



## Working Paper

# Désindustrialisation, Europe et transition climatique

Jacques Mazier<sup>1</sup>,

Mars 2022

---

<sup>1</sup> CEPN-CNRS, Université Sorbonne Paris Nord

## **La Chaire Energie et Prospérité**

La chaire Energie et Prospérité a été créée en 2015 pour éclairer les décisions des acteurs publics et privés dans le pilotage de la transition énergétique. Les travaux de recherche conduits s'attachent aux impacts de la transition énergétique sur les économies (croissance, emploi, dette), sur les secteurs d'activité (transport, construction, production d'énergie, finance), aux modes de financement associés ainsi qu'aux problématiques d'accès à l'énergie. Hébergée par la Fondation du Risque, la chaire bénéficie du soutien de l'ADEME, de la Caisse des Dépôts, d'Engie et de Renault.

*Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la Chaire Energie et Prospérité. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).*

Les Working paper de la Chaire Energie et Prospérité sont téléchargeables ici :

<http://www.chair-energy-prosperity.org/category/publications/>

## **Chair Energy and Prosperity**

The Energy and Prosperity Chair was created in 2015 to inform decisions of public and private actors in managing the energy transition. The Chair research deals with the impacts of energy transition on national economies (growth, employment, debt...), on specific sectors (transportation, construction, energy , finance), on acces to energy and with the associated financing issues. Hosted by the Risk Foundation, the chair has the support of ADEME, the Caisse des Dépôts, Engie and Renault.

*The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of Chair Energy and Prosperity. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).*

Chair energy and Prosperity's working papers can be downloaded here:

<http://www.chair-energy-prosperity.org/en/category/publications-2/>

# Désindustrialisation, Europe et transition climatique<sup>1</sup>

Jacques Mazier<sup>2</sup>

CEPN-CNRS, Université Sorbonne Paris Nord

Mars 2022

## Résumé

*Le constat du déclin français et de la désindustrialisation est assez largement partagé, même si l'économie française ne s'est pas effondrée. Deux mutations ont marqué les quatre dernières décennies, la montée en puissance de la finance et des énarques et la construction d'une Europe ultralibérale. L'euro a aggravé les problèmes de surévaluation auxquels était confrontée l'économie française au profit des pays du bloc allemand. Le déclin de la culture industrielle a été renforcé. La croissance est devenue plus financiarisée. Les allègements de charges au profit des entreprises ont creusé le déficit public. La crise financière de 2008, puis la crise du covid ont ébranlé l'architecture bancaire de l'UE sans remédier au péché originel. Les règles ont été suspendues et des inflexions importantes opérées dans l'urgence. Pour l'avenir une réforme à la marge de l'UE est le scénario le plus probable afin de conforter le modèle néo-libéral favorable aux pays du bloc allemand. La France se retrouvera en position contrainte de pays intermédiaire entre le Nord et le Sud de l'Europe sans outil pour enrayer le déclin industriel. La transition climatique constitue un défi supplémentaire en créant un choc négatif et un besoin de financement de grande ampleur. Des trajectoires alternatives sont en théorie envisageables en France et dans l'UE. En pratique, au niveau français, en dépit d'un relatif consensus sur certaines mesures, les divergences et les problèmes non résolus demeurent importants. Au niveau européen les contradictions de la zone euro ne semblent pouvoir être dépassées que sous une forme d'éclatement. Le choc de la guerre en Ukraine pourrait toutefois être à l'origine d'importantes ruptures.*

## Le constat

Le constat du déclin français est assez largement partagé : perte de compétitivité, désindustrialisation, chômage de masse durable, recul des efforts de recherche, érosion des grands services publics de l'éducation et de la santé. La perte de compétitivité s'est traduite par une dégradation de la balance commerciale, atténuée par des progrès dans les services et les revenus du capital, ce qui permet de limiter les pertes au niveau de la balance des opérations courantes. La désindustrialisation se reflète dans la chute de la part de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB et de l'emploi industriel dans l'emploi total. La France est proche du Royaume-Uni, loin derrière l'Allemagne et l'Italie. Les ex-champions nationaux ont quasiment disparu (Alcatel, Pechiney, Arcelor, Lafarge, Areva, CGE) ou sont fragilisés (Alstom, automobiles). Seuls résistent les industries du luxe, l'armement, l'aéronautique et quelques autres à ne pas sous-estimer (Michelin, Air liquide, Saint-Gobain, Veolia, Schneider Electric).

Depuis les années 1980 le chômage de masse a été la règle avec un taux de chômage qui n'est redescendu en dessous de la barre de 8% qu'en 2021. En contraste avec les pays d'Europe du Nord. Une démographie plus soutenue, un moindre développement du temps partiel, un faible taux d'emploi des seniors sont mis en avant pour expliquer cet état de fait. Ce chômage de masse durable a contribué

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie M. Clévenot, J. Le Nay, P. Petit, D. Plihon et J.P. Ponssard pour leurs remarques et la chaire Energie et Prospérité hébergée par la Fondation du Risque pour son soutien financier mais demeure seul responsable des erreurs et insuffisances.

<sup>2</sup> [mazier@univ-paris13.fr](mailto:mazier@univ-paris13.fr)

à la dégradation de la situation des banlieues, alimentant les tensions sociales. Les « problèmes de l'immigration » reflètent l'échec du processus d'intégration dans cet environnement dégradé.

