

Lutter contre le chômage de masse en Europe

Henri Sterdyniak, Emmanuel Fourmann, Frédéric Lerais, Henri Delessy, Frédéric Busson

▶ **To cite this version:**

Henri Sterdyniak, Emmanuel Fourmann, Frédéric Lerais, Henri Delessy, Frédéric Busson. Lutter contre le chômage de masse en Europe. Revue de l'OFCE, 1994, 48, pp.177 - 236. 10.3406/ofce.1994.1358 . hal-03458186

HAL Id: hal-03458186

https://sciencespo.hal.science/hal-03458186

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lutter contre le chômage de masse en Europe [1]

Henri Sterdyniak, Emmanuel Fourmann, Frédéric Lerais

OFCE

Henri Delessy, Frédéric Busson

CEPII

En 1994, le nombre de chômeurs devrait dépasser 18 millions dans l'Union Européenne, soit un taux de chômage d'environ 12 %. Selon notre projection, la reprise américaine et la baisse des taux d'intérêt en Allemagne, telle que pourrait la conduire la Bundesbank, ne permettraient pas d'atteindre une croissance suffisante en Europe dans les années à venir pour freiner la montée du chômage dans la plupart des pays européens. Que peut faire la politique économique ? Pour contribuer à ce débat, cet article évalue l'impact sur le chômage en Europe de différentes mesures de politiques économiques envisageables. Il utilise, quand cela est possible, le modèle MIMOSA.

Une politique centrée sur une diminution rapide des déficits publics et sur le ralentissement des salaires limiterait encore la demande et contribuerait à prolonger la stagnation. Des mesures protectionnistes envers les importations des zones à bas salaires ne sont guère enviseables, ni politiquement, ni économiquement. Une stratégie de forte baisse de la durée du travail accompagnée d'une réorganisation de la production et d'une certaines baisse des rémunérations mensuelles pourrait aboutir à une forte réduction du taux de chômage sans inflation insoutenable dans la plupart des pays européens, mais ni les entreprises, ni les travailleurs en place n'ont intérêt à l'impulser.

Aussi une politique économique plus volontariste serait-elle nécessaire. Elle devrait combiner une baisse forte et rapide des taux d'intérêt et une relance budgétaire temporaire comportant des baisses de cotisations employeurs (centrés sur les bas salaires) et soit des réductions des impôts portant sur les ménages, soit une relance de l'investissement public. Le chiffrage que nous avons proposé fournit un ordre de grandeur et livre une conclusion forte : une telle stratégie peut être efficace, pour un coût budgétaire raisonnable, sans remettre en cause l'objectif de stabilité des prix ; elle peut donc rencontrer l'adhésion des autorités monétaires.

(1) Cette étude a été réalisée au sein de l'équipe MIMOSA pour la journée de réflexion « Environnement international et emploi » organisée par le CGP et la DARES le 6 octobre 1993. Elle n'engage que ses auteurs.

1. Situation des pays européens au regard de certains indicateurs macroéconomiques

	Inflation (1)	Déficit public (en % du PIB) (2)	Dette brute publique (en % du PIB) (2)	Taux d'intérêt à long terme (3)	Participation au SME (5)	Solde courant (en % du PIB) (2)	Taux de chômage (6)
Allemagne	4,0	4,1	46,6	6,2	oui	−1,5	10,4
Belgique	2,8	6,6	140,0	7,2	oui	2,0	13,0
Danemark	1,2	3,8	65,7	6,6	oui	3,0	12,0
Espagne	4,3	5,4	55,7	8,9	d.r.	−2,7	23,8
France	2,3	5,7	56,7	6,4	oui	0,1	12,4
Grèce	12,8	10,4	90,9	18,8	non	−2,0	11,1
Irlande	1,4	3,7	95,1	7,2	d.r.	5,3	17,8
Italie	4,2	9,5	114,5	8,1	suspendue	−2,0	11,3
Luxembourg	3,7	1,0	7,8	7,2	oui	—	12,7
Pays-Bas	1,8	3,6	79,7	6,4	oui	1,5	9,4
Portugal	6,0	4,6	65,6	10,6	d.r.	−1,3	6,0
Royaume-Uni	1,8	8,3	47,8	7,2	suspendue	−2,8	10,1

(1) Septembre1993/septembre 1992.
(2) Année 1993. Prévisions OCDE.
(3) Septembre 1993.
(4) Septembre1993.
(5) L'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont récemment dévalué (d.r.: dévaluation récente)
(6) Année 1994. Prévisions OCDE..
Source : OCDE.

L'Europe, zone de chômage de masse

En 1994, le nombre de chômeurs devrait dépasser 18 millions dans l'Union Européenne (UE), soit un taux de chômage d'environ 12 %. Seuls le Portugal et les Pays-Bas auraient un taux de chômage au-dessous de 10 % (tableau 1). Par contre, celui de l'Irlande et celui de l'Espagne dépasseraient les 20 %. Ce fort taux de chômage a une composante conjoncturelle : en 1994, le PIB dans l'UE serait plus bas d'environ 8 % à ce qu'il aurait été si la croissance s'était poursuivie au rythme de 3 % depuis 1990. Mais, considéré en perspective, il s'inscrit dans une dérive structurelle inquiétante. Parti d'un niveau de 3 % avant 1974, le taux de chômage européen s'est stabilisé sur un plateau de 5,5 % en 1978-1979, puis sur un plateau de 11 % en 1984-1986. Le rebond de croissance de 1987-1989 lui a permis de descendre à 8,7 %, mais la récession actuelle risque de l'amener à un niveau record. Le chômage de masse n'est certes pas spécifique à l'UE. Il frappe un grand nombre de pays de l'OCDE : sur 24 pays, n'y échappent que huit pays, dont six petits pays européens (Autriche, Luxembourg, Portugal, Norvège, Suisse, Islande) et surtout les États-Unis (où le taux de chômage serait de 6,5 % en 1994) et le Japon (où il serait de 2,9 %) [2].

Le chômage de masse persisterait en Europe, c'est du moins ce qui figure dans la dernière prévision effectuée par l'équipe MIMOSA [3] : en 2000, la plupart des pays d'Europe continueraient à souffrir d'un taux de chômage important. Celui-ci serait de 7 à 8 % pour la Grèce, le Portugal, le Danemark et l'Allemagne de l'Ouest ; de 10 % au Pays-Bas ; de 12 % en Belgique. Cinq pays auraient des taux de chômage très importants : le Royaume-Uni (d'environ 12 %), l'Italie (13,5 %), la France (14 %), l'Espagne (15 %), l'Irlande (18 %) ; auxquels s'ajouterait l'Allemagne orientale (16,5 %).

Le taux de croissance de l'UE de 1982 à 1992 a été de 2,7 % l'an, soit un chiffre proche de celui des États-Unis (2,5 %), tandis que le Japon croissait au rythme de 4 % (tableau 2). Compte tenu du rythme de croissance de la productivité du travail en Europe, ce taux n'est pas suffisant pour résorber significativement le chômage. Pour retrouver par la seule accélération de la croissance un taux de chômage de 5 % en Europe en l'an 2000, soit une baisse de 1 point par an, il faudrait un taux de croissance de 5 % l'an sur la période 1993-2000, ceci en prenant en compte le fait qu'une croissance plus vive s'accompagne de gains de productivité du travail et que la résorption du chômage provoque un afflux sur le marché du travail de personnes qui n'auraient pas été sinon inscrites comme chômeuses [4].

(2) Toutefois, une correction pour tenir compte des temps partiels involontaires et des chômeurs découragés augmenterait le taux de chômage japonais de 5 points, le taux de chômage américain de 2,6 points alors que la hausse ne serait que de 1,9 point pour le Royaume-Uni et de 1,4 point pour la France (*Monthly Labor Review*, March 1993).

(3) Voir : « Croissance : le secret perdu ? », *Observations et diagnostics économiques*, juillet 1993.

(4) Voir : Équipe MIMOSA : « Quelles politiques de croissance en Europe ? », *Économie internationale*, n° 53, 3e trimestre 1993.

2. Evolution du marché du travail entre 1987 et 1992

	PIB*	Emploi*	Production par tête*	Population active potentielle*	Evolution du taux de chômage entre 1987 et 1992
Etats-Unis	2,7	1,7	1,0	1,5	−2,4
Japon	4,0	1,3	2,7	1,3	−0,3
UE	2,5	0,6	1,9	0,7	0,5
dont :					
Allemagne	2,8	0,7	2,1	0,8	0,6
Belgique	2,2	0,5	1,7	0,3	−3,0
Danemark	2,2	0,5	1,7	0,7	0,6
Espagne	3,2	1,0	2,2	1,1	1,7
France	2,2	0,3	1,9	0,5	2,1
Grèce	1,8	0,6	1,2	1,0	1,9
Irlande	3,6	−0,2	3,4	0,4	5,3
Italie	2,4	0,5	1,9	0,6	2,2
Luxembourg	4,0	2,5	1,5	2,5	−0,5
Pays-Bas	2,5	1,7	0,8	1,4	−5,2
Portugal	2,7	1,7	1,0	1,3	−2,4
Royaume-Uni	2,3	0,6	1,7	0,6	0,5

* En % par an
Source : OCDE (1993), *Perspectives de l'emploi.*

Du point de vue des grands équilibres macroéconomiques, la situation européenne apparaît fortement contrastée (tableau 1). En 1993, l'Europe est une zone de faible inflation : la moyenne pondérée de l'inflation n'est que de 3,3 % ; seule la Grèce connaît une inflation à 2 chiffres ; deux autres pays (Espagne et Portugal) ont une inflation voisine de 5 %. Dans tous les pays, la part des salaires dans la valeur ajoutée qui était à un niveau élevé entre 1975 et 1983 est revenue à un niveau inférieur à celui des années 1970-73. En ce qui concerne la balance des opérations courantes, l'UE a connu en 1992 un déficit courant de 1 point de PIB, avec cinq pays en net excédent (Irlande, Danemark, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), la France en équilibre, six pays déficitaires (Allemagne, Portugal, Italie, Grèce, Espagne, Royaume-Uni). Par contre, l'Europe connaît des déficits publics élevés : les prévisions pour 1994 sont de l'ordre de 6,1 % du PIB communautaire contre 2,8 % en 1989. Toutefois, le déficit primaire n'est que de 1,1 point de PIB contre un excédent primaire de 1,1 point en 1989 ; ce creusement (de 2,2 points de PIB) s'explique par un effet conjoncturel pour 3,4 points compensé pour 1,2 point par les mesures prises pour redresser les finances publiques. L'ampleur de la récession et le haut niveau des taux d'intérêt furent tels que l'Europe a subi une forte hausse de son déficit public tout en pratiquant une politique budgétaire globalement restrictive. Enfin, l'Europe reste une zone de taux d'intérêt élevés : à la mi-novembre 1993, le taux d'intérêt à 3 mois était de 2,4 % au Japon, de 3,4 aux États-Unis, mais de 5,6 au Royaume-Uni, de 6,4 en Allemagne et de 6,6 en France. Le taux d'intérêt réel sur le crédit bancaire aux entreprises était de 2,2 % au Japon, 3,2 aux États-Unis, 3,9 au Royaume-Uni, 5,7 en Allemagne de l'Ouest, 6 en France.

Quelles sont les causes du chômage de masse persistant en Europe ? Que peut faire la politique économique ? Malheureusement, les discours des économistes sont souvent contradictoires tant en ce qui concerne les causes du mal que ses remèdes : les uns accusent les bas salaires qui seraient trop élevés et les déficits publics, qui ayant fait monter les taux d'intérêt, auraient évincé l'investissement des entreprises ; d'autres mettent en cause des politiques économiques trop restrictives, qui auraient trop privilégié la lutte contre l'inflation au détriment du soutien à la croissance et à l'emploi. Les uns préconisent des politiques d'accélération de la croissance ; d'autres une croissance modérée, mais riche en emplois, en particulier par la réduction de la durée du travail, mesure que les premiers jugent déflationniste et dangereuse. Devant la profondeur et la persistance du chômage, c'est de toute évidence des mesures de grande ampleur qui seraient nécessaires. Mais comment demander aux hommes politiques, et plus généralement à la société civile, de s'engager dans un vaste programme, obligatoirement risqué ou coûteux pour telles ou telles catégories de la population, quand les économistes eux-mêmes ne sont pas certains de la bonne direction ?

Pour contribuer à ce débat, cet article évalue l'impact sur le chômage en Europe de différentes mesures de politiques économiques envisageables. Il utilise, quand cela est possible, le modèle MIMOSA avec ses forces (c'est un modèle multinational qui permet d'éviter de préconiser des politiques non coopératives où chaque pays cherche à exporter son chômage chez ses partenaires) et ses faiblesses (certaines mesures structurelles ne peuvent être directement évaluées par un modèle macroéconomique).

Nous avons pris le parti de nous limiter généralement à des politiques uniformes en Europe, sans faire intervenir de distinctions nationales. Ce genre de stratégie peut sembler la plus facile à mettre en œuvre dans le cadre de la coordination des politiques économiques. Par contre, elle se heurte à la diversité des situations et des institutions nationales et à celle des politiques économiques déjà engagées. Par exemple, s'il s'agit d'une relance budgétaire, le Royaume-Uni peut estimer qu'il a déjà fourni une partie du travail, l'Italie ou la Belgique que leurs déficits publics sont trop importants. S'il s'agit de la réduction de la durée du travail, l'Allemagne l'a déjà entamée. S'il s'agit d'une modification des parités, certains pays ont connu depuis mai 1992 des dévaluations voisines de 20 % par rapport aux monnaies les plus solides. De façon générale, pour des pays qui ne sont pas au départ dans des situations similaires, converger vers un objectif commun nécessite des évolutions différentes et donc des politiques différenciées.

Définir une stratégie macroéconomique en Europe ne relève pas seulement de la Commission ou des États ; les Banques centrales ont leur mot à dire (en particulier celles qui sont indépendantes) ; certaines mesures demandent le soutien actif des partenaires sociaux. La politique économique en Europe peut être orientée dans les années à venir vers deux objectifs qui *a priori* ne sont pas équivalents et peuvent se révéler contradictoires : converger vers les critères du Traité de Maastricht afin

de préparer la Monnaie Unique ou lutter contre le chômage de masse. Dans cette situation, le risque est grand que l'Europe soit incapable de définir et de mettre en œuvre une politique macroéconomique d'envergure et que l'attente d'une politique coordonnée au niveau européen ne devienne ainsi l'alibi pour l'inaction des gouvernements nationaux. Certes une politique coordonnée est préférable : elle minimise les coûts d'une politique de relance en termes de déficits extérieurs ou publics ; elle limite les risques de stratégies conflictuelles, qui s'annulent mutuellement, telle que la recherche d'une meilleure compétitivité par la dévaluation ou la pression sur les salaires ; elle évite les risques de mouvements désordonnés des taux de change. Il n'en reste pas moins que si une politique coordonnée se révèle impossible en raison des divergences de situations, d'objectifs ou d'analyses, une politique nationale active peut se révéler préférable à la passivité.

De façon caricaturale, on peut classer les discours sur les causes et les remèdes au chômage en Europe, dans quatre catégories : les discours libéraux, protectionnistes, keynésiens ou écologistes, bien que parfois ces discours se recoupent.

Les causes et leurs remèdes vus par les libéraux

Selon le discours libéral, le chômage européen ne serait pas dû à un problème de régulation macroéconomique. Il serait causé essentiellement par les rigidités du marché du travail qui handicaperaient les entreprises européennes face à la concurrence mondiale. Les salaires seraient trop élevés et, en particulier, les charges sociales trop fortes. Les salaires ne seraient pas assez sensibles à la situation conjoncturelle ; les entreprises seraient donc obligées de pratiquer un ajustement par l'emploi et non par les rémunérations. La hiérarchie des salaires ne serait pas assez ouverte et le travail non qualifié trop rémunéré : ceci expliquerait que le taux de chômage soit plus fort pour les salariés peu diplômés ou peu qualifiés. Le chômage serait trop bien indemnisé ; ceci n'inciterait pas les chômeurs à rechercher activement un emploi et freinerait la baisse des salaires en période de récession. Les licenciements seraient trop difficiles ; les horaires ne seraient pas assez flexibles. Il faudrait donc déréglementer le marché du travail, supprimer le salaire minimum, réduire les prestations sociales...

Cependant des salaires relativement élevés et des conditions de travail satisfaisantes sont les résultats normaux d'une forte productivité du travail et de l'efficacité économique, de sorte qu'ils ne peuvent être mis en cause *a priori*. Par ailleurs, la rigidité de l'emploi n'a pas que des effets défavorables : conjoncturellement, elle contribue à soutenir la consommation en période de récession. Plus structurellement, elle favorise

l'attachement du travailleur à son entreprise ; elle permet l'investissement de l'entreprise en formation interne ; elle évite que les entreprises ne rejettent sur la collectivité la totalité des problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, tant en qualité qu'en quantité.

L'analyse libérale peut inspirer plusieurs types de stratégies. La plus simple est une baisse généralisée des salaires (ou du moins une inflexion de leur progression). Toutefois, ce ralentissement de la progression des salaires a déjà eu lieu en Europe : le taux de croissance du pouvoir d'achat des salaires est passé de 5,1 % l'an pendant la période 1961-1970 à 3,2 % pendant la période 1971-1980 puis 1,3 % pendant la période 1981-1990. Dans la plupart des pays européens, le taux de croissance des salaires a été inférieur sur la période 1987-1992 à celui de la productivité du travail (tableau 3). Enfin, la part salariale dans la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie européenne est aujourd'hui de 71 % contre 74 en 1971-1972 et 77 % en 1975. Le fort niveau du chômage suffit dans la plupart des pays à faire pression sur les salaires. Mais ce ralentissement ne semble guère avoir limité la progression du chômage, de sorte que l'on peut se demander s'il est pertinent de chercher à l'accentuer encore.

3. Evolution des salaires (charges sociales incluses) et de la productivité du travail

	Salaire réel*	Productivité du travail*	Part salariale dans le PIB en %		
	1987/1992	1987/1992	1972	1981	1992
Allemagne de l'Ouest	1,3	1,7	72,8	74,8	69,3
Belgique	2,4	2,4	71,2	78,8	72,6
Danemark	0,7	1,9	76,0	76,4	69,0
Grèce	0,2	2,4	79,5	86,5	80,3
Espagne	1,6	1,7	76,5	75,5	67,5
France	1,3	2,0	71,0	77,1	68,8
Irlande	2,6	4,2	71,0	77,1	67,5
Italie	2,2	1,8	74,4	73,7	71,9
Pays-Bas	0,8	1,4	73,5	72,4	66,7
Portugal	4,2	2,9	75,0	81,6	71,6
Royaume-Uni	2,1	0,5	72,9	75,0	75,3

* En % par an, de 1987 à 1992.
Source : OCDE (1993), *Perspectives de l'emploi.*

Une variante de baisse des salaires

Pour évaluer l'impact d'une baisse des salaires en Europe, nous avons effectué avec le modèle MIMOSA une variante [5] consistant à baisser de façon exogène le niveau des salaires de 2 % en 1993, sans

(5) Elle a été réalisée à taux de change fixes et à taux d'intérêt réels constants en Allemagne. Dans les autres pays européens, le taux d'intérêt nominal suit l'évolution, l'évolution du taux allemand.

rattrapage ultérieur, dans tous les pays de l'UE. Celle-ci peut s'interpréter comme un pacte de sacrifice pour l'emploi conclu entre employeurs et salariés de la Communauté. Elle suppose donc une forte coordination des négociations salariales dans les différents pays.

Les effets attendus

La baisse du coût salarial permet de réduire les coûts de production, et donc les prix. Cette réduction se traduit par des gains de compétitivité à l'exportation vis-à-vis des pays non-membres de l'UE. Par ailleurs, la baisse du coût du travail modifie l'arbitrage des entreprises entre facteurs de production au bénéfice de la main-d'œuvre. Enfin, la hausse des profits (baisse de la masse salariale, baisse des taux d'intérêt nominaux) peut inciter les entreprises à investir plus. Ces trois effets sont ainsi favorables à une réduction du chômage. Mais, par ailleurs, la réduction des salaires ampute le revenu des ménages et leur consommation. Cet effet est donc négatif sur l'emploi. L'impact global de la mesure sur l'emploi est *a priori* ambigu. Dans les pays commerçant beaucoup avec des zones hors UE, les gains de compétitivité pourront réduire le chômage. Pour les pays dont le commerce extérieur est très orienté vers l'UE, les gains seront moins nets.

Efficacité de la mesure dans les pays européens

A court terme, l'effet sur l'activité en Europe est plutôt récessif (tableau 4). La baisse du revenu des ménages provoque une baisse de la consommation, même si la baisse des prix à la consommation provoque une réduction du taux d'épargne. L'effet récessif se traduit en France et en Allemagne par une baisse de l'emploi, tandis qu'en Italie et au Royaume-Uni, l'emploi augmente légèrement. Dans ces deux pays, cette évolution s'explique par deux facteurs : la substitution travail/capital dans l'industrie et une déformation sectorielle, l'activité progressant dans l'industrie et diminuant dans le secteur abrité.

La troisième année, le PIB de la Communauté est 0,5 % au-dessus de sa valeur de référence : l'investissement des entreprises est stimulé par la hausse des profits ; la forte baisse des prix réduit la perte de pouvoir d'achat des ménages ; la substitution du travail au capital favorise la hausse de l'emploi. En Allemagne et en France, l'effet récessif initial se résorbe sous l'effet des gains de compétitivité vis-à-vis des pays non-membres de l'UE, et par la croissance des autres pays de l'UE. La baisse du chômage en Europe n'est cependant que de 0,25 point.

