

CRISE, QUINQUENNAT II

Jacky Fayolle

Note du CEP

juin 2013

Sommaire

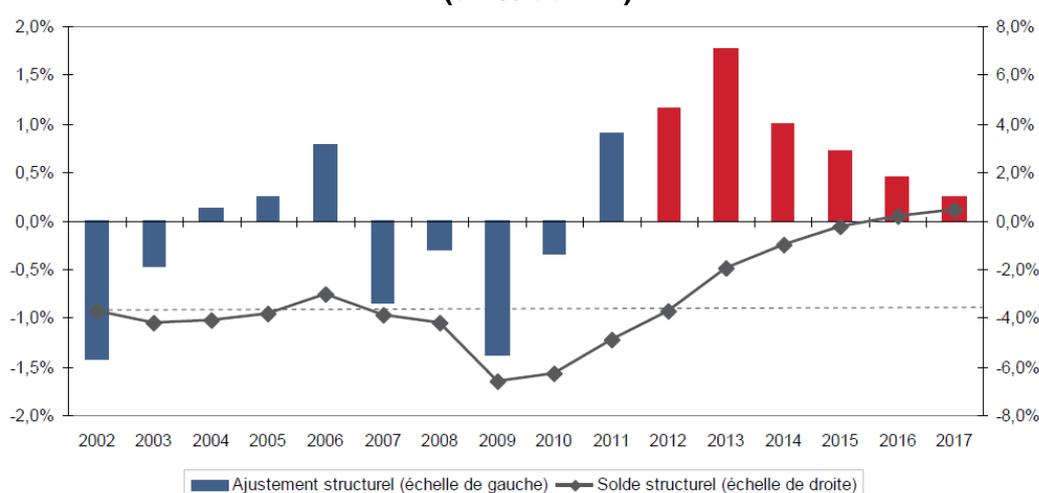
1. Le climat conjoncturel : en route vers la stagnation	2
1.1. <i>Spirale de la défiance</i>	2
1.2. <i>La France, barycentre de la croissance zéro</i>	5
2. Le contexte européen	7
2.1. <i>Un répit financier fragile et partiel.....</i>	7
2.2. <i>Le chantier périlleux de l'Union bancaire.....</i>	10
3. Stabilité et Réforme : couple incertain.....	13
3.1. <i>La longue marche de l'ajustement budgétaire, entre règle et bricolage.....</i>	14
3.2. <i>Réformes françaises et trajectoire de moyen terme.....</i>	17
4. La Sécurisation des parcours professionnels, entre marché du travail et protection sociale.....	19
4.1. <i>Les transformations du salariat.....</i>	19
4.2. <i>Appauvrissement ou enrichissement de la négociation d'entreprise ?.....</i>	22
4.3. <i>Au-delà du paritarisme</i>	23
Conclusion : libérer la demande par l'offre ?	25

CRISE, QUINQUENNAT II

Inauguré alors que les prémices de la crise œuvraient en sourdine, le quinquennat de Nicolas Sarkozy aura été pris à contrepied par son éclatement : les largesses fiscales de l'été 2007 dégénèrent en mauvaise politique keynésienne, alors que l'Etat aurait eu besoin de consolider ses marges de manœuvre pour contrer les menaces naissantes. En 2009, il n'y avait plus guère le choix : il fallait relancer, sauf à courir le danger de dépression. Sous ce premier quinquennat de crise, le gonflement du déficit public structurel est principalement concentré sur deux années : 2007 et 2009 (graphique 1). Comptablement, ces déficits s'additionnent pour propulser la dette publique à la hausse ; économiquement, ils n'ont pas le même sens : au déficit évitable de 2007 s'oppose le déficit nécessaire de 2009. Neutralisée en 2010, l'impulsion budgétaire s'inverse vite et franchement en 2011 : l'ajustement structurel (la réduction du déficit structurel, mesuré hors éléments exceptionnels) prend nettement le dessus. Le basculement vers la rigueur, voire l'austérité, s'intensifie en 2012 et le quinquennat de François Hollande prend le relais. Avec une intention transparente : concentrer le « gros » de la réduction des déficits sur les années 2012 à 2014, puis modérer ensuite l'effort, au fur et à mesure du retour escompté de la croissance, censé garantir le reflux de la dette en proportion du PIB.

Si la direction ainsi donnée au quinquennat en cours paraît, ex ante, plus harmonieuse que les errements du précédent, ses présupposés sont peut-être aussi fragiles que ceux qui fondaient l'impulsion ratée de 2007. Sans avoir prétention à trancher à cet égard, ce texte examine un ensemble de facteurs, conjoncturels, structurels et politiques qui conditionnent ce pari du quinquennat, clairement exposé par le Programme de stabilité et le Programme national de réforme communiqués, mi-avril 2013, par le gouvernement français à la Commission européenne dans le cadre désormais établi du semestre européen¹.

Graphique 1. Solde et ajustement structurels des comptes publics français (en % du PIB)



Source : Une stratégie pour le redressement, Programme de stabilité, Programme national de réforme, <http://www.economie.gouv.fr/programme-stabilite-et-programme-national-de-reforme>

¹ Ces deux documents, ainsi qu'une synthèse et un résumé, sont disponibles sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances : <http://www.economie.gouv.fr/programme-stabilite-et-programme-national-de-reforme>

Le texte revient d'abord sur certains éléments du climat conjoncturel particulier qui concourt à l'enlisement de l'Europe dans la croissance zéro et sur la position singulière de la France à cet égard (section 1). Puis il examine le contexte européen qui interagit avec les évolutions nationales : la fragile stabilisation financière de la zone euro réduit les risques de sa rupture mais n'allège pas automatiquement les contraintes de financement qui affectent les entreprises, tandis que la transition à l'union bancaire est encore à l'état de chantier périlleux (section 2). La transformation des règles multiples et complexes qui organisent désormais la gouvernance budgétaire européenne en trajectoire d'ajustement crédible est ensuite commentée dans le cas français : cette crédibilité dépend de l'impact attendu, mais incertain, des réformes engagées sur les perspectives de croissance, à échéance assez courte (section 3). Enfin, le texte souligne à cet égard le caractère sans doute crucial de la cohérence entre les réformes portant sur le marché du travail et celles de la protection sociale, de telle sorte que la sécurisation des parcours professionnels s'impose comme une voie efficiente et acceptée de réforme de l'Etat-providence, qui consolide positivement les anticipations des ménages comme celles des entreprises (section 4). Le texte conclut sur l'opportunité de faire avancer les réformes, qui, tout en relevant d'une logique d'offre, sont susceptibles, par la nature des redéploiements qu'elles induisent au sein des dépenses privées et publiques, de contribuer à réveiller une demande intérieure aujourd'hui amorphe.

1. Le climat conjoncturel : en route vers la stagnation

1.1. Spirale de la défiance

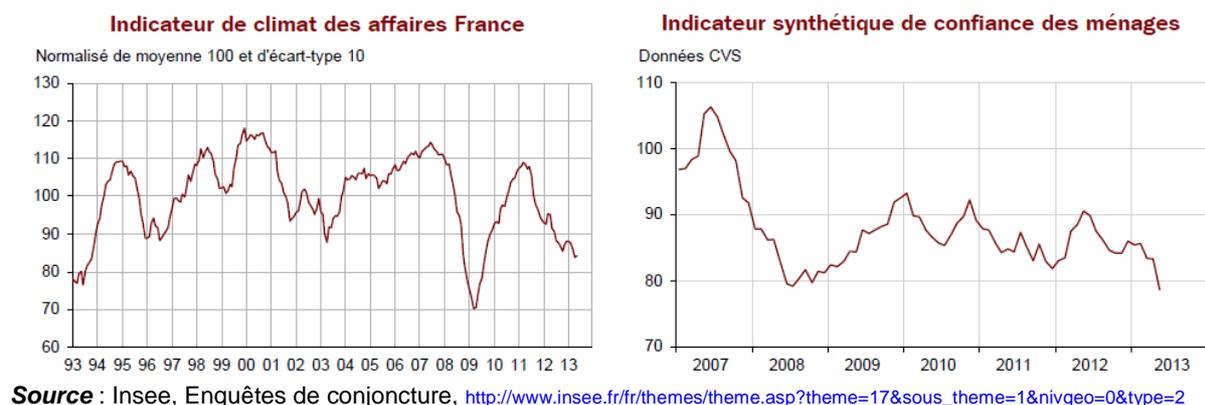
Dans son avant-propos aux « Perspectives de l'économie mondiale » publiées au printemps 2013, Olivier Blanchard, l'économiste en chef du FMI, s'exprime ainsi à propos de la France : « En France, l'activité devrait se contracter en 2013, à cause de l'assainissement budgétaire, de mauvais résultats à l'exportation et d'un manque de confiance ». Il ajoute : « Cela remet peut-être en question la capacité des pays du cœur de la zone euro d'aider les pays de la périphérie, si nécessaire »².

Dans cette double proposition, beaucoup est dit, en peu de mots. Que l'assainissement budgétaire pèse et que les exportations souffrent, aussi bien de la faiblesse de l'environnement européen que d'un manque de compétitivité devenu structurel, ce n'est pas une surprise. Ce qui l'est plus, c'est que, après un an d'exercice du pouvoir par de nouveaux gouvernants, la défiance française se soit aggravée plutôt qu'allégée et que, par de possibles effets externes, elle devienne aussi un problème européen. Le paradoxe est d'autant plus sensible que ces gouvernants avaient misé sur un regain de confiance supposé découler, après la mise en échec de leurs prédécesseurs, d'un exercice du pouvoir se voulant plus ouvert à la prise en compte des aspirations du corps social et prétendant à l'exemplarité éthique.

² Fonds Monétaire International, *Perspectives de l'Economie Mondiale*, Avril 2013, <http://www.imf.org/external/ns/loef/cs.aspx?id=3>

Cette dégradation de la confiance relève d'un processus lourd et multi-dimensionnel. La crédibilité des pouvoirs politiques, quelles que soient leurs orientations, est durement mise à l'épreuve dans les pays développés, et surtout en Europe, par la durée de la crise économique et sociale et ses péripéties à répétition. L'impuissance de l'instance politique exacerbe la sensibilité des citoyens à ses défaillances. Cette tendance générale n'est pas propre à la France, mais celle-ci y ajoute des ingrédients spécifiques.

Graphique 2. Indicateurs de climat (France)



Les indicateurs de confiance tirés des enquêtes d'opinion de l'INSEE auprès des entreprises et des ménages témoignent d'une corrélation manifeste, au premier degré, avec les fluctuations observables de l'activité économique (graphique 2):

- L'indicateur synthétique du climat des affaires ressenti par les dirigeants d'entreprises (tous secteurs) est tombé très bas au cœur de la récession de 2008, puis a connu, en 2009 et 2010, une remontée jusqu'à proximité de ses niveaux d'avant-crise. Il chute de nouveau brutalement à partir de la mi-2011, lorsque l'intensification de la crise financière et politique de la zone euro déprime de nouveau les anticipations et contribue à faire avorter la reprise de l'activité. Si la glissade de l'indicateur ralentit irrégulièrement en 2012, il ne connaît pas de redressement solide. Au début 2013, la tendance, hésitante, est plutôt à un nouvel effritement. Sur ce graphique, il n'est guère possible de discerner un regain de confiance, même transitoire, suscité par le changement gouvernemental de 2012.
- Les ménages n'ont jamais retrouvé, jusqu'à présent, le niveau de confiance qui était le leur avant l'entrée en crise. Ils enregistrent positivement l'impact des mesures de relance en 2009. Ensuite, la confiance devient erratique, autour d'une tendance plate et médiocre. Ce pessimisme fondamental laisse la place à des sautes d'espoir, notamment lorsque, au début 2012, la détente de la crise européenne et la proximité des élections françaises laissent attendre de meilleures perspectives. La retombée est rapide et nette dès le second semestre 2012. Après un répit, elle s'accroît au printemps 2013.

