

L'économie française, les autorités européennes et le FMI: « réformes structurelles » ou création d'emplois?

Résumé*

Mark Weisbrot, Lara Merling, Alexander Main et
David Rosnick*

Avril 2017



Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
<http://cepr.net>

Résumé

Ce rapport examine deux approches divergentes sur comment l'économie française peut remédier au chômage de masse et connaître une reprise économique vigoureuse. La première approche considère que le chômage et la stagnation économique de la dernière décennie sont essentiellement structurelles. C'est l'approche du gouvernement français actuel et celle des autorités européennes – notamment la Banque Centrale Européenne et la Commission Européenne – et du Fonds Monétaire International (FMI).

Selon ce premier point de vue, les réformes les plus importantes sont celles qui encourageraient les employeurs à augmenter les recrutements, surtout en favorisant une baisse des coûts unitaires du travail. De telles réformes comprennent l'instauration de négociations salariales au niveau de l'entreprise au lieu des négociations collectives de branche, pour réduire le pouvoir des négociations des syndicats ; la réduction des allocations chômage et le durcissement des critères d'éligibilité aux allocations chômage; la baisse des cotisations perçues sur les salaires et d'autres sortes d'impôts; la mise en place de prestations sociales sous condition de ressources et la facilitation des licenciements. Cette approche considère également la dette publique comme un problème majeur, qui doit être limité par une réduction de la dépense publique, et promeut une réduction de la taille du secteur public.

Une approche alternative, émanant principalement de la gauche mais dont certains éléments ont été adoptés par l'extrême droite, considère que le problème le plus pressant réside dans l'insuffisance de la demande. Selon cette lecture, les syndicats sont déjà trop faibles (en comparaison avec l'Allemagne, par exemple) et le coût du travail ne saurait être tenu responsable de l'insuffisance de la création d'emploi. L'emploi et la croissance peuvent être relancés par des politiques macroéconomiques appropriées, facilitées par le faible niveau de l'inflation (0,35%) et la quasi-nullité du coût d'emprunt public réel. Dans ce cadre, l'euro et les autorités européennes ont fortement contribué à l'aggravation de la situation économique, en raison des accords européens restreignant la politique budgétaire, de l'absence de souveraineté sur la politique monétaire et la politique de change, et d'un certain nombre d'erreurs politiques commises ou soutenues par les autorités européennes. Les tenants de cette approche ne soutiennent pas nécessairement une sortie de l'euro. Un grand nombre soutient que la France, dirigée par un bon gouvernement, pourrait œuvrer pour changer la zone euro et la politique européenne afin de permettre une reprise économique plus vigoureuse.

Parmi les éléments à considérer pour départager ces approches, on peut relever les points suivants :

- Fin 2016, le Produit Intérieur Brut (PIB) par tête en France était pratiquement identique au niveau constaté il y a dix ans, ce qui représente une décennie perdue en termes de potentiel d'amélioration du niveau de vie moyen. Le taux de chômage s'élevait à 9,1% en moyenne sur la décennie écoulée, et demeurait au niveau élevé de 9,9% au dernier trimestre 2016.
- Le déclin substantiel de l'emploi depuis 2008 ne s'explique pas aisément par des problèmes "structurels" identifiés par les avocats des réformes néolibérales. Au cours des dix dernières années par exemple, les institutions du marché du travail n'ont pas connu de changement majeur, susceptible de décourager le travail et qui expliquerait cette chute de l'emploi. Les réformes adoptées sont plutôt allées dans le sens d'une incitation au travail.
- La charge de la dette publique française est estimée à 1,7% du PIB en 2017. C'est une charge modeste au regard des comparaisons historiques et internationales. A titre d'exemple, la charge de la dette excédait 3% dans les années 1990 aux Etats-Unis. Or le gouvernement français peut actuellement emprunter à un taux réel nul (net d'inflation) à travers des émissions obligataires à dix ans.
- Face au chômage de masse, à une croissance médiocre, et à une inflation en-deçà de la cible, le gouvernement pourrait raisonnablement profiter des taux d'intérêts réels nuls pour financer des investissements –y compris des investissements publics- à même de générer des retombées positives substantielles. Parmi ces investissements figurent les projets d'énergie renouvelable, qui permettraient à la France de respecter ses engagements en matière de réduction des gaz à effet de serre.
- Les projections du FMI montrent que le déficit budgétaire français devrait s'établir à 3% du PIB cette année, conformément aux critères de Maastricht. Cependant, le Fonds projette, et recommande, une austérité budgétaire jusqu'à 2021.
- Les coupes budgétaires que le gouvernement français a consenties pour les prochaines années empêcheront le gouvernement de jouer son rôle dans la réduction du chômage de masse. Le gouvernement s'est engagé à ne pas augmenter les dépenses publiques (nettes d'inflation) pour les trois prochaines années a minima. Cela pourrait poser problème pour de nombreuses raisons, y compris la croissance démographique et le vieillissement de la population, ou encore les investissements dans l'éducation ou la formation que le FMI affirme soutenir pour améliorer la compétitivité des économies.