Les services publics d'éducation et de santé ont été sacrifiés. Une privatisation rampante est à l'œuvre dans l'éducation, générant des discriminations croissantes. L'enseignement supérieur a progressé quantitativement en termes de nombre d'étudiants mais avec des moyens très insuffisants, conduisant à une véritable paupérisation avec une forte baisse de la dépense par étudiant. Le problème de la coexistence des universités et des grandes écoles et de la sélection-orientation n'a pas été abordé. L'effort de recherche privé et public a décliné avec une baisse préoccupante du taux de R&D en % du PIB par rapport aux autres pays avancés. Les grands centres de recherche publics ont périclité ou disparu (CNET). L'aide à la recherche a été distribuée sans contrôle (crédit impôt recherche) ou d'une manière malthusienne (ANR).

L'économie française ne s'est cependant pas effondrée. L'Etat social a fonctionné et a limité la progression des inégalités de revenus, mais pas celle des inégalités de patrimoine. L'Etat social a toutefois été profondément modifié en reposant moins sur les cotisations et plus sur les impôts, en se concentrant sur un socle minimal étatisé et en privatisant les secteurs les plus rentables. Les inégalités territoriales ont été contenues mais les tensions au sein des banlieues se sont accrues. L'intégration par le travail n'a pas ou a mal fonctionné. Bien que souffrant du climat d'austérité, les infrastructures ont résisté. L'administration fiscale a gardé son efficacité pour faire rentrer les impôts. Le niveau de la productivité du travail est demeuré élevé. En 2022 après le choc de la crise du covid le chômage a repris sa lente décrue liée à un retournement démographique progressif et à la multiplication des contrats courts et du travail à temps partiel.

## **Deux mutations**

Deux mutations ont marqué la période, la montée en puissance de la finance et des énarques, la construction d'une Europe ultralibérale.

La finance est devenue le principal moteur à partir des années 1980. La libre circulation des capitaux s'est imposée. La stratégie des entreprises est devenue principalement financière. L'Etat s'est tourné vers les marchés internationaux pour financer sa dette. Les hauts fonctionnaires ont été happés par le pantouflage dans la finance. Le nombre écrasant d'élèves des grandes écoles d'ingénieurs se tournant vers la finance, au détriment de la science et de la technique, est une autre illustration du même phénomène. Au sommet de l'Etat la montée en puissance des énarques (Duval, 2021) a été progressive à partir des années 1960. Elle a entraîné la marginalisation des grands corps techniques (mines et ponts) et le déclin de la culture industrielle, scientifique et technique. La recherche a cessé d'être une priorité. L'université a été considérée avec mépris. L'impératif industriel a disparu. On ne produit plus, on ne cherche plus, on achète et on revend. Les grands corps techniques n'ont pas, il est vrai, toujours mieux fait que les énarques, comme l'illustrent les cas d'Areva ou d'Alcatel. Il n'y a pas de différence entre un haut fonctionnaire de droite et un de gauche. Depuis la fin des années 1970 il n'y a pas eu d'alternance dans la politique économique (à part une brève période d'hésitation entre 1981 et 1983). De Barre à Macron c'est la même ligne qui s'est imposée progressivement avec des inflexions au gré des changements d'équipes.

La construction d'une Europe ultralibérale a été le deuxième grand moteur de la mutation (Morelle, 2021). Le choix du Marché unique en 1985 a marqué un tournant avec comme seul horizon plus de marché et plus de concurrence, bientôt suivi par la libre circulation des capitaux. Les aides publiques, les interventions sectorielles et les éléments de politique industrielle qui existaient encore en France ont été bannis. Les services publics dans l'énergie, les transports et les télécommunications ont été ouverts à la concurrence et, en partie, privatisés. La France qui était un des pays européens où la

tradition interventionniste était la plus marquée a été particulièrement affectée par cette politique de libéralisation. Le choix en faveur de la monnaie unique arrêté en 1992 à Maastricht a été suivi d'une longue période de transition jusqu'au lancement de l'euro en 1999. Le régime monétaire ainsi créé, une monnaie unique sans Etat fédéral entre des pays hétérogènes, était déséquilibré en ne laissant comme seule variable d'ajustement que les dévaluations réelles, c'est-à-dire la pression sur les salaires et l'emploi. La recherche d'une plus grande flexibilité et d'une libéralisation accrue du marché du travail a été renforcée. Cette construction bancaire s'est avérée pénalisante pour l'Europe durant les années 2000 et 2010. De crise en crise les réformes se sont empilées sans parvenir à une réponse cohérente. Au-delà des discours, l'Europe a surtout servi de moyen de pression extérieure pour imposer aux Etats nations récalcitrants les « réformes structurelles » jugées nécessaires, c'est-à-dire la marche vers plus de concurrence et plus de flexibilité. L'UE a été pour les pays européens ce qu'est le FMI pour les pays émergents avec ses « plans d'ajustement structurels ».