A plus long terme, l'Europe retrouve un niveau de production équivalent à celui du compte central : le gain de compétitivité sur les partenaires extra-communautaires est compensé par la baisse de la consommation des ménages. L'essor de l'investissement des entreprises s'interrompt en raison du haut niveau des capacités de production inemployées. La réduction des salaires profite surtout au Royaume-Uni. Ce

4. Impact d'une baisse des salaires de 2 % en Europe à taux d'intérêt réels fixes

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	−0,1	0,5	−0,1	−0,3
En écart relatif en %	France	−0,3	0,0	−0,4	−0,4
	Italie	−0,2	0,4	−0,0	−0,7
	Royaume-Uni	−0,1	0,8	0,8	0,6
	Reste UE	−0,7	0,7	0,5	0,1
	Union européenne	**−0,3**	**0,5**	**0,1**	**−0,2**
	Etats-Unis	*−0,2*	*−0,1*	*−0,6*	*−0,8*
	Japon	*−0,1*	*−0,1*	*−0,4*	*−0,5*
Consommation	Allemagne	0,2	0,2	−0,2	−0,6
En écart relatif en %	France	−0,2	−0,4	−0,7	−0,9
	Italie	−0,2	−0,4	−0,8	−1,2
	Royaume-Uni	−0,2	0,3	0,5	0,4
Investissement	Allemagne	0,2	1,9	−0,0	−1,0
productif	France	0,0	1,8	1,1	1,0
En écart relatif en %	Italie	−0,2	1,2	−0,4	−1,5
	Royaume-Uni	0,2	0,9	0,3	−0,7
Prix consommation	Allemagne	−0,8	−1,8	−2,4	−3,2
En écart relatif en %	France	−0,6	−1,7	−2,3	−2,8
	Italie	−0,9	−2,1	−2,3	−1,9
	Royaume-Uni	−1,5	−3,4	−4,2	−4,5
	Reste UE	−1,3	−2,6	−2,9	−3,1
	Union européenne	**−1,0**	**−2,3**	**−2,8**	**−3,1**
	Etats-Unis	*−0,0*	*−0,2*	*−0,4*	*−1,3*
	Japon	*−0,0*	*−0,1*	*−0,3*	*−0,8*
Solde courant	Allemagne	−0,2	−0,1	0,1	0,1
Ecart en points de PIB	France	−0,0	0,1	0,2	0,1
	Italie	0,1	0,2	0,3	0,3
	Royaume-Uni	−0,0	−0,1	0,1	0,2
	Reste UE	0,5	−0,1	0,1	0,4
	Union européenne	**0,1**	**0,0**	**0,1**	**0,2**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*−0,0*
	Japon	*−0,0*	*−0,0*	*−0,1*	*−0,1*
Solde public	Allemagne	−0,3	0,1	−0,1	−0,3
Ecart en points de PIB	France	−0,1	0,0	−0,1	−0,2
	Italie	0,0	0,3	0,4	0,4
	Royaume-Uni	−0,2	0,1	0,3	0,3
	Reste UE	−0,4	0,2	0,1	−0,0
	Union européenne	**−0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,0**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,0*	*−0,2*	*−0,2*
	Japon	*−0,0*	*−0,0*	*−0,1*	*−0,1*
Chômage	Allemagne	0,0	−0,3	−0,2	0,0
Ecart en points	France	0,1	0,0	0,2	0,3
	Italie	−0,0	−0,2	−0,2	0,1
	Royaume-Uni	−0,0	−0,3	−0,6	−0,7
	Reste UE	−0,1	−0,5	−0,4	−0,1
	Union européenne	**−0,0**	**−0,3**	**−0,2**	**−0,0**
Emploi	Allemagne	−0,0	0,3	0,2	−0,0
En écart relatif en %	France	−0,1	−0,0	−0,3	−0,4
	Italie	0,0	0,3	0,2	−0,2
	Royaume-Uni	0,0	0,5	0,9	1,1
	Reste UE	0,1	0,7	0,5	0,1
	Union européenne	**0,0**	**0,4**	**0,3**	**0,1**
Taux d'intérêt	**Union européenne**	**−0,8**	**−0,4**	**−0,3**	**−0,3**
Ecart en points					

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

pays réduit constamment son chômage sans tensions inflationnistes sur les salaires. En effet, dans ce pays, l'évolution des rémunérations ne semble pas dépendre du niveau du chômage, mais des variations du chômage par rapport à sa tendance. Le Royaume-Uni gagne donc en compétitivité sur tous les autres pays. L'évolution des comptes publics est tributaire de la croissance et du chômage. Les pays dont le taux de chômage diminue améliorent leur situation, tandis que le solde public des autres se détériore légèrement.

Au total, selon MIMOSA, une réduction des salaires, sans mesure d'accompagnement, n'est globalement pas efficace pour créer des emplois et réduire fortement le chômage en Europe. Ses deux principaux avantages sont une modération de l'inflation et une amélioration de la balance courante. L'Europe de 1993 ayant un solde courant relativement satisfaisant et une inflation faible, il n'y a guère d'arguments pour suggérer l'usage d'une telle mesure, socialement impopulaire de surcroît.

Réduire les prestations sociales ?

Une autre stratégie souvent suggérée serait de maintenir le niveau des salaires directs, mais de réduire le coût salarial en diminuant simultanément les prestations sociales et les cotisations sociales employeurs nécessaires pour les financer. Du côté macroéconomique, cette politique serait équivalente à la réduction des salaires, tant du point de vue du coût salarial que de celui du revenu des ménages. Du point de vue social, une forte baisse des prestations sociales, permettant de diminuer nettement les cotisations, nous semble difficilement envisageable. Diminuer fortement les pensions de retraites déjà liquidées ou en voie de l'être est difficile : pourquoi demander aux retraités des sacrifices supérieurs à ceux de l'ensemble de la population ? De même, il serait particulièrement injuste de dégrader encore la situation des chômeurs, qui sont les victimes d'un problème macroéconomique et qui, en fait, ne peuvent guère espérer être embauchés en diminuant leurs exigences salariales. Globalement, les salaires sont fixés par la négociation entre l'entreprise et les travailleurs en place ; les sous-enchères de la part de travailleurs extérieurs ne sont guère pratique courante ; chaque chômeur peut certes poser sa candidature à un poste de qualification inférieure à la sienne, mais, le chômage frappant surtout les candidats à faible qualification, ceci ne peut améliorer la situation globale. Enfin, on peut penser à privatiser l'assurance-maladie mais actuellement celle-ci délivre des prestations uniformes pour des cotisations proportionnelles au revenu : une privatisation aboutirait à un système de cotisations uniformes [6] et favoriserait les salariés à hauts salaires au détriment des salariés à bas salaires. Cette stratégie irait donc à l'encontre de l'objectif qui vise à inciter les entreprises à employer des personnes non qualifiées sans diminuer fortement le niveau de vie de celles-ci : à niveau de vie inchangé, le coût du travail serait réduit pour les hauts salaires, augmenté pour les bas.

(6) Ou pire, dépendant du nombre d'enfants et de l'état de santé de l'assuré et de sa famille.

Une fiscalité plus favorable à l'emploi ?

Dans tous les pays européens, les salaires sont lourdement taxés si on considère la somme des cotisations sociales employeurs et salariés et de l'impôt sur le revenu [7]. A pouvoir d'achat donné des travailleurs, cette structure de la fiscalité alourdit le coût du travail et nuit à l'emploi, en dégradant la compétitivité et en incitant les entreprises à choisir des techniques de production capitalistiques, économisant l'emploi, ce qui est contre-productif en situation de chômage de masse. Au total, le coût du travail payé par l'entreprise est bien supérieur au coût social. En France, par exemple, pour qu'un employeur embauche ou conserve un salarié qu'il paie 100 en salaire brut, il faut, compte tenu des cotisations employeurs, que celui-ci produise au moins 141. Le salarié touche alors un salaire net de 83 (compte tenu des cotisations salariés). Si le salarié est licencié, il recevra une indemnité moyenne de 36. Le surcroît de revenu du salarié par rapport au chômeur c'est-à-dire le coût réel du travail pour la collectivité, n'est donc que de 47. Tant qu'il existe du chômage de masse, le coût que les entreprises attribuent au facteur travail (141) est donc trois fois plus important que son coût réel pour la Nation (47). Il y a là une distorsion excessive qui conduit les entreprises à faire des choix socialement inefficaces, quand elles arbitrent entre produire ou ne pas produire, ou quand elles choisissent leur technique de production. Aussi apparaît-il séduisant d'envisager une réforme fiscale qui réduirait fortement le coût du travail, à pouvoir d'achat des salariés inchangé, par la réduction des cotisations sociales employeurs.

Toutefois, certaines cotisations sociales donnent droit à des versements proportionnels aux sommes versées ; elles ont donc le statut d'assurances ou de salaires différés et non celui d'impôts. C'est le cas pour les cotisations retraites, de base ou complémentaires, l'assurance-chômage et les cotisations finançant les indemnités journalières de maladie ou de maternité. Dans le cas français, elles représentent 31,3 points de cotisations sociales [8]. Les autres, au contraire, financent des prestations qui n'ont pas de lien avec les cotisations versées (les allocations familiales, les prestations maladie en nature, la construction-logement, la taxe d'apprentissage). Ce sont elles qui devraient être financées par l'impôt. Dans le cas français, elles représentent 25,5 points de cotisations. D'ailleurs, les prestations familiales sont déjà entièrement fiscalisées au Danemark, en Irlande, en Allemagne et au Royaume-Uni. C'est aussi le cas pour des prestations maladie au Danemark et en partie au Royaume-Uni. Aussi, la réforme fiscale la plus naturelle consiste-t-elle à réduire les cotisations employeurs du montant correspondant aux prestations maladie et famille. Comment financer cette réduction ?

Rappelons tout d'abord que la proposition souvent faite de remplacer les cotisations sociales des employeurs par la TVA pour faire payer la protection sociale des pays du Nord soit par les consommateurs, soit par les producteurs étrangers, est illusoire [9]. Les deux taxes ont *grosso*

(7) Voir : STERDYNIAK H. *et alii* : *Vers une fiscalité européenne ?*, Economica, 1991.

(8) En additionnant cotisations salariés et employeurs.

(9) Voir : STERDYNIAK H et P. VILLA, 1984 : « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs ? », *Observations et diagnostics économiques* », janvier, et le chapitre 2 de *Vers une fiscalité européenne, op. cit.*

modo la même assiette (la masse salariale) puisque la TVA est déductible de l'investissement, donc ne pèse pas sur le capital : une telle substitution ne favorise donc pas les techniques de production employant plus de travail. Une hausse de la TVA pour remplacer quelques points de cotisations employeurs aurait des effets inflationnistes puisque le prix des produits importés augmenterait tandis que le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur resterait théoriquement fixe [10] (et que le prix des exportations, exonérées de la TVA, diminuerait) : ce serait une dévaluation déguisée. Aussi, soit les travailleurs réussiraient à obtenir une hausse compensatoire de leurs salaires, ce qui ferait disparaître l'amélioration de compétitivité, soit les salaires nominaux seraient fixes, éventuellement du fait d'un blocage des salaires au moment de l'opération, et l'amélioration de la compétitivité se ferait au détriment du pouvoir d'achat des salariés. En aucun cas, il ne serait possible d'améliorer durablement notre compétitivité sans coût en pouvoir d'achat. A pouvoir d'achat donné des salariés, TVA et cotisations sociales employeurs ont le même impact macroéconomique.

On peut envisager de faire financer la réduction des cotisations employeurs par une plus forte taxation des revenus non salariaux des ménages, qui seraient mis à contribution pour financer les allocations familiales ou maladie en nature. Par exemple, dans le cas français, 5 points de cotisations supplémentaires sur l'ensemble des retraites pourraient rapporter 40 milliards, mais peut-on encore faire subir des prélèvements supplémentaires aux retraités ? Une taxe de 10 % sur l'ensemble des revenus financiers des ménages rapporterait 50 milliards (à condition de porter sur tous les revenus, y compris les plus-values, sans abattements, ni exonérations) ; enfin, une taxe de 10 % sur la valeur locative des immeubles possédés par les ménages rapporterait 40 milliards (mais elle devrait porter aussi sur les loyers fictifs, c'est-à-dire sur la valeur locative des logements habités par leur propriétaire). En contrepartie de ces trois taxes, le taux de cotisations employeurs pourrait diminuer d'environ 6,3 points. Outre les problèmes de mise en œuvre qu'elles posent, ces opérations auraient peu d'effets macroéconomiques favorables puisque, selon notre simulation, un transfert des ménages aux entreprises est pratiquement neutre sur l'emploi.

Aussi peut-on laisser inchangés les impôts totaux portant sur les entreprises et se contenter d'en changer l'assiette. Une proposition souvent émise au sein de la Commission de Bruxelles est d'instaurer une taxe spécifique sur les émissions de gaz CO_2 ; une taxe augmentant de 20 % le coût de l'énergie rapporterait environ 1 point de PIB, ce qui permettrait de baisser les cotisations sociales employeurs d'environ 3,4 points. Cependant, d'après les simulations effectuées avec le modèle HERMES (voir encadré 1), l'impact total de la mesure sur l'emploi serait faible (0,7 % pour la France, à moyen terme).

(10) On peut craindre de plus que la hausse de la TVA soit repercutée immédiatement (puisqu'elle s'ajoute automatiquement aux prix hors taxe) et que, au contraire, la baisse des cotisations employeurs ne soit répercutée qu'avec lenteur.

1. A propos d'une écotaxe sur les émissions de CO_2

Les modalités d'une taxe écologique sur les émissions de CO2 — définition, efficacité, équité et rendement — ainsi que ses conséquences sectorielles et macroéconomiques, ont fait l'objet de multiples études [1]. Nous en présentons ici rapidement les hypothèses et les conclusions.

Historique

La combustion des énergies fossiles donne lieu à émission de gaz à effet de serre. Ces gaz provoqueraient un réchauffement de la Terre ayant des conséquences néfastes sur l'environnement. Des mesures fiscales de correction ont été envisagées, afin de limiter l'émission de gaz et d'inciter les consommateurs et les producteurs à réduire leur consommation d'énergie.

Le sommet de Rio de juin 1992 a précisé que « les pays industrialisés devraient être les premiers à établir des schémas de consommation soutenables à terme ». En mai 1992, la Commission avait déjà proposé une directive instaurant une taxe mixte sur l'émission de gaz carbonique et la consommation d'énergie dans les pays de l'UE. C'est sur cette base que la plupart des études ont été menées.

Que faire des recettes procurées par cette taxe ? Soit elles reviennent au pays collecteur ; soit elles sont reversées aux pays en développement, comme dédommagement du préjudice climatique créé par le fort taux de consommation énergétique passé et présent des pays développés. Cette seconde option nous semble hautement irréaliste : elle supposerait un consensus sur la création et l'affectation d'une importante aide publique au développement des pays faiblement industrialisés ; la mauvaise situation économique et budgétaire des pays de l'OCDE rend peu probable le manque à gagner fiscal que ce transfert impliquerait.

Objectifs et présentation

L'écotaxe a deux objectifs : limiter les émissions de gaz carbonique et améliorer l'efficacité énergétique des appareils productifs européens. La taxation porterait donc pour moitié sur la quantité de carbone utilisé, et pour moitié sur la quantité d'énergie consommée. Cette double assiette a pour but de ne pas encourager le développement de l'énergie nucléaire, qui entraîne des risques et des dommages spécifiques, et de ne pas introduire trop de distorsions dans la compétitivité des Etats de l'UE, en raison de structures énergétiques très différentes selon les pays.

La taxe CO_2/Energie se présenterait sous la forme d'un impôt proportionnel appliqué à la consommation de produits énergétiques (accises *ad quantum*), pesant pour moitié sur la teneur en carbone (9,37 Ecus/tonne de CO_2 émise), pour moitié sur la teneur en énergie (29,4 Ecus/tonne

(1) Citons : O. Beaumais, Variations sur l'écotaxe, miméo Erasme, mai 1992. INSEE, « L'économie de l'environnement », *Economie et statistique*, n° 258-259, octobre-novembre 1992. O. Beaumais, T. Bréchet, La stratégie communautaire de régulation de l'effet de serre : quels enjeux pour la France ?, *miméo Erasme*, 1993. M. Mors, « The Economics of Policies to Stabilize or Reduce Greenhouse Gas Emissions : the Case of CO_2 », CEC Economic Papers, October 1991. *L'économie face à l'écologie*, La découverte/La documentation française, septembre 1993.

équivalent pétrole). Elle serait fixée en termes réels, et s'appliquerait en sus des taxes existantes. Les énergies renouvelables (solaire, hydraulique) seraient exemptées. L'année initiale, la taxe représenterait 30 % de son montant final ; chacune des 7 années suivantes, elle augmenterait de 10 % de ce montant. Cette montée en charge progressive de la taxe permettrait aux producteurs d'adapter leurs techniques.

Résultats

Les résultats ci-après proviennent des études variantielles effectuées pour la France à l'aide du modèle Hermès, complété par le module Midas (Beaumais-Bréchet (1993)). La taxation mixte CO_2/Energie entraînerait un renchérissement de l'énergie de 5 % la première année, et de 20 % en 2001 ; à cet horizon le surcroît de recettes fiscales *ex ante* serait de l'ordre de 1 point de PIB en 2001, variant selon l'intensité énergétique du pays considéré, sa structure de consommation énergétique en 1993 et sa vitesse d'ajustement à la variation des prix relatifs (tableau 1).

1. Produit ex ante de l'écotaxe en % du PIB en 2001

Pays	
Allemagne	0,97
France	0,98
Italie	1,01
Royaume-Uni	1,23
Pays-Bas	1,31
Belgique	1,30

Source : Beaumais (1993)

L'impact macroéconomique de l'écotaxe dépend de l'affectation des recettes fiscales supplémentaires, ainsi que du nombre de pays participant à l'opération. En toute logique, les recettes devraient être affectées à une baisse de la TVA, de façon à ce que l'opération soit neutre macroéconomiquement : le taux de prélèvements obligatoires ne changerait pas ; il n'y aurait pas d'impact *ex ante* sur le niveau des prix à la consommation. La baisse des cotisations sociales employeurs serait plus favorable du point de vue de la compétitivité (elle est répercutée à l'exportation et ne diminue pas le prix des importations), mais elle provoquerait un impact inflationniste *ex ante*. Si la mesure est généralisée, la

2. Effets macroéconomiques pour la France, et en 2000 de l'écotaxe compensée par une baisse des cotisations sociales employeurs dans toute la CE

Variables	en % par rapport au niveau de référence
PIB	0,50
Exportations	0,80
Importations	0,30
Prix à la consommation	2,79
Emplois (en milliers)	132,0
Emission de CO_2	- 6,60

Source : Beaumais-Bréchet (1993).

différence entre les deux s'estompe. Selon Hermès, l'instauration dans l'UE d'une écotaxe compensée par une baisse des cotisations sociales employeurs aurait un très léger effet expansionniste et permettrait en France une hausse de 132 000 de l'emploi total (0,7 %).

Les créations d'emplois ainsi obtenues correspondent à des substitutions de facteurs dans le système productif suite à la modification des prix relatifs. Au demeurant, les résultats obtenus laissent ouvertes certaines questions : il ne semble pas que la variante analyse l'impact de l'écotaxe sur le marché pétrolier mondial, donc sur le prix mondial de l'énergie, de sorte que l'impact inflationniste est sans doute surévalué. En sens inverse, ne faut-il pas craindre des délocalisations vers des zones où le prix de l'énergie reste plus bas si la mesure n'est pas décidée mondialement ?

Une autre proposition consisterait à inciter les entreprises à substituer du travail au capital en diminuant les cotisations sociales employeurs et en créant une TVA qui porterait également sur le capital. Pour cela, la TVA sur l'investissement ne serait remboursée aux entreprises qu'au moment de l'amortissement du capital. Ainsi, la TVA frapperait bien la part de la valeur ajoutée affectée à la rémunération des services du capital et non la dépréciation de celui-ci ; elle porterait de façon égale sur le profit et sur les salaires, alors qu'aujourd'hui elle ne frappe que les salaires. Cette TVA sur l'investissement rapporterait en France environ 45 milliards, ce qui permettrait de baisser de 2 points le taux de cotisations employeurs. A coût de production global inchangé (en additionnant le coût du travail et le coût du capital), ceci inciterait les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre. Cette réforme avait jadis été testée avec le modèle METRIC [11] et aboutissait pour la France à 300 000 à 400 000 emplois supplémentaires, mais ce chiffre était sans doute fortement surévalué : en effet, les estimations économétriques effectuées à l'époque semblaient montrer une forte sensibilité du choix des techniques de production au coût relatif capital/travail. Dans les années quatre-vingt, marquées par un fort ralentissement de la progression des salaires et un haut niveau des taux d'intérêt, on aurait dû assister à une nette inflexion des techniques de production, économisant le capital et employant plus de travail. Cette inflexion n'a pas eu lieu ; de sorte que les estimations actuelles ne montrent plus d'effet significatif du coût relatif capital/travail sur le choix des techniques de production [12].

Enfin, on peut penser revenir sur la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés : remonter à 50 % ce taux (actuellement proche de 33 % dans la plupart des pays européens) rapporterait une quarantaine de milliards et permettrait de diminuer de 2 points le taux de cotisations employeurs. Cette mesure aurait deux avantages : elle augmenterait le coût relatif du capital par rapport au travail. Surtout, elle irait dans le sens d'une économie de partage à la Weitzman, le coût d'embauche (ou le gain au licenciement) d'un travailleur payé 100 en salaire brut passant de

(11) Voir ARTUS P., STERDYNIAK H. et VILLA P., 1980 : « Investissement, emploi et fiscalité », *Economie et Statistique*, novembre.

(12) Voir Jean LE DEM et Frédéric LERAIS, 1990 : « Où va la productivité du travail ? », *Economie et Statistique*, n° 237/238, novembre-décembre.

141 × 0,67 = 94 à 139 × 0,5 = 69 : en quelque sorte, l'État partagerait davantage les risques avec l'entreprise.

Alléger le coût du travail non qualifié ?

Dans tous les pays d'Europe, le taux de chômage est d'autant plus faible que le niveau d'éducation est élevé (tableau 5). Ceci amène certains économistes à penser qu'il y a un problème spécifique de chômage pour les travailleurs non qualifiés : ceux-ci seraient particulièrement concurrencés par les productions en provenance des pays à bas salaires ; ils seraient les victimes du progrès technique et la substitution du capital au travail qui feraient disparaître les postes des non qualifiés dans l'industrie et, de plus en plus, dans certains services ; les pratiques sociales et certaines règles institutionnelles (comme le salaire minimum) empêcheraient que leurs salaires ne baissent suffisamment. Au contraire, les salariés qualifiés seraient proches du plein-emploi. Toute relance se heurterait donc au manque de personnels qualifiés bien avant qu'un niveau d'emploi satisfaisant ne soit atteint pour l'ensemble de la population. C'est ce phénomène qui expliquerait le blocage de la phase de forte croissance en 1989. A cette date, 62 % des entreprises européennes évoquaient la pénurie de travailleurs aux qualifications appropriées comme frein à la croissance de leurs effectifs (toutefois, 69 % évoquaient le niveau de la demande, 68 % les coûts extra-salariaux) [13]. Par contre, selon les enquêtes trimestrielles de conjoncture, elles n'étaient que 9 % à considérer que le manque de main d'œuvre limitait leur production ; de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'importance de ce facteur.