Ces indicateurs, qui se tiennent à proximité de la réalité économique et minorent plutôt l'impact des changements politiques, suggèrent qu'aujourd'hui, l'accumulation des années de crise pèse lourdement sur l'état d'esprit des entreprises et des ménages : « ils n'y croient plus », c'est-à-dire qu'ils intériorisent à leur façon, mais de manière somme toute assez rationnelle, la pesanteur et la durée des processus de désendettement privé et public, sans terme clairement prédéfini. L'enlisement dans la croissance zéro et le redémarrage du chômage de masse sont sources de désarroi populaire aussi bien que gouvernemental. Les convulsions à répétition de la zone euro, jusqu'à l'épisode chypriote, lointain mais stressant, ont mis à mal la croyance dans une voie européenne de sortie solidaire de la crise. L'austérité budgétaire est d'autant plus mal ressentie qu'elle n'est pas vraiment assumée et qu'elle manque d'une mise en perspective convaincante : la raideur de la règle d'or, censée gouverner l'équilibre à moyen terme des finances publiques et transcrite dans le droit français par la loi organique du 17 décembre 2012, a pour pendant le bricolage négocié au jour le jour avec la Commission européenne pour ajuster des programmes successifs de stabilité dont la réalisation échappe à la maîtrise gouvernementale et dont la crédibilité est limitée. Jugés à l'aune de leur impuissance, les gouvernants ne sont plus pardonnés lorsqu'ils faillent. Leur capacité à promouvoir des changements sociétaux, dans une harmonie minimale, s'en trouve enrayée. Les défiances de gauche et de droite, sociales et sociétales, sont distinctes, multiples et contradictoires mais s'agrègent pour handicaper la gouvernabilité du pays.

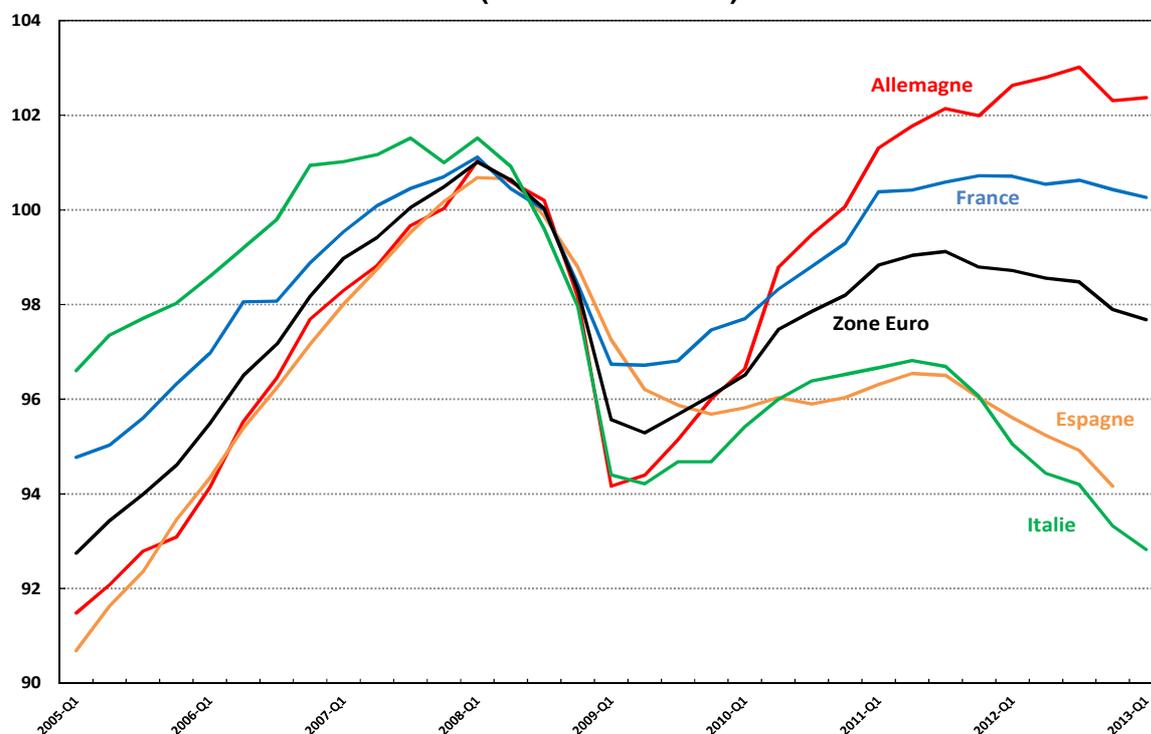
La défiance monopolisant l'avant-scène, l'effort du gouvernement pour faire d'un dialogue social régulier et consistant l'outil de réformes structurelles acceptées passe à l'arrière-plan. Ce dialogue social n'est pourtant pas sans résultats – comme l'accord national interprofessionnel de janvier 2013 qui porte réforme du marché du travail – mais ceux-ci, d'emblée limités par les discordes au sein des camps syndicaux et patronaux, sont encore trop ténus pour changer franchement la donne. Qu'ils soient l'amorçage de changements profonds et acceptés, modifiant favorablement les conditions de la cohésion sociale et de la croissance, n'est pas acquis. Et faute d'amélioration de ces conditions à un horizon tangible, le besoin d'ajustements contraignants, notamment sur le plan budgétaire, finit par s'imposer, afin de garder au moins la confiance des marchés et le bénéfice de taux d'intérêt bas pour contenir le coût de la dette publique. Ce faisant, de vrais changements structurels risquent d'être sans cesse différés par les urgences renouvelées de court terme et par la suite de décisions prises au coup par coup, sur les impôts et les dépenses publiques : la France pourrait connaître des circonstances poussant à des ajustements plus brutaux que ceux qu'elle a connus et handicapant, plus que facilitant, de tels changements. Ainsi, la séquence des hausses d'impôts, depuis le printemps 2012, tient plus d'une dialectique improvisée entre un ensemble de mesures ponctuelles et le contre-lobbying suscité par leur annonce que d'une marche assurée vers une réforme fiscale systémique clairement dessinée.

1.2. La France, barycentre de la croissance zéro

La position de la France est singulière. Dans la crise, elle ne connaît pas l'effondrement économique de l'Europe du sud, mais pas non plus les performances du voisin allemand: elle est proche de la moyenne, médiocre, de la zone euro. Le PIB français reste borné par le niveau atteint à l'aube de la crise (graphique 3).

Dans une étude qui reste d'actualité³, McKinsey produisait une partition pertinente des performances européennes de productivité depuis le milieu des années 1990, comparativement à la référence américaine, et relevait leur divergence, en distinguant l'Europe nordique, qui améliore ses performances de productivité, l'Europe continentale, en stagnation relative, et l'Europe du Sud, en déclin. Sympathiquement, la France était rangée avec l'Allemagne dans l'Europe continentale. Ce classement, justifié au vu des performances intrinsèques élevées de productivité de la France, est néanmoins fragile. En particulier si, dans le cours de la crise, l'économie française, distancée par la qualité des produits allemand et nordiques, se trouve en plus menacée par la baisse prononcée des coûts dans les pays d'Europe du sud. La balance commerciale française reste négative alors qu'elle s'est significativement corrigée dans les pays soumis à un ajustement drastique de leur demande intérieure et de leurs coûts. Garantir et redresser la place de l'économie française suppose de maîtriser les fronts conjoints de la compétitivité-coûts et de la compétitivité hors prix des biens et services échangeables, comme y a incité le rapport Gallois.

**Graphique 3. PIB de la Zone Euro et de certains pays membres
(base 100 en 2008)**



Source : Comptes nationaux trimestriels, Eurostat et BCE

³ *Beyond austerity : a path to economic growth and renewal in Europe*, Mc Kinsey Global Institute, 2011, http://www.mckinsey.com/insights/europe/european_growth_and_renewal_path_to_recovery

Le cas français est spécifique, en même temps qu'il apparaît comme le barycentre du jeu de forces divergentes qui secoue aujourd'hui l'Europe. Le redressement de l'économie française ne peut être envisagé indépendamment des interactions qu'il entretient avec l'ensemble de la dynamique européenne. A défaut, la défaillance française serait lourde d'externalités européennes franchement désagréables. La contrainte de compétitivité et celle de financement interagissent. Dans une situation où le système bancaire est en berne, les entreprises, et spécialement les PME, sont à la merci de leur autofinancement et de leur accès aux marchés pour investir et développer leur activité. La pression concurrentielle sur leurs marges et l'aversion renforcée des investisseurs au risque rationnent en conséquence leur accès aux ressources financières. Le déficit public français est jugé excessif mais la dette publique française, adroitement gérée, bénéficie toujours d'une forte attractivité (pas autant que l'allemande mais bien plus que celle d'autres pays européens) qui en fait encore une valeur-refuge même si elle n'est plus sans risque. Sans croire à la généralité ou à la permanence de l'effet d'éviction par l'endettement public, il peut jouer dans une situation de ce type où l'épargne privée ne s'oriente pas spontanément vers les entreprises. Cette épargne privée est largement absorbée par l'emprunt public et la dépendance à l'apport de capitaux étrangers pour développer l'activité s'accroît en conséquence. Les dernières enquêtes disponibles montrent plutôt à cet égard un déclin relatif de l'attractivité française pour les investissements internationaux, comparativement à d'autres pays européens⁴.

Rarement sans doute, la conjonction des contraintes pesant sur les différents postes de la demande finale aura-t-elle été aussi forte et persistante. En temps « normal », la modération de la demande intérieure détend la sollicitation des capacités productives et libère de l'offre exportable. Aujourd'hui la contrainte de compétitivité limite le bénéfice, pour les exportations, de l'expansion de la demande mondiale, tandis que les contraintes de revenu et de financement sur la consommation privée, sur les dépenses publiques et l'investissement productif se combinent pour bloquer l'expansion de la demande interne. Comme les salaires ont plutôt bien résisté aux années de crise⁵, la marge de manœuvre est faible de ce côté-là : la rigidité des salaires nominaux et réels assure, dans la situation de faible inflation, un matelas de demande incompressible, mais une relance salariale est du coup exclue par le poids des contraintes de compétitivité. Le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages souffre de la chute des emplois et de la hausse des prélèvements obligatoires. Il connaît en 2012 une chute inédite depuis 1984 (-0,9% globalement, -1,5 % par unité de consommation) qui s'accroît en fin d'année, si bien qu'en dépit d'une certaine compression de l'épargne, la consommation privée stagne depuis deux ans⁶. Les hausses d'impôt programmées en 2013 et 2014 maintiendront cette pression sur le pouvoir d'achat.

⁴ *Les Echos* du 5 juin 2013 rend compte des dernières enquêtes de l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII) et du cabinet Ernst et Young.

⁵ Cf. Philippe Askenazy, Antoine Bozio, Cecilia Garcia-Peñalosa, « Dynamique des salaires par temps de crise », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n°5, avril 2013, <http://www.cae.gouv.fr>. Cette résistance des salaires à la crise en France est incontestable, comparativement à nombre d'autres pays européens : voir les données rassemblées par l'Institut Syndical Européen dans l'édition 2013 de *Benchmarking Working Europe*, ETUC-ETUI, <http://www.etui.org/fr/Publications2/Livres/Benchmarking-Working-Europe-2013>

⁶ Il s'agit des chiffres publiés par l'INSEE à la mi-mai 2013 : Anne-Juliette Bessone, Vladimir Passeron, Hélène Soual, *Les comptes de la Nation en 2012, Le PIB stagne, le pouvoir d'achat recule*, INSEE Première, N° 1447, Mai 2013, <http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=17>

Ces contraintes sur les différents postes de la demande interagissent pour contribuer à l'enlisement dans la croissance zéro. L'information conjoncturelle la plus inquiétante à cet égard est fournie par l'enquête de l'INSEE sur l'investissement dans l'industrie qui indique, en avril 2013, que les chefs d'entreprise de l'industrie manufacturière anticipent une baisse de 4 % de leur investissement pour 2013, alors qu'ils prévoyaient encore un investissement stable en valeur au début de l'année (l'industrie automobile est pour beaucoup dans la faiblesse du chiffre mais la révision à la baisse est assez générale). Visiblement, l'anticipation des bénéfices du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) ne suffit pas à impulser l'investissement industriel : il est vrai que ses bénéfices sont très étalés sur un ensemble de branches, ce qui limite son impact sur les activités les plus exposées à la concurrence internationale. Dans les conditions qui prévalent aujourd'hui, ce crédit d'impôt paraît plutôt de l'ordre d'un apport utile de trésorerie permettant aux entreprises de passer un cap difficile – sous réserve de son préfinancement effectif – et de continuer à se désendetter que de celui d'un facteur autonome de relance. De pair avec des effets de substitution du travail au capital liés à la nature de son assiette, il peut contribuer à sauvegarder des emplois menacés, moins aisément à en créer de nouveaux.

