

FRANCIS KRAMARZ
PHILIPPE TIBI

Préface d'Emmanuel Macron

PLUS
de
MARCHÉ
pour
PLUS
D'ÉTAT !

EYROLLES

RB
ÉDITION

PLUS DE MARCHÉ POUR PLUS D'ÉTAT !

Francis Kramarz

Philippe Tibi

Préface d'Emmanuel Macron

EYROLLES

2016

RB
ÉDITION

Les Auteurs

FRANCIS KRAMARZ est directeur du Centre de recherche en économie et statistique (CREST). Professeur à l'ENSAE et professeur associé à l'École polytechnique, il est membre du Conseil d'orientation pour l'emploi et a fait partie du Conseil d'analyse économique et de la commission d'experts sur le SMIC. Il a publié une centaine d'articles scientifiques dans des revues internationales sur l'emploi, les salaires, la concurrence, le commerce international. Il a été éditeur associé de nombreuses revues internationales. Il a écrit plusieurs livres dont un rapport (avec Pierre Cahuc) sur la flexicurité : *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle* publié en 2005. Il a été élu *fellow* de l'Econometric Society.

PHILIPPE TIBI est fondateur de Pergamon Campus et professeur d'économie à l'École polytechnique et à l'UIBE Pékin. Jusqu'en 2012, il présidait les marchés actions, la banque d'investissement et le groupe UBS en France. Il a été président de l'Amafi de 2007 à 2014. Économiste et homme de marché, Philippe Tibi a travaillé durant la première partie de sa vie professionnelle au développement des technologies dans le secteur financier. Avec Pergamon Campus, il consacre son activité à la formation aux ruptures économiques et stratégiques, et en particulier aux thématiques liées à la technologie et l'innovation, aux marchés financiers et à la Chine. Philippe Tibi répond, avec Pierre de Lauzun, à Pascale-Marie Deschamps dans le livre d'entretien *Les marchés font-ils la loi ?*

PRÉFACE

RESTAURER LE GOÛT DE L'AVENIR

La France vit un moment charnière. Face aux défis historiques que nous rencontrons, face à la révolution numérique, au réchauffement climatique, aux incertitudes géopolitiques, nous devons lancer la grande transformation de notre pays. Comme Francis Kramarz et Philippe Tibi, je suis convaincu que la France doit ainsi se transformer pour rester liée au fil du progrès.

Depuis trop d'années, les projets de réforme sonnent comme des promesses avortées. Depuis plus de 30 ans, les Français entendent qu'il faut changer, qu'il faut s'adapter à la mondialisation, moderniser le pays. Depuis plus de 30 ans, ils ont consenti beaucoup d'efforts, sans pouvoir toujours en recueillir les fruits, ni en voir le sens. Parce que depuis 30 ans, beaucoup a été fait, mais toujours par le haut, les dirigeants de gauche et de droite réformant dans l'opacité, négligeant le débat de fond, la transparence de leurs choix, l'évaluation des politiques qu'ils déployaient. Alors, pour rétablir la confiance de nos concitoyens vis-à-vis des décisions et des décideurs politiques, et restaurer le goût de l'avenir, il est urgent de renouer avec le véritable esprit de la réforme. Comment ? En avançant méthodiquement, en quatre temps.

À la racine de toute réforme, il doit y avoir un diagnostic. Réformer dans le « bon » sens, c'est partir du terrain, du réel et des aspirations de nos concitoyens. C'est la méthode que je me suis efforcé d'employer pour la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. C'est pour cela, aussi, que j'ai voulu que la première action d'*En Marche* ! soit la *Grande Marche* : pour faire maintenant un bilan de l'état du pays. Maintenant, et pas après 2017 ; parce qu'il faut avoir fait l'inventaire des difficultés pour proposer des solutions qui s'appliquent aux vrais problèmes tels qu'ils sont vécus par les Français ; et donc pour pouvoir agir vraiment.