5. Taux de chômage par niveau d'éducation en 1989

En %

	Pré-primaire et primaire	Secondaire inférieur	Secondaire supérieur	Haute éducation non-universitaire	Haute éducation universitaire	Total
Etats-Unis	8,5	9,1	4,6	3,3	2,2	4,4
Japon	—	7,0	6,5	7,7	2,3	5,9
Suède	—	1,4	0,9	0,9	1,0	1,0
Allemagne	—	13,8	6,8	3,7	4,5	7,3
Belgique	14,0	9,2	4,7	2,7	2,0	7,5
Danemark	—	12,1	7,1	4,0	3,4	8,3
Espagne	12,7	15,6	13,1	—	10,7	12,9
France	11,8	10,5	6,6	3,4	3,0	8,1
Irlande	25,8	15,1	6,6	3,9	2,6	13,9
Italie	5,9	6,8	7,7	—	4,8	6,6
Pays-Bas	13,6	7,6	4,8	4,6	5,0	6,5
Portugal	6,0	5,8	6,4	6,0	6,1	6,0
Royaume-Uni	—	10,0	5,6	2,7	2,4	6,4

Source : OCDE (1992a), *Education at a Glance.*

(13) Voir : « Evolution de l'emploi dans la Communauté », *Economie Européenne*, n° 47.

Par ailleurs, cette distorsion des taux de chômage selon le niveau d'éducation est aussi marquée aux États-Unis et au Royaume-Uni (pays où il n'existe pas de salaire minimum) qu'elle peut l'être en France ou dans les autres pays de l'Europe continentale (voir tableau 5). Ceci conduit à une autre interprétation du phénomène : en situation de sous-emploi généralisé, les travailleurs diplômés postulent pour des postes pour lesquels ils sont sur-qualifiés et, ayant le choix, les employeurs les embauchent en priorité, leurs diplômes constituant un signal de leur ardeur au travail. Des titulaires de Maîtrise prennent la place de bacheliers, qui occupent des emplois ne nécessitant *a priori* qu'un brevet, et les actifs peu diplômés se retrouvent au chômage. Si cette interprétation est la bonne, elle signifie qu'il est vain de croire que le problème du chômage peut être résolu en augmentant le niveau d'éducation de la population, ou en accentuant les inégalités de salaires.

Quoi qu'il en soit, ce constat de taux de chômage particulièrement élevé pour les travailleurs non qualifiés a suscité plusieurs types de propositions. Celle d'élever le niveau général de formation, n'est valable qu'à long terme et se heurte sans doute à des difficultés liées à l'hétérogénéité des individus. La deuxième stratégie, résolument libérale, consiste à laisser au marché le soin de faire baisser les bas salaires, une fois supprimés (ou fortement abaissés) le salaire minimum, le revenu minimum et les allocations chômage, en suivant ainsi les modèles américain et britannique. Mais cette politique conduirait à un dualisme social potentiellement explosif et n'est guère conforme au modèle européen.

La troisième, d'inspiration sociale-démocrate, consiste en une forte réduction des charges sociales sur les bas salaires. Cette politique a déjà été en partie mise en œuvre en France : le déplafonnement progressif des cotisations sociales maladie et famille a permis de limiter entre 1980 et 1993 la hausse des taux de cotisations employeurs sur la partie des salaires en dessous du plafond (qui sont passés de 36,3 % à 36,6) en faisant porter l'effort sur la partie des salaires au-dessus du plafond (pour lesquels le taux de cotisations employeurs est passé de 13,7 % à 34,9) ; elle a été accentuée récemment par la suppression des cotisations familiales pour les plus bas salaires [14]. Le Royaume-Uni est le seul pays d'Europe où les cotisations sociales sont progressives : ceci permet de réduire la charge portant sur les bas salaires.

Cette réduction peut être effectuée de deux façons : la plus simple consisterait en une exonération des cotisations sociales employeurs sur la partie des salaires inférieure au salaire minimum, ce qui représenterait, en France, une subvention par emploi d'environ 2 200 F par mois ; ceci permettrait une baisse du coût du travail de 27,5 % au niveau du SMIC. Mais le coût *ex ante* de cette mesure serait énorme : 385 milliards de francs environ, soit 5,5 % du PIB. Aussi, on peut penser à n'exonérer que les travailleurs proches du SMIC, quitte à faire un raccord en biseau avec le taux de cotisations sociales portant sur le salaire moyen : le coût ne serait alors que de 2,5 à 3,9 % du PIB selon les modalités retenues.

(14) Les salaires inférieurs à 1,1 fois le SMIC sont exonérés de cotisations familiales ; pour ceux compris entre 1,1 et 1,2 fois le SMIC, le taux de cotisation n'est que de 2,7 % au lieu de 5,4 %.

Cette réforme, moins coûteuse, aurait les défauts d'augmenter fortement le coût des hausses de salaires pour les bas salaires et d'être beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre au niveau de l'entreprise. Dans les deux cas, reste posé le lien entre cette réforme et l'organisation du système de Sécurité sociale : quels seraient les droits à la retraite de base, aux retraites complémentaires, aux prestations chômage des travailleurs pour lesquels les employeurs sont dispensés de cotiser ? Peut-on demander aux employeurs de calculer une dizaine de cotisations, comme actuellement, chacune avec un taux dépendant du niveau des salaires ?

Dans les autres pays de l'UE, une réforme qui viserait à réduire d'un montant équivalent le coût salarial des travailleurs non qualifiés aurait *grosso modo* le même coût, mais devrait passer, selon la structure fiscale et parafiscale du pays considéré, par un autre canal. Pour prendre un exemple extrême, le travailleur et l'employeur danois ne paient pratiquement pas de cotisations sociales, mais le taux d'imposition sur le revenu, prélevé à la source, atteint 38 % pour les travailleurs au salaire minimum [15] de sorte qu'il serait nécessaire au Danemark de réduire à la fois les bas salaires et le taux d'imposition qui les frappe, ceci permettant de ne pas modifier le salaire effectivement perçu par le travailleur et de diminuer le coût salarial.

Comment financer cette réduction des cotisations employeurs ? On peut penser à deux types de prélèvements portant soit sur les entreprises, soit sur les ménages. Dans le second cas, le plus simple consisterait à augmenter la CSG : pour trouver 175 milliards, (soit 2,5 % de PIB), c'est une hausse de 4,5 points de la CSG qui serait nécessaire. Une autre réforme serait de créer une taxe sur les revenus du capital des ménages destinée à financer les allocations maladie et famille au taux de 25 % ou un impôt sur le capital net au taux de 1 %, commençant au premier franc. Dans tous les cas, et sans discuter ici les implications de cette mesure en termes de justice sociale, elle se traduirait par un transfert important des ménages aux entreprises, dont l'impact serait *a priori* récessif en termes de consommation : l'impact de la réforme sur l'activité ne serait pas assuré.

Dans le cadre des travaux préparatoires au XI^{e} plan [16], la mesure étudiée était une exonération des cotisations employeurs (maladie, famille et chômage) pour les premiers 1 000F de salaire mensuel, ce qui revenait à une subvention de 240 F par mois par emploi, d'un coût global de 50 milliards. Cette mesure était financée par hausse de la CSG (soit une perte de 1,4 % de pouvoir d'achat pour les salariés) ; elle aboutissait à créer au bout de 5 ans 70 000 emplois selon MOSAÏQUE et 250 000 selon AMADEUS. Mais ce résultat n'est guère utilisable pour notre réflexion. En effet, dans ces modèles, la mesure était traitée comme une baisse uniforme des salaires : l'essentiel des effets favorables venait de gains de compétitivité, qui disparaîtraient en grande partie si tous les pays d'Europe adoptaient cette politique. Selon MIMOSA, comme on

(15) Alors qu'il est pratiquement nul en France pour ce niveau de salaire.

(16) Voir Commissariat Général du Plan (1993) : *L'économie française en perspective*, La découverte.

vient de le voir, cette mesure prise dans tous les pays d'Europe, n'aurait guère d'effet sur l'emploi. De plus son coût en pouvoir d'achat pour les ménages rend difficile de la pratiquer sur une grande échelle.

Aussi, pour assurer la neutralité macroéconomique et ne faire jouer que les effets de substitution, on peut penser à faire financer la baisse des cotisations sur les bas salaires soit par la taxe sur les émissions de CO_2, examinée plus haut, soit par une hausse des cotisations sur les salaires élevés. Par exemple, l'exonération de toutes les cotisations employeurs pour la partie des salaires inférieure au SMIC serait financée par une taxation à 80 % de la partie des salaires supérieurs au SMIC. La réduction du coût salarial serait de 29 % au niveau du SMIC ; de 14 % au niveau de 1,5 fois le SMIC ; la mesure serait neutre pour 2 fois le SMIC. Elle augmenterait le coût salarial de 9,5 % pour un salaire égal à 3 fois le SMIC ; de 17,1 % pour un salaire égal à 5 fois le SMIC ; de 28,5 % pour un salaire très élevé. L'encadré 2 propose deux structures de taux de cotisations sociales progressives en fonction du salaire. En faisant l'hypothèse d'une certaine substitution entre catégories de travailleurs, ces mesures pourraient conduire à une hausse de 2 % de l'emploi total sans pertes de ressources publiques.

2. Réduction des cotisations employeurs sur les bas salaires : quels effets ?

Pour nombre d'analystes, la persistance du chômage en Europe résulterait d'un coût excessif du travail non qualifié par rapport au travail qualifié. Deux façons permettraient de corriger l'évolution divergente des deux marchés du travail : soit, comme aux Etats-Unis, une plus grande ouverture de l'éventail des rémunérations ; soit un réaménagement de la fiscalité à la charge des employeurs. Une telle opération modifierait *ex ante* la distribution des coûts salariaux pour les entreprises, sans modifier la distribution ni le niveau des salaires effectivement perçus par les travailleurs.

Dans leur manifeste, Drèze et Malinvaud [1], reprenant les travaux effectués dans le cadre de la préparation du XI[e] Plan, suggèrent deux modalités d'exonération des cotisations sociales patronales pour les bas salaires :

Proposition A : une exonération dégressive des salaires situés entre une et deux fois le SMIC (exonération totale pour le salaire minimum, nulle pour les salaires supérieurs à deux fois le SMIC, et augmentation linéaire du taux de cotisation pour les salaires intermédiaires) ;

Proposition B : une exonération uniforme et totale de la partie du salaire inférieure au salaire minimum légal.

Dans le cas français, les mesures A et B conduiraient *ex ante*, avant effet de substitution, à une baisse des cotisations sociales employeurs de 22 et 47 % respectivement (voir tableau 1). Les cotisations sociales

(1) Growth and Employment : The Scope of an European Initiative (juillet 1993) de Jacques Drèze (CORE) et Edmond Malinvaud (Collège de France), avec Paul De Grauwe, Louis Gevers, Alexander Italianer, Olivier Lefebvre, Maurice Marchand, Henri Sneessens, Alfred Steinherr et Paul Champsaur, Jean-Michel Charpin, Jean-Paul Fitoussi, Guy Laroque.

1. Quelques modalités de réforme des cotisations sociales employeurs

Classes de salaires en milliers de F	47-50	50-60	60-70	70-80	80-100	100-150	150-200	200-300	> 300	Total
SITUATION INITIALE EN 1987[a]										
Salaire net annuel moyen	49 500	58 850	65 975	75 000	90 000	125 000	175 000	250 000	400 000	
Effectifs*	783	1 711	1 858	1 685	2 321	2 098	614	409	230	11 709
Masse salariale nette**	38,8	100,7	122,6	126,4	208,9	262,3	107,5	102,3	92,0	1161,3
Taux de cotisation employeurs	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Cotisations prélevées **	*18,4*	*47,9*	*58,3*	*60,2*	*99,4*	*124,8*	*51,1*	*48,7*	*43,8*	*552,7*
MPACT EX ANTE des propositions A et B										
Taux de cotisation moyen A	0,0	0,10	0,16	0,24	0,37	0,40	0,40	0,40	0,40	0,28
*Cotisations prélevées**	*0,0*	*12,1*	*23,6*	*35,8*	*90,9*	*124,8*	*51,1*	*48,7*	*43,8*	*430,9*
Taux de cotisation moyen B	0,0	0,08	0,12	0,15	0,19	0,25	0,29	0,32	0,35	0,20
*Cotisations prélevées**	*0,0*	*9,6*	*16,8*	*22,4*	*47,5*	*77,9*	*37,3*	*39,5*	*38,7*	*289,8*
IMPACT EX POST des propositions A' et B										
Taux de cotisation moyen A'	0,07	0,18	0,25	0,33	0,47	0,50	0,50	0,50	0,50	0,37
*Cotisations prélevées**	3,7	23,8	39,0	52,0	111,1	148,2	61,7	59,4	53,9	552,7
Taux de cotisation moyen B'	0,16	0,25	0,29	0,33	0,38	0,45	0,50	0,54	0,57	0,39
*Cotisations prélevées**	7,9	32,2	45,1	52,2	96,7	137,0	60,9	61,7	58,9	552,7

a : le SMIC annuel en net valait 47 000 F en 1987 * en milliers, ** en milliards
Source : Calculs des auteurs à partir des Déclarations annuelles de salaires 1987.

2. Impact des taxations A' et B' sur l'emploi

En écart à la situation initiale en %

Classes de salaires en milliers de F	47-50	50-60	60-70	70-80	80-100	100-150	150-200	200-300	> 300	Total
Proposition A'										
Impact sur le coût salarial *ex ante*	*– 23,4*	*– 15,6*	*– 11,0*	*– 5,1*	*4,7*	*7,3*	*7,3*	*7,3*	*7,3*	
Effet sur l'emploi (en %)	9,3	9,6	8,7	5,2	– 4,0	– 5,4	– 3,9	– 2,8	– 1,9	2,1
Proposition B'										
Impact sur le coût salarial *ex ante*	*– 17,1*	*– 10,4*	*– 7,5*	*– 4,7*	*– 1,2*	*3,6*	*7,2*	*9,9*	*12,2*	
Effet sur l'emploi (en %)	6,5	5,6	5,1	3,9	1,6	– 2,6	– 4,9	– 5,8	– 5,8	1,9

Source : Calculs des auteurs à partir des Déclarations annuelles de salaires 1987.

employeurs (hors cotisations des administrations) pesant environ 11,6 % du PIB, les mesures A et B entraîneraient une baisse du total des recettes publiques de 2,6 points de PIB dans le scénario A, et de près de 5,5 points de PIB dans le scénario B.

Drèze et Malinvaud proposent de financer ce manque à gagner soit par l'introduction d'une écotaxe (mais le rendement de celle-ci ne serait que de 1 point de PIB), soit par une hausse de la TVA. Une hausse de la TVA revient à terme à une hausse uniforme des cotisations sociales (Cf. Sterdyniak et Villa (1984)) [2]. Cette deuxième proposition de financement revient donc *grosso modo* à faire financer la baisse des cotisations sur les bas salaires par une hausse des cotisations sur les hauts salaires. Dans ce cas, les entreprises embaucheront relativement plus de travailleurs à bas salaires, ce qui conduit à une baisse *ex post* des cotisations prélevées.

L'évaluation de l'incidence sur l'emploi d'un réaménagement de la fiscalité à la charge des employeurs est particulièrement délicat. Aucune étude empirique n'est disponible, à notre connaissance, sur le lien emplois par qualifications/salaires relatifs. Pour obtenir un ordre d'idée des effets des mesures proposées, nous « paramétrons » une fonction de production dans laquelle le facteur travail est distribué entre plusieurs catégories de qualification. Par hypothèse, les élasticités de substitution entre les catégories décroîtraient avec l'éloignement entre catégories. Ainsi, deux catégories de travailleurs dont les qualifications seraient proches seraient fortement substituables, tandis que deux catégories de travailleurs dont les qualifications seraient éloignées seraient faiblement substituables. Mathématiquement, cela s'écrit (les variables w et n étant en logarithmes) en supposant que la rémunération des salariés est égale à leur productivité marginale :

$$(1) \qquad n_i - n_j = \sigma_{ij} (w_j - w_i)$$

avec : $\sigma_{ij} = \sigma_{ji}$

et : $\sigma_{i+k.\ j+k} = \sigma_{ij} \qquad \sigma_{i+k.\ j} > \sigma_{ij}$ pour $k > 0$

ou σ_{ij} est l'élasticité de substitution entre la catégorie i et la catégorie j de travailleurs, n_i est l'emploi des salariés la catégorie i, w_i le coût salarial des salariés de la catégorie i. Les élasticités entre catégories de travailleurs sont paramétrées à 1,4 entre catégories mitoyennes et diminuent progressivement pour atteindre 0,1 entre les catégories de travailleurs dont les qualifications sont les plus éloignées. Ces valeurs permettent de reproduire la distribution des salaires nets en France issue des Déclarations annuels de salaires (DAS) recueillis par l'INSEE. La demande d'emploi par catégorie de travailleur s'écrit en fonction des coûts relatifs des différentes catégories de travail :

$$(2) \qquad n_i = \Sigma_j \alpha_j \sigma_{ij} (w_i - w_j) + y$$

où y est la production exprimée en logarithme et α_j la part des salaires de la catégorie j dans la valeur ajoutée.

Il est alors possible de déterminer la structure de taux de cotisations sociales qui assurerait la neutralité des réformes envisagées sur le total des cotisations prélevées. Pour cela, on calcule l'impact des propositions A et B sur l'emploi et sur la masse des cotisations sociales versées. Cela permet de déterminer soit la hausse du taux de TVA, soit la hausse uniforme du taux de cotisation, qu'il faut appliquer en supplément des propositions A et B pour laisser inchanger les recettes publiques. Dans le

(2) « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs ? » *Observations et diagnostics économiques*, n° 6, janvier 1984.

cas de la TVA, une hausse de 7 points est nécessaire avec la mesure A et de 16 points avec la mesure B. Au total, les propositions A et B accompagnées d'une hausse de la TVA qui maintient constantes les recettes publiques sont équivalentes aux propositions A' et B' suivantes (tableau 1) :

Proposition A' : le taux de cotisation employeurs est ramené à 7 % pour le salaire minimum ; il augmente comme le salaire entre une et deux fois le SMIC ; il est de 50 % pour les salaires supérieurs à deux fois le SMIC.

Proposition B' : le taux de cotisation employeurs est de 16 % sur le SMIC et de 62 % sur la partie du salaire qui excède le SMIC.
Selon ces hypothèses, les propositions pourraient conduire à une hausse de 1,9 à 2,1 % de l'emploi total, sans perte de ressources publiques (tableau 2). La proposition A' est la plus efficace pour les bas salaires, mais elle freine surtout l'offre d'emplois pour les salariés au milieu de l'échelle ; c'est la plus compliquée à mettre en œuvre au niveau de l'entreprise. La proposition B' a l'avantage de diminuer la demande d'emploi des travailleurs les mieux rémunérés. Si le diagnostic d'un manque relatif de salariés qualifiés (et bien rémunérés) est correct, une telle réforme (surtout dans sa version B') permettrait de diminuer le seuil du taux de chômage global en dessous duquel des tensions inflationnistes apparaissent.

Certains ont proposé de compenser la baisse des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires par une hausse de la TVA, dont on a déjà vu qu'elle est macroéconomiquement équivalente aux cotisations employeurs, soit à pouvoir d'achat donné des salariés, soit à long terme du fait de l'indexation des salaires sur les prix. Une réduction à 20 % du taux de cotisations employeurs pour la partie des salaires sous le SMIC nécessiterait un passage de la TVA moyenne de 12 % à 20,6 : tout se passerait alors comme si le taux de cotisation était de 29,2 % sous le SMIC, de 50,8 au-dessus. Aussi, cela atténuerait-il l'effet de la mesure.

Conclusion

Les politiques que nous venons d'étudier ont le défaut de jouer par des mécanismes mal assurés. Ainsi, dans le cas de la baisse du niveau général des salaires, la hausse du profit des entreprises augmenterait-elle suffisamment l'investissement dans une situation où la demande diminuerait et où les capacités de production sont déjà excédentaires ? Peut-on espérer baser une stratégie macroéconomique sur de forts gains de compétitivité sur les pays extra-communautaires, alors que ceux-ci peuvent être remis en cause par les variations de taux de change ? Enfin, dans le cas de mesures d'allégement du coût du travail peu qualifié, quelle est l'importance des effets de substitution entre énergie et emploi, travail non qualifié et travail qualifié ? Aussi, dans la conjoncture actuelle, nous semble-t-il dangereux d'envisager une hausse des prélèvements sur les salariés au bénéfice des entreprises. Par contre, une hausse des prélèvements sur les revenus du capital pour contribuer à financer cer-

taines prestations sociales nous semble préférable à une nouvelle hausse des prélèvements sur les salariés. Enfin, une réduction des cotisations portant sur les bas salaires permettrait de diminuer le coût du travail non qualifié : elle pourrait être financée par une taxation des émissions de CO_2, une hausse des cotisations portant sur les hauts salaires ou encore une hausse de la fiscalité portant sur le capital des entreprises.

La tentation protectionniste

Le discours protectionniste met en cause la concurrence que font à l'Europe le Japon, les NPI, et certains PVD (Chine, Inde). Selon les tenants de ce discours, le Japon a une stratégie prédatrice basée sur la fermeture de son marché intérieur (qui permet à ses entreprises d'y faire des profits importants) et une stratégie de bas prix à l'étranger (financée par les profits réalisés sur le marché intérieur) ; ceci lui permet de s'assurer des positions dominantes dans les secteurs porteurs. Les NPI et les PVD asiatiques (Chine, Inde) profitent de leurs bas salaires pour s'emparer des branches à fort contenu en emploi. Les industries européennes sont prises en tenaille et n'ont le choix qu'entre délocaliser, mécaniser ou périr : trois solutions néfastes à l'emploi. Certains mettent en cause les taux de change sous-évalués des NPI et des pays de l'Asie peuplée (voir en particulier les travaux de Lafay [17]) ; ceux-ci, qui seraient de beaucoup inférieurs aux taux de change de PPA, multiplieraient l'effet des disparités salariales. Il faut donc, soit demander au FMI de surveiller la sous-évaluation de certaines monnaies, soit ouvrir un nouveau chantier au GATT pour lier ouverture des marchés et niveau correct des taux de change [18]. Certains (voir Lauré [19] proposent de taxer spécifiquement les importations en provenance des NPI et des PVD.

Les opposants à ce discours objectent d'abord que la part du commerce de l'UE avec les pays incriminés est relativement faible : les importations en provenance du Japon ne représentent que 1 % du PIB de l'UE ; celles en provenance de l'Asie (NPI et Asie peuplée), 1,4 % ; le déficit vis-à-vis de ces zones représente respectivement 0,65 et 0,35 % du PIB de l'UE (tableau 6). Ceci amène certains à juger marginal l'impact des échanges avec ces zones sur l'emploi européen. Toutefois, en raison du bas coût d'achat des productions des NPI, le coût en emplois européens est beaucoup plus fort que ne le laissent penser ces chiffres. Ceci serait confirmé par l'exemple de certaines industries qui disparaissent totalement en Europe (textile, jouets, chaussures, etc), soit du fait

(17) Gérard LAFAY (1984) : « Pour des taux de change de référence », *Economie Prospective Internationale*, n° 17, 1er trimestre.

