSA n'a pas été considéré, malgré le fait que l'effet sur la création d'emploi d'une telle mesure aurait été important.

#### 4. Conclusion

Le gouvernement actuel a avancé avoir rompu le cordon avec les pratiques de ses prédécesseurs. Cette annonce est validée par le grand nombre de réformes qui ont été introduites en moins de deux ans. Cependant une analyse plus rigoureuse montre peu de nouveautés dans la nature de ces réformes. Elles demeurent incrémentales, complexes, réversibles comme les réformes des gouvernements passés, et elles entrent en contradictions les unes les autres du fait du conflit des différents paradigmes qui les gouvernent. En ce sens le gouvernement actuel a plutôt aggravé le problème parce qu'il a

accru grandement le nombre de réformes. Au final, nous pensons que l'effet sur l'économie sera assez petit.

D'un autre côté, cette stratégie semblent avoir généré des gains politiques en élargissant le champ d'action d'un gouvernement démocratiquement élu, et qui fait face à des conflits d'intérêts. Il est peut être possible que la complexité et le grand nombre des réformes a aidé le gouvernement à les mener à bien en rendant difficile la coordination des opposants pour chaque mesure spécifique<sup>24</sup>. Nous aimerions que le gouvernement utilise ce capital politique nouvellement acquis pour mener à bien un petit nombre de mesures qui visent à réformer en profondeur le pays, et nous souhaiterions qu'il se concentre uniquement sur celles-ci.

La réforme qui porte le plus de promesses est la RGPP : elle permet d'atteindre les meilleurs résultats à long terme. De plus, elle a le mérite d'être à l'abri de l'opposition politique car elle ne possède pas d'implications trop voyantes en termes de redistribution. Comme nous l'avons avancé, il est difficile de l'évaluer. Cependant nous croyons que les mesures annexes de faible envergure ne l'aide en rien, à la fois parce qu'elles utilisent des ressources humaines qui auraient été mieux investies dans la RGPP, et aussi parce qu'elles interfèrent avec elle, par exemple en accroissant artificiellement le besoin de nouvelles unités administratives qui sinon auraient été démantelées ou fusionnées.

Une autre question sans réponse est celle du salaire minimum, qui est devenu un réel fardeau. À cet égard le gouvernement a perdu une opportunité de coupler une réduction du salaire minimum avec la réforme du RSA. D'un point de vue politique, cette mesure aurait été compliquée, mais nombreux auraient été les bénéficiaires. Alors que le RSA en lui-même aurait été plus efficace, la réforme aurait remis en cause l'idée que la redistribution peut avoir des limites, et aurait aidé à éradiquer la trappe à emploi peu qualifié que nous avons abordée dans une section précédente.

<sup>23</sup> Le modèle de flexicurité était le sujet de nombreuses discussions lors du rapport de l'EEAG 2007, et avait conduit à un certain nombre de conclusions : l'épisode du PARE mentionné suggère que la flexicurité peut être problématique voire infaisable en France parce qu'il est difficile d'imposer des sanctions aux chômeurs.

<sup>24</sup> C'est peut être une explication au succès de Sarkozy à la réforme des régimes spéciaux, que le gouvernement Juppé n'avait pas pu mettre en place.

## Bibliographie

- Alesina, A. and A. Drazen (1991), “Why are Stabilizations Delayed?”, *The American Economic Review* 5, 1170–1188.
- Attali, J. (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris : La documentation française, available at: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/RP/084000041/0000.pdf>
- Balassa, B. (1964), “The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal”, *Journal of Political Economy* 72, 584–96.
- Baldwin, R. and P. Krugman (1989), “Persistent Trade Effects of Large Exchange Rate Shocks”, *Quarterly Journal of Economics* 104, 635–54.
- Bertola, G. and A. Ichino (1995), “Crossing the River: A Comparative Perspective on Italian Employment Dynamics”, *Economic Policy* 21, 359–420.
- EEAG (2002), *Report on the European Economy 2002* by the European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo (G. Corsetti, J. Flemming, S. Honkapohja, W. Leibfritz, G. Saint-Paul, H.W. Sinn and X. Vives), February, Munich.
- EEAG (2007), *Report on the European Economy 2007* by the European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo (L. Calmfors, G. Corsetti, M. Devereux, S. Honkapohja, G. Saint-Paul, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm and X. Vives), February, Munich.
- Fontagné, L. and G. Gaulier (2008), *Exportations de la France et de l’Allemagne*, rapport du Conseil d’Analyse Economique, forthcoming, Paris : La Documentation Française.
- French ministry of economy and finance (2007), “le SMIC“, Conférence Emploi – Pouvoir d’achat – 23 Octobre 2007, available at: [http://www.minefe.gouv.fr/directions\\_services/sircom/emploi/conf071023/smic.pdf](http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/sircom/emploi/conf071023/smic.pdf)
- Laroque, G. and B. Salanié, (2000), “non-emploi en France”, *Economie et Statistique* 331, 47–66.
- Murphy, K. M., A. Shleifer and R. W. Vishny (1991), “The Allocation of Talent: Implications for Growth”, *Quarterly Journal of Economics* 106, 503–30.
- Saint-Paul, G. (2002), “Macroeconomic Fluctuations and the Timing of Labour Market Reforms”, CEPR discussion paper 3646.
- Saint-Paul, G. (2003), “Le déclin économique de la France“, *Commentaire* 26/104, 817–831.
- Saint-Paul, G. (2004), “Why are European Countries Diverging in their Unemployment Experience?”, *Journal of Economic Perspectives* 18, 49–68.
- Samuelson, P. (1964), “Theoretical Notes on Trade Problems”, *Review of Economics and Statistics* 23, 145–154.
- Sinn, H.-W. (2005), “The Pathological Export Boom and the Bazaar Effect: How to Solve the German Puzzle”, *World Economy* 29, 1157–175.