Il est difficile de sortir de cette situation par une action unilatérale de relance de postes de la demande, sauf à progresser significativement vers une inflexion conjointe des orientations de politique économique en Europe, qui n'est encore guère tangible, faute d'une entente adéquate, notamment entre l'Allemagne et la France. Le fait que les pays considérés comme vertueux, l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas,... sont désormais touchés par les tendances récessives indique une dégradation générale de la situation économique européenne, sans réaction concertée à la hauteur⁷.

2. Le contexte européen

2.1. Un répit financier fragile et partiel

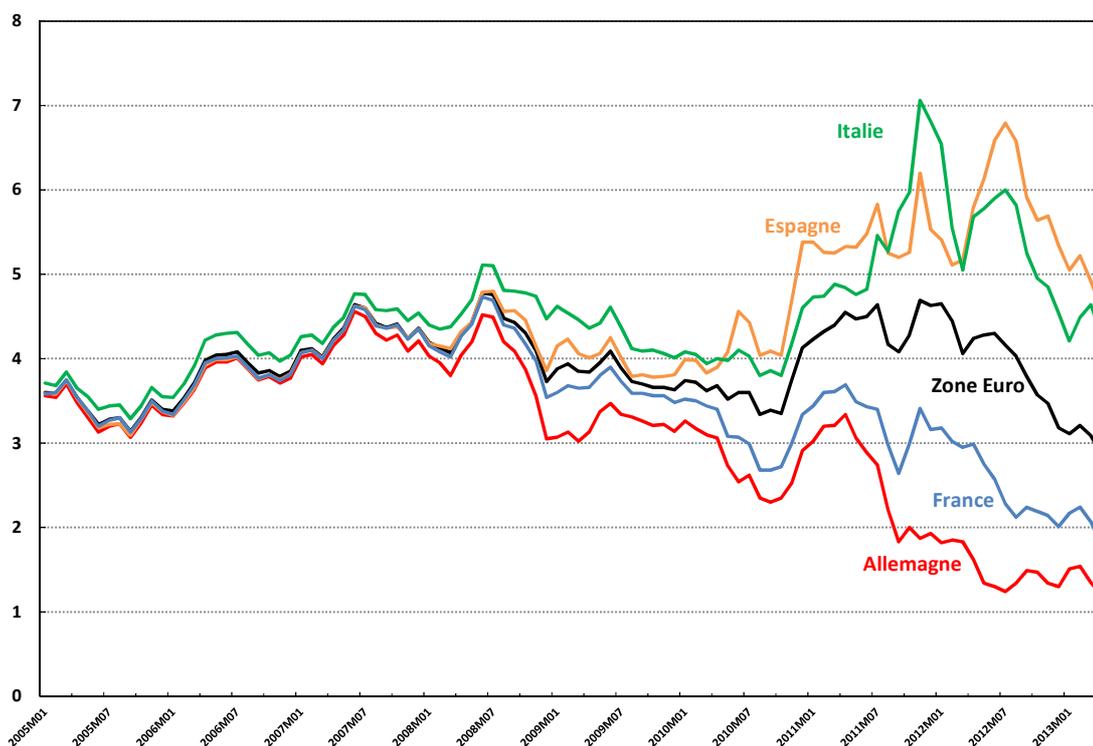
Au printemps 2013, la stabilisation financière de la zone euro est effective mais fragile. Cette accalmie financière permet un recours au marché plus aisé et moins onéreux de la part d'Etats sous pression. Hors la Grèce, les Etats qui ont bénéficié de plans de soutien ont de nouveau accès aux marchés, début 2013, pour se financer dans des conditions plus favorables. Dans un contexte de détente générale sur les marchés, les écarts entre les taux d'intérêt nationaux sur les titres publics à 10 ans sont revenus dans une plage encore large (de l'ordre de 350 points de base pour les quatre grands pays du graphique 4) mais plus raisonnable qu'au paroxysme des tensions, fin 2011 : on peut supputer que ces écarts n'incorporent plus une prime de risque attachée à une probabilité non négligeable de sortie des pays stigmatisés de la zone euro.

Une fois de plus au bord de la sécession grecque à l'été 2012, la zone euro s'en est écartée lorsque le défaut organisé du pays sur sa dette publique est apparu suffisamment crédible : après la décote des titres détenus par des créanciers privés, le rachat de ceux restant dans des mains privées et la prise de relais par les créanciers publics consentant allongement des maturités et réduction des taux d'intérêt paraît constituer un « bricolage »

⁷ Ce qui vaut aux leaders européens cette une de *The Economist*, en date du 25 mai 2013 : *The sleepwalkers, A eurodisaster waiting to happen.*

suffisamment habile pour frayer la voie à un sentier enfin soutenable de résorption de la dette grecque. Mais le drame chypriote est venu rappeler l'impact délétère des dérives bancaires et la lenteur à les traiter résolument, depuis le début de la crise : le traitement infligé à Chypre sonne comme un tardif coup de semonce, indiquant à la fois que l'accès de banques faillibles aux émissions de liquidités de la BCE n'est pas acquis à vie et que la mise en place du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) n'est vraiment pas à comprendre comme un droit inconditionnel à la recapitalisation, qui épargnerait les créanciers fourvoyés. Ce rappel à l'ordre apparaît comme la contrepartie de l'annonce de la BCE, lorsqu'elle a fait part, à l'été 2012, du programme *Outright Monetary Transactions* (OMT) par lequel elle s'engageait à des promesses d'intervention illimitée sur le marché secondaire des titres publics courts (de maturité inférieure à 3 ans), sous réserve de la sollicitation du MES et du respect des conditionnalités par les Etats nécessiteux. Même les experts allemands qui admettent cette intervention de la BCE comme une nécessité face à l'urgence craignent qu'elle ne libère le démon de l'aléa moral en brouillant la frontière entre politique budgétaire et politique monétaire : la BCE serait, d'une façon ou d'une autre, toujours là pour accorder ses indulgences aux Etats prodigues. Il s'agit d'un point-clef : pour ces experts, les méthodes qui ont dû être acceptées, plutôt à contrecœur, pour écarter les écueils de court terme ne peuvent préjuger des principes fondant durablement l'architecture européenne⁸.

Graphique 4. Taux d'intérêt sur les obligations publiques à 10 ans



Source : Eurostat et BCE

⁸ Voir par exemple l'article de deux membres du Conseil Allemand des Experts Economiques, Christoph M. Schmidt et Benjamin Weigert, « A Banking Union for Europe : Part of an Encompassing Long-term Structure, No Short-term Fix », *CESifo Forum*, Volume 13, N°4, Winter 2012, <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/journals/CESifo-Forum.html>

La BCE entend restaurer l'unité de la politique monétaire et de sa transmission sur l'espace européen, afin que les entreprises et les ménages des différents pays bénéficient de la modération de ses taux directeurs. Dans les pays sous pression, l'accès des entreprises, notamment des PME, au crédit bancaire, à des taux raisonnables, reste difficile. Le graphique 5 décrit, depuis le paroxysme de la crise en 2009, l'évolution de l'opinion des entreprises de taille moyenne sur la volonté des banques de leur prêter : parmi les quatre grands pays repris ici, seule l'Allemagne montre un redressement clair de la propension des banques à prêter, telle qu'elle est perçue par les entreprises de taille moyenne. Le fossé se creuse avec les trois autres pays, France incluse, où la situation reste peu favorable aux emprunteurs potentiels : les entreprises françaises ne bénéficient guère de l'effet refuge encore accordé à la dette publique de leur pays, paradoxe à souligner. La Commission européenne souligne explicitement cette restriction de l'offre de crédit dans ses prévisions du printemps 2013 : « Jusqu'à présent, les signes de diminution de la fragmentation financière entre les États membres restent timides, et, dans les économies vulnérables, les entreprises demeurent confrontées à de strictes conditions d'accès au crédit »⁹. Les incertitudes politiques nationales et la pusillanimité de gouvernements déstabilisés constituent un obstacle à la réussite de cet effort de restauration de l'unité de la politique monétaire. Il n'est pas sûr que les gouvernements qui viendraient à en avoir besoin seraient en mesure d'assumer les conditionnalités imposées par un recours au programme OMT¹⁰.

L'accalmie financière est donc fragile et contingente. Elle l'est d'autant plus que l'enlisement de la zone euro dans la croissance zéro et de certains de ses membres dans la récession nourrit les risques de défaillance des emprunteurs privés et de gonflement des créances douteuses. Les prévisions de printemps de la Commission européenne prennent acte de la « longue récession » européenne et de la difficulté à en sortir : elles envisagent une stabilisation de l'activité au cours du premier semestre et le lent retour à une croissance positive au cours du second, ce qui laisserait la récession du PIB encore prévaloir en moyenne annuelle 2013 pour l'ensemble de l'Union (-0,1% après -0,3% en 2012 et, encore plus, en zone euro (-0,4% après -0,6%). La BCE, qui a conscience de cette situation, a réduit en conséquence son taux directeur, début mai 2013, à 0,5%, plancher jusque-là jamais atteint. Elle envisage aussi, ou menace, de faire passer en zone négative le taux payé aux banques qui déposent chez elle leurs liquidités (la facilité de dépôts) afin de les inciter à renouer avec une politique active de prêts. Elle semble aussi escompter de son action le maintien du change de l'euro à un niveau suffisamment modéré pour ne pas entraver davantage la reprise de la zone.

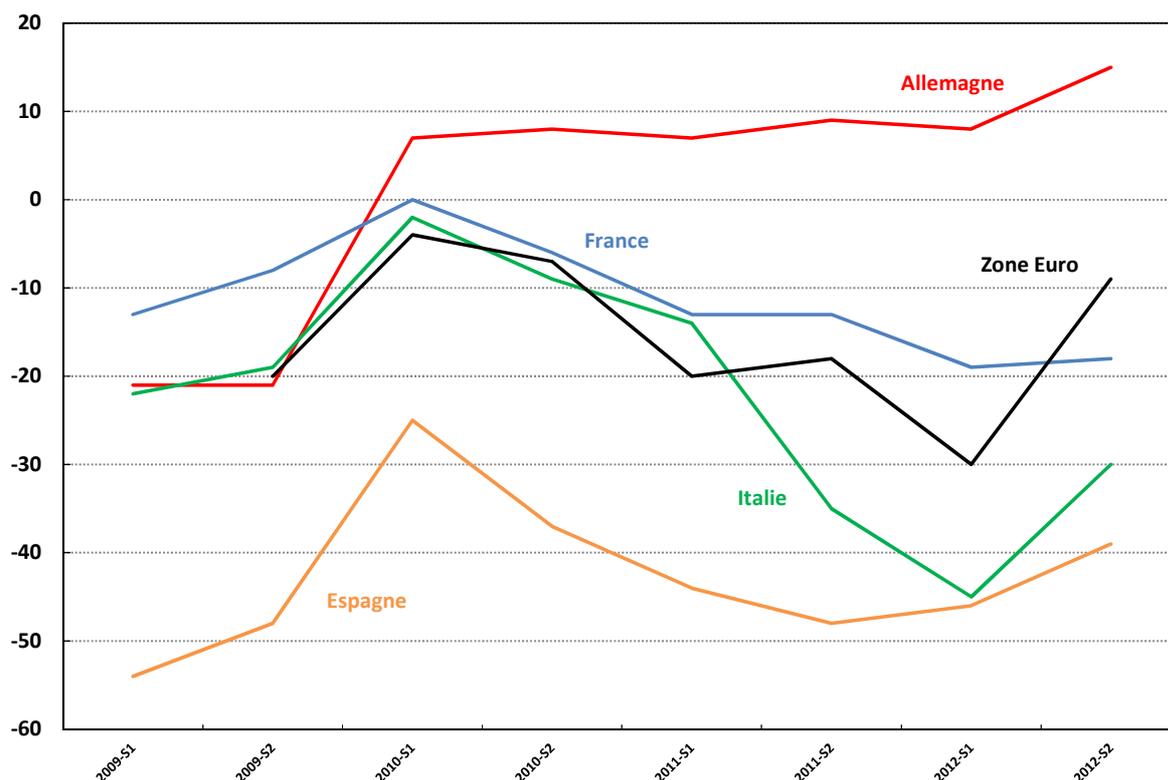
L'action de la BCE a porté ses fruits en éloignant le danger de rupture de la zone euro et en permettant aux États menacés de se réinsérer dans la communauté financière internationale. Elle a aussi montré ses limites en peinant à réduire le coût de l'accès au crédit pour les entreprises, surtout les PME, dans ces mêmes pays : le chaînon bancaire

⁹ Commission Européenne, « Prévisions économiques du printemps 2013: l'économie de l'UE se remet lentement d'une longue récession », *Communiqué de presse*, 3 mai 2013.