### **Les conséquences**

La mise en place de l'euro a accentué les problèmes de surévaluation auxquels était confrontée l'économie française depuis la fin des années 1970, pénalisant d'une manière durable la compétitivité-coût des entreprises. Les ajustements monétaires n'étant plus possibles, la pression sur les salaires et la productivité a été la seule voie praticable mais a rencontré des limites. D'où un recours récurrent à des allègements des cotisations sociales et des baisses d'impôts pour diminuer les coûts de production, l'objectif étant double, redresser la compétitivité-coût et favoriser les créations d'emplois. Ces baisses de « charges » ne pouvaient se limiter aux seules entreprises du secteur exposé du fait des règles de la concurrence européenne et concernaient l'ensemble des activités. Le CICE de Hollande et les baisses d'impôts sur la production de Macron ont été les derniers avatars de cette politique. Les montants cumulés de ces allègements de charges sont considérables, plus de 100 milliards d'euros par an à la fin des années 2010. Pour une efficacité faible. Grâce à ces allègements des emplois ont été créés ou sauvegardés, mais en quantité limitée, pour un coût par emploi aidé très élevé et en favorisant le plus souvent des emplois de faible qualification. La compétitivité-coût a été améliorée, mais pas à la hauteur de ce qui aurait été nécessaire pour permettre au secteur exposé de faire face. Dans les années 2000 la surévaluation de l'euro pour l'industrie française (de l'ordre de 10 à 15% en termes réels) aurait nécessité des allègements de charges supplémentaires de l'ordre de 4 à 5 % du PIB, ce qui était hors de la portée des finances publiques (Jeong et al., 2010 ; Duwicquet et al., 2013 ; Villemot et al., 2018). Cette surévaluation en pénalisant durablement le secteur exposé a contribué d'une manière importante au processus de désindustrialisation. Les problèmes de désajustements de change intra-européens (surévaluation de l'euro pour la France et les pays du Sud, sous-évaluation pour l'Allemagne et les pays de sa périphérie) sont le plus souvent ignorés. La médiocre compétitivité de l'économie française est expliquée par des effets hors-coûts (contenu technologique, qualité des produits, nature de la spécialisation). Ces problèmes de compétitivité hors-coûts sont réels mais cela ne doit pas conduire à ignorer les problèmes de coûts. Compte tenu de la nature des produits fabriqués en France les coûts unitaires sont trop élevés, même s'ils sont proches de la moyenne des pays partenaires. Symétriquement l'Allemagne est réputée pour ses avantages hors-coûts liés à sa spécialisation dans les produits à fort contenu technologique et bien adaptés à la demande mondiale. En outre l'Allemagne a délocalisé une partie de sa production dans les pays de sa périphérie en gardant sur son territoire le cœur des activités d'assemblage. Les coûts unitaires allemands sont faibles compte tenu de la qualité des produits, même s'ils sont plus élevés que la moyenne des pays partenaires. Faute de pouvoir modifier les parités des monnaies nationales, les ajustements ne peuvent se faire que par la déflation salariale dans les pays à monnaie surévaluée (ce qui est couteux au niveau social, particulièrement dans les pays moyennement ouverts sur l'extérieur) ou par l'amélioration de la compétitivité hors-coûts (qui demande du temps et une grande continuité dans l'action). L'autre

solution, préférable, est la reflation salariale en Allemagne, à l'œuvre depuis 2015 mais qui ne coule pas de source dans un pays où la recherche de la compétitivité est un axe permanent.

En France le déclin de la culture industrielle lié au changement dans les sphères dirigeantes de l'Etat a été renforcé. La prise de pouvoir par la finance et les énarques a favorisé la fin des grands programmes technologiques, l'abandon des politiques interventionnistes (du plan productique de Chevènement arrêté par Fabius aux plans stratégiques de Montebourg arrêtés par Macron) et la baisse de l'effort de R&D, rendant ainsi plus difficile l'amélioration de la compétitivité hors-coûts. Les orientations libérales et les règles de la concurrence européenne ont poussé à la mise en œuvre de simples baisses d'impôts dans le but d'améliorer l'environnement des entreprises sans contrepartie de leur part (baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, crédit impôt recherche). Un environnement plus favorable était censé stimuler l'investissement et l'innovation. Avec Macron une étape supplémentaire a été franchie avec la suppression de la partie de l'ISF reposant sur les placements financiers et l'instauration d'une « flat tax » sur les revenus du capital. Ces transferts aux très riches devaient limiter les sorties de capitaux, accroître les placements financiers domestiques et, par effets induits, les investissements et l'emploi. Les évaluations ont montré que cela n'avait pas été le cas mais la clientèle électorale a été récompensée conformément aux promesses faites.

Depuis les années 1990 la croissance française est devenue plus financiarisée. Les entreprises ont privilégié les investissements financiers et les prises de contrôle au détriment des investissements productifs. Handicapées par des coûts de production élevés elles ont préféré délocaliser et développer leurs productions à partir de sites étrangers, contribuant ainsi au recul des exportations françaises. La différence est nette avec le cas allemand où les bases de production nationales ont été mieux préservées, même si une segmentation de la production a été opérée à travers des délocalisations dans les pays d'Europe de l'Est. Un autre facteur est mis en avant pour expliquer la moindre importance des opérations de délocalisation en Allemagne : la cogestion et le poids des syndicats (50%) dans les conseils de surveillance des grandes entreprises qui ont modéré les ardeurs des directions d'entreprise en matière de délocalisation (Vicard, 2020).