(18) Ces points sont discutés en détail dans l'article de Catherine MATHIEU et Henri STERDYNIAK « L'émergence de l'Asie en développement menace-t-elle l'emploi en France ? », dans ce même numéro.

(19) Maurice LAURÉ (1993) « Les délocalisations : enjeux et stratégies des pays développés », *Futuribles*, mai.

6. Structure du commerce extérieur de l'UE en 1992

En % du PIB

	Importations	Exportations
UE	13,5	13,6
AELE	2,2	2,1
Etats-Unis	1,7	1,4
Japon	1,0	0,4
Autres OCDE	0,4	0,5
Pays de l'Est	0,7	0,7
Afrique	0,9	0,8
Amérique Latine	0,5	0,5
Moyen-Orient	0,5	0,7
NPI d'Asie	0,6	0,6
Asie peuplée	0,8	0,5
Total	23,1	22,0

NPI d'Asie : Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, Taïwan.
Source : OCDE ; échanges de biens hors matériels militaires.

des importations, soit du fait de la délocalisation. Par exemple, si l'on suppose qu'à valeur identique, le contenu en emplois des produits importés est égal à 2 fois celui des produits exportés, en raison du bas prix auxquels ils nous arrivent, le commerce avec les NPI et l'Asie peuplée coûterait directement 1,7 % de l'emploi européen. Toutefois, en contrepartie, il contribue à faire baisser les prix à la consommation en Europe. Enfin, l'Asie est beaucoup plus présente sur les marchés tiers où elle concurrence fortement les pays européens : en 1992, la part des importations américaines en provenance des NPI était de 11,7 % ; celle en provenance des pays d'Asie peuplée de 10,8 % (contre 18,2 % pour le Japon et 17,7 % pour l'UE).

Nous évaluons ci-après l'impact sur les économies européennes d'une appréciation de 10 % des monnaies de deux zones à bas salaires en concurrence avec les industriels européens. Toutes ces variantes sont réalisées conventionnellement début 1993 à taux d'intérêt nominal fixe. Le prix réel du pétrole est fixe relativement aux prix des importations des pays de l'OPEP. Ces variantes permettent d'évaluer le gain en emploi qui pourrait résulter pour les pays européens d'un accord au GATT ou au FMI aboutissant à une telle appréciation des monnaies de ces pays. Un tel accord serait plus rentable pour l'Europe que l'introduction de barrières douanières (d'un montant de 10 %), dans la mesure où celles-ci ne frapperaient que les importations européennes en provenance de ces zones mais ne favoriseraient pas nos exportations vers elles (qui pourraient au contraire être frappées de mesures de rétorsion) et ne changeraient pas la concurrence sur les pays tiers.

Signalons un point délicat dans la mise en œuvre des ces variantes. La Comptabilité nationale traite des valeurs, des prix et des valeurs au prix d'une année de base (ici 1980), que l'on appelle souvent volumes, de façon incorrecte. Ces volumes ne correspondent pas à des véritables

quantités physiques. Imaginons qu'en 1980, une chemise fabriquée en France coûte 200 F et la « même », fabriquée dans un NPI, 50 F ; un « volume » de produits importés correspond alors à 4 fois plus de chemises que le « volume » identique de produits français. Cela signifie qu'une baisse du « volume » de chemises importées provoquera, à demande donnée, une hausse 4 fois plus forte de la production nationale et qu'elle s'accompagnera en même temps d'une hausse des prix à la consommation. Nous avons pris ces effets en compte dans les variantes (en utilisant un coefficient de 2). Ceci renforce l'effet expansionniste et inflationniste d'une baisse des importations provenant des pays à bas salaires.

Une variante d'appréciation des monnaies des Dragons

Afin de mesurer l'impact d'une sous-évaluation des monnaies des « Dragons » (Taïwan, Corée du Sud, Singapour, Hongkong), nous simulons avec le modèle MIMOSA une appréciation de 10 % du taux de change nominal de leurs monnaies.

L'impact de l'appréciation sur les Dragons

L'appréciation des monnaies des Dragons se traduit par une chute de leur production. La première année, le PIB diminue de 2,5 % puis de 3,3, il se redresse ensuite progressivement (tableau 7). Cet effet dépressif provient d'une forte baisse des exportations : 2,4 % la première année ; 5,6 la deuxième année. Les exportations sont affectées par la hausse des prix d'exportation en devises, dans lesquels l'appréciation n'est pourtant que partiellement répercutée (les prix d'exportation exprimés en monnaie nationale baissent de 5,6 % la première année). La hausse des prix d'exportation est également freinée par l'indexation des prix internes aux prix étrangers, ainsi que par une forte sensibilité des prix à la contraction de l'activité économique (importante flexibilité du marché du travail). Les prix internes diminuent de 5,8 % la première année, de 7,8 la seconde. A l'horizon de 5 ans, l'appréciation réelle est complètement absorbée par la baisse des prix internes. Les importations, affectées par le recul de l'activité économique, baissent de 0,5 % la première année, de 3,2 la seconde. La baisse d'activité due à la chute des exportations [(20)] entraîne un fort recul de la demande intérieure. Celui-ci est d'autant plus fort que la demande, insensible à l'effet d'encaisses réelles, ne bénéficie guère de la baisse des prix internes. La contraction de la demande intérieure, donc celle du PIB, est ainsi probablement surestimée. Les échanges extérieurs des Dragons se détériorent. Conformément à la courbe en J, les effets négatifs de l'appréciation sur les volumes échangés l'emportent au terme d'une année sur les gains de termes de l'échange ; la balance courante se détériore de 5 milliards de dollars la seconde année.

(20) A l'inverse du modèle de la zone « autre ASIE », le modèle des NPI est néo-keynésien, c'est-à-dire que la production y est contrainte par la demande.

7a. Impact d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	0,4	0,3	−0,1	0,2
Ecart relatif en %	France	0,2	0,2	−0,1	0,2
	Italie	0,3	0,3	−0,1	0,0
	Royaume-Uni	0,2	0,3	0,0	0,0
	Reste UE	0,1	0,3	0,1	0,2
	Union européenne	**0,2**	**0,3**	**0,0**	**0,1**
	Etats-Unis	*0,4*	*0,4*	*0,1*	*0,2*
	Japon	*0,2*	*0,3*	*0,0*	*0,0*
	NPI	*−2,5*	*−2,0*	*−0,5*	*−0,1*
Prix consommation	Allemagne	0,1	0,3	0,5	0,6
Ecart relatif en %	France	0,1	0,1	0,3	0,3
	Italie	0,0	0,2	0,4	0,4
	Royaume-Uni	0,1	0,2	0,5	0,6
	Reste UE	0,2	0,5	0,6	0,8
	Union européenne	**0,1**	**0,3**	**0,5**	**0,5**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,3*	*0,6*	*0,8*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,3*	*0,5*
	NPI	*−5,8*	*−8,7*	*−9,4*	*−9,5*
Solde courant	Allemagne	0,0	0,0	0,1	0,0
Ecart en points de PIB	France	0,0	0,1	0,1	0,0
	Italie	0,0	0,1	0,0	−0,1
	Royaume-Uni	0,0	0,1	0,1	0,0
	Reste UE	−0,1	0,1	−0,1	0,0
	Union européenne	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**
	Etats-Unis	*−0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	NPI	*0,9*	*−0,7*	*−0,2*	*−0,1*
Solde public	Allemagne	0,1	0,2	0,1	0,2
Ecart en points de PIB	France	0,1	0,1	0,0	0,1
	Italie	0,1	0,1	0,0	0,0
	Royaume-Uni	0,0	0,1	0,1	0,0
	Reste UE	0,0	0,1	0,0	0,0
	Union européenne	**0,1**	**0,1**	**0,0**	**0,1**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,2*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
	NPI	*0,3*	*−0,1*	*−0,1*	*0,0*
Chômage	Allemagne	−0,1	−0,2	−0,1	0,0
Ecart en points	France	0,0	−0,1	0,0	−0,1
	Italie	−0,1	−0,1	0,0	0,0
	Royaume– Uni	0,0	−0,1	−0,1	0,0
	Reste UE	0,0	−0,1	0,0	−0,1
	Union européenne	**−0,1**	**−0,1**	**0,0**	**0,0**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,2*	*0,0*	*0,1*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

L'impact sur les pays tiers

L'appréciation des monnaies des Dragons soutient transitoirement l'activité des pays de l'OCDE. Le PIB de l'OCDE augmente de 0,3 % la première année, de 0,5 la seconde mais l'impact favorable s'annule après 1996. Les producteurs domestiques reconquièrent le marché intérieur et s'attaquent aux marchés perdus par les Dragons. Les exportations augmentent de 0,2 % la première année et de 0,7 la seconde. Les gains bénéficient principalement aux grands exportateurs (États-Unis, Allemagne). Les importations des pays de l'OCDE, quant à elles, sont soumises à deux effets contradictoires. D'une part, la hausse des prix

7b. Impact d'une appréciation de 10 % des monnaies des NPI

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
Emploi	Allemagne	0,1	0,3	0,1	0,0
Ecart relatif en %	France	0,1	0,1	0,0	0,1
	Italie	0,1	0,2	0,0	0,0
	Royaume-Uni	0,1	0,2	0,1	0,1
	Reste UE	0,0	0,2	0,0	0,1
	Union européenne	**0,1**	**0,2**	**0,0**	**0,0**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,4*	*0,0*	*−0,2*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Exportation	Allemagne	0,1	0,3	−0,1	0,3
Ecart relatif en %	France	0,0	0,3	−0,2	0,4
	Italie	0,3	0,4	−0,4	0,1
	Royaume-Uni	0,5	0,3	−0,2	0,2
	Reste UE	0,1	0,3	−0,3	0,2
	Union européenne	**0,2**	**0,3**	**−0,2**	**0,2**
	Etats-Unis	*0,4*	*0,2*	*−0,3*	*0,1*
	Japon	*0,3*	*0,0*	*0,1*	*0,2*
	NPI	*−2,4*	*−3,7*	*−0,9*	*0,2*
Importation	Allemagne	*−0,2*	*0,1*	*−0,4*	*0,3*
Ecart relatif en %	France	−0,1	−0,2	−0,4	0,3
	Italie	−0,2	−0,2	−0,3	0,4
	Royaume– Uni	0,0	−0,1	−0,5	0,3
	Reste UE	0,0	0,0	−0,1	0,3
	Union européenne	**−0,1**	**0,0**	**−0,3**	**0,3**
	Etats-Unis	0,1	−0,6	−0,5	0,2
	Japon	*−0,4*	*−0,6*	*−0,3*	*0,1*
	NPI	*−0,5*	*−2,4*	*−0,7*	*0,3*
Prix à l'exportation*	Allemagne	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*0,4*
Ecart relatif en %	France	0,3	0,4	0,4	0,5
	Italie	0,1	0,3	0,6	0,5
	Royaume-Uni	0,1	0,4	0,7	0,7
	Reste UE	0,3	0,5	0,6	0,6
	Union européenne	**0,2**	**0,4**	**0,5**	**0,5**
	Etats-Unis	0,1	0,5	0,7	0,8
	Japon	*0,4*	*0,4*	*0,5*	*0,6*
	NPI	*−5,6*	*−9,0*	*−9,5*	*−9,4*
Prix à l'importation*	Allemagne	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,5*
Ecart relatif en %	France	0,5	0,5	0,4	0,5
	Italie	0,5	0,6	0,5	0,5
	Royaume-Uni	0,6	0,7	0,6	0,6
	Reste UE	0,5	0,5	0,5	0,6
	Union européenne	**0,5**	**0,6**	**0,5**	**0,5**
	Etats-Unis	1,1	1,0	0,8	0,7
	Japon	0,9	0,9	0,7	0,6
	NPI	−9,4	−9,3	−9,7	−10,1

* en monnaie locale.
Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

des Dragons permet à ces pays de substituer des produits nationaux à leurs importations ; d'autre part, l'effet de relance de l'activité lié à la hausse des débouchés à l'exportation entraîne au contraire une hausse des importations. C'est ce second effet qui domine, sauf au Japon et en Allemagne. En outre, les pays de l'OCDE voient le prix de leurs importations augmenter, d'autant plus fortement que la part des Dragons dans leurs importations est importante. Cela a pour effet d'augmenter les prix de la consommation de 0,5 % en moyenne dans l'OCDE et donc de modérer la hausse de la demande.

Au total, le supplément d'activité dans l'OCDE n'est que transitoire car l'appréciation réelle des monnaies des NPI s'amenuise rapidement.

En conséquence, le solde public et l'emploi ne sont améliorés que faiblement (0,1 % du PIB et 0,1 point au bout de 4 ans). Par contre, la production des Dragons semble très fortement affectée par l'appréciation de leurs monnaies, ce qui rend délicat d'envisager une réévaluation plus importante. Cependant, ces pertes de production se rapportent à un scénario de référence où la croissance des Dragons est forte (6 % par an environ).

Une variante d'appréciation des monnaies de la zone « autres Asie »

On analyse maintenant les effets d'une appréciation permanente de 10 % des monnaies de la zone « Autres pays d'Asie ». Celle-ci comprend les pays de l'Asie en développement autres que les « Quatre Dragons » : Inde, Chine, Indonésie, Thaïlande, Malaisie...

Impact sur la zone

Selon le modèle MIMOSA, les économies des pays de la zone « Autres Asie » sont, comme les autres zones en développement, très dépendantes de leurs recettes d'exportations. Ces pays sont supposés doublement contraints : une contrainte de solvabilité extérieure limite leurs importations ; d'autre part, une pénurie structurelle de capital limite leur production industrielle. Certes, la contrainte financière est moins forte pour les pays d'Asie en développement que pour de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique Latine. Seule la Birmanie est considérée comme sévèrement endettée par la Banque Mondiale. Néanmoins, plusieurs pays asiatiques de grande taille sont classés comme modérément endettés : l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et les Philippines. La Chine n'est pas endettée, mais elle contrôle ses importations. La contrainte financière est donc effective pour l'ensemble de la zone alors qu'elle a cessé de l'être pour les « Quatre Dragons », y compris pour la Corée du Sud, naguère fortement endettée. Les recettes d'exportations, en desserrant la contrainte financière, permettent à ces pays d'acheter à l'étranger les biens d'équipement qui leur font défaut.

Les effets macroéconomiques de l'appréciation des monnaies de la zone passent essentiellement par le commerce extérieur. Les prix des importations, exprimés en monnaie nationale, répercutent complètement l'appréciation des devises et baissent de 10 %. Ceci entraîne une forte désinflation qui se propage à l'ensemble de l'économie. Les exportations sont affectées négativement par la dégradation de la compétitivité-prix. Les pays de la zone sont supposés à moitié *price-maker* à l'exportation. Aussi leurs prix libellés en dollars enregistrent-ils une hausse relative de 5 % en 1993. Cette perte de compétitivité sur les marchés mondiaux provoque une baisse du volume des exportations totales de 5 % à court terme. Cependant, la désinflation importée vient progressivement rétablir la compétitivité-prix via une baisse des coûts internes et ramène très

lentement les exportations en volume vers leur niveau du compte central (en 2000, l'écart est réduit à 4 %). Ce sont surtout les exportations de biens manufacturés, prépondérantes dans l'ensemble des exportations, qui en pâtissent le plus : elles perdent en moyenne 7 % en volume et 3,5 % en valeur sur la période (dans la simulation, l'élasticité-prix des exportations est fixée à 2). Ces pertes de recettes d'exportations, qui accentuent la contrainte financière sur les importations, affectent *in fine* l'activité intérieure des pays de la zone. Le PIB en volume perd ainsi 0,5 % sur toute la période (tableau 8). Au total, les pays de la zone perdent des parts de marché [21] de produits manufacturés (– 0,5 point), essentiellement au profit des pays de l'UE (+ 0,4 point) et des États-Unis (+ 0,1 point).

8a. Impact d'une appréciation de 10 % des monnaies des «autres Asie»

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	0,5	0,5	0,4	0,4
Ecart relatif en %	France	0,3	0,2	0,2	0,3
	Italie	0,4	0,4	0,3	0,3
	Royaume-Uni	0,3	0,4	0,3	0,2
	Reste UE	0,3	0,3	0,4	0,4
	Union européenne	**0,4**	**0,4**	**0,3**	**0,3**
	Etats-Unis	*0,5*	*0,5*	*0,5*	*0,6*
	Japon	*0,3*	*0,4*	*0,4*	*0,2*
	Autres Asie	*–0,1*	*–0,3*	*–0,5*	*–0,5*
Prix consommation	Allemagne	0,1	0,4	0,7	1,1
Ecart relatif en %	France	0,0	0,2	0,4	0,6
	Italie	0,0	0,2	0,5	0,8
	Royaume-Uni	0,1	0,2	0,6	1,0
	Reste UE	0,3	0,7	0,9	1,7
	Union européenne	**0,1**	**0,4**	**0,6**	**1,1**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,3*	*0,8*	*1,4*
	Japon	*0,1*	*0,1*	*0,3*	*1,0*
Solde courant	Allemagne	0,0	0,0	0,1	0,1
Ecart en points de PIB	France	0,1	0,1	0,1	0,1
	Italie	0,1	0,1	0,1	0,0
	Royaume-Uni	0,0	0,1	0,1	0,1
	Reste UE	0,1	0,1	0,0	–0,1
	Union européenne	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,0**
	Etats-Unis	*–0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Autres Asie	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Solde public	Allemagne	0,2	0,3	0,3	0,4
Ecart en points de PIB	France	0,1	0,1	0,1	0,2
	Italie	0,1	0,1	0,1	0,1
	Royaume-Uni	0,1	0,2	0,2	0,2
	Reste UE	0,1	0,1	0,1	0,1
	Union européenne	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Chômage	Allemagne	–0,2	–0,3	–0,3	–0,2
Ecart en points	France	–0,1	–0,1	–0,1	–0,1
	Italie	–0,1	–0,2	–0,2	–0,1
	Royaume-Uni	–0,1	–0,1	–0,2	–0,1
	Reste UE	–0,1	–0,1	–0,2	–0,2
	Union européenne	**–0,1**	**–0,2**	**–0,2**	**–0,2**
	Etats-Unis	*–0,1*	*–0,3*	*–0,2*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

(21) Définies comme le rapport des exportations nationales aux exportations mondiales (en volume).

8b. Impact d'une appréciation de 10 % des monnaies des «autres Asie»

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
Emploi	Allemagne	0,2	0,3	0,3	0,3
Ecart relatif en %	France	0,1	0,1	0,1	0,2
	Italie	0,1	0,2	0,2	0,1
	Royaume-Uni	0,1	0,2	0,3	0,2
	Reste UE	0,1	0,2	0,2	0,2
	Union européenne	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,4*	*0,3*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Exportation	Allemagne	0,6	0,4	0,3	0,5
Ecart relatif en %	France	0,7	0,3	0,2	0,5
	Italie	0,8	0,5	0,2	0,3
	Royaume-Uni	0,9	0,5	0,3	0,3
	Reste UE	0,6	0,3	0,1	0,2
	Union européenne	**0,7**	**0,4**	**0,2**	**0,4**
	Etats-Unis	*0,9*	*0,5*	*0,2*	*0,2*
	Japon	*0,6*	*0,4*	*0,4*	*0,2*
	Autres Asie	*−4,9*	*−5,2*	*−4,9*	*−4,3*
Importation	Allemagne	*0,2*	*0,0*	*−0,2*	*0,2*
Ecart relatif en %	France	0,1	−0,3	−0,3	−0,1
	Italie	0,2	−0,3	−0,3	0,2
	Royaume-Uni	0,4	−0,2	−0,3	−0,1
	Reste UE	0,2	0,0	0,1	0,3
	Union européenne	**0,2**	**−0,1**	**−0,2**	**0,1**
	Etats-Unis	0,6	−0,3	−0,3	−0,1
	Japon	*−0,4*	*−0,6*	*−0,6*	*−0,6*
	Autres Asie	*−0,3*	*−1,2*	*−1,8*	*−2,0*
Prix à l'exportation*	Allemagne	*0,1*	*0,4*	*0,6*	*0,9*
Ecart relatif en %	France	0,2	0,5	0,7	1,1
	Italie	0,0	0,3	0,7	1,0
	Royaume-Uni	0,0	0,3	0,8	1,3
	Reste UE	0,2	0,6	0,9	1,4
	Union européenne	**0,1**	**0,4**	**0,7**	**1,1**
	Etats-Unis	0,1	0,5	0,9	1,5
	Japon	*0,3*	*0,6*	*0,8*	*1,3*
	Autres Asie	*−5,0*	*−5,6*	*−6,1*	*−6,6*
Prix à l'importation*	Allemagne	*0,5*	*0,8*	*1,0*	*1,2*
Ecart relatif en %	France	0,4	0,7	0,9	1,2
	Italie	0,4	0,7	1,0	1,2
	Royaume-Uni	0,5	0,8	1,1	1,5
	Reste UE	0,4	0,7	1,0	1,4
	Union européenne	**0,4**	**0,7**	**1,0**	**1,3**
	Etats-Unis	0,8	1,1	1,4	1,8
	Japon	1,1	1,4	1,5	1,8
	Autres Asie	−9,4	−9,2	−9,0	−8,6

* en monnaie locale
Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Impact sur le reste du monde

Les exportations en volume des pays concurrents gagnent de 0,6 % (Japon) à 0,9 % (États-Unis, Royaume-Uni) en 1993 et retournent progressivement vers leur niveau du compte central en 2000. L'activité du secteur exportateur (manufacturier particulièrement) se trouve ainsi stimulée dans les grands pays (surtout au Royaume-Uni qui a gardé des relations commerciales importantes avec ses anciennes colonies de la zone) et se propage à tous les secteurs de l'économie. D'autre part, les gains de compétitivité-prix des grands pays freinent l'accroissement du

volume des importations généré par une demande intérieure plus soutenue. Les taux de pénétration à l'importation [22] de produits manufacturés diminuent de 0,2 à 0,6 point au bout de trois ans. Au total, la balance courante en valeur (tableau 8) reste quasi-inchangée sur la période dans les pays développés car la relance des exportations en volume est à peu près compensée par la détérioration des termes de l'échange et le surcroît d'importations.