Le deuxième temps de la réforme, c'est la concertation. Une réforme ambitieuse se bâtit sur un débat ouvert. Il est fini le temps où l'État colbertiste réformait seul et d'en haut. La France a la passion du débat. Pour commencer, il faut donc écouter d'urgence les premiers concernés par la réforme, largement laissés de côté depuis trop longtemps : les Français. Il faut leur ouvrir les portes du débat, les interroger directement, s'enquérir de leurs préoccupations et de leurs besoins, leur demander d'identifier de ce qui marche et de ce qui ne marche pas dans leur quotidien. Débattre ouvertement, ensuite, c'est écouter les experts hors de la sphère de l'État : les économistes, les sociologues, les philosophes, et bien d'autres. Francis Kramarz et Philippe Tibi apportent avec cet ouvrage leur pierre à l'édifice. En proposant de dépasser l'opposition binaire entre marché et État, pour penser ces deux formes d'organisation sociale en termes de complémentarité, ils tracent des pistes vers plus de cohésion sociale et plus d'efficacité économique – l'un n'allant pas sans l'autre. Débattre ouvertement, enfin, c'est faire l'effort d'aller vers ceux qui ne sont pas d'accord, vers ceux dont les intérêts peuvent être heurtés par la réforme. Là encore, c'est ce qui a été fait dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : nous avons consulté les professionnels, les fédérations, les associations, pour construire la réforme non pas *contre*, mais *avec* tous ceux qui la vivent au quotidien. Cette concertation peut et doit prendre du temps, mais c'est un temps utile.

Le troisième temps de la réforme, c'est la mise en application. L'État a ici un rôle décisif à jouer. Pour réussir à transformer notre pays, l'État doit commencer par se transformer lui-même. La puissance publique fait aujourd'hui l'objet d'une appréciation paradoxale. Dans la période de doutes et de bouleversements que nous traversons, les Français expriment une vraie demande d'intervention, notamment dans la sphère régaliennne. Et dans le même temps, beaucoup sont ceux qui dénoncent les blocages administratifs, la lenteur relative de la puissance publique, contre sa présence parfois trop invasive. Ma conviction profonde est que la puissance publique est encore fondée à intervenir, notamment pour protéger légitimement face aux risques ou aux attaques déloyales, pour réduire les inégalités, pour lutter contre les injustices. Pour accompagner le changement. Elle doit en revanche rénover ses modes et ses champs d'intervention. Francis Kramarz et Philippe Tibi dessinent dans cet ouvrage les lignes de crête de cette nouvelle gouvernance.

Enfin, il faut s'assurer de l'efficacité des politiques publiques. Les

responsables politiques ont trop tendance à penser qu'une réforme est achevée une fois qu'elle est mise en œuvre. C'est une erreur ! Une réforme n'est aboutie qu'à l'instant où l'on s'est assuré qu'elle atteignait vraiment les objectifs visés. Or, cela, nous ne pouvons pas le vérifier sans évaluer. Aujourd'hui, combien de politiques publiques sont en œuvre pour des raisons idéologiques, alors même qu'elles ne servent pas les valeurs qu'elles prétendent défendre ? Francis Kramarz et Philippe Tibi le montrent parfaitement dans cet ouvrage : en matière de logement ou d'emploi, notamment, nous avons d'immenses efforts à fournir pour nous assurer de l'efficacité de l'action publique. Alors, osons l'évaluation !

La refondation du pays ne se fera pas en un texte de loi, ni en un jour. Elle passe par la mobilisation de tous, dans la durée. Les Français sont prêts. Ils ne demandent qu'à avancer. Il nous revient, responsables politiques, de proposer un cap pour entraîner le pays tout entier. Le progrès n'a de réalité que s'il est porté et partagé par tous.

Emmanuel MACRON

Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

SOMMAIRE

PRÉFACE

Emmanuel MACRON

Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

PROLOGUE

TROIS HISTOIRES REMARQUABLES

Histoire n° 1 : Où l'on tergiverse sur le travail du dimanche

Histoire n° 2 : Où l'on enterre le « décoiffant » rapport IGF-IGAS-CGEDD sur le logement

Histoire n° 3 : Où l'on peine à voir émerger les champions de demain

Pourquoi un livre de plus ?