La financiarisation a aussi concerné les finances publiques. Depuis les années 1990 le ministère des finances a cherché à accroître la part de la dette publique financée sur les marchés étrangers dans l'espoir d'en abaisser le coût. Cette part s'est considérablement accrue pour atteindre près de 60%, à la différence du Japon où la dette publique est détenue à 90% par les résidents. La proximité entre les hauts fonctionnaires de Bercy et le secteur financier s'est approfondie, facilitant le passage d'un monde à l'autre. Mais l'Etat se trouve placé sous la dépendance des marchés financiers internationaux qui imposent leurs lois. S'écarter des règles de bonne gestion risquerait de se traduire par une remontée des taux d'intérêt qui serait très pénalisante étant donné le niveau élevé de la dette publique actuelle. La dette publique est devenue une « arme de dissuasion sociale massive » (Rigaudiat, 2018) pour imposer la politique néo-libérale (flexibilité du marché du travail, concurrence, privatisation, réduction des déficits publics et des dépenses publiques) et sanctionner toute entorse à la règle. Ceci d'une manière cohérente avec les pressions exercées par l'UE.

Un dernier mécanisme est venu renforcer ces enchaînements. Les mesures d'allègement de charges et de baisse d'impôts se sont multipliées depuis les années 1980 pour redresser la compétitivité, abaisser le coût du travail, reconstituer les marges, aider la recherche, enrichir les très riches tout en maintenant à flot l'Etat social. Une tendance à un déficit public permanent en a résulté. D'où des appels récurrents à la réduction des dépenses publiques pour maîtriser le déficit public. C'est une stratégie bien connue des promoteurs des politiques libérales : « affamer la bête » (Amable, 2021). On commence d'abord par réduire les impôts et les charges (toujours plus populaire) afin d'avoir un argument (l'ampleur du déficit) pour ensuite imposer la baisse des dépenses publiques et le repli de la

sphère publique au profit du privé qui est l'objectif recherché. Le niveau excessivement élevé des dépenses publiques (en % du PIB) en France est régulièrement dénoncé comme étant un des plus élevés des pays de l'OCDE. Mais ce ratio de 57% du PIB n'a pas de sens économique car il mélange des dépenses de nature très différente (des dépenses de biens et services, les salaires des fonctionnaires, les intérêts payés, les prestations sociales reversées aux ménages) qui ne peuvent être additionnées simplement et dont l'importance dépend des choix institutionnels faits dans chaque pays, notamment en matière de santé, d'éducation et de retraites (Hoang-Ngoc et Tinel, 2021). Le PIB peut servir de norme pour les dépenses publiques, mais pas d'indicateur de répartition entre dépenses publiques et privées. Cet indicateur biaisé n'en est pas moins utilisé avec constance par les politiciens néo-libéraux et les organismes internationaux pour justifier les baisses des « dépenses de fonctionnement improductives » (qui comprennent les salaires des fonctionnaires dans la santé et l'éducation) et les baisses des retraites. En contrepartie de ces baisses le secteur privé est appelé à se développer en matière de santé, d'éducation et de retraites par capitalisation pour ceux qui en ont les moyens.

### **L'Europe sous pression**

La crise financière de 2008, puis la crise du covid ont ébranlé l'architecture bancaire de l'UE et l'ont transformée, mais sans remédier au péché originel: un marché unique avec des ajustements ne passant que par les prix et le marché dans le cadre de la seule logique concurrentielle ; une monnaie unique sans Etat fédéral entre des pays structurellement hétérogènes opposant un Nord plus industriel et un Sud plus spécialisé dans les services avec une main d'œuvre moins qualifiée, moins de R&D, des entreprises de plus petite taille et des niveaux de productivité plus faibles; une absence de transferts pour compenser les déséquilibres à l'œuvre et les chocs asymétriques ; une perte de souveraineté monétaire avec une BCE ne pouvant intervenir comme prêteur en dernier ressort pour les Etats nationaux qui s'endettent de ce fait dans une monnaie étrangère pour eux.

La concurrence fiscale entre Etats a favorisé le moins disant fiscal. Les politiques interventionnistes ont été démantelées au niveau national et la concurrence imposée dans les services publics. La politique européenne de la concurrence a occupé une place prédominante et a empêché la mise en œuvre de nouveaux outils au niveau européen en substitut de ceux qui étaient supprimés au niveau national. La libéralisation du marché de l'électricité sans que soit définie une politique d'offre globale a conduit à une grande instabilité et à une situation absurde où EDF doit vendre à perte une partie de sa production à ses concurrents pour favoriser l'émergence d'une concurrence. L'énergie solaire a été développée sans créer en amont une offre de panneaux photovoltaïques. Les transports ferroviaires ont été ouverts à la concurrence sans investissements dans des réseaux transeuropéens malgré des discussions engagées depuis le début des années 1990. La politique industrielle est demeurée un sujet tabou au niveau européen. Ce n'est qu'en 2014 qu'un nouvel instrument, au demeurant de portée limitée (PIIEC, Projets Importants d'Intérêt Européen Commun) a été mis en place pour permettre aux Etats-membres de mobiliser des aides nationales dans des secteurs stratégiques.

De la crise financière à la crise de l'euro les réformes ont été nombreuses : renforcement des règles budgétaires dans le cadre du Traité sur la stabilité et du Pacte budgétaire qui ont contribué au caractère restrictif de la politique budgétaire au début des années 2010 , plans d'aide en échange d'ajustements douloureux dans les pays du Sud, création du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) doté de fonds modestes au regard des besoins, réalisation de l'Union Bancaire mais sans garantie européenne des dépôts et avec un Fonds de résolution unique faiblement doté pour gérer d'éventuelles faillites, *Quantitative Easing* (QE) de la BCE qui a contribué à faire baisser les taux d'intérêt dans l'ensemble de la zone mais a alimenté une bulle financière et immobilière.