¹⁰ Pour faire face à cette difficulté, le Conseil d'Analyse Economique auprès du premier ministre français a proposé d'adjoindre au couple MES-OMT un mécanisme conditionnel d'échange de dette publique nationale contre des obligations garanties par les États membres de la zone euro, qui permettrait un allègement du service de la dette de l'État bénéficiaire. Cf. Patrick Artus, Agnès Bénassy-Quéré, Laurence Boone, Jacques Cailloux, Jacques Delpla, Emmanuel Farhi, Pierre-Olivier Gourinchas, Jean Tirole, Guntram Wolff, « Compléter l'euro », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n°3, avril 2013. Cette proposition paraît aller dans le même sens que celle, formulée antérieurement par le Conseil Allemand des Experts Economiques, de mise en place d'un « Fonds Européen de Rédemption » pour traiter les dettes publiques en excès de 60% du PIB.

reste défaillant et l'impulsion monétaire de la BCE s'y éteint. Ce qui incite à imaginer des procédures de contournement de l'obstacle : au Royaume-Uni, le *Funding for Lending Scheme* a été mis en place pour permettre aux banques de transformer leurs prêts aux PME en collatéraux plus aisément mobilisables quand elles se refinancent ; les gouvernements allemand et espagnol envisagent un fonds commun pour renforcer le financement des PME espagnoles, avec des garanties apportées par des banques publiques des deux pays. En France, la création de la Banque Publique d'Investissement (BPI) va dans le même sens.

Graphique 5. Solde des opinions des entreprises de taille moyenne sur la propension des banques à prêter (% amélioration - % détérioration)



Source : *Survey on the Access to Finance of SMEs*, BCE et Commission européenne, <http://sdw.ecb.europa.eu/browseExplanation.do?node=9138811>

2.2. Le chantier périlleux de l'Union bancaire

Mollement engagées, sans vrai principe directeur, laissées à la discrétion de banquiers encore trop sûrs d'eux-mêmes et de réformes nationales timorées, les restructurations bancaires ne sont pas terminées en Europe. Ces restructurations ont été menées de manière plus résolue aux Etats-Unis, pourtant plus laxistes avec l'application des normes de Bâle 3. La sortie de crise n'est pas un long fleuve tranquille aux Etats-Unis mais bénéficie de l'habituelle résilience cyclique américaine : la restauration des bilans des agents privés est plus avancée que dans la zone euro, avec un désendettement concentré, depuis 2007, sur les ménages et le secteur financier, tandis que le secteur public a pris en charge le soutien à

la reprise¹¹. L'économie européenne subit d'autant plus la contrepartie de cette situation que les actifs des banques européennes, domestiques et trans-frontaliers, s'étaient, au cours des années 2000, très fortement développées en proportion du PIB, comparativement aux Etats-Unis et au Japon¹² : si la croissance réelle n'avait que très modérément bénéficié de cet emballement du moteur financier, elle subit encore plus négativement le serrage de freins intervenu depuis lors.

A l'échelle mondiale, le redressement de la rentabilité des banques est de l'ordre du processus darwinien. Un nombre réduit de grandes banques, notamment américaines, prétend conserver une dimension globale et exercer leur domination à cette échelle, y compris dans les métiers de l'investissement. Celles dont les ambitions ont dû être rabattues se recentrent sur leurs marchés domestiques ou de proximité. Le repli des échanges trans-frontaliers de capitaux, depuis l'entrée en crise et malgré une remontée partielle en 2010, est principalement localisé en Europe ; il s'explique notamment par la « renationalisation » de la gestion des actifs bancaires, de la part de banques européennes qui avaient auparavant considérablement développé leur activité internationale et dont le bilan est aussi obéré par la dégradation du statut des titres publics, jusque-là incarnation de l'actif sans risque¹³. Le Système Européen de Banques Centrales contient cette tendance au fractionnement de l'espace financier européen, en assurant la compensation des balances *Target2* qui soldent les créances et les dettes entre les systèmes bancaires nationaux au sein de la zone euro : ces balances sont désormais largement polarisées entre pays excédentaires et déficitaires, même si cette polarisation s'est quelque peu réduite en 2013 sous l'influence de la correction des comptes courants dans les pays en déficit¹⁴. En attendant l'assainissement définitif du secteur bancaire, l'intermédiation financière internationale est affaiblie, spécialement au sein de l'Union européenne, et la déflation de crédit guette, notamment en Europe du sud. Pour les perspectives de printemps du FMI, « dans la zone euro, une chaîne de réaction positive et soutenue entre l'activité et le crédit semble encore une perspective lointaine ».

Le projet d'Union bancaire est censé parer au fractionnement de l'espace financier européen et à l'effet de résonance entre crises bancaire et publique. Mais il comporte plusieurs étapes, interdépendantes, dont seule aujourd'hui la première (la supervision bancaire unifiée ou *Single Supervisory Mechanism*, à horizon de mars 2014) est acquise dans son principe. Les étapes logiquement consécutives de la résolution des crises bancaires et de l'assurance harmonisée des dépôts sont sur l'agenda. Mais, comme elles sont lourdes d'implications budgétaires et juridiques, elles ne seront pas de tout repos...

¹¹ Cf. Jean Pisani-Ferry, Sébastien Jean, Helmut Nauschild, Masahiro Kawai, He Fan, Yung Chul Park, *Deleveraging and Global Growth. A call for coordinated macroeconomic policies*, Asia Europe Economic Forum Conference, 21-22 January 2013, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/778-deleveraging-and-global-growth/>

¹² Cf. Michiel J. Bijlsma, Gijsbert T.J. Zwart, « The changing landscape of financial markets in Europe, the United States and Japan », *Bruegel Working Paper*, 2013, March 2013, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/774-the-changing-landscape-of-financial-markets-in-europe-the-united-states-and-japan/>

¹³ Cf. Susan Lund, Toos Daruvala, Richard Dobbs, Philipp Härle, Ju-Hon Kwek, Ricardo Falcon, *Financial globalization : Retreat or reset ?*, McKinsey Global Institute, Global capital markets 2013, March 2013, http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization

¹⁴ La zone euro a perfectionné en 2008 son système de paiement qui organise la compensation des règlements réciproques au sein du système bancaire de la zone (système dénommé *Target2*, après *Target1* inauguré en même temps que la zone euro (*Target* comme *Trans-european Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*). Pour un état des lieux des controverses suscitées par la polarisation des balances *Target2*, voir : Jacky Fayolle, « Une union monétaire en trompe-l'œil », *La vie des idées*, 7 septembre 2012, <http://www.laviedesidees.fr/Une-Union-monetaire-en-trompe-l.html>. L'Institut CESifo, qui a lancé ces controverses, vient de publier une synthèse sous la plume d'un économiste de la BCE : Philippine Cour-Thimann, « Target Balances and the Crisis in the Euro Area », *CESifo Forum*, Volume 14, Special Issue, <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/journals/CESifo-Forum.html>

Savoir si elles nécessitent, ou non, une nouvelle adaptation des traités européens est controversé. Des experts allemands ouverts à l'Union bancaire considèrent que l'architecture de long terme de cette union, pour être viable, ne doit pas être contaminée par les méthodes retenues pour juguler la crise à court terme : les traités devraient donc être complétés par des clauses permettant de traiter la défaillance souveraine d'un pays, éventuellement causée par son système bancaire ; et que ce soit dans la transition à l'Union bancaire ou dans son architecture définitive, l'équilibrage de la solidarité et de la discipline, « l'alignement de la responsabilité et du contrôle », est un principe infrangible¹⁵.

Le MES pourra en principe recapitaliser directement les banques, sous réserve de la mise en place de la supervision unifiée. Ce principe ne suffit pas à lever toutes les ambiguïtés qui affectent encore la régulation bancaire à venir. Pour certains dirigeants européens, pas seulement allemands, il est hors de question que le MES soit mobilisé pour couvrir les pertes bancaires accumulées au fil du temps, exonérant ainsi les gouvernements nationaux et les créanciers privés de leurs responsabilités. Le traitement communautaire de la crise chypriote vaut piqure de rappel contre l'aléa moral: le MES ne sera pas là pour opérer des recapitalisations inconditionnelles qui soldent à bon compte les défaillances bancaires héritées de longues années de dérives. S'il intervient dans l'avenir pour recapitaliser des banques en difficulté, ce sera dans le cadre d'une stricte conditionnalité et pour des opérations nouvellement engagées. Dans cette optique, le MES ne sera pas un substitut à des restructurations plus franches du secteur bancaire. Pour le groupe d'économistes du CAE auteur de la note « Compléter l'euro », l'intervention du MES ne devrait avoir lieu, en dernier recours, qu'en cas de problème systémique ; et un audit préalable et exhaustif du secteur bancaire, dans chaque pays de la zone euro est souhaitable pour permettre, d'ici le début 2014, la clarification et la conduite des restructurations nécessaires. Pour les experts allemands, l'Union bancaire n'a pas vocation à solder en douceur les problèmes préexistants et non réglés des systèmes bancaires nationaux : avant que les banques puissent prétendre à une licence européenne dans le cadre de cette union bancaire, il faudra que le ménage soit fait au niveau national.

Dans ses *Perspectives de l'Economie Mondiale* du printemps 2013, le FMI explore, par rapport à son scénario central, un scénario pessimiste dans lequel la baisse de confiance s'intensifie et déprime l'investissement et un scénario optimiste dans lequel « le mécanisme de surveillance unique est mis en place plus vite que prévu et le Mécanisme Européen de Stabilité est en mesure plus tôt que prévu de recapitaliser les banques ». Dans ce scénario sympathique, les performances de croissance du cœur comme de la périphérie de la zone euro s'en trouvent significativement rehaussées à partir de 2014.

La nature des changements recouverts par ce scénario reste floue cependant, car les controverses non tranchées abondent, comme l'indiquent les débats sur l'Union bancaire européenne. La pression bâloise s'est relâchée, notamment sur les ratios de liquidité, afin d'éviter un excès de durcissement des règles prudentielles au mauvais moment et un repli

¹⁵ Cf. Christoph M. Schmidt et Benjamin Weigert, art. cit.: "... in each problem field the solution needs to align liability and control at the same level of action to be sustainable. Specifically, while national responsibility and control does seem to constitute a promising approach for fiscal policy, aligning responsibility and control in a European-wide banking union appears to be the best recipe for constructing a stable long-term framework for financial markets". Ce principe d'alignement de la responsabilité et du contrôle est donc une version *hard* du principe de subsidiarité.

brutal de l'effet de levier (*deleveraging*) aggravant les tendances récessives¹⁶. Les interventions de la BCE redonnent à certains titres publics, qui viennent gonfler les actifs bancaires, une couleur de (pseudo-)actif sans risque, doté d'un rendement faible. La grande banque universelle n'est pas tout à fait morte : les timidités de la réforme bancaire française révèlent l'hésitation entre l'attachement aux synergies supposées protectrices entre différentes activités de la banque et la crainte du retour d'effets de levier exagérément porteurs de risques, transférés en dernier instance aux contribuables.