INTRODUCTION

ÉTAT OU MARCHÉ ? UN (FAUX) DÉBAT ÉTERNEL, MALGRÉ LE DÉCLIN DES IDÉOLOGIES

La fin des grandes joutes idéologiques

L'État et le marché, encore et toujours ?

Un faux débat

Le vrai sujet de la désespérance française : la « crise de l'avenir »

CHAPITRE I

LES TROIS IMPASSES FRANÇAISES

Alstom : l'épreuve du principe de réalité

Une tradition bien ancrée : l'État principal opérateur économique

Colbert et les Trente Glorieuses, icônes économiques

Les champions nationaux, symboles de la puissance française

Le grand virage idéologique des années 1980

*En France, le triomphe furtif de l'idéologie du marché
Les noyaux durs, un compromis boiteux avec le marché*

Une mutation amplifiée par l'Europe

*Soudain, la concurrence...
Dans l'Union européenne, pas de champions nationaux !*

Un dirigisme encore plus impuissant face à la mondialisation

*La mondialisation moderne ou l'étirement des chaînes de valeur
La France, un petit marché à l'échelle du monde*

La réalité, ses représentations et les trois impasses françaises

*Défis intellectuels, financiers et stratégiques
Faire collaborer l'État et le marché !*

CHAPITRE II

POURQUOI LE CHÔMAGE N'EST PAS UNE FATALITÉ

1. Le chômage, une maladie chronique ?

La fabrique de l'insécurité

*En France, la peur du chômage malgré un cadre protecteur
Jeunes, seniors, peu diplômés en situation de vulnérabilité*

Le travail, un enjeu électoraliste

*Le SMIC, un outil politique
Le coût social de l'électoralisme*

Les politiques « volontaristes » ont ignoré le marché

*L'augmentation du coût du travail non qualifié détruit des emplois
La réduction du temps de travail ne crée pas d'emplois
Bis repetita placent...*

Un système institutionnel défaillant

*La marée montante des contrats courts
Les licenciements économiques, un épiphénomène statistique, une
révélation de l'insécurité professionnelle*

2. Et si le travail était vraiment un marché ?

Quand le salaire s'ajuste à l'offre et à la demande

La véritable dynamique du marché du travail

L'influence déterminante des caractéristiques propres de l'entreprise

Un mécanisme permanent de création-destruction

Les destructions d'emplois aussi sont utiles à la croissance

Le rôle essentiel de la productivité

La productivité n'est pas l'ennemie de l'emploi et du salaire

La dérégulation n'est pas l'ennemie de l'emploi

3. Que faire ?

Mieux accompagner ceux qui en ont vraiment besoin

Concentrer les baisses de cotisations aux alentours du SMIC

Favoriser la concurrence, les jeunes entreprises et donc l'emploi des jeunes

Encourager la mobilité, quitter les lieux en déshérence

Faire collaborer l'État et le marché !

CHAPITRE III

FAUT-IL ENCORE « AIDER » LE LOGEMENT ?

1. Le déficit de logements désirables, une maladie chronique ?

Les métropoles, zones de frustration immobilière

Un « marché » qui dysfonctionne

Le problème particulier des zones urbaines

Le parc social ne corrige pas les tensions locatives

Le taux d'effort augmente pour les locataires et les propriétaires

Un « marché » opaque, où les aides faussent la formation des prix

Une intention généreuse : des aides pour tout le monde, propriétaires et occupants

Les aides locatives contribuent puissamment à la hausse des prix des loyers

Des aides directement absorbées par des augmentations de loyer

Un résultat confirmé par une nouvelle recherche

L'allocation des HLM : une aide particulière qui rate aussi sa cible

Les aides contribuent aussi à la hausse des prix d'acquisition de l'immobilier

Une opacité qui favorise aussi la raréfaction de l'offre

Une curiosité : les aides accélèrent le départ des enfants du logement familial

2. Et si l'immobilier était vraiment un marché ?

Les maires ne favorisent pas toujours spontanément l'offre de logement

L'effet nuisible des réglementations spatiales

3. Que faire ?

Redonner à l'État ses prérogatives en matière de construction

Supprimer progressivement les aides

Faire collaborer l'État et le marché !