La crise du covid a été un nouveau choc dans une zone fragilisée où les réformes n'avaient pas abouti. L'ampleur du choc a conduit à la suspension temporaire des règles budgétaires et à la levée des interdictions concernant les aides nationales aux entreprises. Un mécanisme de réassurance chômage européen SURE a été mis en place en complément des mécanismes nationaux. Le QE a été amplifié pour faciliter le financement des plans de soutien nationaux et maintenir les taux d'intérêt à des niveaux très bas. Comme partout la dette publique a fortement progressé. Un plan de soutien *Next Generation EU* reposant sur un emprunt européen et effectuant pour partie des transferts entre Etats et non de simples prêts a été élaboré, ce qui constitue un tournant positif. Cependant il est laborieux à mettre en œuvre et d'un montant somme toute limité. Difficile de savoir s'il s'agit d'un pas en avant permanent ou simplement transitoire. Son caractère exceptionnel est souligné et les modalités de remboursement de l'emprunt européen ne sont pas tranchées (réduction des dépenses, contributions des états-membres ou nouvelles ressources propres de l'UE).

En mettant entre parenthèse ses règles la zone euro est parvenue à faire face à la crise du covid. Les performances ont été moindres qu'aux Etats-Unis où l'intervention de l'Etat fédéral a été plus massive mais où l'Etat social était moins développé. Au sein de la zone euro les écarts se sont creusés entre le Nord et le Sud, à l'avantage des pays du bloc allemand qui ont continué de bénéficier d'un euro sous-évalué au regard de leur potentiel productif et étaient moins dépendants des services et du tourisme. La France est dans une situation intermédiaire comme souvent, mais subissant un moindre déclin que d'autres pays du Sud. La comparaison avec l'Italie est plus ambiguë. La France est nettement plus désindustrialisée mais les performances macroéconomiques sont meilleures. Sans doute en raison de l'accroissement important des inégalités entre le Nord et le Sud au sein même de l'économie italienne où le Nord est proche du bloc allemand et plus éloigné du Sud.

### **L'approfondissement du modèle néo-libéral en Europe et en France**

Si les règles ont été suspendues et des innovations opérées dans l'urgence (mécanisme SURE, plan *Next Generation EU*), les problèmes demeurent. Il n'y a pas de majorité politique pour aller plus loin vers le fédéralisme. Un accroissement du budget européen serait nécessaire mais se heurte à une opposition de nombreux états membres. Les incertitudes sur les nouvelles règles budgétaires, sur la pérennisation des innovations faites dans l'urgence ou sur les politiques structurelles (dans le domaine de l'énergie ou de la transition climatique) sont importantes. L'hétérogénéité des pays a augmenté aussi bien au niveau économique (structure et spécialisation des pays) que politique (orientation idéologique), ce qui perpétue les facteurs de déséquilibres. La possibilité de se recentrer sur un noyau de pays prêts à aller plus en avant vers l'intégration signifierait une forme d'éclatement et beaucoup de turbulences.

Une réforme limitée du cadre institutionnel de l'UE est le scénario le plus vraisemblable avec perpétuation du modèle libéral, sans avancée au niveau du budget européen, ni création d'une dette européenne dans le prolongement de celle apparue dans le plan *Next generation EU*. Les négociations sur les nouvelles règles budgétaires alimentent les débats : règle d'or en excluant les dépenses d'investissement ou les dépenses en faveur de la transition climatique ; relèvement du seuil d'endettement public maximum à 100% du PIB ; règles budgétaires ne portant que sur les seules dépenses et pouvant aller jusqu'à de simples « standards » non contraignants mais soumis à un examen d'une institution budgétaire européenne (Blanchard et al., 2021) ; création d'une Agence Européenne de la Dette (Amato and Saraceno, 2022) qui prêterait aux Etats mais à des taux différents selon les pays. Ces nouvelles règles ou institutions se heurtent à des difficultés qui les rendent peu praticables : définition du contenu précis des investissements ou des dépenses climatiques qui seraient exclus du calcul du déficit acceptable, fragilité du calcul de la production potentielle servant de référence, modalités de fixation des taux d'intérêt différenciés par pays dans le cas de l'Agence



Européenne de la Dette. Une dernière proposition, laisser les politiques budgétaires nationales autonomes sous la seule condition de ne pas pénaliser les autres pays membres avec une BCE assurant un refinancement sans restriction, paraît difficilement envisageable, faute d'une confiance suffisante entre les pays de la zone euro.

Le plus probable est qu'une règle portant sur la seule croissance des dépenses publiques sera retenue, accompagnée de la mise en place d'une institution budgétaire européenne de contrôle (sans caractère démocratique). Une telle solution aurait l'avantage, du point de vue des libéraux, de se focaliser sur les seules dépenses publiques dont la réduction serait facilitée dans ce cadre, sans aborder le volet recettes (qui pourraient continuer à bénéficier d'allègements). Cette révision pourrait s'accompagner de progrès ponctuels dans d'autres domaines : une politique plus active dans des secteurs stratégiques (semi-conducteurs, batteries, hydrogène), la pérennisation du mécanisme de réassurance chômage européen ou la finalisation de la politique climatique *Fit for 55* où de nombreux points restent en suspens (création d'un deuxième marché carbone, modalités d'une taxe carbone aux frontières). L'UE conserverait son rôle de promoteur des politiques néo-libérales vis-à-vis des pays encore insuffisamment alignés, les pays du Sud pour l'essentiel, dont la France.