L'appréciation des devises de la zone « autres Asie » génère une légère inflation importée. L'augmentation des prix de la consommation est plus forte en Allemagne, au Royaume-Uni, aux États-Unis car la relance de l'activité y est plus vive, notamment dans le cas allemand où la consommation n'est pas sensible à l'inflation. La France et le Japon sont dans une situation intermédiaire. Ces effets inflationnistes rongent graduellement les gains de compétitivité et freinent ainsi à moyen terme la relance de l'activité. Au total, le PIB en volume des principaux pays gagne entre 0,3 et 0,6 % en moyenne sur la période et les taux de chômage baissent de 0,2 point.

Conclusion

Les effets sur les pays européens peuvent paraître faibles à l'échelon macroéconomique, mais ils recouvrent probablement des effets sectoriels de bien plus grande ampleur. Les effets sectoriels de la compétition avec ces pays sur l'emploi, les salaires, la localisation des activités ne peuvent être étudiés avec un modèle macroéconomique relativement global, comme MIMOSA. Mais selon qu'ils seront plus ou moins bien gérés, corrigés ou exploités par les différents pays, ils peuvent avoir des conséquences macroéconomiques différentes et significatives.

Les deux variantes que nous venons d'examiner conduisent à une hausse de la production dans l'UE en 1996 de 0,1 % pour l'appréciation des monnaies des NPI et de 0,4 pour l'appréciation des monnaies de la zone « autres Asie ». Dans les deux cas, cela s'effectue au détriment de l'activité du pays dont la monnaie s'apprécie. En fait, un pays n'a intérêt à laisser sa monnaie s'apprécier que lorsqu'il se trouve en situation de plein-emploi (des hommes ou des machines) ; dans ce cas, cette appréciation, pourvu qu'elle soit progressive, ne nuit pas à son activité, évite les pressions inflationnistes et lui permet de gagner en pouvoir d'achat. C'est le cas aujourd'hui dans la plupart des NPI de première génération, mais pas dans le vaste ensemble des pays d'Asie qui souhaitent suivre leur exemple. Aussi, peut-on difficilement envisager que l'Europe prenne ou soutienne des mesures qui limiteraient spécifiquement les exportations des pays du Tiers Monde.

(22) Définis comme le rapport des importations à la demande intérieure (en volume).

Pour une relance keynésienne

Pour les économistes keynésiens, le chômage en Europe est dû essentiellement à des politiques macroéconomiques inappropriées. Celles-ci s'expliquent par un manque de coordination qui a amené les autorités à pratiquer des politiques trop restrictives, d'autant plus coûteuses qu'elles furent simultanées : rétablissement de la balance courante ou des soldes publics par des politiques budgétaires d'austérité, désinflation compétitive, pression sur les salaires, taux d'intérêt trop élevés. A cela s'ajoute le coût de la convergence vers le modèle allemand de très faible inflation. Après le choc de la réunification, la politique monétaire allemande a entraîné une surévaluation durable des taux de change en Europe et un maintien de taux d'intérêt réels largement supérieurs au taux de croissance. De plus, la déréglementation financière pousse structurellement les taux d'intérêt nominaux vers le haut, tandis que la baisse de l'inflation fait augmenter les taux d'intérêt réels, en empêchant de spolier les épargnants par la taxe inflationniste. Au total, la surévaluation des monnaies dégrade la balance commerciale, l'austérité salariale et le chômage limitent la consommation ; les taux d'intérêt réels élevés dégradent les soldes publics (ce qui limite les possibilités d'action de soutien par la politique budgétaire) ; l'investissement des entreprises est freiné par les taux d'intérêt élevés et le manque de demande.

Rien ne s'oppose actuellement à une relance keynésienne en Europe : le taux d'inflation est bas, le niveau des profits est satisfaisant, les marges de capacités sont détendues (tableau 9), enfin l'Europe est globalement une zone relativement fermée (les importations extra-communautaires ne représentent guère que 10 % du PIB de l'UE, tableau 6). La stratégie optimale devrait être d'abord de baisser au maximum les taux d'intérêt afin de relancer l'investissement et de réduire le poids de la dette publique, puis, si cela ne suffit pas, une fois les taux d'intérêt courts arrivés à leur niveau plancher, d'augmenter les déficits publics, en prenant soin toutefois de se limiter à des mesures temporaires, qui pourront être suspendues quand l'économie sera proche du niveau satisfaisant d'utilisation des hommes ou des machines.

9. Taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie européenne

En %

	Maximum atteint en 1989-1990	Situation mi-1993
Allemagne de l'Ouest	90	78,2
Belgique	81,6	75,4
Espagne	82	69
France	86,3	80,3
Italie	80,8	73,7
Pays-Bas	87	81
Portugal	83	74
Royaume-Uni	90,6	77,8

Source : OCDE.

Cette stratégie se heurte cependant à certaines difficultés de mise en œuvre et à certaines objections. La première est que la coordination des politiques économiques est délicate à organiser en Europe, en particulier du fait de l'indépendance de la Bundesbank. Celle-ci, en se refusant à donner un signal fort aux entreprises en baissant d'un coup son taux d'intérêt jusqu'à son niveau plancher, bloque le point de départ du processus de relance. Aussi, les autres autorités économiques n'ont-elles plus le choix qu'entre une stimulation purement budgétaire, dont le coût en finances publiques serait obligatoirement plus élevé (d'autant plus qu'elle pourrait être accompagnée d'une hausse du taux d'intérêt en Allemagne) et une stratégie de rupture où chaque pays pratiquerait isolément la politique monétaire de son choix, sans se soucier de la stabilité des taux de change en Europe, marquant ainsi la fin du SME.

La deuxième objection est que la stimulation de la demande nécessaire pour avoir un effet sensible sur l'emploi doit être forte : ceci est difficile alors que les déficits publics sont déjà importants et que les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance, faisant courir le risque que les dettes publiques fassent « boule de neige ». Mais ceci ne fait que confirmer l'idée qu'il faut commencer par la baisse des taux d'intérêt. Par ailleurs, des déficits publics temporaires en période de récession n'entraînent pas une évolution insoutenable des dettes publiques : théoriquement, la croissance de la dette publique, donc de la richesse des ménages, provoque progressivement une hausse de la consommation des ménages, qui suffit au bout d'un certain temps à soutenir l'activité. La politique de stabilisation consiste alors à faire revenir le déficit primaire à zéro. Il est absurde de projeter *ad æternam* les déficits publics actuels pour en déduire qu'ils sont insoutenables : le principe de la stabilisation consiste précisément à les réduire quand (et seulement quand) ils ne sont plus nécessaires pour que la demande corresponde au niveau souhaité.

Enfin, la hausse des taux d'intérêt de long terme pourrait diminuer fortement l'ampleur d'une relance provoquée par une baisse des taux d'intérêt courts ou un creusement des déficits publics. Cette crainte s'appuie sur la thèse, largement répandue il y a peu, selon laquelle le haut niveau des taux d'intérêt réels s'expliquerait par un déficit d'épargne, dont une des causes serait précisément l'importance des déficits publics. Cette thèse est difficilement compréhensible en situation de sous-emploi des hommes et des machines. Un manque d'épargne face à un investissement dynamique signifierait un excès de demande sur le marché des biens, donc des tensions sur les capacités de production et des pressions inflationnistes. De toute évidence, ce n'est pas la situation aujourd'hui, ni même une situation qu'il est rationnel d'anticiper pour un avenir prévisible. La hausse des taux d'intérêt longs ne pourrait donc être que l'effet d'un comportement irrationnel et auto-validant des marchés financiers. Ce comportement devrait être combattu par les autorités qui devraient expliquer leurs objectifs – baisser durablement les taux d'intérêt réels à un niveau satisfaisant, recourir à la politique budgétaire et non à la politique monétaire si demain une politique plus restrictive était nécessaire – et devraient donner l'exemple en s'endettant à court terme, s'ils jugent excessif le niveau des taux longs.

La plupart des organismes internationaux et la Commission proposent, elles, la stratégie inverse : réduire d'abord, et fortement, les déficits publics pour faire baisser les taux d'intérêt, ce qui permettrait une relance par l'investissement. Cette stratégie est, selon nous, illusoire et ne conduirait qu'à accroître le chômage : la réduction des déficits publics entraînerait une nouvelle baisse de la demande, qui diminuerait le profit des entreprises ; elle pourrait même s'accompagner d'une hausse de l'inflation, si elle s'effectuait par des hausses d'impôts indirects (comme la TVA) ; la sous-utilisation des capacités de production serait aggravée ; on voit mal alors pourquoi les entreprises investiraient plus, même si les taux d'intérêt étaient bas ; de même, l'aggravation du chômage ne favoriserait guère une baisse du taux d'épargne des ménages. C'est ce que montre la récession actuelle où la forte croissance de l'épargne des ménages dans la plupart des pays de l'OCDE a provoqué une chute de la production, et non l'essor escompté de l'investissement et de l'activité. Certes, une croissance plus vigoureuse s'accompagne automatiquement d'un taux d'épargne plus fort des ménages (puisque celui-ci dépend positivement du taux de croissance du pouvoir d'achat des ménages) et d'une nette réduction du déficit public (puisque les recettes publiques augmentent fortement tandis que certaines dépenses diminuent, en particulier les prestations chômage). Mais, il serait dangereux de pratiquer une politique budgétaire restrictive ou de chercher à accroître l'épargne des ménages en situation de croissance lente, quand on ne dispose pas d'autres instruments pour relancer l'activité [23].

Enfin, la stimulation de la demande se heurterait à des contraintes d'offre : une relance excessive provoquerait de fortes tensions sur le marché de travail (tout au moins sur certains secteurs de celui-ci) ; il en résulterait des hausses de salaires excessives ; celles-ci feraient diminuer le profit en deçà du niveau nécessaire pour financer un investissement plus élevé ; au total, la relance trouverait vite ses limites dans une hausse de l'inflation et une hausse du déficit extérieur. Certes, un changement de rythme de croissance provoque des déséquilibres temporaires qu'il faut accepter si on ne veut rester bloqué à de bas niveaux d'activité. Cependant, on voit mal pourquoi le taux de chômage naturel en Europe serait maintenant de 12 % ou même de 10 alors que l'Europe avait pu connaître jusqu'en 1973 des taux de chômage d'environ 3 % ? La baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée, à laquelle on a assisté depuis le début des années quatre-vingt dans la plupart des pays européens, semble montrer que l'on est aujourd'hui bien au-dessus du taux de chômage naturel.

Pour explorer les possibilités et les limites d'une relance keynésienne, nous allons examiner les conséquences selon MIMOSA de six mesures :

(23) Il existe certes une étude des services de la Commision (voir : « Les potentialités de croissance et d'emploi dans la Communauté jusqu'à l'an 2000 », *Economie Européenne*, n° 54) selon lequelle la réduction des déficits publics permettrait d'impulser la croissance. Mais, cette étude part du postulat selon lequel toute baisse du déficit public provoque automatiquement une hausse de même montant de l'investissement, ce qui accroît les capacités de la production et automatiquement là aussi le niveau de production. Or, ces deux relations ne sont pas vérifiées dans la réalité : une chute *ex ante* de la demande provoque une chute de l'investissement (et non une hausse), la production peut rester faible avec des capacités de production inemployées.

une relance de l'investissement par un grand emprunt européen, le soutien à la demande des ménages, la baisse des cotisations employeurs, la baisse des taux d'intérêt avec dépréciation des monnaies européennes et enfin des politiques monétaires différenciées en Europe.

L'impact d'une hausse de l'investissement

Une stimulation de l'investissement par le biais d'incitations financière a déjà été décidée dans le cadre de l'Initiative Européenne de Croissance, mais celle-ci s'avère d'ampleur limitée. Deux mécanismes de soutien financier à l'investissement ont été prévus : des prêts directs accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour financer des projets d'infrastructures ; des garanties d'emprunts apportées par un Fonds européen d'investissement (FEI), créé à cette fin. Fin 1993, le FEI n'a pas encore été créé. En juin 1993, le montant maximal de prêts que la BEI est susceptible d'accorder a été porté de 5 à 8 milliards d'écus, dont 3 milliards auraient déjà été engagés [24]. Au total, les investissements supplémentaires suscités par les prêts de la BEI, les garanties du FEI et les apports du Fonds de cohésion pourraient atteindre 7 milliards d'Écus en 1994, soit 0,15 % du PIB de la Communauté, ce qui aurait un effet global sur l'activité de 0,2 % en 1994 [25].

Cette évaluation doit être considérée comme un majorant. L'initiative bénéficie à certains investisseurs qui auraient de toute façon engagé les dépenses concernées (par exemple le TGV-Est) : on voit mal le gain pour certaines entreprises à passer par le système de financement mis en place par la BEI ou le FEI. La garantie fournie semble inutile lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques ou d'entreprises qui pourraient bénéficier d'une garantie publique. Ainsi, l'estimation présentée ci-dessus surestime sans doute le montant de l'investissement supplémentaire effectif.

Malgré son aspect novateur, l'Initiative se révèle décevante en tant que politique de relance. Elle est tardive puisque ses effets surviendront au mieux début 1994 pour un ralentissement économique commencé en 1991. Son montant est négligeable par rapport au jeu des stabilisateurs automatiques. Enfin, il peut paraître bizarre de mettre sur pied un système supplémentaire de financement des investissements alors qu'il existe déjà des institutions financières nationales et des marchés financiers nombreux. Ne serait-il pas plus efficace de simplement baisser les taux d'intérêt ? Une baisse de 2 points des taux d'intérêt en Europe rapporterait à terme 24 milliards d'Écus par an aux entreprises européennes, soit 5 fois plus que l'IEC. L'IEC apparaît ainsi comme une façon de contourner à la marge les décisions prises à Maastricht en matière

(24) Voir : Commission des Communautés Européennes (1993) : *Promotion de la reprise économique en Europe (Initiative de Croissance d'Edimbourg), bilan à l'automne 1993*, 20 octobre, Bruxelles.

(25) Voir « Quelle Politique de croissance en Europe ? ». *Economie Internationale*, n° 55, 3e trimestre 1993.

d'autonomie des banques centrales et de critères de finances publiques, en suscitant la création de nouvelles institutions financières publiques.

Aussi de nombreuses voix se sont-elles élevées pour réclamer des montants plus importants. Dans le cadre de son *Livre Blanc*, intitulé « Croissance, compétitivité et emploi » et présenté au Conseil européen le 10 et 11 décembre, la Commission a proposé pour relancer l'emploi en Europe de lancer un vaste programme communautaire d'investissements dans les transports et les télécommunications. Ce programme de 20 milliards d'Ecus par an (0,3 point du PIB communautaire) serait financé pour 12 milliards par le Fonds de cohésion et la BEI, et pour 8 milliards par recours à l'emprunt, mais à l'issue du conseil l'emprunt n'a pas été décidé. Le président F. Mitterrand s'est prononcé pour un emprunt de 100 milliards d'écus (soit 1,8 % du PIB communautaire) ; Drèze et Malinvaud, dans leur manifeste, proposent un programme de relance des investissements représentant 1,4 % par an pendant 3 ans. L'objectif serait de relancer l'économie, sans creuser les déficits publics nationaux. Toutefois, la logique de tels programmes n'est pas claire. S'il s'agit d'impulser des investissements privés normalement rentables, le plus simple serait de baisser globalement les taux d'intérêt plutôt que de mettre en place de nouveaux circuits de financement. Les entreprises sont actuellement freinées par le manque de débouchés, le niveau des taux d'intérêt, pas par la « disponibilité des fonds ». On voit mal ce qu'apporterait un emprunt communautaire. S'il s'agit d'investissements publics, le déficit public sera creusé ; le gain de passer par un emprunt communautaire plutôt que par des emprunts des collectivités concernées est douteux : l'emprunt communautaire ne serait qu'une façon de s'assurer que tous les pays pratiquent bien une politique de relance. Encore ne peut-on écarter le risque que certains pays ne fassent financer ainsi des investissements qu'ils auraient réalisés de toute façon. Enfin, il ne semble pas qu'il y ait actuellement en matières d'infrastructures de transports ou de télécommunications d'investissements massifs fortement rentables à réaliser. La rentabilité du TGV-Est ou des autoroutes en projet est déjà relativement basse. Aussi ne doit-on pas trop mettre l'accent sur ce secteur.

Malgré ces réserves, nous avons simulé à l'aide du modèle MIMOSA l'impact macroéconomique que pourrait avoir un tel programme. Nous étudions donc les conséquences d'une augmentation de l'investissement de 1 point de PIB par an, dans chacun des pays de l'UE. Pour moitié, il s'agit d'une hausse des investissements privés (en transport, télécommunications ou logement) impulsée par des garanties publiques supplémentaires, donc sans coût budgétaire. Pour l'autre moitié, il s'agit d'investissements publics dans les infrastructures de transports et le logement. On suppose que les banques centrales ne contrarient pas cette relance et maintiennent fixes leurs taux d'intérêt nominaux.

A court terme, la hausse de l'investissement productif se traduit par un surcroît de demande intérieure, donc de production et d'emploi. Les effets multiplicateurs sont renforcés par le fait que les pays européens relancent en même temps, ce qui limite la dégradation des soldes courants (tableau 10). L'effet global sur le PIB communautaire atteint

10. Hausse de l'investissement privé et public de 1 point de PIB

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	1,8	2,3	2,0	2,5
En écart relatif en %	France	1,5	1,5	1,6	2,0
	Italie	1,8	2,5	2,3	2,6
	Royaume-Uni	1,3	2,0	2,1	2,1
	Reste UE	0,9	1,4	2,3	2,9
	Union européenne	**1,5**	**1,9**	**2,1**	**2,4**
	Etats-Unis	*0,5*	*0,4*	*0,4*	*0,8*
	Japon	*0,3*	*0,5*	*0,6*	*1,0*
Prix à la consommation	Allemagne	0,3	1,9	3,5	5,5
En écart relatif en %	France	0,3	1,5	2,6	4,3
	Italie	0,1	1,0	2,4	4,4
	Royaume-Uni	0,0	0,4	1,5	2,6
	Reste UE	0,4	1,9	3,7	7,0
	Union européenne	**0,3**	**1,4**	**2,8**	**4,9**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,3*	*0,6*	*1,2*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,4*	*1,1*
Solde courant	Allemagne	−0,3	−0,4	−0,3	−0,4
En points de PIB	France	−0,3	0,1	0,1	0,2
	Italie	−0,1	0,0	0,0	−0,3
	Royaume-Uni	−0,3	−0,3	−0,1	0,0
	Reste UE	−0,2	−0,3	−0,5	−1,0
	Union européenne	**−0,2**	**−0,2**	**−0,2**	**−0,3**
	Etats-Unis	*0,3*	*0,0*	*0,0*	*−0,1*
	Japon	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,2*
Solde public	Allemagne	0,3	0,8	0,8	1,2
En points de PIB	France	0,1	0,5	0,6	0,9
	Italie	0,0	0,4	0,2	−0,2
	Royaume-Uni	0,0	0,5	0,8	1,0
	Reste UE	−0,1	0,2	0,2	0,2
	Union européenne	**0,1**	**0,5**	**0,5**	**0,7**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
	Japon	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,3*
Taux de chômage	Allemagne	−0,5	−1,0	−0,9	−0,7
Ecart en points	France	−0,5	−0,9	−1,0	−1,4
	Italie	−0,4	−0,9	−0,9	−0,8
	Royaume-Uni	−0,3	−0,8	−1,0	−1,1
	Reste UE	−0,2	−0,7	−1,1	−1,4
	Union européenne	**−0,4**	**−0,8**	**−1,0**	**−1,1**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,2*	*−0,1*	*−0,2*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

rapidement 2 %. Pour l'ensemble de l'UE, le creusement du déficit courant est d'environ 0,2 point de PIB. La hausse de l'activité engendre des tensions inflationnistes, particulièrement en Allemagne de l'Ouest, proche du plein-emploi en fin de période. L'inflation est plus élevée de 0,6 % par an dans l'ensemble de la Communauté. L'emploi s'ajuste lentement à la hausse de l'activité. Il en résulte une baisse de 1 point du taux de chômage. Les soldes publics s'améliorent de 0,4 point de PIB dans l'ensemble de la communauté : la hausse des rentrées fiscales due à la relance est supérieure au coût de financement du programme d'investissement public. En effet, l'impact de la relance étant d'environ 2 % du PIB, celle-ci engendre des recettes fiscales de 0,8 % du PIB pour une dépense publique *ex ante* de 0,5 %.

La baisse des impôts portant sur les ménages

L'autre moyen d'impulser la demande serait de diminuer le poids de la fiscalité pesant sur les ménages. On étudie donc maintenant les conséquences d'une diminution des impôts portant sur les ménages de 1 point de PIB à taux d'intérêt et taux de change inchangés.

Au bout de 3 ans, le PIB européen s'établit à 1,6 % au-dessus de son niveau du compte central, et 1,8 % au bout de cinq ans (tableau 11). Avec une hausse du PIB de 2,2 % au bout de 5 ans, la France profite plus de la relance que ses partenaires, en raison d'une moindre hausse des prix liée à l'ampleur cycle de productivité (l'ajustement des effectifs à la hausse de la demande est plus lent, la productivité augmente en période de relance, réduisant les coûts salariaux unitaires). A l'inverse,

11. Baisse des impôts sur les ménages de 1 point de PIB

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	0,8	1,8	1,8	1,7
En écart relatif en %	France	0,8	1,9	2,2	2,4
	Italie	0,7	1,7	1,9	1,9
	Royaume-Uni	0,8	1,5	1,5	1,4
	Reste UE	0,5	1,4	1,8	2,3
	Union européenne	**0,7**	**1,6**	**1,8**	**1,9**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,5*	*0,6*	*0,9*
	Japon	*0,2*	*0,5*	*0,7*	*1,1*
Prix à la consommation	Allemagne	0,0	0,6	1,7	3,3
En écart relatif en %	France	−0,1	−0,1	0,3	1,3
	Italie	−0,1	0,3	1,2	2,8
	Royaume-Uni	−0,1	0,2	1,0	2,2
	Reste UE	0,1	0,7	1,6	3,2
	Union européenne	**0,0**	**0,4**	**1,2**	**2,6**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,2*	*0,8*	*1,3*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*0,1*	*0,9*
Solde courant	Allemagne	−0,2	−0,6	−0,5	−0,6
En points de PIB	France	−0,1	−0,1	0,0	0,0
	Italie	−0,1	−0,2	−0,2	−0,4
	Royaume-Uni	−0,2	−0,3	−0,2	−0,2
	Reste UE	0,0	0,0	−0,2	−0,4
	Union européenne	**−0,1**	**−0,2**	**−0,2**	**−0,3**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Solde public	Allemagne	−0,7	−0,2	0,0	0,2
En points de PIB	France	−0,8	−0,2	0,0	0,2
	Italie	−0,8	−0,3	−0,3	−0,5
	Royaume-Uni	−0,8	−0,5	−0,3	−0,3
	Reste UE	−0,1	−0,5	−0,9	−1,1
	Union européenne	**−0,7**	**−0,3**	**−0,1**	**−0,1**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,3*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,2*	*0,3*
Taux de chômage	Allemagne	−0,2	−0,8	−0,9	−0,8
Ecart en points	France	−0,2	−0,7	−1,1	−1,4
	Italie	−0,1	−0,5	−0,7	−0,7
	Royaume-Uni	−0,2	−0,5	−0,7	−0,7
	Reste UE	−0,1	−0,5	−0,9	−1,1
	Union européenne	**−0,2**	**−0,6**	**−0,9**	**−1,0**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,2*	*−0,2*	*−0,2*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

l'activité au Royaume-Uni est moins relancée qu'ailleurs (1,4 % au bout de 5 ans), en raison d'un commerce extérieur dégradé, d'un multiplicateur plus faible et d'une moindre orientation de son commerce vers les pays européens. L'Allemagne et l'Italie ont un profil de croissance relativement semblable en début de période. Cependant, les tensions inflationnistes sont plus marquées en Allemagne occidentale car, étant plus proche du plein-emploi dans le compte central, les hausses de salaires sont plus fortes. Cependant, la hausse du taux d'inflation n'est que de 0,25 % par an, en moyenne, durant les 5 premières années. La baisse du taux de chômage au bout de cinq ans varie, selon les pays, de 0,7 à 1,1 point. Par contre, les déficits courants et publics ne se creusent que de 0,3 point de PIB (à 3 ans). *A contrario*, on voit qu'il serait très coûteux d'augmenter dans tous les pays d'Europe les impôts portant sur les ménages pour améliorer le solde budgétaire : à horizon de 3 ans, 1 point d'amélioration ex post du solde budgétaire coûterait 6 points en activité.