- Un examen attentif du processus ayant conduit l'Europe à une seconde récession, qui aurait pu être évitée, montre que les autorités européennes ont agité la menace d'un krach financier, pour contraindre les pays les plus vulnérables (dont la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal) à accepter plusieurs réformes économiques impopulaires qui font partie du programme décrit ci-dessus. Ces confrontations et les crises financières qui en ont résulté ont fortement contribué à l'interruption de la reprise économique, à une récession en double creux et donc à une décennie perdue.

Ces réformes impopulaires sont en général le fruit d'un consensus élitiste entre ministères des finances (ou gouvernements) et les courants prédominants au sein des autorités européennes. Nombre d'entre elles ont été mises en œuvres dans des pays de la zone euro, y compris en France, depuis la crise de 2008. Ces deux dernières années, le gouvernement français a promu trois réformes majeures du marché du travail dans l'objectif de dynamiser le marché du travail français et de réduire le chômage.

La loi Macron, malgré son importance dans le programme de réformes, devrait avoir un impact minime sur la croissance de l'économie française. L'OCDE a évalué cinq séries de mesures de cette loi et estimé qu'elles augmenteraient le PIB de 0,4% sur dix ans (le taux de 0,4% n'est pas annuel et s'applique à la décennie entière). Cela signifie qu'en 2025 (soit dix ans après le vote de la loi), la France aurait en août un niveau de PIB réel qu'elle aurait autrement atteint en décembre de la même année.

En plus de la consolidation budgétaire et des réformes du marché du travail, le système de retraite français a connu deux réformes, en 2010 et en 2014, qui ont augmenté l'âge de la retraite ainsi que le montant et nombre d'années de cotisation requis. La réforme de 2010 a augmenté l'âge de la retraite de deux ans : il faut ainsi atteindre 67 ans (au lieu de 65 ans précédemment) pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Cette réforme a touché les travailleurs qui étaient près de l'âge de la retraite. Un travailleur né en 1995 qui s'apprêtait à prendre sa retraite en 2020 devra donc travailler deux ans supplémentaires pour prétendre à une retraite à taux plein. En prenant sa retraite plus tôt, cette personne s'expose à une baisse importante de sa pension. Normalement, ces changements sont effectifs après une période de carence. Aux Etats-Unis par exemple, l'âge de la retraite pour une pension à taux plein a aussi été porté de 65 à 67 ans en 1983 ; mais les premiers travailleurs concernés par cette réforme ne prendront pas leur retraite avant 2027. Réduire la pension d'une personne si proche de la retraite s'apparente à une violation du contrat, dans la mesure où les travailleurs concernés ont cotisé durant

presque toute leur vie active, dans l'attente d'un certain niveau de pension. En outre, il s'agit d'une mesure régressive, car le système public de retraite bénéficie de façon plus importante aux travailleurs à faibles revenus qu'aux groupes plus aisés.

Il est difficile de soutenir que les restrictions portées au système de retraite étaient nécessaires. En 2009, les projections réalisées pour les 60 prochaines années montraient qu'à la fin de cette période, les dépenses de retraite ne seraient supérieures que de 1% du PIB. Étant donné qu'on peut s'attendre à ce que le PIB de la France augmente plus de 100% sur les prochaines soixante années, ces dépenses pouvaient difficilement être qualifiées de fardeau pour les générations futures.