Le projet néo-libéral en France est une œuvre de longue haleine. S'il n'a pas donné les résultats escomptés, c'est, selon ses promoteurs, parce qu'il n'a pas été poussé assez loin. Il n'y a guère de différence à ce niveau entre Macron et Pécresse. Les inégalités de revenus et de patrimoine doivent être acceptées car elles sont nécessaires au dynamisme des investisseurs privés et des startuppeurs. L'environnement des entreprises doit continuer à être amélioré à travers la poursuite des allègements de charges et d'impôts dans l'espoir d'infléchir le processus de désindustrialisation. Pour limiter la pression sociale des concessions peuvent être faites en faveur des bas revenus et du pouvoir d'achat en fonction de l'urgence. Cela a été le cas à la suite du mouvement des gilets jaunes, puis de la crise du covid, enfin de la hausse des prix de l'énergie. Les montants ainsi transférés sous des formes diverses (défiscalisation des heures supplémentaires, prime d'activité, chèque énergie) ont été importants (autour de 25 mds d'euros). La rente foncière est tolérée. Elle est modérément taxée sans être combattue. Dans les services publics (santé, éducation) une privatisation masquée est à l'oeuvre. Face à la dégradation du secteur public les couches les plus aisées de la population ont de plus en plus recours au secteur privé dans l'éducation et la santé. De ce fait elles deviennent plus réticentes à financer les services publics. Cela constitue un argument de plus pour réduire les dépenses publiques et diminuer le déficit public. La réforme des retraites va dans le même sens avec des révisions à la baisse (notamment par la désindexation) tandis que les titulaires des revenus les plus élevés sont incités à recourir à la capitalisation. La dette publique, alourdie par la crise du covid, continue à jouer son rôle d'« arme de dissuasion sociale massive », l'objectif étant de la réduire à travers la baisse des dépenses publiques.

Ce scénario d'approfondissement du modèle néo-libéral en Europe et en France est cohérent. Il se limite à des compromis minimaux qui peuvent être acceptés par un ensemble de pays hétérogènes. Il a le soutien d'un bloc de pays du Nord bien adaptés à ce modèle et bénéficiant d'un euro sous-évalué au regard de leur potentiel, ce qui constitue une manne appréciable. Il a l'appui de l'élite économique et financière dans ces pays, à Bruxelles mais aussi dans la plupart des pays du Sud. Dans ces derniers pays la base d'appui est plus étroite mais existe (en France les technocrates, la finance, les salariés des multinationales et des entreprises du secteur exportateur). La France se retrouve dans une position inconfortable de pays intermédiaire, dominé au plan technologique, sans outils pour enrayer le déclin industriel observé depuis les années 1980. La même élite qui a systématiquement démantelé les institutions chargées du développement industriel et technologique depuis 40 ans, de Fabius à Macron, prône maintenant un discours industrialisant. Sa crédibilité est limitée. La France conserverait

par ailleurs (pour combien de temps ?) certains atouts au niveau de la politique internationale (nucléaire, conseil de sécurité).

La robustesse de ce scénario n'est cependant pas assurée du fait de l'hétérogénéité de la zone euro et des progrès insuffisants réalisés pour définir des formes d'intervention plus adaptées. Une remontée des taux d'intérêt dans les pays du Sud les plus endettés demeure un risque. En l'état actuel du compromis la BCE serait seule en mesure d'y faire face mais une telle intervention poserait problème dans la durée. Dans ce contexte la transition climatique constitue un défi supplémentaire pour les décennies à venir. Enfin la guerre en Ukraine est un choc majeur qui peut être à l'origine de profondes mutations.

### **La transition climatique**

La question de la transition climatique est posée depuis longtemps mais est devenue un objectif central depuis la crise du covid. Pour parvenir à la neutralité carbone en 2050 une stratégie complexe mobilisant de nombreux outils et acteurs est nécessaire au niveau national et international. Il faut combiner économie d'énergie (sobriété) et pari technologique. D'importants investissements doivent être réalisés (de l'ordre de 1.5% du PIB par an sur 10 ans en France) pour produire des énergies renouvelables, investir dans de nouveaux produits non carbonés, construire des infrastructures ou isoler les bâtiments, investissements dont la rentabilité est souvent faible. Des secteurs vont devenir obsolètes et des capacités de production devront être détruites avec un coût social de reconversion élevé. Un ensemble diversifié d'instruments devra être mobilisé, incitations (peu contraignantes), normes, prix du carbone à travers les marchés de quotas d'émission et la taxe carbone, subventions, investissements publics. La hausse du prix de l'énergie va induire un important choc d'offre négatif avec un fort impact redistributif car les ménages les plus pauvres seront davantage affectés, rendant nécessaires des mesures compensatoires. Il n'est nullement évident que la transition climatique soit bonne pour la croissance, même si elle est accompagnée d'importantes innovations technologiques (Pisani-Ferry, 2021). Des évaluations optimistes (Reynés et al., 2022) donnent des estimations très limitées de croissance supplémentaire pour la France (3% à horizon 2050, soit 0.1% par an en moyenne). Avec une production stagnante le surcroît d'investissement signifiera moins de consommation. Pour les finances publiques le coût sera élevé, les subventions et les investissements publics dépassant les recettes attendues d'une hausse éventuelle de la taxe carbone ou d'un surplus de croissance des plus modestes. Cela signifie un endettement public supplémentaire ou un accroissement de la pression fiscale ou une réduction des autres dépenses publiques.