Les pays extérieurs à l'UE bénéficient de la relance communautaire en proportion de leur part dans le marché européen. En fin de période, les États-Unis et le Japon voient leur PIB s'établir à près de 1 % au-dessus de sa valeur de référence, avec un solde courant pratiquement inchangé.

La baisse des cotisations sociales employeurs

Nous avons vu longuement les arguments en faveur d'une baisse des cotisations employeurs. Jusqu'à présent, nous avons discuté de réformes où la baisse des cotisations employeurs était compensée par la hausse d'un autre impôt. Que se passerait-il si la baisse des cotisations employeurs n'était pas compensée ? Nous allons analyser l'impact d'une diminution des cotisations sociales employeurs d'un montant équivalent à 1 point de PIB [(26)]. La mesure a un effet de relance de l'activité : les entreprises, dont la situation financière s'améliore, mettent en place des capacités de production supplémentaires ; elles sont incitées à choisir des techniques de production moins capitalistiques ; elles diminuent leurs prix. L'abaissement des coûts de production permet des gains de compétitivité, mais uniquement sur les entreprises extra-communautaires.

La hausse de la production en Europe est durable mais lente, elle est de 0,8 % la troisième année (tableau 12). Dans tous les pays, malgré les tensions liées à la reprise de la demande, les prix diminuent en raison de la baisse des coûts salariaux, ce qui accentue la hausse de la demande. En Allemagne et en Italie, le niveau des prix est au plus bas la troisième année, tandis que la France et les autres pays de l'UE s'ajustent plus tardivement et de façon plus importante à la baisse des coûts salariaux. Au total, le taux d'inflation est réduit de 0,3 à 0,6 % les trois premières années. L'Allemagne mise à part, le solde courant n'est guère affecté, les

(26) Cette réduction aurait sans doute un effet plus favorable si elle était concentrée sur les bas salaires, mais les modèles macroéconomiques ne permettent guère d'évaluer le gain ainsi obtenu.

12. Baisse des cotisations sociales employeurs de 1 point de PIB

Variable	Pays	1 ère année	3 ème année	5 ème année	8 ème année
PIB	Allemagne	0,2	0,8	0,7	0,6
En écart relatif en %	France	0,1	0,6	0,7	0,8
	Italie	0,2	0,7	0,7	0,4
	Royaume-Uni	0,3	1,0	1,0	0,9
	Reste UE	0,1	0,7	1,0	1,3
	Union européenne	**0,2**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,1*	*−0,1*	*−0,1*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
Prix à la consommation	Allemagne	−0,5	−0,8	−0,8	−0,5
En écart relatif en %	France	−0,3	−0,9	−1,1	−1,1
	Italie	−0,4	−0,9	−0,7	0,1
	Royaume–Uni	−0,9	−1,9	−2,1	−1,8
	Reste UE	−0,6	−1,2	−1,4	−1,4
	Union européenne	**−0,5**	**−1,1**	**−1,2**	**−0,9**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*−0,1*	*−0,2*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*	*−0,1*
Solde courant	Allemagne	−0,1	−0,3	−0,2	−0,3
En points de PIB	France	0,0	0,0	0,0	0,0
	Italie	0,0	0,0	0,1	0,0
	Royaume-Uni	−0,2	−0,2	−0,1	0,0
	Reste UE	−0,1	0,0	0,0	0,0
	Union européenne	**0,0**	**−0,1**	**−0,1**	**−0,1**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Solde public	Allemagne	−0,5	−0,2	−0,2	−0,3
En points de PIB	France	−0,4	−0,2	−0,1	−0,1
	Italie	−0,2	0,0	0,1	−0,1
	Royaume-Uni	−0,5	−0,2	0,0	0,0
	Reste UE	−0,5	−0,3	−0,3	−0,3
	Union européenne	**−0,4**	**−0,2**	**−0,1**	**−0,2**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux de chômage	Allemagne	-0,1	-0,4	-0,5	-0,4
Ecart en points	France	0,0	−0,2	−0,3	−0,4
	Italie	−0,1	−0,3	−0,4	−0,2
	Royaume-Uni	−0,1	−0,4	−0,7	−0,7
	Reste UE	0,0	−0,3	−0,6	−0,9
	Union européenne	**−0,1**	**−0,3**	**−0,5**	**−0,5**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

gains de compétitivité compensant les effets de relance. De même, la mesure est pratiquement neutre pour les pays hors UE : là aussi l'effet relance compense l'effet compétitivité. La dégradation des soldes publics *ex post* n'est que le cinquième du choc *ex ante* dès la troisième année (− 0,2 point de PIB). Enfin, le taux de chômage baisse d'environ un demi-point.

Au total, la baisse des cotisations employeurs permet une relance plus lente et plus modérée que la baisse des impôts portant sur les ménages ; le coût en solde public est identique ; par contre, le coût en solde courant est pratiquement nul, et la mesure est désinflationniste.

La dépréciation des monnaies européennes

On étudie maintenant l'impact d'une baisse des taux d'intérêt initiée par la Bundesbank ; celle-ci ramène son taux d'intérêt réel à zéro.

Compte tenu du reflux des taux déjà inscrits dans le compte central, la baisse supplémentaire est de 3 points la première année ; elle revient à zéro en 6 ans. A politique monétaire inchangée dans les pays non européens, la baisse générale des taux d'intérêt entraîne une dépréciation des monnaies du SME contre les autres devises. Le mark et les autres monnaies du SME se déprécient immédiatement vis-à-vis des autres devises, jusqu'à un niveau tel que les marchés jugent qu'elles ne peuvent plus que s'apprécier. L'ampleur de la dépréciation des monnaies européennes correspond donc au cumul des baisses de taux d'intérêt anticipées en Europe, de l'année courante jusqu'à 2000 (soit environ 11 % par hypothèse) augmentée d'une anticipation de dépréciation en 2000 : celle-ci est calculée de façon à ce que le taux de change réel des pays de l'UE revienne à sa valeur du compte de référence. Dans notre variante, la dépréciation est de près de 16 % au début, puis elle diminue progressivement pour se stabiliser autour de 5 % au bout de cinq ans (par rapport aux parités du scénario de base). Les taux d'intérêt de long terme

13a. Baisse des taux d'intérêt initiée par la Bundesbank

Variable	Pays	1 ère année	3 ème année	5 ème année	8 ème année
PIB	Allemagne	2,1	3,2	1,3	−0,4
En écart relatif en %	France	1,1	1,8	0,9	−0,1
	Italie	0,9	1,3	0,5	−0,5
	Royaume-Uni	0,3	2,4	1,5	−0,1
	Reste UE	0,8	2,8	1,5	−0,8
	Union européenne	**1,1**	**2,3**	**1,2**	**−0,4**
	Etats-Unis	*−0,4*	*−1,5*	*−1,5*	*−0,9*
	Japon	*−0,3*	*−1,2*	*−1,0*	*−0,2*
Prix à la consommation	Allemagne	0,4	1,0	1,6	1,5
En écart relatif en %	France	0,4	0,3	0,6	1,3
	Italie	0,4	0,3	0,6	1,3
	Royaume-Uni	1,0	0,2	0,6	1,8
	Reste UE	0,9	2,9	4,0	2,8
	Union européenne	**0,6**	**1,0**	**1,6**	**1,7**
	Etats-Unis	*−0,3*	*−1,0*	*−2,2*	*−3,9*
	Japon	*−0,3*	*−0,6*	*−1,1*	*−2,7*
Solde courant	Allemagne	0,1	0,6	1,1	1,0
En points de PIB	France	−0,6	0,4	0,5	0,1
	Italie	0,0	0,6	0,5	0,0
	Royaume-Uni	−0,6	−0,1	0,5	0,3
	Reste UE	0,4	0,5	0,0	0,5
	Union européenne	**−0,1**	**0,4**	**0,5**	**0,4**
	Etats-Unis	*0,3*	*−0,1*	*−0,1*	*−0,1*
	Japon	*−0,1*	*−0,2*	*−0,2*	*−0,2*
Solde public	Allemagne	0,7	1,7	1,2	0,5
En points de PIB	France	0,4	0,7	0,6	0,4
	Italie	0,3	0,6	0,5	0,1
	Royaume-Uni	0,1	0,4	0,7	0,4
	Reste UE	0,3	1,5	1,2	0,6
	Union européenne	**0,4**	**1,1**	**0,9**	**0,4**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,5*	*−0,6*	*−0,1*
	Japon	*0,0*	*−0,3*	*−0,3*	*−0,1*
Taux de chômage	Allemagne	−0,6	−1,6	−1,2	0,1
Ecart en points	France	−0,3	−0,6	−0,5	−0,1
	Italie	−0,1	−0,4	−0,2	0,2
	Royaume-Uni	0,0	−0,6	−0,8	−0,4
	Reste UE	−0,1	−1,0	−1,0	−1,0
	Union européenne	**−0,2**	**−0,9**	**−0,7**	**−0,2**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,6*	*0,7*	*−0,1*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,0*

13b. Baisse des taux d'intérêt initiée par la Bundesbank

Variable	Pays	1 ère année	3 ème année	5 ème année	8 ème année
Taux d'intérêt court	Allemagne	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
Ecart en points	France	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Italie	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Royaume-Uni	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Reste UE	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Union européenne	**−3,0**	**−2,0**	**−1,0**	**0,0**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux d'intérêt long	Allemagne	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
Ecart en points	France	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Italie	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Royaume-Uni	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Reste UE	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Union européenne	**−1,3**	**−0,6**	**−0,2**	**0,0**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux de change vis-à-vis du dollar	Allemagne	15,8	10,3	6,8	5,3
Ecart en points	France	15,8	10,3	6,8	5,3
	Italie	15,8	10,3	6,8	5,3
	Royaume-Uni	15,8	10,3	6,8	5,3
	Reste UE	15,8	10,3	6,8	5,3
	Union européenne	**15,8**	**10,3**	**6,8**	**5,3**
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

dépendent de la politique monétaire anticipée, aussi l'hypothèse retenue ici est que leur baisse est égale à la moyenne de la baisse des taux d'intérêt courts futurs. Ils baissent ainsi de 1,3 point la première année.

Cette variante permet une hausse temporaire du niveau d'activité en Europe, au détriment des États-Unis et du Japon. Le PIB de l'UE est plus élevée de 2,3 % à 3 ans (tableau 13). Une fois passé le creux de la courbe en J, le solde courant en Europe s'améliore de 0,4 point de PIB. Les soldes publics s'améliorent d'environ 1 point de PIB, en raison de la hausse d'activité et de la baisse des taux d'intérêt. Par contre, il en résulte une inflation supplémentaire d'environ 0,4 point par an durant les trois premières années. La troisième année, le chômage est plus bas de 0,9 point.

Cette variante est non coopérative à l'échelle mondiale, puisqu'elle induit une baisse du PIB des États-Unis et du Japon, respectivement de − 1,5 et − 1,2 la troisième année. Elle est inflationniste et pourrait être difficilement acceptée en tant que telle par la Bundesbank, qui risque de remonter ses taux d'intérêt. Aussi doit-elle être accompagnée, soit d'une baisse des cotisations employeurs (permise par l'excédent de solde public), soit d'un blocage des salaires.

Une relance coordonnée

Plaçons-nous dans le cas où les autorités économiques en Europe désireraient pratiquer une relance coordonnée. Celle-ci devrait comporter

une baisse des taux d'intérêt et une dévaluation durable vis-à-vis des monnaies extra-européennes (variante 4) de façon à impulser la croissance par le commerce extérieur et réduire les déficits publics. Pour éviter une trop forte inflation, les cotisations employeurs devraient diminuer d'un montant correspondant à 2 points de PIB (variante 3). Enfin, pour relancer rapidement l'activité, il faudrait diminuer les impôts portant sur les ménages (variante 2) ou relancer l'investissement. Un tel programme requiert une forte coordination d'une part entre les différentes autorités budgétaires et entre les autorités budgétaires et la Bundesbank. A horizon de 3 ans, un tel programme permettrait de relancer l'activité d'environ 5 points, sans coût sensible en inflation, en déficit extérieur ou public (tableau 14). Toutefois, le taux de chômage ne baisserait que de 2,5 points.

14a. Relance coopérative en Europe

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	3,4	6,7	4,3	2,4
Ecart relatif en %	France	2,1	5,1	4,4	3,8
	Italie	1,9	4,5	3,6	1,8
	Royaume-Uni	1,7	6,0	5,2	3,0
	Reste UE	1,6	5,7	5,3	3,9
	Union européenne	**2,2**	**5,7**	**4,6**	**3,0**
	Etats-Unis	*−0,2*	*−1,0*	*−1,2*	*−0,1*
	Japon	*−0,1*	*−0,6*	*−0,3*	*0,9*
Prix à la consommation	Allemagne	−0,6	−0,1	1,6	3,6
Ecart relatif en %	France	−0,4	−1,5	−1,3	0,3
	Italie	−0,5	−1,1	0,5	4,1
	Royaume-Uni	−0,9	−3,3	−2,7	0,1
	Reste UE	−0,2	1,2	2,7	2,9
	Union européenne	**−0,5**	**−0,8**	**0,4**	**2,3**
	Etats-Unis	*−0,3*	*−1,0*	*−1,9*	*−3,2*
	Japon	*−0,3*	*−0,7*	*−1,3*	*−2,2*
Solde courant	Allemagne	−0,3	−0,5	0,1	−0,1
En poits de PIB	France	−0,6	0,3	0,5	0,2
	Italie	−0,0	0,4	0,5	−0,4
	Royaume-Uni	−1,2	−0,8	0,1	−0,1
	Reste UE	0,3	0,6	−0,1	0,0
	Union européenne	**−0,3**	**0,0**	**0,2**	**−0,1**
	Etats-Unis	*0,3*	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*
	Japon	*−0,1*	*−0,1*	*−0,1*	*−0,0*
Solde public	Allemagne	−0,9	1,1	0,7	−0,1
En poits de PIB	France	−1,1	0,2	0,4	0,3
	Italie	−0,9	0,3	0,2	−0,8
	Royaume-Uni	−1,8	−0,5	0,3	0,1
	Reste UE	−1,1	0,7	0,4	−0,1
	Union européenne	**−1,1**	**0,5**	**0,4**	**−0,1**
	Etats-Unis	*0,0*	*−0,3*	*−0,5*	*0,1*
	Japon	*0,0*	*−0,2*	*−0,1*	*0,2*
Taux de chômage	Allemagne	−0,9	−3,2	−3,1	−1,4
Ecart en points	France	−0,5	−1,8	−2,2	−2,3
	Italie	−0,4	−1,5	−1,7	−0,9
	Royaume-Uni	−0,3	−2,0	−2,8	−2,5
	Reste UE	−0,4	−2,2	−3,0	−2,5
	Union européenne	**−0,5**	**−2,2**	**−2,6**	**−1,9**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,1*	*0,6*	*−0,3*
	Japon	*−0,0*	*0,0*	*0,0*	*−0,1*

14b. Relance coopérative en Europe

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
Taux d'intérêt court Ecart en points	Allemagne	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	France	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Italie	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Royaume-Uni	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Reste UE	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Union européenne	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux d'intérêt long Ecart en points	Allemagne	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	France	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Italie	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Royaume-Uni	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Reste UE	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Union européenne	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux de change vis-à-vis du dollar Ecart en points	Allemagne	15,8	10,3	6,8	5,3
	France	15,8	10,3	6,8	5,3
	Italie	15,8	10,3	6,8	5,3
	Royaume-Uni	15,8	10,3	6,8	5,3
	Reste UE	15,8	10,3	6,8	5,3
	Union européenne	15,8	10,3	6,8	5,3
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Cette stratégie (définie par le cumul des variantes 2, 3 et 4) permet de stimuler de façon importante l'activité dans la Communauté. La production européenne est accrue de 2,2 % la première année et reste, en moyenne, de 4,4 % supérieure à son niveau de référence de 1994 à 1996. C'est l'Allemagne qui est la principale bénéficiaire : le surcroît de production est de 3,4 % la première année, et le PIB s'établit 6,1 % au-dessus de son niveau de référence en 1994. Cette réaction plus vive de l'Allemagne s'explique par la forte influence de la baisse du taux d'intérêt sur la consommation des ménages allemands, effet absent dans les autres pays.

La stimulation de l'activité améliore la situation de l'emploi. Toutefois les disparités dans les performances de croissance se retrouvent dans l'évolution du chômage : le taux de chômage baisse de près de 3,2 points en Allemagne, de 2,8 points au Royaume-Uni, de 2,2 en France et de 1,8 en Italie. La baisse des cotisations employeurs et l'effet du cycle de productivité assurent à court terme un recul de l'inflation, malgré la dépréciation des monnaies européennes. Le niveau des prix à la consommation est plus bas de 0,5 % la première année, de 0,8 % la troisième et remonte ensuite pour atteindre 2,3 % en 2000. La Bundesbank n'a donc guère de raison de remettre en cause *ex post* la baisse des taux d'intérêt sur laquelle est fondée cette stratégie.

La relance de la production et la baisse des taux d'intérêt permettent une amélioration des comptes publics en Europe, malgré la stimulation

budgétaire initiale. Au bout de quatre ans, le solde public est supérieur de 0,5 point de PIB à celui du compte de référence. Le coût en terme de déséquilibre extérieur est nul. En effet, après une augmentation du déficit extérieur de 0,3 point de PIB, les gains de compétitivité obtenus permettent une amélioration du solde extérieur de l'ensemble de la Communauté. Ces gains sont obtenus essentiellement vis-à-vis des États-Unis. Cependant, bien que la stratégie adoptée par la Communauté ne soit pas coopérative au niveau international, les pertes en termes d'activité sont relativement faibles pour les États-Unis : en 1996, le PIB américain se situe 1,1 point en dessous de son niveau de référence.

Cette variante montre l'intérêt d'une dévaluation générale des monnaies du SME associée à la baisse des cotisations sociales employeurs et une baisse des impôts sur les salariés : un surcroît de croissance important est possible sans grand impact inflationniste, ni dégradation des soldes publics et courants. Cette stratégie permettrait d'augmenter de 1 point par an pendant 5 ans le taux de croissance en Europe. L'impact sur le taux de chômage n'est cependant que de 2,5 points ; aussi, cette stratégie ne permettrait pas de faire l'économie de politiques plus structurelles.

Un scénario de politiques différenciées en Europe

Dans les variantes précédentes, les pays de l'UE pratiquent des politiques similaires. En fait, on peut imaginer que seule une partie d'entre eux souhaitent se lancer dès maintenant dans une politique de relance. Le haut niveau des taux d'intérêt courts en Europe constitue actuellement un frein puissant à la reprise. Ce haut niveau résulte des règles de fonctionnement du SME tel qu'il existait jusqu'en août 1993 et que l'élargissement des marges n'a pas vraiment remis en cause : les taux allemands jouent un rôle directeur ; la Bundesbank les fixe en tenant compte essentiellement de la situation économique interne de l'Allemagne, et en regardant plus l'inflation que le chômage. Aussi les pays membres du SME qui souhaitent relancer, pourraient-ils être tentés de renoncer à l'arrimage au mark, en baissant leurs taux d'intérêt et en laissant flotter leurs monnaies ; ils suivraient en somme l'exemple britannique. L'élargissement des marges du SME permettrait ainsi aux pays européens de suivre des politiques différenciées plus adaptées à leur situation conjoncturelle.

Nous supposons que l'ensemble des pays de l'UE, hormis l'Allemagne et les Pays-Bas, réduisent leurs taux d'intérêt et suivent la stratégie définie dans le paragraphe précédent (baisse de 3 points du taux d'intérêt la première année, réduction des taux de cotisations employeurs de 2 points de PIB et de l'impôt sur les ménages de 1 point de PIB).

Comme on l'a vu précédemment, le jeu des arbitrages et anticipations sur les marchés des changes conduirait à une forte dépréciation des monnaies sorties du SME. Le franc, les monnaies du Sud de l'Europe et de l'Irlande de la Grande-Bretagne et de l'Italie se déprécient alors vis-à-vis du dollar de près de 16 % initialement, puis leur taux de change

remonte à mesure que se résorbe l'écart de taux d'intérêt. Ces monnaies restent néanmoins dépréciées de 5 % en écart au compte central, à l'horizon 2000. En raison de l'impact désinflationniste de cette politique en Allemagne, la Bundesbank diminue ses taux d'intérêt à court terme. Cette réduction est toutefois de faible ampleur : 1,1 point au départ. Suivant le comportement que nous prêtons aux marchés des changes, la dépréciation de la devise allemande est donc d'une faible ampleur : initialement, le mark se dévalue de 2,8 % vis-à-vis du dollar. Au total, les mouvements de parité au sein des monnaies du SME restent à l'intérieur des marges de fluctuations de 15 %, définies début août 1993. La variante peut donc s'interpréter comme l'utilisation par certains pays du degré de liberté fourni par l'élargissement des marges du SME.