3. Stabilité et Réforme : couple incertain

Les dispositifs étendus et approfondis de prévention et de correction des déséquilibres budgétaires et macroéconomiques nationaux (la mise en œuvre du semestre européen et des régulations dénommées *six pack* et *two pack*) donnent à la Commission européenne un rôle renforcé dans les procédures de recommandations et de sanctions en direction des Etats. Les accords inter-gouvernementaux entre Etats volontaires formalisent une gouvernance plus intrusive dans les politiques et les systèmes socio-économiques nationaux, depuis le *Pacte pour l'euro plus* du printemps 2011 jusqu'au *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM*, qui énonce la règle d'or budgétaire à incorporer dans le droit national et les critères de déficit structurel et de dette publique à respecter à moyen terme. Cette architecture institutionnelle manifeste une complexité croissante, politique et juridique. Cette complexité suscite des risques d'incohérences compliquant l'application des dispositifs. Elle suscite aussi la circonspection des instances constitutionnelles nationales (de Karlsruhe à Lisbonne) et une appropriation toujours plus difficile par les citoyens européens.

Sur la base du rapport dit des quatre présidents (juin 2012), la feuille de route « Vers une authentique Union Economique et Monétaire » a été adoptée par le Conseil européen de décembre 2012. Elle envisage trois cadres intégrés (financier, via l'union bancaire ; budgétaire ; en matière de politique économique), sous contrôle d'une légitimité et d'une responsabilité démocratiques renforcées. Une ouverture est esquissée en direction des *Eurobonds*, dans le cadre de contrats de compétitivité et de croissance engageant les Etats et sous l'hypothèse d'une autorité budgétaire de la zone euro. L'inspiration fédéraliste témoigne d'un effort d'équilibre entre les dimensions solidaire et disciplinaire de la poursuite de l'intégration européenne. Mais cette sortie fédéraliste par le haut de la crise de gouvernance européenne est de l'ordre du trou de souris, compte tenu de l'état actuel des opinions publiques et des gouvernements nationaux¹⁷ : s'engager effectivement dans cette voie est plus exigeant que l'invocation répétée d'un gouvernement économique européen, comme aiment à le faire les autorités françaises et comme le principe en est désormais accepté par la chancellerie allemande, car elle suppose l'entente réelle sur des modes de fonctionnement qui ne seront pas neutres pour l'exercice de la souveraineté nationale. Le Conseil européen de juin 2013 devrait préciser la démarche, en prenant en compte les

¹⁶ Pour un exposé didactique sur la contrainte que peut exercer, sur l'accumulation du capital, l'interaction des ratios de fonds propres et de liquidité s'imposant aux banques avec les choix d'allocation des épargnants, voir Anton Brender, Florence Pisani et Emile Gagna, *La crise des dettes souveraines*, La Découverte, Collection Repères, 2012.

¹⁷ La note citée du CAE, « Compléter l'euro », prône une avancée résolue et rapide vers l'union bancaire et l'intégration de la gouvernance budgétaire, qui rejoint à bien des égards l'esprit de la feuille de route.

avancées alors acquises vers l'union bancaire. Ce qu'on peut attendre d'un accord franco-allemand désormais affiché, c'est de donner une véritable substance à cette démarche.

3.1. La longue marche de l'ajustement budgétaire, entre règle et bricolage

Si on prend au mot les exigences communautaires formalisées dans les textes multiples qui organisent la gouvernance budgétaire, la juxtaposition des critères budgétaires à respecter soulève la délicate question de leur cohérence temporelle et de leur compatibilité avec les évolutions économiques qui peuvent être raisonnablement attendues. Il faut en effet combiner dans le temps :

- Un déficit public inférieur à 3% du PIB (sauf circonstances atténuantes).
- Après la sortie de la procédure pour déficit courant excessif, une résorption du déficit structurel (malaisé à définir et fuyant, puisque indexé sur des perspectives de croissance potentielle par nature révisables) d'au moins 0,5 % du PIB par an. Le volet préventif des textes communautaires incite à piloter cette poursuite de l'ajustement par une croissance du volume des dépenses publiques (nettes des charges d'intérêt, des dépenses conjoncturelles d'indemnisation du chômage et des mesures fiscales nouvelles) suffisamment inférieure à la croissance de référence envisagée pour le PIB : les chiffrages de la Commission et des gouvernements pour cette croissance de référence peuvent différer.
- A moyen terme, un déficit public structurel inférieur à 0,5% du PIB.
- Une réduction de 1/20ème par an de l'écart entre le niveau effectif de dette et la cible (une dette publique au plus égale à 60% du PIB). Pour les pays qui, comme la France, étaient en procédure de déficit excessif fin 2011, un délai de grâce de trois ans est consenti entre le terme de cette procédure et l'engagement effectif dans le respect de la règle portant sur la dette, tout en s'y préparant.

Dire, comme le suggèrent parfois certains responsables politiques, que l'ajustement sera atteint dès la réalisation des objectifs de déficit public courant, est aller vite en besogne. C'est une « longue marche » d'ajustement budgétaire persévérant qui est à assumer, si les textes européens adoptés sont pris au sérieux. Nul doute qu'ils le soient par la chancelière et le gouvernement allemands, ce qui n'est sans doute pas pour rien dans les tensions franco-allemandes.

Les prévisions du FMI d'octobre 2012 attendaient la survenue des pics du ratio dette publique / PIB entre 2013 et 2015 pour la plupart des pays européens (pour la France, 90,8% en 2014), compte tenu des ajustements budgétaires en cours et de la croissance attendue. Pour l'Allemagne, le pic aurait déjà été atteint en 2010, à 83,5%. Pour l'Espagne (et le Japon), il ne serait pas encore atteint d'ici 2016. Le repli des perspectives de croissance est susceptible de repousser la date du pic et d'allonger la durée de la période d'ajustement à envisager. Les prévisions de la Commission européenne du printemps 2013 le suggèrent. Dans le cas de la France, la dette publique brute atteindrait 96,2% du PIB en 2014, horizon de la prévision, après 94% en 2013 et 90,2% en 2012.

Au voisinage du seuil fatidique de 3% du PIB pour le déficit public courant, et la fatigue aidant, l'effort de résorption de ce déficit se relâche. Dans les prévisions de printemps de la Commission, le déficit public de la zone euro, passé par un pic de 6,4% en 2009, est ramené à 3,7% en 2012 puis 2,9% en 2013 et 2,8% en 2014, à supposer inchangées les politiques déjà annoncées. La séquence pour la France est 7,5% en 2009, 4,8% en 2012, 3,9% en 2013 et... 4,2% en 2014. Ce profil prévisionnel de la Commission est, pour la France, une situation d'entre-deux qui n'est pas confortable : soit l'ajustement du déficit public avance résolument, avec le pari que le bénéfice – la confiance des marchés et l'accès pérenne à des taux bon marché – en soit suffisamment tangible pour favoriser la reprise ultérieure ; soit on mise sur la progressivité de l'ajustement et sur la continuité de la croissance pour consolider cet ajustement. Mais si on n'a ni l'un, ni l'autre, c'est l'entrée en zone de danger, caractérisée par l'anémie durable de la croissance et la persistance des déficits, poussant le ratio de dette à la hausse sans limite prédéfinie. En accordant un répit de deux ans à la France pour atteindre, à horizon 2015, le seuil de 3% (comme elle a aussi accordé des reports de un à trois ans à d'autres pays, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne,...), la Commission infléchit ses arbitrages en faveur de la seconde option, celle qui mise sur la sauvegarde d'une croissance significative. La séquence des objectifs de déficit nominal en proportion du PIB deviendrait 3,9% en 2013, 3,6% en 2014, 2,8% en 2015. Cet allongement n'est pas un cadeau : pour que cette séquence soit respectée même en cas « d'une éventuelle détérioration tendancielle du solde structurel », « des mesures discrétionnaires de plus de 1% du PIB seraient nécessaires en 2014 et en 2015 »¹⁸.

Ces arbitrages restent cependant plus le produit des circonstances que d'une stratégie cohérente et assumée. La stratégie commune de croissance permettant de crédibiliser un cheminement compatible avec les engagements collectifs de la gouvernance européenne – enchaîner le respect des normes de déficit courant et la progression vers la cible de dette – fait aujourd'hui défaut : la stratégie *Europe 2020* de la Commission, forte de bonnes intentions, et l'initiative de croissance du Conseil de juin 2012 ne sont pas vraiment à la hauteur ; la négociation difficile sur la programmation 2014-2020 du budget communautaire est révélatrice de la carence collective. Les inévitables marchandages circonstanciels entre Commission et gouvernements sur les ajustements réellement praticables dans les conditions de croissance dégradée ou de récession prennent le dessus au cours du semestre européen qui s'achève.

Cet assouplissement ne change pas le fait, bien illustré par les *Perspectives du FMI* du printemps 2013, que, comparativement à la moyenne des récessions antérieures (1975, 1982, 1993), le repli des dépenses publiques, une fois passé le bref effort de relance, est une différence majeure et rejetée sur la seule politique monétaire le soutien à l'activité : les actifs de la BCE ont considérablement gonflé en proportion du PIB de la zone euro, sans mesure par rapport aux sorties de récession antérieures et plus qu'aux Etats-Unis dans la période récente : le déséquilibre du policy mix européen « surexpose » la politique monétaire. Celle-ci garantit aujourd'hui l'accès des Etats à des émissions dont les taux sont contenus mais il est douteux que cette accommodation monétaire persiste indéfiniment.

¹⁸ Commission Européenne, *Recommandation de Recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de à la situation de déficit public excessif en France*, COM(2013) 384 final, 29 mai 2013.
http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

L'adoption par les Etats de la zone euro de la règle d'or budgétaire fait du solde structurel des finances publiques un indicateur central. Dans une période de croissance potentielle stabilisée et mesurée de manière assez consensuelle (ce qui ne va pourtant pas tout à fait de soi), cet indicateur peut être considéré comme relativement aisé à chiffrer. Il n'en est pas de même lorsque les perspectives à venir de croissance potentielle sont très incertaines et que la fourchette envisageable, entre la croissance zéro et le retour à un rythme de 2 à 2,5% l'an, s'élargit. Le législateur français en est d'ailleurs conscient, au vu de certains attendus de la loi organique du 17 décembre 2012 qui transcrit la règle d'or dans le droit français¹⁹.

Il est symptomatique que le *Fiscal Monitor* du FMI insiste tout autant, sinon plus, sur le contrôle du déficit primaire, dont l'objectivité comptable et économique est plus simple puisqu'il exclut du déficit le paiement des intérêts, directement observable par une honnête comptabilité publique²⁰. La dynamique de la dette ne dépend, en effet, pour des conditions initiales données, que de la chronique du déficit primaire et de l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance : si ce dernier s'affaiblit, les implications en sont immédiatement perceptibles pour la chronique de déficit primaire permettant de ramener la dette en direction de sa cible. On peut certes combiner les deux notions de déficit primaire (hors paiement d'intérêts) et de déficit structurel (hors effets de la conjoncture) pour calculer un « déficit structurel primaire » qui est le concept théorique le plus affiné. Mais ça ne règle pas la difficulté qu'en situation d'incertitude fondamentale sur les perspectives de croissance potentielle, le déficit structurel est fondamentalement un concept fuyant. Il a certes l'avantage de laisser la porte ouverte à tous les marchandages.

Le solde primaire n'est guère mis en avant dans l'argumentaire du programme de stabilité communiqué par le gouvernement français à la Commission en avril 2013. Il est bien sûr présent dans les tableaux statistiques. Un excédent primaire serait atteint dès 2015 dans la prévision gouvernementale et s'élèverait à 2,1% du PIB en 2017. Il permet de faire diminuer la dette, compte tenu de la croissance nominale et des taux d'intérêt envisagés. Le programme de stabilité indique même, dans une comparaison avec les analyses de la soutenabilité budgétaire par les services de la Commission, qui prennent en compte l'impact à long terme du vieillissement démographique sur les dépenses publiques, que le solde structurel primaire serait alors largement suffisant pour dégager des marges de manœuvre significatives, face aux dépenses impliquées par ce vieillissement²¹. Cet avis est bien sûr

¹⁹ L'article 5 de la loi indique ainsi : « Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :... Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ». L'article 7 ajoute : « Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques ».