Financer la transition climatique par un surcroît d'endettement public se justifie car il s'agit clairement d'un investissement pour les générations futures. Mais le niveau élevé de la dette publique en France, par comparaison avec d'autres pays européens, est souligné par les partisans de la rigueur budgétaire. La question demeure ouverte. Pour faciliter le financement des investissements dans la transition climatique à la faible rentabilité, les taux d'intérêt à long terme devraient être maintenus à de bas niveaux. Cela rejoint un autre objectif de la banque centrale : des taux d'intérêt bas à long terme sont aussi nécessaires pour permettre un renouvellement du stock de dette publique dans des conditions favorables et limiter la charge de la dette. Le changement climatique commence à être intégré dans la stratégie de la BCE avec la prise en compte de la dimension environnementale dans les modalités de refinancement et d'achat d'actifs et dans les évaluations des risques. Mais cette réflexion s'effectue encore en termes très généraux et doit être précisée. Enfin la remontée récente de l'inflation complique la définition de la politique de la BCE.

Au total, si le projet néo-libéral a une certaine cohérence pour le bloc allemand et l'Europe du Nord, la fragilité du compromis en cours apparaît à deux niveaux au moins. Les risques de déséquilibres

croissants dans les pays du Sud demeurent avec une possibilité de remontée des taux d'intérêt dans ces pays d'autant plus grande que l'inflation renait. La transition climatique aggrave les problèmes en créant un choc négatif et un besoin de financement supplémentaire de grande ampleur. Une transition douce à long terme est peu probable. Même si les perspectives en matière d'emploi et de chômage sont meilleures, les faiblesses de la France, en position intermédiaire entre le Nord et le Sud, apparaissent grandes.

### **Des alternatives possibles ?**

Des trajectoires alternatives sont-elles envisageables en France et en Europe. Sur le papier oui. En pratique leur mise en œuvre serait loin d'être simple. Le choc de la guerre en Ukraine pourrait cependant introduire des ruptures.

En France les propositions alternatives font l'objet d'un certain consensus sur de nombreux points: taxation des hauts revenus, des revenus du capital et des grandes fortunes ; codétermination dans les entreprises de plus de 1000 salariés ; réhabilitation des services publics de la santé et de l'éducation ; rénovation des banlieues ; grands programmes technologiques dans les secteurs stratégiques ; accroissement massif de l'effort en matière d'enseignement supérieur et de R&D ; développement des énergies renouvelables ; mise en place d'une planification de la transition climatique pour programmer les investissements au niveau national et local, donner de la cohérence à des mesures disparates, gérer les reconversions et éviter que le relèvement du prix du carbone ne creuse les inégalités.

Au-delà de ce consensus global des points de clivage existent à plusieurs niveaux. Tout d'abord au niveau du nucléaire dont il paraît difficile de se passer durant une longue période bien que le problème des déchets demeure non résolu, que les coûts du nucléaire soient sans doute sous-estimés et que la nouvelle technologie des petits réacteurs modulables ne soit pas encore opérationnelle. Mieux vaudrait l'acter au terme d'un débat public. La taxation des riches et des revenus du capital ne suffira pas et les couches moyennes, déjà assez largement ponctionnées, devront aussi être mises à contribution, ce qui n'est pas très populaire. L'ampleur des dépenses publiques nouvelles au niveau social, au niveau de la transition climatique et du redressement industriel se traduira par un recours accru à l'endettement public mais les marges de manœuvre apparaissent limitées. La thèse de l'annulation partielle de la dette publique détenue par la banque centrale mise en avant par certains n'est pas praticable dans le cadre actuel. Elle entraînerait une dégradation de la richesse de la banque centrale qui ne serait pas gérable et ne pourrait pas être compensée par une recapitalisation (Mazier et Reyés, 2022). Mieux vaudrait là aussi le reconnaître plutôt qu'entretenir l'illusion d'une annulation indolore. L'annulation d'une partie de la dette publique détenue par les agents privés est une autre question. Elle a un coût et ne pourrait intervenir qu'au terme d'un long processus en cas de dégradation de la situation. Au total, la hausse de la dette publique ne pourra être que modérée. Il faudra viser une stabilisation en termes de part de PIB avec une dette davantage détenue par des agents nationaux et notamment des institutions financières publiques à l'image du modèle japonais. Ce modèle japonais de dette publique soutenable malgré des niveaux très élevés a toutefois des limites dans le cas d'un pays comme la France sans monnaie nationale et intégré à la zone euro. Un peu d'inflation pourrait desserrer la contrainte mais sans aller au-delà d'un certain seuil, pour éviter les risques de perte de contrôle.

En dernier lieu, si les allègements de charges sociales accordées depuis deux décennies sont maintenus, le financement de l'Etat social se posera si l'on veut éviter la dérive vers un système financé par l'impôt et ne couvrant qu'un socle minimal avec privatisation des couvertures complémentaires. Si les allègements de charges sont remis en cause, le problème de la compétitivité (au demeurant non réglé en l'état actuel) se posera avec plus d'acuité, renvoyant à un déséquilibre majeur au sein de la

zone euro entre un bloc allemand bénéficiant d'une sous-évaluation structurelle et le reste de la zone. Au total, en dépit d'un relatif consensus sur un ensemble de mesures, les problèmes non résolus apparaissent importants, ce qui peut expliquer le manque de crédibilité de l'offre politique alternative.