Au bout de 3 ans, la France, l'Italie et les petits pays de l'Union bénéficieraient d'un fort relèvement de la production (tableau 15). Il serait

15a. Relance en Europe sans participation de l'Allemagne

Variable	Pays	1ère année	3ème anné	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	−0,2	0,5	0,2	0,2
En écart relatif en %	France	1,9	3,7	3,5	3,0
	Italie	2,3	3,5	2,9	1,5
	Royaume-Uni	1,5	5,6	5,0	2,7
	Reste UE	1,4	4,1	3,9	2,7
	Union européenne	**1,3**	**3,3**	**2,9**	**1,9**
	Etats-Unis	*−0,2*	*−0,9*	*−0,8*	*−0,1*
	Japon	*−0,1*	*−0,7*	*−0,3*	*0,6*
Prix à la consommation	Allemagne	−0,4	−0,9	−0,9	−0,8
En écart relatif en %	France	0,2	−0,2	−0,2	0,9
	Italie	−0,1	−0,1	1,3	4,2
	Royaume-Uni	−0,3	−2,2	−1,7	0,9
	Reste UE	0,5	1,6	2,6	2,5
	Union européenne	**−0,0**	**−0,3**	**0,3**	**1,4**
	Etats-Unis	*−0,2*	*−0,7*	*−1,5*	*−2,3*
	Japon	*−0,3*	*−0,5*	*−1,0*	*−1,8*
Solde courant	Allemagne	0,7	0,4	0,3	0,3
En points de PIB	France	−0,8	0,0	0,1	−0,1
	Italie	−0,3	0,2	0,3	−0,6
	Royaume-Uni	−1,6	−0,9	0,1	−0,0
	Reste UE	−0,2	0,1	−0,2	−0,0
	Union européenne	**−0,3**	**0,0**	**0,1**	**−0,1**
	Etats-Unis	*0,2*	*−0,0*	*−0,1*	*−0,0*
	Japon	*0,2*	*−0,0*	*−0,1*	*−0,0*
Solde public	Allemagne	0,0	0,3	0,1	0,1
En points de PIB	France	−1,2	−0,3	−0,1	−0,1
	Italie	−0,9	−0,1	−0,2	−1,0
	Royaume-Uni	−1,9	−0,6	0,1	−0,1
	Reste UE	−1,0	0,4	0,3	−0,2
	Union européenne	**−0,9**	**−0,0**	**0,1**	**−0,2**
	Etats-Unis	*−0,0*	*−0,3*	*−0,3*	*0,1*
	Japon	*−0,0*	*−0,1*	*−0,1*	*0,1*
Taux de chômage	Allemagne	0,0	−0,2	−0,2	−0,1
Ecart en points	France	−0,5	−1,3	−1,7	−1,8
	Italie	−0,6	−1,3	−1,4	−0,8
	Royaume-Uni	−0,3	−1,1	−2,4	−2,4
	Reste UE	−0,3	−1,3	−2,1	−1,7
	Union européenne	**−0,3**	**−1,0**	**−1,5**	**−1,3**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,4*	*0,4*	*−0,3*
	Japon	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*−0,0*

15b. Relance en Europe sans participation de l'Allemagne

Variable	Pays	1ère année	3ème anné	5ème année	8ème année
Emploi	Allemagne	−0,1	0,2	0,2	0,1
Ecart relatif en %	France	0,6	1,9	2,4	2,7
	Italie	0,7	1,6	1,7	0,9
	Royaume-Uni	0,43	2,86	4,3	3,9
	Reste UE	0,4	1,9	2,8	2,2
	Union européenne	**0,4**	**1,6**	**2,1**	**1,8**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,6*	*−0,6*	*0,4*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*	*0,1*
Taux d'intérêt court	Allemagne	−1,1	−0,3	0,0	0,2
Ecart en points	France	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Italie	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Royaume-Uni	−3,0	−2,0	−1,0	0,0
	Reste UE	−2,6	−1,7	−0,8	0,1
	Union européenne	**−2,5**	**−1,5**	**−0,7**	**0,1**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux d'intérêt long	Allemagne	−0,2	0,0	0,1	0,0
Ecart en points	France	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Italie	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Royaume-Uni	−1,3	−0,6	−0,2	0,0
	Reste UE	−1,1	−0,5	−0,1	0,0
	Union européenne	**−1,0**	**−0,5**	**−0,1**	**0,0**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Taux de change vis-à-vis du dollar	Allemagne	2,7	0,9	0,4	0,7
Ecart en points	France	15,8	10,3	6,8	5,3
	Italie	15,8	10,3	6,8	5,3
	Royaume-Uni	15,8	10,3	6,8	5,3
	Reste UE	13,1	8,4	5,5	4,3
	Union européenne	**12,0**	**7,5**	**4,9**	**3,9**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

de 5,6 % au Royaume-Uni, de 3,7 % en France et 3,5 % en Italie. Les moteurs d'une telle expansion seraient, d'une part, les gains de compétitivité importants obtenus par la forte dévaluation et la baisse des cotisations sociales employeurs, et d'autre part, l'investissement en raison de la baisse des taux d'intérêt, de la hausse du profit des entreprises et de l'augmentation de la consommation des ménages.

La stimulation de l'activité dans ces pays ne se fait guère au détriment de l'Allemagne. Certes, la perte de compétitivité des entreprises allemandes se traduit par un effet dépressif sur l'activité, la première année. Mais, par la suite, l'Allemagne bénéficie de la relance des autres pays européens (la hausse du PIB est de 0,5 % au bout de 3 ans). Par contre, l'appréciation du mark par rapport aux monnaies européennes (et en début de période la baisse du niveau de production) entraîne une certaine baisse de l'inflation. Au total, l'effet sur l'Allemagne est très faiblement expansionniste et désinflationniste, ce qui justifie une baisse limitée des taux d'intérêt.

Après la troisième année, l'impact de l'inflation importée modère quelque peu les effets bénéfiques de la relance dans les pays qui ont

dévalué. La consommation se réduit car les ménages reconstituent le pouvoir d'achat de leur richesse et leur revenu est directement grevé par le supplément d'inflation. Mais, la dépréciation nominale du change étant durable et le surcroît d'inflation modéré par la baisse des cotisations à la charge des employeurs, le niveau du PIB reste nettement au-dessus du compte de référence à l'horizon de 5 ans : de 3,5 % en France et de 2,9 % en Italie. Le Royaume-Uni bénéficie fortement de gains de compétitivité et connaît un supplément de production plus important (5 %). Malgré la réduction des cotisations employeurs, le solde public n'est guère affecté dans les pays qui ont décidé la relance, ceci en raison de la hausse de l'activité et de la baisse des taux d'intérêt. Le solde courant ne se détériore que faiblement. Enfin, le coût en inflation est à terme relativement modéré. Cette stratégie donne donc un coup de fouet à l'activité, améliore le solde extérieur, sans dégrader le solde public et avec un coût modéré en inflation. La réduction du taux de chômage reste cependant limitée (de l'ordre de 2 points).

Conclusion

Il est possible d'après MIMOSA d'envisager des stratégies de relance coordonnée en Europe, qui permettraient de sortir plus rapidement de la récession. Cette coordination inclurait l'Allemagne si la Bundesbank accepte de baisser fortement son taux d'intérêt ; mais on ne peut accepter que la Bundesbank bloque toute coordination en Europe. Si elle se refuse à participer à cette stratégie de relance, celle-ci peut être faite sans elle, en acceptant une modification des parités en Europe. Une telle stratégie demande une forte coordination des politiques budgétaires et monétaires ; un creusement à court terme des déficits publics ; un effort de persuasion en direction des marchés financiers. Quelle est l'autorité qui aura la force en Europe de l'impulser ? Ni la Commission, empêtrée dans les contraintes de l'accord de Maastricht, ni le Conseil, paralysé par les contraintes nationales et les méfiances réciproques, ni l'IME, qui n'a pas de pouvoir effectif et qui reste encore à construire, ne semblent disposés à s'engager dans une telle voie. Faut-il compter sur les autorités nationales, plus sensibles au poids de l'opinion publique, pour s'engager isolément, mais de façon convergente vers ce type de politique ? Mais celles-ci peuvent craindre le gonflement de leur déficit public d'autant plus qu'une relance isolée est plus coûteuse en termes de déficits public et extérieur, moins bien perçue par les marchés (ce qui augmente le risque d'une hausse des taux d'intérêt à long terme). Aussi ne peut-on écarter le risque que les autorités s'engagent plutôt dans la voie de la réduction des déficits publics, voie qui, selon nous, ne fera que retarder la reprise.

Réorienter la croissance, partager le travail

Selon le discours écologiste, la croissance en Europe aurait atteint ses limites. Il faudrait s'y résigner et ne pas chercher à prolonger

éternellement une croissance de plein-emploi avec une hausse continuelle des rémunérations à un rythme élevé : « Les arbres ne touchent jamais le ciel ». Le nombre d'emplois qualifiés serait limité et la machine remplacerait les emplois non qualifiés. Il faudrait s'en réjouir, partager le travail et les revenus. Il serait vain de chercher à créer ou à maintenir artificiellement des emplois marchands fictifs à productivité faible ou nulle (comme pompistes, ouvreuses de cinéma, gardiens d'immeubles, etc.) ; il serait peu efficace que les entreprises cherchent des gains à augmenter fortement la productivité du travail tandis qu'existe une masse de travailleurs inemployés ; autant réduire la durée de travail de chacun. Certes, des besoins non satisfaits existent encore en Europe, mais si la recherche d'une croissance plus vigoureuse ne peut se faire qu'en créant des besoins artificiels dans les couches les plus favorisées, tout en excluant du marché du travail, et donc de la société, une part grandissante de la population, elle ne peut aboutir à une société satisfaisante.

Nous nous proposons d'étudier ici en quoi une stratégie de réduction de la durée du travail en Europe pourrait contribuer à réduire le chômage [27]. Le principe de cette stratégie doit être de partager le travail, en acceptant une certaine perte de pouvoir d'achat par tête (moins que proportionnelle, car les cotisations chômage diminuent et les sommes correspondantes peuvent être redistribuées aux travailleurs) et en réorganisant la production (de façon à éviter des pertes de capacités de production et une hausse du capital nécessaire). En tout état de cause, la réduction doit être organisée de façon à ne pas augmenter le coût de production des entreprises et à ne pas modifier le niveau de la demande. Dans ces conditions, elle n'a pas besoin d'être concertée au niveau européen. D'ailleurs l'Allemagne s'est déjà engagée dans cette voie (voir encadré 3).

3. La réduction de la durée du travail en Allemagne dans l'après-guerre : des 50 heures aux 35 heures

La durée du travail a fortement et continûment baissé en Allemagne depuis le milieu des années cinquante. Pour l'ensemble des actifs salariés et non salariés et pour toutes les branches, la durée annuelle effective du travail est ainsi passée de 2 150 heures en 1955 à un peu plus de 1 600 heures en 1992, soit une baisse de 25 % (– 1 % par an environ). En 1992, c'est dans l'industrie manufacturière que la durée annuelle du travail était la plus courte, avec 1 565 heures. Au cours des trois dernières décennies, la baisse de la durée du travail a été une revendication quasi-permanente des syndicats de salariés. Mais la motivation a changé au cours du temps. Jusqu'au début des années soixante-dix, l'objectif des syndicats était d'alléger les horaires de travail d'une main-d'œuvre qui ne connaissait encore aucun problème de chômage. Dans les années soixante-dix, le souci de partager le travail devient prépondérant. C'est à ce titre que le syndicat IG-Metall revendique en 1979, pour la première fois, la semaine de 35 heures.

(27) Cette variante s'inspire de l'étude similaire présenté pour la France dans : « Veut-on réduire le chômage ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 112.

Conformément au principe d'autonomie appliqué outre-Rhin, la durée du travail est largement déterminée par des accords entre partenaires sociaux. Ainsi, de 1938 à 1992, la législation sur la durée du temps de travail est restée inchangée. Le législateur se borne principalement à fixer une durée hebdomadaire normale très peu contraignante (de 48 heures actuellement, soit 8 heures par jour sur six jours ouvrables) et maximale (60 heures — 10 heures par jour —, pour un nombre très limité de semaines) ; il fixe également un congé annuel minimal (trois semaines). Enfin la loi interdit, sauf exception, le travail les dimanches et les jours fériés (10 à 12 jours de fête chômés selon les années). Le projet de loi de 1993 sur le temps de travail, qui accorde aux entreprises davantage de flexibilité dans les horaires de travail, ne modifie pas ce cadre général. Par ailleurs, la loi fixe l'âge minimal de fin de scolarité obligatoire (16 ans), et l'âge normal de départ à la retraite [1] (qui est actuellement de 63 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, mais qui sera relevé progressivement jusqu'à 65 ans pour les deux sexes au cours des années 2000-2010).

Jusqu'au début des années soixante-dix, la réduction de la durée du travail résulte essentiellement de la baisse négociée entre partenaires sociaux de la durée conventionnelle de la semaine de travail et de l'allongement des congés payés. La durée hebdomadaire conventionnelle diminue ainsi de 48 heures au milieu des années cinquante à 43 heures en 1970. La semaine de 5 jours devient la règle à la fin des années soixante.

Dans les années soixante-dix, la durée conventionnelle du travail diminue à un rythme moins rapide : les congés annuels continuent de s'allonger (jusqu'à 30 jours actuellement dans les conventions collectives des grandes branches), mais la durée hebdomadaire conventionnelle ne se réduit que très faiblement, de 43 heures en 1970 à 41 heures et demie en 1980 pour l'ensemble de l'économie. Cependant, avec la crise économique, les heures supplémentaires se réduisent, le chômage partiel se développe, et, au total, la durée effective annuelle du travail baisse au même rythme qu'antérieurement. Le temps de travail total sur la vie active tend même à diminuer plus vite qu'auparavant avec le développement des retraites anticipées.

Au début des années quatre-vingt, l'anticipation largement partagée d'une croissance économique faible et d'un chômage durablement élevé relance la revendication par les syndicats d'une nouvelle et significative réduction du temps de travail. Marquées par plusieurs conflits sociaux, les négociations menées dans certaines branches vont durer plusieurs années à partir de 1984. Au début des années quatre-vingt-dix, elles débouchent dans le secteur métallurgique sur la semaine de 35 heures. Entre-temps, divers accords organisent la réduction du temps de travail de façon différenciée selon les branches et les entreprises. Des accords importants sont conclus dès 1984, qui prennent effet en 1985 :

— Dans l'industrie métallurgique et dans l'imprimerie, les syndicats ont d'emblée pour objectif la semaine de 35 heures. Ils obtiennent une réduction de la durée hebdomadaire moyenne de 40 à 38 heures et demie à partir de 1985, avec une compensation salariale totale. En contrepartie,

(1) Cet âge normal de départ à la retraite n'est cependant pas un plafond légal, puisque l'âge effectif de départ à la retraite est, en droit, flexible et donc contractuel. Mais en pratique, cette flexibilité est surtout utilisée vers le bas, et, les départs en préretraite s'étant multipliés, les allemands cessent actuellement leur activité professionnelle à l'âge de soixante ans en moyenne.

ils acceptent une flexibilité accrue des horaires et du temps de travail en fonction des contraintes de production. Selon les termes de l'accord, la réduction du temps de travail ne doit pas réduire la durée d'utilisation des équipements. Des accords d'entreprises mettent en œuvre la flexibilité souhaitée par les entreprises, en différenciant la durée hebdomadaire du travail soit entre catégories de personnel, soit entre périodes de l'année.

— Certaines branches, le secteur public notamment, ou certaines entreprises, telles que Volkswagen, réduisent plutôt la durée annuelle du travail par l'octroi de jours de congés supplémentaires.

— Dans l'industrie métallurgique encore et dans des branches telles que le BTP, l'industrie agro-alimentaire et le textile, les syndicats négocient l'abaissement de l'âge de la retraite (à 58 ans généralement), à compter de 1984 ou 1985. Le montant de la pension de préretraite est souvent substantiel (75 % du salaire brut antérieur avec ou sans primes selon les cas), mais il est pris en charge à hauteur de 35 % par l'Office fédéral du travail, lorsque le départ du salarié âgé a pour contrepartie une nouvelle embauche.

Au total, en application de ces accords, 4 millions de salariés (sur un total de 23,5 millions), bénéficient en 1985 d'une réduction de la durée du travail annuelle ou hebdomadaire — d'une heure et demie — et 250 000 salariés peuvent bénéficier d'une préretraite. Assez peu favorable au partage du travail qu'il juge malthusien et coûteux pour les entreprises, le conseil des Sages évalue à 130 000 les embauches à plein temps qui peuvent en découler (Rapport des Sages de 1984/1985).

Les années suivantes, la baisse de la durée conventionnelle du travail hebdomadaire ou annuelle se poursuit, et s'étend à de nouvelles branches. Dans la plupart des cas, la compensation salariale est intégrale.

— L'industrie métallurgique passe aux 37 heures hebdomadaires en 1989 ;

— L'industrie chimique et les industries minières passent de 40 à 39 heures en 1989.

— De nombreuses autres branches industrielles (papier, bois, caoutchouc, verre, chaussures, vêtement), ainsi que les assurances et le commerce de détail, réduisent progressivement la durée du travail hebdomadaire à 38 heures voire moins en 1990-1991.

Au total, de 1984 à 1990, la durée hebdomadaire conventionnelle dans l'industrie manufacturière diminue de 40,5 à 38 heures. Dans l'ensemble de l'économie, la réduction est plus faible, de 41,25 heures à 39,5. La flexibilisation des horaires de travail progresse également, par une annualisation de plus en plus répandue du calcul du temps de travail et le recours à des équipes plus nombreuses.

En 1990, un accord conclu dans l'industrie métallurgique et électrique planifie le passage à la semaine de 35 heures à l'horizon 1995. La réduction du temps de travail est prévue en deux étapes : de 37 à 36 heures au printemps 1993, de 36 à 35 heures à l'automne 1995. L'industrie de l'imprimerie prévoit également le passage aux 35 heures en 1995.

En 1992, l'industrie du papier programme l'abaissement progressif de la durée hebdomadaire de 37 à 35 heures fin 1997. La chimie passe de 39 à 37 heures et demie début 1993, avec compensation salariale intégrale. Volkswagen passe aux 36 heures début 1993. Puis fin 1993, devant

l'ampleur de la récession et pour éviter des licenciements massifs, la même entreprise négocie avec les syndicats la semaine de 28,8 heures sur quatre jours, soit une baisse de 20 % de la durée du travail répercutée à hauteur de 50 % sur le salaire mensuel moyen.

Comme le montre l'exemple de Volkswagen, la récession actuelle en Allemagne pourrait relancer les initiatives en matière de durée du travail, mais dans des conditions bien différentes de celles qui prévalaient lors des négociations des années quatre-vingt. Les licenciements dans l'industrie, les menaces de délocalisations partielles agitées par le patronat, la concurrence croissante des pays à bas salaires d'Europe centre-orientale et de l'Asie, et les difficultés de la réunification créent un contexte beaucoup moins favorable aux revendications des salariés. La réduction du travail va sans doute se poursuivre, l'industrie et diverses branches des services suivant l'exemple de la métallurgie. Il est probable qu'elle s'accompagnera d'une flexibilité accrue de l'organisation et des horaires de travail. La compensation salariale souvent obtenue dans le passé pourrait devenir beaucoup plus rare. Dans certains cas, la réduction des horaires risque d'être subie, et non plus souhaitée, par les salariés.

Enfin, dans l'ex-RDA, la réduction du temps de travail est l'un des volets des accords salariaux qui, en 1991, programment pour 1994-1995 l'alignement des salaires conventionnels à l'Est sur leur niveau à l'Ouest dans les industries métallurgiques et électriques. La durée du travail est ainsi abaissée dans la plupart des branches par la réduction du temps de travail hebdomadaire ou l'allongement des congés annuels. Les nouveaux accords salariaux du printemps 1993, qui ont reporté à 1996 l'alignement des rémunérations conventionnelles, prévoient de nouvelles baisses de la durée du travail. En 1992, la durée hebdomadaire du travail à l'Est était supérieure de deux heures environ à celle de l'Ouest.

La variante étudiée ici consiste donc à faire l'hypothèse que la durée du travail est réduite de 10 % (passant par exemple de 39 à 35 heures) et que les entreprises augmentent leurs effectifs du même montant (avec toutefois un léger délai d'ajustement). Au niveau de chaque entreprise, la réduction de la durée du travail doit être suffisamment forte pour qu'elle s'accompagne d'une réorganisation de la production et d'une embauche effective. Au contraire, un passage obligatoire à 38 puis 37 heures, etc ne serait incitatif ni à l'embauche, ni à la réorganisation de la production. Toutefois, il reste possible que la réduction ait lieu progressivement, les entreprises disposant d'un délai de 5 ans pour s'adapter. Nous avons supposé ici que, chaque année, 20 % des entreprises adopteraient le temps réduit. Cette réduction peut prendre plusieurs formes. Pour certaines professions (enseignants, cadres, par exemple), on peut envisager une année sabbatique tous les 10 ans, rémunérée en échange d'une réduction de 10 % du salaire les autres années, cette année permettant des travaux personnels, des remises à jour des connaissances... Pour la plupart des branches, sur la base d'une durée hebdomadaire individuelle de 35 heures, on peut imaginer le passage à la semaine de quatre jours pour les salariés et six jours pour les machines. Il suffit pour cela d'affecter trois équipes pour deux équipements. Dans ces conditions, les machines travaillent 52 heures 1/2 par semaine, ce qui accroît leur

capacité de production de 1/3 par rapport à la situation standard d'une semaine de 39 heures. Compte tenu de l'extension actuelle du travail en équipes, la généralisation de ce type d'organisation du travail pourrait permettre d'accroître les capacités de production de l'industrie de près de 20 %. Toutefois, la diversité des horaires existants et les difficultés de mise en œuvre peuvent réduire ce gain. Aussi, présenterons-nous ici une variante médiane où les capacités de production dans l'industrie augmentent de 10 %, ceci reflétant des pertes dans certains secteurs, des gains dans d'autres. Nous avons supposé que la mesure s'appliquerait à toutes les branches (y compris donc les administrations), sauf toutefois à l'agriculture.