CHAPITRE IV

DOIT-ON ABANDONNER L'INNOVATION AUX AMÉRICAINS ET AUX CHINOIS ?

1. Le capital-risque, une activité critique pour un Occident en panne de productivité

La productivité défailante de l'économie occidentale

« The innovation-driven economy »

La baisse de la productivité inquiète en Occident

Les quatre dimensions de l'innovation

L'innovation est la rencontre de la science et d'un marché

L'innovation ne se réduit cependant pas toujours à une percée scientifique. Elle est aussi sociale

L'innovation naît dans un territoire qui la désire

L'innovation de rupture échappe souvent aux entreprises établies

L'influence déterminante du capital-risque

Pas d'entreprise innovante sans capital

Le capital-risque a renouvelé le tissu industriel américain

Le capital-risque stimule l'innovation dans l'ensemble de l'économie

Une stimulation qui se concentre sur la recherche-développement plutôt que sur la recherche

Le capital-risque accélère en effet la mise sur le marché des innovations

La géographie du capital-risque : une domination américaine, une Asie en plein boom, une Europe distancée

Les États-Unis dominent le capital-risque

L'Europe ne se donne pas les moyens de rester dans la course

2. Un nouveau paradigme : *Think big* !

Israël, la *Start-up Nation*

L'augmentation des financements

L'importation de l'expertise internationale

Une ambition pour la France : devenir le centre du capital-risque en Europe

Une ambition légitime, mais contrariée : la création d'entreprises à vocation mondiale

Une ambition crédible

3. Que faire ?

Les ingrédients du succès, sans la taille critique

Une recherche de premier rang mondial, une épargne abondante

Pas de taille critique, faute de considérer que l'épargne est un marché !

Un dispositif puissant d'aides publiques

La très forte empreinte des fonds publics dans le financement du capital-risque

En dépit de progrès récents, la France, plus start-up que « scale-up »

Grandir, pour exister à l'échelle du monde

Doubler les montants alloués au capital-risque

Progresser sur la courbe d'expérience

Quelles seraient les raisons de ne pas faire ?

Les indispensables précautions

Faire collaborer l'État et le marché !

POSTFACE

POUR RÉFORMER, COMMENCER PAR LA GOUVERNANCE

Le coût immense de problèmes maltraités par les politiques publiques

Le très lourd coût politique du statu quo

La gouvernance, bien plus qu'une ardente obligation
Le compromis social, le marché et l'État

PROLOGUE

**TROIS HISTOIRES
REMARQUABLES**

Histoire n° 1 : Où l'on tergiverse sur le travail du dimanche

En juillet 2014, Arnaud Montebourg promet un projet de loi « pour la croissance et le pouvoir d'achat ». Il annonce notamment une réforme des professions réglementées ainsi qu'un développement du travail le dimanche. Mais un mois plus tard, suite à ses déclarations contre la politique économique du gouvernement, il est « victime » de la démission du gouvernement de Manuel Valls. Trois mois plus tard, cette loi est présentée par Emmanuel Macron : elle s'appelle maintenant « loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques » et autorise l'ouverture des magasins non alimentaires jusqu'à douze dimanches par an. Elle est adoptée en première lecture grâce au recours à l'article 49-3, en février 2015.