Au niveau européen, les réformes envisageables sont tout aussi problématiques. Les contradictions de la zone euro sont difficiles à dépasser. Aucune solution satisfaisante ne peut être attendue des négociations en cours sur les règles budgétaires. Les pays de la zone euro ne sont pas murs pour le fédéralisme budgétaire avec budget européen et transferts entre Etats membres. Les pays du Nord peu endettés sont méfiants vis-à-vis des pays du Sud plus lourdement endettés. Aller plus en avant autour d'un noyau dur de pays serait un choc institutionnel majeur et potentiellement déstabilisant.

Deux propositions faisant jouer un rôle central à la BCE sont mises en avant, le financement d'une partie de la transition climatique par la monnaie hélicoptère et le recours au financement monétaire par la BCE. Le financement par la monnaie hélicoptère serait contraire aux statuts de la BCE, ce qui est un premier obstacle. Il permettrait une relance sans endettement public mais avec une dégradation de la richesse de la banque centrale qui poserait problème si ce type d'opérations était pratiqué d'une manière récurrente (Mazier et Reyes, 2022). Le recours au financement monétaire par la BCE, c'est-à-dire l'achat direct sur le marché primaire de titres publics pour financer la transition climatique, est également contraire aux statuts de la BCE. Il serait utile pour enrayer un mouvement de hausse des taux d'intérêt sur les titres publics de certains pays en cas de défiance des marchés financiers. Une telle intervention, sous une forme ponctuelle, ne poserait pas de problème spécifique, en dehors du fait qu'elle dérogerait aux statuts de la BCE. Elle serait plus difficilement envisageable d'une manière permanente. Il n'y a pas de dette publique européenne (à l'exception des titres émis dans le cadre du plan de relance) mais des dettes publiques nationales hétérogènes. La possibilité d'achat inconditionnel de titres publics nationaux par la BCE serait difficilement praticable. Au minimum cela supposerait un contrôle étroit des politiques budgétaires nationales, soit sous forme technocratique dans le cadre de procédure de contrôle de la Commission, soit sous forme plus démocratique dans le cadre, par exemple, d'un parlement de la zone euro. Nous en sommes loin.

L'UE peut être réformée à la marge pour donner un cadre plus opérationnel au modèle libéral. Il est sans doute illusoire d'espérer aller au-delà. Pour cela une forme d'éclatement serait nécessaire, soit sous forme d'un noyau dur de pays (mais le saut supranational n'est pas aisé, même avec un groupe de pays plus réduit et plus homogène), soit sous forme d'un éclatement de la zone euro sous l'effet des forces divergentes à l'œuvre (même si un tel éclatement est devenu plus improbable, beaucoup d'européens préférant mourir à petit feu plutôt que quitter l'euro).

La guerre en Ukraine pourrait toutefois être à l'origine d'importantes ruptures sans qu'il soit possible de prévoir actuellement les évolutions futures. L'effet le plus immédiat va être un choc négatif avec hausse des prix (énergétiques et alimentaires) et freinage de la croissance qui va accentuer les déséquilibres déjà présents. La situation de dépendance de l'Europe en matière énergétique se trouve soulignée. Cela plaide pour une accélération de la transition énergétique, rendant nécessaire d'importants investissements supplémentaires. La question d'un nouveau plan de soutien au niveau européen est posée mais ne reçoit qu'un accueil mitigé. Les divergences politiques entre pays européens (Nord et Sud, Ouest et Est) ont tendance à se réduire sous la pression extérieure sans effacer les obstacles vers plus de fédéralisme. La probabilité d'une Europe à plusieurs vitesses se trouve renforcée.

## Références

Amable B. (2021) *La résistible ascension du néolibéralisme*, La Découverte.

Amato M. and Saraceno F. (2022) Squaring the circle: how to guarantee fiscal space and debt sustainability with a European Debt Agency, Working Paper OFCE 02/2022.

Blanchard O., Leandro A. and Zettelmeyer J. (2021) Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards, Working Paper Peterson Institute, February.

Duval G. (2021) *L'impasse*, Les Liens qui Libèrent.

Duwicquet V., Mazier J. et Saadaoui J. (2018) Dealing with the consequences of exchange rate misalignments for macroeconomic adjustments in the EMU, *Metroeconomica*, 69 (4), p 737-767.

Hoang-Ngoc L. et Tinel B. (2021) *Vive la dépense publique*, H&O.

Jeong S-E., Mazier J. et Saadaoui J. (2010), Exchange rate misalignments at world and European level, *Economie Internationale*, 121, p 25-58.

Mazier J. et Reyes L. (2022), A Stock Flow Consistent model of the French economy in *Macro-modelling, economic policy and methodology: economics at the edge*, Routledge (forthcoming).

Morelle A. (2021) *L'opium des élites*, Grasset.

Pisani-Ferry J. (2021) Climate policy is macroeconomic policy and the implications will be significant, Policy Brief Peterson Institute 21-20, August.

Reynès F., Hamdi-Chief M., Landa G., Malliet P. et Tourbah A. (2022) Placer l'environnement au cœur de la politique économique, OFCE Policy Brief 100, Février.

Rigaudiat J. (2018) *La dette, arme de dissuasion sociale massive*, Ed du Croquant.

Vicard V. (2020) Réindustrialisation et gouvernance des entreprises multinationales, Policy Brief CEPPII n° 35, Octobre.

Villemot S., Ducoudré B. et Timbeau X. (2018) Taux de change d'équilibre et ampleur des désajustements internes à la zone euro, *Revue de l'OFCE*, 155, p303-334.