²⁰ « Plusieurs pays avancés sont désormais proches, à environ un point de pourcentage près, de l'excédent primaire qui, s'il se maintenait, ramènerait leurs ratios d'endettement à 60 % du PIB d'ici 2030. Mais même maintenir ces excédents pourrait être difficile dans la durée... Parvenir à dégager et à entretenir dans la durée des excédents primaires suffisamment importants sera certes difficile, mais il n'y a pas de raccourcis possibles... Le degré d'ajustement budgétaire que nécessite chaque pays avancé dépend des conditions de départ, des objectifs visés en dernière analyse et des conditions macroéconomiques qui prévaudront dans l'intervalle. Mais pour faire baisser rapidement les ratios d'endettement, il sera essentiel de maintenir le différentiel le plus faible possible entre le taux d'intérêt de la dette publique et le taux de croissance économique » (extraits du résumé du *Fiscal Monitor* du FMI, avril 2013, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/fm/2013/01/pdf/fmexsf.pdf>)

²¹ « Le solde structurel primaire, qui atteindrait 3,3% du PIB en 2017, serait supérieur de 2,2 points au solde primaire stabilisant la dette à long terme, ce qui permettrait de réduire la dette à moyen terme, et ainsi de dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer la progression des dépenses liées au vieillissement de la population après 2017 ». p.66, *Programme de stabilité 2013-2017*, République Française, Avril 2013.

conditionné par les hypothèses de taux de croissance et d'intérêt, mais la discussion sur le solde primaire est à cet égard plus transparente que celle sur le solde structurel.

3.2. Réformes françaises et trajectoire de moyen terme

Le gouvernement français s'efforce d'affirmer, dans les Programmes de stabilité et de réforme transmis à la Commission européenne, la crédibilité de l'option de compatibilité entre la progressivité de l'ajustement budgétaire et la continuité de la croissance retrouvée. Le Programme national de réforme affirme la volonté « d'ancrer solidement les anticipations collectives sur une trajectoire structurelle de moyen terme, afin de redonner confiance aux acteurs et de maintenir les conditions de financement les plus avantageuses »²². La clef de voûte en est l'attente du retour à une croissance du PIB de 2%, de 2015 à 2017, après les deux « années zéro » 2012 et 2013 puis le redémarrage escompté en 2014 et amorcé dès le second semestre 2013 : cette attente incorpore une hypothèse de rattrapage partiel des manques à gagner accumulés dans les dernières années par rapport à une croissance potentielle estimée de l'ordre de 1,5% l'an. Elle suppose aussi que l'environnement mondial soit porteur et que les ménages modèrent leur effort d'épargne. Le gouvernement argumente cette perspective en mettant en avant le séquençage de son action :

1– Une action résolue de résorption du déficit public structurel (près de 4 points de PIB sur les trois années 2012 à 2014), progressivement réorientée vers les économies de dépenses (70% de l'effort structurel en 2014, ramené à 1% de PIB), après la correction immédiate par la hausse des prélèvements en 2012-2013. Référence est faite à certaines études récentes sur l'impact des consolidations budgétaires pour justifier, plus a posteriori qu'ex ante, ce déroulement. A partir de 2015, le rapprochement de l'équilibre (un excédent structurel apparaîtrait dès 2016 tandis que le déficit public courant ne serait plus que de 0,7% du PIB en 2017) permettrait d'engager un léger repli du taux de prélèvement obligatoires. La capacité à respecter les normes de dépenses publiques et sociales votées dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, adoptée fin 2012, apparaît décisive pour garantir ce sentier. De 2015 à 2017, le volume des dépenses publiques ne croîtrait plus que faiblement (+0,4% par an), avec une décroissance, déjà engagée en 2013, dans le cas des dépenses de l'Etat, gelées en valeur (hors charge de la dette et pensions). Beaucoup est attendu d'une évaluation exhaustive des politiques publiques sur la période 2013-2017, dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique (MAP)²³. Il découlera aussi de cette rigueur programmée des contraintes fortes pour l'équilibrage des régimes de sécurité sociale, ce qui passe par un agenda de réformes et de négociations difficiles (plafond abaissé du quotient familial, nouvelle réforme des retraites, renégociation de la convention d'indemnisation du chômage). Rien n'est acquis d'avance.

2– L'engagement de réformes structurelles significatives, censées faire sentir assez rapidement leurs effets sur la croissance, au travers de la restauration de la compétitivité et de la capacité de création d'emplois. Ces réformes, à des degrés d'avancement différents, couvrent un large front. Chacune d'elles peut être créditée, ex ante, d'un impact positif sur la croissance et l'emploi, mais dont l'ampleur potentielle est incertaine et controversée. La

²² p.8, *Programme National de Réforme*, République Française, avril 2013.

²³ Cf. Nicolas Fleury, *Note d'actualité : évaluations programmées des politiques publiques par le Cimap*, Centre Etudes & Prospective du Groupe ALPHA, mai 2013, <http://www.groupe-alpha.com/data/document/mai-2013-evaluations-programmees-par-cimap.pdf>

fermeté et la qualité de la mise en œuvre pèseront lourd tandis que l'effet de synergie, entre ces réformes sectorielles, n'est pas acquis : ainsi, la réindustrialisation devrait, en principe, bénéficier à la fois des réformes portant sur le marché du travail, le financement, la politique de filières, mais le redressement de l'attractivité de la France comme territoire industriel reste à démontrer. Des axes majeurs se détachent:

- Baisse du coût du travail via le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE), financé à parité par des économies de dépenses publiques et la hausse de la TVA. Le gouvernement en attend une création de 300000 emplois. Une évaluation circonspecte de l'ensemble des enchaînements macro-économiques par l'OFCE réduit de moitié cette espérance, sur la base de la combinaison entre un effet revenu défavorable, lié au financement de la mesure, un effet compétitivité modérément favorable et un effet dominant de substitution du travail au capital²⁴. L'effet compétitivité, pourtant justification majeure de la mesure, est freiné par la dispersion du CICE sur l'ensemble des branches. Pour la Commission européenne, dès lors que l'objectif assumé est la baisse du coût du travail, la coupe est à moitié pleine : « Le CICE ne comble que la moitié de l'écart de coin fiscal pesant sur le travail au niveau du salaire médian en France par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE »²⁵. La Commission recommande d'exclure toute hausse de cotisations sociales dans les réformes à venir, afin de ne pas annuler le bénéfice du CICE.
- Amélioration du fonctionnement du marché du travail via la transcription légale de l'Accord National Interprofessionnel de janvier 2013, ainsi que par des mesures complémentaires (contrats de génération, emplois d'avenir, Plan stratégique « Pôle emploi 2015 », différenciant l'offre de services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises afin d'accompagner au plus près les appariements).
- Réforme du financement de l'économie : création de la BPI, qui a vocation à rationaliser les dispositifs existants et à mutualiser les moyens publics pour accompagner financièrement les entreprises et projets éligibles ; loi de séparation et de régulation des activités bancaires cantonnant les activités de marché sans lien avec le service aux clients ; réforme annoncée de la fiscalité de l'épargne, afin de renforcer le financement en fonds propres des entreprises.
- Politiques sectorielles : politique industrielle centrée sur la structuration de filières établies et d'avenir, orientation en harmonie avec celle que prônent des acteurs sociaux²⁶ ; plan d'investissement pour le logement, permettant de contrer l'inflation immobilière qui distord l'allocation de l'épargne et obère le pouvoir d'achat.

Le Programme national de réformes décline ces orientations, en insistant sur l'effort de conciliation de la justice sociale et de l'efficacité économique dans les réformes avancées.

²⁴ Cf. Mathieu Plane, « Evaluation de l'impact économique du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi » (CICE), *Revue de l'OFCE*, N° 126, 2013, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/6-126.pdf>

²⁵ Commission Européenne, *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2017*, COM(2013) 360, 29 mai 2013, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

²⁶ Fin mai 2013, des organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et syndicales (CFDT, CFE-CGC, CFTC) rendent public un rapport commun intitulé « Réinventer la croissance, agir ensemble pour une dynamique économique », centré notamment sur l'identification de secteurs et de filières porteurs de croissance.

Fidèle à sa méthode²⁷, le gouvernement aborde la deuxième année de son mandat en préparant la seconde édition de la conférence sociale, les 20 et 21 juin 2013, qui mettra au menu du dialogue avec les partenaires sociaux les nouvelles réformes de la formation professionnelle et des retraites, l'emploi dans les filières d'avenir, l'articulation entre les dispositifs d'assurance-chômage et ceux de solidarité nationale, la santé au travail, l'Europe sociale. De fait, aussi bien les échéances du redressement des comptes publics que l'agenda du dialogue social mettent en avant les enjeux de la protection sociale et de son financement (sur lequel doit rapporter le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, déjà auteur d'un premier état des lieux à l'automne 2012²⁸).

Pour le gouvernement, le gros des efforts budgétaires aura été fait de 2012 à 2014 et les réformes engagées auront un impact assez rapide. La Commission européenne est visiblement très circonspecte à l'égard de la précision et de la solidité des engagements budgétaires du gouvernement français permettant de crédibiliser le sentier annoncé de déficit public. Elle l'est aussi à l'égard de la profondeur et de l'agenda des réformes engagées et de leur impact sur les dépenses publiques et sociales. Elle exprime ouvertement cette circonspection dans ses recommandations formulées fin mai 2013. Entre la prévision gouvernementale pour ce déficit en 2014 (2,9% du PIB) et celle de la Commission (4,2%), il y a un écart que les différences d'hypothèses techniques ne suffisent pas à expliquer. Même à hypothèse similaire de politique inchangée (excluant des mesures récentes ou annoncées), la prévision gouvernementale n'envisage pour 2014 qu'un déficit public de 3,5% du PIB²⁹. La cible finalement recommandée par la Commission (3,6%) s'efforce de mettre tout le monde d'accord, en coupant la poire en deux. Mais ça ne suffit pas à clarifier les conditions de sa réalisation.

4. La Sécurisation des parcours professionnels, entre marché du travail et protection sociale

4.1. Les transformations du salariat.

L'accord national interprofessionnel (ANI) conclu le 11 janvier 2013 entre le patronat et une partie des confédérations syndicales représentatives est souvent commenté comme une avancée à la fois réelle et timide vers une flexicurité « à la scandinave ». Par rapport aux modèles originaux (pluriels au demeurant et plus larges que les seuls pays nordiques, si on inclut un pays comme l'Autriche) qui ont inspiré initialement la référence à la flexicurité, c'est une version affadie de cette dernière qui a été diffusée par le tamis de la boîte à idées communautaire, sous l'impulsion de la commission Barroso depuis le milieu des années 2000 : il s'agit de viser un donnant-donnant plus ou moins équilibré entre les degrés de liberté offerts aux entreprises pour s'ajuster en souplesse et les droits ouverts aux salariés, la composition exacte du menu variant au gré des rapports de force. La version authentique ambitionne une sécurisation des transitions professionnelles, qui améliore la qualité des

²⁷ Pour une description et des éléments d'évaluation de cette méthode, voir : Claire Blondet, Antoine Rémond, *Vers un nouveau pacte social ?*, Note du Centre Études & Prospective du Groupe ALPHA, Janvier 2013, http://www.groupe-alpha.com/data/document/note-pacte-social_janvier-2013-definitive.pdf

²⁸ *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, 31 octobre 2012.

²⁹ Cf. Tableau 3 p.16, *Programme de stabilité 2013-2017*, République Française, Avril 2013.

situations professionnelles vécues par les personnes : c'est une vision dynamique, dont la crédibilité rend les salariés plus réceptifs à la nécessité d'ajustements de court terme ; si un salarié anticipe sérieusement qu'il peut accéder à une situation meilleure sans craindre le déclassement, il sera évidemment plus ouvert à la mobilité³⁰.