Il devient ainsi théoriquement possible d'ouvrir les commerces non alimentaires le dimanche. Mais les syndicats ne désarment pas. Force ouvrière (FO) est à la pointe du combat. Les opposants, comme le Clic-P (Comité de liaison intersyndical du commerce de Paris), tentent de lutter contre la loi en mobilisant tous les soutiens possibles. On sollicite, par exemple, l'OIT (Office international du travail). Dans les mois qui suivent, des salariés du commerce manifestent sans faiblir. Martine Aubry entend lutter contre cette « régression ». Les frondeurs du PS et les syndicats s'opposent à ce texte. Anne Hidalgo, maire de Paris, ne veut pas de zones touristiques internationales créées sans consultation de la municipalité. Elles seront pourtant instituées par le texte définitif adopté par le Parlement le 10 juillet 2015. François Hollande a en effet tranché : il y aura douze zones à Paris. Anne Hidalgo se juge « maltraitée » dans cette affaire. Toutefois, l'ouverture est conditionnée à la signature d'accords avec les syndicats... et là, cela va souvent, trop souvent, bloquer... Bien sûr, FO signe un accord dans le secteur de la bijouterie-joaillerie. Il prévoit d'importantes compensations aux salariés qui travailleront le dimanche. Tous les accords signés contiendront d'ailleurs des avantages similaires, comme chez Zara. Mais un vote des salariés au BHV Marais s'oppose à l'ouverture. D'autres votes s'annoncent indécis. Et en tout état de cause, le vote positif des salariés doit être validé par les syndicats majoritaires, qui bénéficient d'un véritable droit de veto. C'est ce qui arrive à la FNAC.

Les Échos du 20 janvier 2016 titrent en effet : « L'accord conclu à la FNAC bloqué par la CGT, SUD, et FO ». Ces trois syndicats, majoritaires au sein de cette entreprise, ont fait jouer leur droit d'opposition à l'accord conclu par la direction de la FNAC avec la CFE-CGC et la CFTC, deuxième syndicat de l'entreprise. Pourtant les contreparties offertes par la direction étaient loin d'être ridicules : la rémunération proposée se monte à 3 fois celle payée d'habitude pour les douze dimanches les plus chargés, et à 2 fois pour les autres. En outre, les frais de taxi et de garde d'enfants sont pris en charge.

De manière générale, la loi rend obligatoire un accord de branche. S'il y en a un dans celle du bricolage, il n'y en a pas dans celle des grands magasins. Faute d'accord de branche, on peut avoir un accord d'entreprise. Le refus des syndicats dans le cas de la FNAC conduit le gouvernement à chercher à modifier le dispositif dans le cadre de la loi Travail. Un référendum d'entreprise auprès des salariés serait possible. En cas de majorité, l'accord serait appliqué, même s'il y a opposition des syndicats majoritaires. Ainsi, à l'avenir, la voix des salariés serait entendue, lors de blocages entre syndicats, ou lorsque les signataires n'atteignent pas la barre des 50 %, limite qui, jusqu'à présent, était décisive pour valider ou bloquer un accord. Le résultat d'un référendum d'entreprise deviendrait *contraignant*.

Rappelons-le, le travail du dimanche est très répandu en France. Nos boucheries et nos boulangeries sont ouvertes le dimanche. La police, la gendarmerie, certains conducteurs de transports en commun, des personnels d'aéroport... mais aussi des salariés d'usine travaillant « en continu », des salariés des hôpitaux. Des personnels de l'hôtellerie et de la restauration... En 2014, 18 % des salariés avaient travaillé un dimanche au cours du dernier mois. Pourquoi les syndicats sont-ils opposés à une pratique si fréquente ? Comment peuvent-ils lutter contre des moyens d'améliorer le niveau de vie de travailleurs dont on ne peut vraiment dire qu'ils sont privilégiés ? Beaucoup des volontaires sont jeunes, voire étudiants, des personnes dont la situation quotidienne peut s'améliorer grâce aux 100 ou 200 euros gagnés au cours d'un dimanche travaillé.

Ces batailles sont riches d'enseignement : elles permettent d'identifier les forces qui luttent « pour » le chômage.