La baisse du chômage permet une baisse des allocations chômage, donc des cotisations correspondantes. Nous supposons donc que les cotisations employeurs diminuent de 4 points pour les entreprises qui passent au temps réduit. Cette réduction permet une hausse de 2,5 % du salaire horaire moyen sans accroître le coût du travail : les salariés supportent donc en moyenne une baisse immédiate de leur salaire mensuel de 7,5 %. Cette moyenne peut recouvrir une compensation plus forte pour les bas salaires, plus faible voire nulle pour les salaires élevés (sous réserve que la réduction des cotisations employeurs soit elle aussi plus forte pour les bas salaires). Dans ces conditions, le coût salarial ne varie pas *ex ante*. La baisse des salaires pourrait être plus faible si en même temps était mise en place une réforme fiscale du genre de celles décrites dans la première partie de cette étude (taxation des émissions de CO_2 ou taxation des revenus du capital) qui permettrait de diminuer les cotisations employeurs. Nous avons fait l'hypothèse que les retraités subissent une réduction de leur pension de 3,75 % comme contribution à cet effort de solidarité nationale.

Même si, *ex ante*, la variante est pratiquement neutre au niveau macroéconomique (puisque la masse salariale et les coût salariaux unitaires sont inchangés), elle provoque à moyen terme une forte baisse du chômage, qui par effet Phillips, augmente le niveau des salaires et donc provoque de l'inflation. Cet effet se retrouve d'ailleurs dans toutes les variantes qui réduisent fortement le taux de chômage. En fait, il faut éviter que la réduction du temps de travail ne fasse baisser le taux de chômage en deçà du « taux de chômage naturel » de l'économie, c'est-à-dire du taux de chômage tel que le salaire réel augmente comme la productivité du travail. D'après MIMOSA, celui-ci serait de 4,5 % pour l'Allemagne de l'Ouest, de 6,3 % en France, de 10 % en Italie [28]. Dans la prévision centrale du modèle MIMOSA, les taux de chômage en 1997 sont de 8,1 % pour l'Allemagne de l'Ouest, de 13,9 % pour la France, de 13,4 % pour l'Italie. Aussi, les premiers essais effectués ont-ils montré qu'une réduction de 10 % de la durée du travail en Allemagne et en Italie provoquerait des tensions inflationnistes intolérables. Dans la variante présentée plus loin, la réduction de la durée du travail est donc de 10 % pour la France et la Grande-Bretagne ; de 5 % pour l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest.

(28) Voir l'ouvrage : *Economie Mondiale 1990-2000, l'impératif de croissance*, Economica, page 92, 1992.

4. Réduction du temps de travail : la coordination est-elle nécessaire ?

Si la politique de réduction de la durée du travail est accomplie de la façon dont nous l'avons décrite, c'est-à-dire sans coût supplémentaire pour les entreprises et même avec des gains de capacité de production, la coordination à l'échelle européenne n'est guère utile. Pour le montrer, le tableau 1 compare les effets d'une mesure coordonnée avec ceux d'une mesure prise uniquement en France (simulée également avec Mimosa, avec les mêmes hypothèses). Si la France entreprend seule la réduction de la durée du travail, la production et l'emploi sont un peu plus élevés que lorsque la réduction de la durée du travail a lieu en même temps dans les autres pays de l'UE. La réduction du chômage est légèrement plus forte : la hausse des prix est moindre car la France importe moins d'inflation de l'étranger ; la France, étant la seule à faire des gains de capacité de production, voit son solde commercial s'améliorer plus nettement.

1. Effet de la réduction de la durée du travail en France la huitième année

En écart relatif en % sauf *

	Tous les pays européens réduisent la durée du travail	La France seule réduit la durée du travail
PIB	1,4	2,0
Prix à la consommation	1,4	0,6
Taux de chômage*	- 6,2	- 6,6
Investissement	- 12,2	- 11,8
Consommation	0,3	1,3
Salaire réel	1,7	2,5
Solde courant**	1,0	1,1
Solde public**	1,2	1,4

* écart en points, ** écart en points de PIB.
Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

Avec ces hypothèses, faites totalement en dehors du modèle, et dont nous discuterons plus loin la plausibilité, au bout de cinq ans, quand la réduction du temps de travail est achevée, le taux de chômage est plus bas, selon MIMOSA, de plus de 6 points au Royaume-Uni et en France, d'environ 3 points en Italie et en Allemagne de l'Ouest (tableau 16). Cette amélioration du marché du travail s'accompagne d'une hausse du PIB dans la plupart des pays européens, en raison de la hausse des revenus des ménages et d'une importante baisse de l'épargne de précaution des ménages. La hausse de la consommation est cependant en partie compensée par une baisse de l'investissement : en raison de la réorganisation de la production, l'investissement nécessaire est plus faible de 10 % à évolution donnée de la production. En Italie, par contre, le PIB diminue car l'inflation y entraîne de fortes pertes de compétitivité. Le PIB est plus élevé de 3,9 % au Royaume-Uni, de 1,8 % en France et de 0,4 % en Allemagne et baisse de 0,6 % en Italie. La baisse des taux de chômage provoque une tendance à la hausse du taux de salaire, qui compense sa

16a. Réduction de la durée du travail en Europe

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
PIB	Allemagne	0,1	0,2	0,4	0,1
En écart relatif en %	France	0,5	1,1	1,8	1,4
	Italie	0,3	0,3	−0,6	−4,7
	Royaume-Uni	0,7	2,4	3,9	1,9
	Union européenne	**0,3**	**0,9**	**1,2**	**−0,3**
	Etats-Unis	*−0,2*	*−0,5*	*−0,7*	*0,1*
	Japon	*−0,1*	*−0,4*	*−0,5*	*0,2*
Prix à la consommation	Allemagne	−0,2	−0,3	0,8	4,8
En écart relatif en %	France	−0,4	−1,4	−1,6	1,4
	Italie	−0,3	−0,1	2,3	9,3
	Royaume-Uni	−0,6	−1,9	−1,0	5,7
	Union européenne	**−0,3**	**−0,9**	**0,1**	**5,2**
	Etats– Unis	*0,0*	*−0,1*	*−0,4*	*−0,8*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*−0,1*	*−0,4*
Solde courant	Allemagne	0,0	0,1	0,1	−0,1
En points de PIB	France	0,0	0,3	0,7	1,0
	Italie	−0,1	−0,2	−0,5	−1,3
	Royaume-Uni	0,0	0,1	0,4	0,9
	Union européenne	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
	Etats-Unis	*0,0*	*0,0*	*−0,1*	*−0,2*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Solde public	Allemagne	−0,1	−0,1	0,3	0,7
En points de PIB	France	0,0	0,4	1,0	1,0
	Italie	0,1	0,3	0,2	−1,8
	Royaume-Uni	−0,2	0,1	0,9	1,2
	Union européenne	**0,0**	**0,2**	**0,6**	**0,3**
	Etats-Unis	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,2*
	Japon	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,3*
Taux de chômage	Allemagne	−0,5	−1,8	−3,4	−3,1
Ecart en points	France	−1,0	−3,1	−6,0	−6,2
	Italie	−0,5	−1,8	−3,0	−1,0
	Royaume-Uni	−1,1	−3,6	−6,7	−5,9
	Union européenne	**−0,8**	**−2,5**	**−4,6**	**−4,0**
	Etats-Unis	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*−0,1*
	Japon	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

baisse *ex ante*. Le salaire réel mensuel est plus bas de 2,8 % en France, de 0,9 au Royaume-Uni et 0,4 en Allemagne, tandis qu'il est plus élevé de 3,2 % en Italie. Cependant, la baisse des cotisations sociales employeurs ainsi que l'augmentation des capacités de production liée à la réorganisation de la production modèrent la hausse des prix à la consommation. Le niveau des prix à la consommation est plus élevé de 0,1 % dans l'UE, mais la hausse de l'inflation est forte en Allemagne et surtout en Italie, plus proches de leur taux de chômage naturel. Malgré la baisse des cotisations sociales employeurs, le solde des administrations s'améliore en raison de la baisse des prestations chômage et de la croissance. Les soldes extérieurs ne sont que peu touchés par la mesure : seule l'Italie, en raison de sa dérive inflationniste, connaît une dégradation de son solde courant (0,5 point de PIB).

Au bout de huit ans, les résultats sont plus contrastés. L'Italie, plus inflationniste que les autres (les prix sont plus élevés de 9,3 % par rapport à leur niveau du compte central) subit à la fois une baisse de la demande et de fortes pertes de compétitivité, sa balance courante se

16b. Réduction de la durée du travail en Europe

Variable	Pays	1ère année	3ème année	5ème année	8ème année
Emploi	Allemagne	0,6	2,2	4,1	3,7
Ecart relatif en %	France	1,3	4,4	8,5	9,0
	Italie	0,6	2,1	3,5	1,1
	Royaume-Uni	1,5	5,5	10,6	9,8
	Union européenne	**1,0**	**3,4**	**6,4**	**5,7**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,3*	*−0,4*	*0,2*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*−0,1*	*0,0*
Investissement productif	Allemagne	−0,6	−2,1	−3,6	−4,4
Ecart relatif en %	France	−1,2	−4,2	−8,2	−12,2
	Italie	−0,4	−1,9	−5,8	−11,8
	Royaume-Uni	−0,9	−2,1	−4,5	−9,0
	Union européenne	**−0,8**	**−2,6**	**−5,4**	**−9,0**
	Etats-Unis	*−0,3*	*−1,1*	*−1,6*	*−0,2*
	Japon	*−0,2*	*−0,6*	*−0,6*	*0,8*
Consommation des ménages	Allemagne	0,1	0,5	1,0	1,1
Ecart relatif en %	France	0,4	0,8	1,2	0,7
	Italie	0,5	1,0	1,3	0,3
	Royaume-Uni	0,5	1,9	3,4	2,4
	Union européenne	**0,3**	**1,0**	**1,6**	**1,1**
	Etats-Unis	*−0,1*	*−0,3*	*−0,5*	*−0,1*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*−0,2*	*−0,1*
Pouvoir d'achat du salaire mensuel	Allemagne	−0,5	−0,9	−0,4	2,4
Ecart relatif en %	France	−1,0	−2,5	−2,8	1,7
	Italie	−0,2	0,6	3,2	5,7
	Royaume-Uni	−0,8	−1,4	−0,9	0,6
	Union européenne	**−0,6**	**−1,0**	**−0,3**	**2,6**
	Etats-Unis	*0,0*	*−0,2*	*−0,6*	*−0,6*
	Japon	*0,0*	*−0,1*	*−0,3*	*−0,5*

Source : MIMOSA CEPII-OFCE.

dégrade-t-il de 1,3 point de PIB ; sa production baisse de 4,7 %. Aussi, le taux de chômage n'est plus bas que de 1 point par rapport au compte central. L'Allemagne et le Royaume-Uni subissent de très faibles pertes d'activité, respectivement de 0,6 et 0,2 %, en raison d'un niveau de prix un peu plus élevé qu'en France (respectivement 9,4 ; 9,6 et 6,8 %). La diminution de leur taux de chômage n'en est que peu affectée, il baisse de 3,1 points en Allemagne et de 5,9 au Royaume-Uni. La France bénéficie, quant à elle, d'une très légère hausse de sa production (1 %), sous l'effet d'une hausse des prix à la consommation plus modérée que celle de ses partenaires. Son taux de chômage est alors plus bas de 6,2 points. Dans tous les pays d'Europe, le salaire réel mensuel est repassé au-dessus du niveau du compte de référence. Au total, la réduction du temps de travail telle que nous l'avons décrite permet donc une forte baisse du taux de chômage, au prix d'une hausse du taux d'inflation qui va de 1 à 1,5 % par an selon les pays. Globalement, le nombre d'heures travaillées reste le même : simplement, elles sont réparties plus équitablement dans la population active potentielle.

Sur le plan technique, quatre remarques semblent nécessaires. Le modèle prolonge les comportements salariaux enregistrés dans le passé

en Italie : ceux-ci aboutissent sur la période récente à ce que l'Italie connaisse une croissance des salaires réels proche ou même supérieure à celle de la productivité du travail malgré un taux de chômage important. Les marges de manœuvre y apparaissent donc faibles. Les résultats seraient plus favorables si les réformes en cours en Italie permettaient effectivement de modifier les règles de formation des salaires. Plus généralement, dans notre simulation, les travailleurs regagnent grâce à la baisse du taux de chômage les pertes de salaires enregistrées initialement ; il faut donc que celles-ci soient importantes (sinon, l'effet inflationniste serait trop fort) et que les travailleurs fassent en quelque sorte confiance à l'effet Phillips (Mais, dans une négociation entre partenaires sociaux, il est rare que celui-ci soit évoqué). La variante peut sembler fortement inflationniste, mais tout programme de politique économique qui provoquerait une baisse similaire du chômage provoquerait un effet inflationniste du même ordre de grandeur. Une zone, qui connaît un chômage bien supérieur au taux naturel de chômage, connaît des tendances désinflationnistes importantes : une mesure qui réduit fortement le chômage arrête ces tendances désinflationnistes et apparaît dès lors inflationniste. Enfin, nous n'avons pas retenu de gains durables en termes de productivité du travail de la réduction du temps de travail. Certes, certains [(29)] estiment que la réduction de la durée du travail créerait peu d'emplois car les entreprises sont actuellement en situation de sureffectif ; mais cet argument est de peu de portée : sans réduction de la durée du travail, les sureffectifs seront un jour ou l'autre résorbés, de sorte que, en variante, l'impact est bien une hausse de l'emploi. D'autres pensent qu'à long terme, la mesure permet des gains durables de productivité du travail ; mais, dans ce cas, la réduction de la durée du travail serait plus favorable : si, par exemple, il était possible de conserver la même production avec 10 % de travailleurs en plus travaillant 32 heures au lieu de 35 heures (comme nous en avons fait l'hypothèse), l'effet sur l'emploi serait le même, mais l'arbitrage « perte de salaire/gain de temps libre » serait meilleur pour les travailleurs.

Le chômage frappe principalement les travailleurs peu qualifiés, de sorte que certains craignent que la réduction du temps de travail n'entraîne un déficit en travailleurs qualifiés. Mais, ce problème se pose quelle que soit la stratégie envisagée pour retourner au plein-emploi. Il ne doit pas être surestimé : quelle que soit la qualification requise, on pourquoi ne serait-il pas possible de trouver 110 travailleurs compétents là on a pu en trouver 100 ? Comme on l'a constaté en France, en période de forte croissance, les entreprises font des efforts de promotion et de formation interne. On voit mal pourquoi il y aurait eu depuis 1980, une telle dérive entre les besoins de l'économie et les qualifications, qu'un taux de chômage de 6 % soit désormais impossible en Europe.

L'amélioration de la situation du marché du travail par réduction de l'horaire n'est pas la solution idéale : elle ne fait que répartir la contrainte, permettant à certains chômeurs de retravailler, mais obligeant certains à

(29) Voir, par exemple, le document de l'UIMM : « Les 32 heures : oui et après ? » .

travailler moins qu'ils ne le souhaiteraient. Compte tenu de la contrainte de ne pas augmenter les coûts de production, il n'est pas envisageable de compenser plus fortement les réductions d'horaires. Aussi, comprend-on que les travailleurs dont l'emploi n'est pas directement menacé puissent être réticents, voire hostiles à cette mesure, qui diminue nettement leurs salaires et dans certains cas les oblige à pratiquer un travail par équipes, qui leur impose certaines contraintes. Du fait des processus de sélection, lors des embauches ou des licenciements, les chômeurs sont en moyenne moins compétents et moins aptes au travail que les salariés en place. Les chefs d'entreprises préfèrent avoir une main-d'œuvre peu nombreuse, qualifiée, travaillant longtemps plutôt que de devoir embaucher massivement des travailleurs, moins compétents, qu'il faudra former. De plus, dans les secteurs (industrie lourde, grands magasins), où la formule « réduction du temps de travail + travail en équipe » était particulièrement rentable, elle a été déjà mise en œuvre spontanément. Aussi, la réduction globale de la durée du travail ne peut-elle survenir comme le résultat spontané des négociations entre partenaires sociaux. Elle ne peut qu'être imposée par une loi-cadre contraignante, qui fixerait un horizon de réalisation et laisserait à la négociation entre partenaires sociaux le soin de fixer les modalités pratiques de mise en œuvre. En tout état de cause, cette stratégie demanderait une forte mobilisation des travailleurs et des chefs d'entreprise pour augmenter de 10 % les effectifs de chaque entreprise, sans augmenter les coûts de production. Elle aurait le mérite de faire rentrer les chômeurs dans les entreprises. Ce pourrait être l'occasion d'améliorer la qualité du dialogue social dans les entreprises. Mais quelles forces sociales soutiendraient une telle stratégie, autres que les chômeurs et les travailleurs menacés de licenciements, dont le poids dans les négociations sociales et même la vie politique est faible ?

Conclusion

La situation actuelle amène à deux types de réflexion :

— L'Europe est, depuis la moitié des années soixante-dix, une zone de chômage élevé. Ce chômage a certes certaines causes structurelles (concurrence des pays à bas salaires, tendance excessive à la substitution capital/ travail, rigidité de la structure des rémunérations, problèmes de qualifications), mais il ne faut pas surestimer celles-ci : l'expérience récente montre qu'une croissance plus vigoureuse permet une nette réduction du taux de chômage : celui-ci a baissé en Europe de 2,2 points de 1985 à 1990. Une croissance mondiale plus vigoureuse règle automatiquement un grand nombre des problèmes dits structurels : les entreprises font plus d'investissements d'extension, moins d'investissements de productivité, la concurrence des PVD devient plus faible si ceux-ci trouvent des débouchés internes, les travailleurs des branches fortement concurrencées trouvent plus facilement une nouvelle activité, la hausse des rentrées fiscales, et la baisse des prestations-chômage permettent de réduire les taux d'imposition pesant sur les entreprises et sur le travail ; dans un environnement économique et social redynamisé par la crois-

sance, les entreprises, les travailleurs, le système éducatif peuvent répondre, plus ou moins rapidement, aux besoins de qualifications nouvelles. Toutefois, à court terme, cette croissance provoque obligatoirement certaines tensions inflationnistes : la hausse de la demande se heurte dans un premier temps aux limites de l'offre, ce qui impulse plus tard le développement des capacités de production. Il faut donc accepter une certaine hausse de l'inflation, si on ne veut pas condamner l'économie à rester dans le sentier actuel de croissance lente ou nulle.

Reste qu'il serait pertinent de s'interroger sur les caractéristiques de cette nouvelle croissance et ce dans trois directions : faut-il continuer à encourager une croissance souvent artificielle des besoins dans les pays riches, ou faut-il chercher à réorienter une partie de la croissance vers le développement des deux zones naturelles d'influence de l'Europe occidentale, nos deux frontières de l'Est et du Sud [30] ? Faut-il continuer à rechercher un développement de l'activité ou faut-il utiliser une partie des gains de productivité à la réduction de la durée du travail ? Faut-il poursuivre le développement de la production de biens matériels ou chercher une croissance plus riche en services (marchands ou non marchands) ?

— L'organisation actuelle de la politique économique en Europe n'est pas satisfaisante. Constituant un ensemble de taille équivalente aux États-Unis, l'Europe devrait avoir la capacité de réagir de façon autonome aux chocs et de définir les principes d'une politique de stabilisation plus active. Si l'Initiative Européenne de Croissance va dans le bon sens, elle est tardive et insuffisante ; elle ne peut compenser le maintien des taux d'intérêt à des niveaux élevés. Malheureusement, il n'apparaît guère, à l'échelle de l'UE, d'autorités économiques capables d'impulser un vaste programme de retour au plein-emploi, d'autant plus que le contenu même de ce programme reste sujet à débats.

De ce point de vue, le *Livre Blanc* pour relancer la croissance et l'emploi proposé par la Commission en décembre 1993, et le débat qu'il a suscité, apparaissent décevants. Certes, la Commission propose un programme de 20 milliards d'écus par an de Grands Travaux (soit 0,3 % du PIB communautaire par an). Mais une telle proposition s'est heurtée aux craintes de plusieurs pays de voir l'Union augmenter ses dépenses et commencer à s'endetter. Cette proposition s'accompagne de recommandations qui, en fait, la contredisent. Le *Livre blanc* rappelle la nécessité d'augmenter la rigueur des politiques budgétaires et des revenus afin de favoriser la baisse des taux d'intérêt. Faut-il accentuer la récession pour permettre une baisse des taux d'intérêt ? On comprend mal la logique de demander aux Etats-membres de réduire leurs dépenses publiques ou d'augmenter les impôts au moment même où la Commission impulserait de nouvelles dépenses. Les programmes de convergence proposés par

(30) Comme le suggérait la variante de relance mondiale par l'investissement à l'Est et au Sud proposée dans le chapitre 6, de : *Economie mondiale 1990-2000 : l'impératif de croissance.*

les différents Etats restent dominés par la volonté de réduire les déficits publics et non par celui de coordonner des politiques pour relancer la croissance. Comme les déficits publics atteignent aujourd'hui 6 points du PIB communautaire, le coût de la convergence vers la norme de 3 points de PIB de déficits publics serait de 3 points du PIB (soit 10 fois le programme proposé). En outre, le Conseil a rejeté, et l'idée de l'introduction d'une écotaxe pour financer la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires, et celle d'une réduction massive de la durée du travail. Ni le Conseil, ni la Commission ne peuvent directement influencer le niveau des taux d'intérêt en Europe. Aussi, voit-on mal, compte-tenu de la situation actuelle de la construction européenne, quelle autorité européenne pourrait impulser l'emploi et la croissance.

Selon notre projection, la reprise américaine et la baisse des taux d'intérêt en Allemagne, telle que pourrait la conduire la Bundesbank, ne permettraient pas d'atteindre une croissance suffisante en Europe dans les années à venir pour éviter la montée du chômage dans la plupart des pays européens. Une politique centrée sur une diminution rapide des déficits publics et sur le ralentissement des salaires limiterait encore la demande et contribuerait à prolonger la stagnation. Une politique plus volontariste serait nécessaire ; elle devrait combiner une baisse forte et rapide des taux d'intérêt et une relance budgétaire temporaire comportant des baisses de cotisations employeurs (centrées sur les plus bas salaires) et des réductions d'impôts. Le chiffrage que nous avons proposé fournit un ordre de grandeur et livre une conclusion forte : une telle stratégie peut être efficace, pour un coût budgétaire raisonnable, sans remettre en cause l'objectif de stabilité des prix ; elle peut donc rencontrer l'adhésion des autorités monétaires. Cette politique comporte ses risques, ses difficultés et ses coûts. Il faut convaincre les marchés financiers du caractère durable de la baisse des taux courts, de sorte que les taux longs baissent également : les autorités doivent donc être prêtes à inverser si nécessaire le sens de l'impulsion budgétaire. Une croissance plus vigoureuse peut entraîner certaines tensions inflationnistes : toutefois, les taux de chômage et les taux d'utilisation des capacités de production sont tels que ces risques sont actuellement limités. Certains pays peuvent connaître des situations spécifiques, qui demandent des mesures particulières, ce qui complique la mise en œuvre d'une politique coordonnée. Mais l'Europe peut-elle assister passivement à la montée du chômage ?