Dans les comparaisons intra-européennes menées depuis le début des années 2000, la France apparaît mal placée en termes de qualité des transitions professionnelles (passage du chômage à l'emploi, du CDD au CDI, d'un emploi de qualité médiocre à un emploi meilleur)³¹. Non pas que les bonnes transitions soient inexistantes, mais leur accès est de plus en plus inégalitaire entre les salariés bien intégrés dans le marché interne d'une grande entreprise, qui disposent de perspectives de carrière et qui peuvent envisager positivement une mobilité externe, et les salariés bien moins qualifiés, qui subissent prioritairement les processus d'externalisation et échappent aux protections collectives. Les disparités de situation et de vulnérabilité deviennent des différences quasi-statutaires qui se pérennisent et rigidifient la mobilité sociale. Elles se dessinent tôt, dès l'entrée dans la vie active, en fonction des cursus scolaires (les décrocheurs sont mal partis) et de facteurs circonstanciels (ce n'est pas de bon augure pour la suite d'arriver par malchance sur le marché du travail une mauvaise année). En particulier, le problème des NEET (*Not in Employment, Education or Training*, c'est à-dire les jeunes qui ne sont ni en situation d'éducation ou de formation, ni en emploi) s'aggrave sur les années de crise en France, et dans d'autres pays européens, mais pas en Allemagne³². Les inégalités inter-générationnelles peuvent aller de pair avec l'augmentation du dualisme intra-générationnel qui différencie tôt et durablement les trajectoires d'une même génération³³. L'évolution du système français de relations professionnelles vers une décentralisation inégalitaire joue son rôle dans cette évolution : dans un contexte de chômage persistant, les conditions locales du marché du travail font sentir leur poids, à l'encontre du rôle antérieur des conventions collectives qui diffusaient les acquis salariaux et homogénéisaient ainsi la condition salariale au sein d'une branche.

Cette évolution dualiste du marché du travail interfère avec un phénomène relevé plus récemment, d'abord aux Etats-Unis mais désormais reconnu en Europe : la polarisation des emplois et des salaires au détriment des emplois de qualification intermédiaire (typiquement l'ouvrier qualifié masculin de l'industrie manufacturière). En raison de cette polarisation, la hausse des rendements de l'éducation ne produit pas un simple accroissement linéaire des inégalités, en fonction du niveau éducatif atteint ; elle peut être associée à un remodelage plus complexe de la structure des emplois et des rémunérations, comportant un déclassement relatif des qualifications de niveau intermédiaire, comparativement aux emplois très qualifiés mais aussi à des emplois élémentaires dans des activités de services

³⁰ La nuance oblige à dire que, la Commission européenne n'étant pas un monde uniforme, la sensibilité à une version exigeante de la flexicurité est présente en son sein : elle publie ainsi en 2010 une note de discussion intitulée *Making Transitions Pay*, très influencée par l'approche des marchés transitionnels, qui donnera ensuite la substance d'une « opinion » du comité de l'emploi du Conseil de l'Union Européenne : *Making transitions pay - EMCO Opinion*, Council of the European Union, 7 October 2010, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=fr&moreDocuments=yes>

³¹ La Commission européenne le rappelle crûment dans ses recommandations de réforme : « La probabilité de passer d'un emploi temporaire à un emploi permanent n'était que de 10,6% en 2010, contre 25,9% en moyenne dans l'UE », Commission Européenne, *op.cit.*, COM(2013) 360, 29 mai 2013.

³² Cf. le rapport 2013 de l'institut CESifo sur l'économie européenne, *The European Economic Group at CESifo Report on the European Economy 2013*. Voir le chapitre 3, *Labour Market Reforms and Youth employment*, http://www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/EEAG-Report/Archive/EEAG_Report_2013/eeag_2013_report.html

³³ Les travaux de Malik Koubi, à l'INSEE, concilient les dimensions inter- et intra-générationnelles : "Les trajectoires professionnelles : une analyse par cohorte" et "Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000", *Economie et Statistique*, n°369-370, 2004.

objets d'une demande accrue. Ce sont les emplois de nature routinière, qu'ils soient à dominante manuelle ou cognitive, qui souffrent le plus des transformations technologiques et concurrentielles : relativement bien payés jusqu'alors, ils s'avèrent particulièrement vulnérables face à ces transformations³⁴. Les détenteurs de ces emplois sont menacés de chute dans la précarité en cas de choc négatif sur leur branche ou leur entreprise.

Ces évolutions – dualisation et polarisation – structurent l'espace des transitions professionnelles possibles. Cet espace n'est pas de l'ordre du milieu gazeux homogène, où les molécules se déplacent de manière aléatoire. Il est structuré par des clivages qui fractionnent le salariat : certains sont tôt enfermés dans des trajectoires précaires prédéterminées ; d'autres sont menacés en cours de route d'une chute irréversible dans la précarité. Au total la diffusion de la précarité dans le salariat est plus large et profonde que ce que laisse croire la seule proportion instantanée des emplois à durée déterminée dans l'emploi total³⁵. L'ANI de janvier 2013 introduit à cet égard un ensemble de dispositions contribuant à l'amélioration potentielle des transitions professionnelles et à la levée des blocages susceptibles de les affecter. La réalisation de ces promesses est conditionnée par la réalité de l'environnement contractuel et législatif qui, au-delà de la transposition légale de l'accord, donnera vie à ces dispositions³⁶. La flexibilisation du contrat de travail individuel, en gestation dans l'ANI, n'a pas le même sens selon que le salarié peut compter, ou non, sur des « droits assurantiels »³⁷ (en matière d'indemnisation, d'orientation, de formation, etc...) relevant conjointement de responsabilités privées et publiques (l'entreprise, la branche, les collectivités territoriales, l'Etat). L'impact à venir de l'ANI et de ses suites sera notamment conditionné par deux évolutions majeures : le destin de la négociation d'entreprise ; l'avancée vers une gestion tripartite du changement social (ou multi-partite, si l'on veut insister sur la pluralité de l'acteur public lui-même).

³⁴ Un rapport récent de la Fondation Européenne de Dublin pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail fait un point complet sur la tendance à la polarisation des marchés du travail européens, pays par pays. Il montre que cette tendance s'accroît avec la crise. La France n'y échappe pas. Cf. John Hurley, Enrique Fernandez-Macias, Donald Storrie, *Employment polarisation and job quality in the crisis : European Jobs Monitor 2013*, Eurofound, Dublin, 2013. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13041.htm>

³⁵ Voir, pour une analyse récente sur la diffusion de la précarité, le rapport de la Fondation Terra Nova, publié sous la direction de Philippe Askenazy et Rokhaya Diallo, *Face à la précarisation de l'emploi, construire des droits pour tous*, Avril 2013, www.tnova.fr

³⁶ L'extension des complémentaires santé et des droits rechargeables à l'indemnisation du chômage peuvent constituer un facteur de sécurisation supplémentaire de salariés vulnérables ; la combinaison du compte personnel de formation, de l'articulation de la GPEC avec les plans de formation, de la mobilité volontaire sécurisée, du conseil en évolution professionnelle peut représenter le passage d'un seuil dans l'accompagnement des transitions professionnelles via l'accès à l'orientation et à la formation ; la conjonction de la taxation des CDD courts et de la négociation d'une meilleure protection des intérimaires peuvent freiner la dualisation du marché du travail. Mais les spécialistes de chacun de ces domaines ne manquent pas de mettre en avant les risques d'effets pervers (des PME handicapées par le coût des complémentaires santé et des clauses de désignation de ces complémentaires plutôt anti-concurrentielles), l'incertitude sur les ressources (l'effectivité des droits rechargeables est dépendant de la renégociation de la convention UNEDIC), les inerties institutionnelles (celle de la gouvernance et du financement du système de formation continue), le report éventuel des CDD vers l'intérim. Sur ce dernier point, voir Claire Blondet, *La taxation des CDD : une arme (très) légère pour lutter contre la précarité de l'emploi*, Centre Etudes & Prospective du Groupe ALPHA, avril 2013, http://www.groupe-alpha.com/data/document/billet-cep_avril-2013.pdf

³⁷ Pour reprendre l'approche proposée par le rapport de la Fondation Terra Nova, *Sécurisation des parcours professionnels : pour un compromis social ambitieux*, Décembre 2012, www.tnova.fr

4.2. Appauvrissement ou enrichissement de la négociation d'entreprise ?

Face aux dispositions contribuant à une meilleure sécurisation, encore largement virtuelle, des transitions professionnelles, le patronat va disposer d'une gamme juridiquement clarifiée d'outils pour gérer en souplesse la diversité des opérations de restructuration : réorganisations internes avec mobilité sans réduction d'effectifs ni de salaires ; accords conjoncturels de maintien dans l'emploi, pouvant induire des licenciements pour lesquels l'entreprise est dispensée des obligations attachées aux licenciements économiques collectifs ; plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) avec délais strictement préfixés, soumis à accord majoritaire ou homologation administrative. Ce menu à la carte peut entériner le mouvement vers une pratique de la « restructuration permanente », sur laquelle la prise des salariés et de leurs représentants sera faible. S'il débouche sur des restructurations annoncées et gérées brutalement, avec une forme de « chantage » à la fermeture ou à la délocalisation, ce ne sera guère compatible avec la sécurisation des transitions professionnelles. La contre-tendance repose sur une association plus dense et précoce des salariés à l'anticipation des mutations qu'affrontent les entreprises. La participation de représentants des salariés au conseil d'administration des grandes entreprises est un pas limité en ce sens (encore bien loin de la co-détermination qui favorise une maîtrise mieux partagée de ces mutations en Allemagne). L'ANI pourrait être complété à cet égard par le renforcement des incitations au respect d'obligations d'anticipation partagée et de négociation sur l'évolution des métiers et des compétences : le cadre législatif de la Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences (GPEC), comme « méta-accord » encadrant les négociations plus spécialisées et la gestion individualisée des ressources humaines³⁸, et l'homologation administrative des PSE pourraient évoluer en ce sens.

Un contenu plus substantiel de la négociation d'entreprise, qui ne cloisonne pas les différents domaines (salaires, carrières, formation, mobilité...) et qui bénéficie de l'implication des partenaires syndicaux serait un antidote à la tentation de l'usage opportuniste de l'accord par le patronat. Les conditions, côté syndicats – des syndicats, forts, unis et respectés – n'en sont pas vraiment réunies : c'est pourtant un ingrédient majeur des modèles nordiques. La difficulté à articuler l'anticipation des changements productifs et la gestion prévisionnelle des emplois au sein d'un dialogue social préventif et décentralisé, sur un espace pertinent (la branche, le groupe et ses sous-traitants, le bassin d'emploi...) est récurrente. L'ANI peut constituer une ouverture intéressante si la flexibilité supplémentaire des ajustements productifs qu'il offre aux entreprises s'accompagne d'une association effective des représentants des salariés aux choix stratégiques. La « base de données unique » destinée à fournir aux institutions représentatives du personnel (IRP) la bonne information au bon moment relève d'une intention louable: il reste sans doute beaucoup à faire pour en faire un outil pleinement pertinent et cohérent, régulièrement actualisé et pleinement appropriable par les IRP. L'examen de l'usage productif du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi consenti aux entreprises, dans le cadre du pacte adopté par le

³⁸ La GPEC est plutôt mal nommée : « Préventive » ou « Prospective » serait plus adapté pour le P de l'acronyme. Pour un état des lieux de la GPEC, sur la base d'une enquête de terrain, voir : Mathieu Malaquin, Amaury Grimand, Ewan Oiry, « GPEC : de la loi aux pratiques », *La Lettre du CEP*, n°11 Centre Etudes & Prospective du Groupe ALPHA, n°11, novembre 2012, <http://www.groupe-alpha.com/data/document/lettre-cep-11-gpec-loi-aux-pratiques.pdf>

gouvernement à l'automne, pourrait constituer un pertinent exercice d'apprentissage pour progresser en cette direction.

4.3. Au-delà du paritarisme

La sécurisation des transitions professionnelle en appelle, si on se réfère au(x) modèle(s) nordique(s), à une véritable gestion tripartite, qui coordonne et équilibre les responsabilités exercées par les entreprises, les acteurs sociaux et les collectivités publiques. Cette dimension tripartite est nécessaire à la meilleure inclusion, dans l'activité professionnelle, des personnes situées à l'écart du marché du travail standard, sans que les modes de gestion paritaire soient toujours suffisamment attentifs à cette inclusion. Cette clarification des responsabilités gagne à être mise en œuvre à une échelle décentralisée, qui construise la sécurisation sur des échelles territoriales pertinentes pour l'accompagnement des mobilités professionnelles et géographiques.

L'ambition de sécurisation des parcours professionnels « à la française » (SPP) est confrontée à une contradiction majeure. L'Etat-providence a sécurisé historiquement la condition salariale, face aux risques, professionnels et personnels, pouvant l'affecter. Cet Etat-providence est aujourd'hui sous pression, notamment lorsque son inspiration d'origine est de type « bismarckien » et qu'elle lie directement les droits à la protection, ainsi que leur financement, à l'emploi et à sa rémunération. En économie ouverte, plongée dans la mondialisation, la perte de compétitivité des emplois, obérés par des charges sociales pesant trop exclusivement sur eux, mine l'Etat providence. Le défi soulevé par l'ambition de la SPP est de démontrer qu'elle ouvre la voie à des formes de protection plus efficaces et/ou moins coûteuses : si les dispositifs de SPP permettent de reclasser plus vite et plus efficacement les chômeurs en emploi, elle économise sur l'indemnisation du chômage³⁹.

De quels outils faut-il doter les salariés et de quelle ingénierie équiper le marché du travail pour augmenter la probabilité de transition réussie ou de retour durable à l'emploi ? La recherche de l'équilibre convenable entre les contraintes et les incitations, sur les entreprises, les opérateurs et les individus est un processus en cours, dont l'ANI constitue une étape qui ne préjuge pas d'emblée de la cohérence finale. L'accompagnement des mobilités individuelles repose sur une ingénierie collective qui articule les normes, les dispositifs, les financements. Cette ingénierie doit à la fois traiter équitablement les individus (en fonction de leur parcours passé et envisagé plus que de leur statut) et s'adapter à leur profil spécifique (par exemple leur distance à l'emploi, qui ne sera pas la même pour un ayant-droit au RSA et un cadre passé par une rupture conventionnelle). La conciliation entre l'ingénierie collective et la liberté individuelle, repose sur la capacité d'appropriation des dispositifs par les individus (et l'aptitude des dispositifs à se laisser approprier). On pourrait, à cet égard, envisager d'ouvrir l'accès au contrat de sécurisation professionnelle à d'autres personnes que les seuls licenciés économiques, s'il est vrai que le CSP peut être qualifié de

³⁹ Le croisement des dispositions de l'ANI avec les enjeux de financement de la protection sociale est à cet égard décisif. Le rapport du Haut Conseil de financement de la protection sociale, *Etat des lieux du financement de la protection sociale en France*, 31 octobre 2012, montre un changement de nature tendanciel (passage d'un système dégressif à un système progressif de cotisations sociales, diversification des ressources vers la fiscalité, poids accru des organismes complémentaires), sans qu'il s'agisse vraiment d'une évolution maîtrisée : elle s'est plutôt imposée au gré des circonstances économiques et politiques, et sous la pression des contraintes.

« GPS des transitions professionnelles », permettant au bénéficiaire de se forger un véritable projet professionnel personnalisé rehaussant son employabilité⁴⁰.

La Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), pour prendre un autre exemple, est aussi un bon test : elle est censée permettre l'amélioration de l'employabilité par une reconnaissance dûment certifiée des compétences acquises par expérience professionnelle. L'individu fait de sa biographie un argument de son parcours professionnel. Le bilan d'une décennie de VAE en France est honorable mais les limites actuelles de l'exercice sont aussi tangibles, faute sans doute d'une incorporation suffisante à la négociation collective en matière de GPEC et de formation. C'est un champ exploré activement à l'échelle européenne, sous le vocable quelque peu abscons de validation des acquis de la formation non formelle et informelle⁴¹. C'est une voie pour inclure dans le mouvement cumulatif de reconnaissance et d'élévation des compétences au long de la vie ceux qui, faute d'un bon départ, sont les plus vulnérables : salariés sans diplômes, demandeurs d'emploi peu qualifiés, jeunes décrocheurs. La reconnaissance des savoirs professionnels effectivement mobilisés, y compris dans les emplois considérés comme élémentaires, peut ouvrir la porte de formations complémentaires et d'une mobilité ascendante. En ce sens l'articulation de la reconnaissance des compétences et de la formation professionnelle continue est un domaine clef de progrès pour la SPP mais soulève toutes les questions associées à la médiocre efficacité présente de la formation continue : l'obligation de payer plus que de faire qui s'impose aux entreprises est en échec pour faire de l'accès à la formation continue un droit effectivement universel⁴².

A l'heure d'une vision moins spécialisée des destins professionnels, plus ouverte aux mobilités, l'employabilité et sa reconnaissance salariale donnent davantage de poids à la pluralité des compétences dont une personne est dotée. Bien sûr, l'ensemble des transformations affectant les marchés du travail – en particulier sa précarisation – interfèrent avec la valorisation des compétences, jusqu'à éventuellement l'inhiber. Il n'est pas aisé de faire la part entre les tendances inégalitaires sur le marché du travail (les moins qualifiés sont souvent les plus précaires et les moins bien payés) et les mouvements de reclassement / déclassement des qualifications qui bouleversent les hiérarchies antérieures du salariat. Les nouvelles modalités de la protection sociale sont à imaginer pour permettre aux personnes de faire face à ces changements, qui créent aléas et incertitudes là où l'ordre salarial et le déterminisme professionnel s'imposaient auparavant.

⁴⁰ Voir le dossier sur le CSP et l'interview de Philippe Dole, responsable du programme CSP jusqu'au 31 octobre 2012, dans *Débat Formation*, revue de l'AFPA, n°16, Décembre 2012-Janvier 2013.

⁴¹ Cf. Renaud Damesin, Jacky Fayolle, Nicolas Fleury, Mathieu Malaquin, « Emploi, compétences et formation en Europe », *La Lettre du CEP*, n°12, Centre Etudes & Prospective du Groupe ALPHA, février 2013.
<http://www.groupe-alpha.com/data/document/lettre-cep-12--emplois-competences-formation-europe.pdf>

⁴² « Malgré les réformes engagées en 2009, le taux de participation des adultes aux actions d'apprentissage tout au long de la vie en France (5,7% en 2012, adultes peu qualifiés : 2,5%) est inférieur à la moyenne de l'Union européenne », Commission Européenne, *op.cit.*, COM(2013) 360, 29 mai 2013.

Conclusion : libérer la demande par l'offre ?

Dans les années 1980, la théorie du déséquilibre a formalisé la distinction entre les situations de chômage classique – s'expliquant par l'insuffisance de rentabilité du capital – et de chômage keynésien – s'expliquant par l'insuffisance de la demande effective ; dans les années 1990, la relance de l'analyse des cycles a théorisé la distinction entre chocs d'offre et chocs de demande impulsant le cycle d'une économie nationale. Ces distinctions analytiques sont utiles mais leur portée est limitée dans un monde dont la dynamique amène à assouplir l'opposition parfois cultivée sur un mode scolastique entre politiques d'offre et de demande. Pour une économie ouverte de taille moyenne comme la France, ses difficultés de compétitivité l'empêchent de bénéficier pleinement de l'expansion de la demande effective en provenance des pays émergents tandis que le rééquilibrage budgétaire concourt à l'étouffement de la demande interne, sans impact décisif pour l'instant sur les ressorts de compétitivité. Tous les moteurs tournant au ralenti, la stagnation attend au coin de la rue.

Il est aujourd'hui difficile de garantir l'impact favorable, à horizon du quinquennat en cours, des réformes engagées sur le redressement de la croissance : l'effet systémique de ces réformes, au travers de leurs synergies réciproques, ne va pas de soi. Sans prétendre lever l'incertitude à cet égard, on suggérera que la situation actuelle de croissance zéro incite à avancer rapidement dans la mise en œuvre de mesures qui puissent dégager des ressorts de demande, à dépenses publiques données, tout en préparant l'avenir :

- Des redéploiements opportuns de dépenses publiques et sociales, en faveur d'une franche priorité aux investissements matériels et immatériels sources de croissance future et porteurs de demande. C'est bien ce qu'on peut attendre de l'évaluation systématique des politiques publiques annoncée sur la période 2013 à 2017. Outre l'impact multiplicateur récessif des politiques d'austérité augmenté par leur simultanéité dans un grand nombre de pays avancés, leur mise en œuvre aveugle manque de capacité discriminante entre des dépenses qui ne sont pas équivalentes à long terme⁴³.
- Des mises en cause de rentes de situation et de logiques inflationnistes sectorielles qui absorbent aujourd'hui à l'excès des ressources privées et publiques. Le cas le plus flagrant est celui du logement, dont les prix d'achat exercent une contrainte croissante sur le pouvoir d'achat mobilisable des ménages et sont paradoxalement soutenus par des dispositifs publics onéreux⁴⁴. L'organisation des secteurs et professions réglementés, ainsi que celle du commerce, de l'énergie et du transport ferroviaire font l'objet d'un appel général à la baisse des barrières à l'entrée de la part de la Commission européenne, dans ses recommandations de réforme. Si son argumentaire a l'allure d'une profession de foi libérale sans nuances, l'engagement,

⁴³ Dans un encadré des *Perspectives de l'Economie Mondiale* publiées par le FMI en octobre 2012, Olivier Blanchard et Michael Leigh, économistes du FMI, reconnaissent que les multiplicateurs utilisés sur la base des données antérieures à la crise (des multiplicateurs de l'ordre de 0,5, prévoyant une baisse de 0,5 % du PIB pour un ajustement budgétaire de 1% du PIB) doivent être sérieusement revalorisés sur la base de l'expérience des années de crise (ils seraient plutôt dans une fourchette de 0,9 à 1,7). L'ouvrage de David Stuckler et Sanjay Basu, *The Body Economic : Why Austerity Kills*, Basic Books, 2013, alerte, au travers d'observations et de mesures précises, sur les dégâts humains et économiques causés par l'application indiscriminée des politiques d'austérité aux dépenses de santé, dans un secteur où la demande sociale comme le progrès technique sont particulièrement dynamiques.

⁴⁴ Cf. l'analyse et les propositions produites par Alain Trannoy et Etienne Wasmer, « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n°2, février 2013.

au cas par cas, dans des réformes concurrentielles favorables au pouvoir d'achat des consommateurs devrait être mené résolument dès lors que le bilan des coûts et bénéfiques en apparaît favorable⁴⁵.

- La libération de facteurs inhibant la création d'emplois, notamment en faveur des jeunes, dont la propension à consommer leurs revenus est évidemment élevée. Une proportion trop importante de ceux-ci est aujourd'hui hors circuit : ni en éducation ou en formation, ni en emploi. Il ne s'agit pas tant de les absorber à coût minimal dans des dispositifs transitoires que d'activer leur engagement en vue d'une insertion professionnelle effective⁴⁶. En concordance avec la démarche engagée au niveau européen, le projet de « garantie jeunes », visant à assurer aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation, ainsi qu'un soutien financier, va en ce sens-là. Fin mai 2013 les gouvernements allemand et français annoncent des initiatives communes afin d'encourager la formation des jeunes par la mobilité et l'alternance et la création d'emplois en leur direction par l'appui financier aux PME.

Ce dernier axe participe de la montée en puissance de la sécurisation des parcours professionnels, qui ne devrait exclure personne, à commencer par ceux qui ont bien du mal à amorcer ces parcours. Le redémarrage du chômage de masse et ses ramifications, sous la forme d'itinéraires personnels durablement marqués par la précarité, contribuent à l'extinction de la demande intérieure : les dernières enquêtes de l'INSEE auprès des ménages en témoignent explicitement. L'avancée dans des réformes cohérentes qui construisent progressivement un tel cadre de sécurisation serait un facteur majeur de levée de ces incertitudes stérilisatrices pour la vie et les projets des personnes. En l'occurrence, le « donnant-donnant » n'est pas tant à promouvoir entre les salariés et les entreprises qu'entre les individus et eux-mêmes, sur un mode dynamique : la mobilité individuelle, entre emplois et contrats de travail, progressera lorsque les garanties collectives conciliant cette mobilité avec l'espérance fondée d'une progression professionnelle seront au rendez-vous.

⁴⁵ Ce qui suppose rigueur et transparence dans l'établissement de ces bilans : l'ouverture du marché de la téléphonie mobile à un nouvel opérateur n'est pas un exemple à cet égard, au vu des polémiques auxquelles il a donné lieu.

⁴⁶ Les succès, à court terme, des contrats aidés à destination des jeunes, ont probablement aidé à la diffusion et à l'installation du « précarariat » jeune : cf. Philippe Askenazy, *Les décennies aveugles*, Le Seuil, 2011. Des pistes de réforme des politiques en direction des jeunes peu qualifiés sont explorées par Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Klaus F. Zimmermann, « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n°4, avril 2013.