Mai 2016, la lutte se poursuit. Le débat continue dans le cadre élargi de « l'inversion de la hiérarchie des normes. » La loi El Khomri est contestée par la CGT, FO et nombre de politiciens, ceux-là mêmes qui étaient

opposés à la loi Macron. Il s'agit de rendre possibles des accords d'entreprise après référendum, pour enfin régler la question du travail du dimanche. Et donc lutter contre le blocage syndical face à la majorité des salariés.

Qui a raison ? Peut-on en juger seulement selon les craintes des uns ou les espoirs des autres ? Le fonctionnement « réel » du marché du travail peut-il nous donner une réponse ? La science économique peut-elle nous guider en la matière ? C'est notre conviction profonde. On reviendra donc sur ces tentatives de réforme dans le chapitre II consacré au chômage.

Histoire n° 2 : Où l'on enterre le « décoiffant » rapport IGF-IGAS-CGEDD sur le logement

Fin janvier 2015, *Les Échos* révèlent l'existence d'un rapport, commandé en mars 2014 par Cécile Duflot et Bernard Cazeneuve, alors respectivement ministre du Logement et ministre du Budget. Discrètement remis en août 2014, il fait donc l'objet d'une fuite – volontaire ou pas, nul ne le sait – six mois après. Pourtant, rien de scandaleux a priori : un rapport sur le logement commandé aux « dangereux révolutionnaires » de l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Ses conclusions sont simples : l'État dépense trop et mal. En particulier, les aides au logement sont mal ciblées. Les titres de la presse sont éloquentes. *Challenges* évoque un « rapport qui dérange », une « bombe ». Les tergiversations au sommet de l'État sont soulignées. *Le Moniteur*, revue professionnelle, mais aussi *Capital*, revue grand public, parlent d'un rapport qui « décoiffe » en rappelant au passage les dépenses annuelles, 45 milliards d'euros, de la politique d'aide au logement. La société Century 21, acteur du secteur immobilier, se fait l'écho du rapport sous le titre « Une politique du logement désastreuse : le rapport secret » dans sa lettre de mars 2015. *Le Monde* titre : « un rapport qui veut remettre à plat les aides au logement, en particulier à destination des étudiants ». La plupart des journaux semblent en accord avec les conclusions du rapport. Quelques dissonances cependant, comme une tribune publiée dans *Capital*, qui évoque un rapport « indécent ». Mais le signataire, Henry Buzy-Cazeaux, est président de l'Institut du management des services immobiliers. Et il n'hésite pas à fustiger ces hauts fonctionnaires dépourvus de « sens politique » qui risquent d'achever un « secteur clé qui se meurt ». À l'autre bout de l'échiquier, *L'Humanité* le rejoint dans ses conclusions : « le rapport qui n'a rien compris ». L'un défend son secteur, l'autre lutte contre l'austérité. *Maire-info* de février 2015 titre sur « le tollé provoqué dans le milieu du logement social ».

Tous les observateurs sont néanmoins d'accord sur un constat : on ne construit pas assez. Pour beaucoup, la politique du logement doit servir à bâtir et à relancer la demande. Elle doit aussi servir à aider les classes populaires à se loger. Le sentiment donné par les articles de presse parus

au cours de cet épisode rejoint celui éprouvé à la lecture du rapport. Le bilan des aides au logement n'est pas positif : « Au vu des fonds publics engagés, les résultats ne sont aujourd'hui pas à la hauteur des attentes », écrit la CGT qui fait le même constat accablant que le rapport sur l'inefficacité de ces aides et ne partage donc pas l'avis de *L'Humanité*.

Bien sûr, le ministère du Logement indique, le 30 janvier 2015, que ce rapport « est un document de travail, qui n'exprime pas la position du gouvernement mais vient contribuer à sa réflexion ». Quelques jours plus tard, la ministre Sylvia Pinel botte élégamment en touche en indiquant qu'un « groupe de travail parlementaire sera constitué ».

Aujourd'hui, en mai 2016, où en est ce rapport ? Quelles sont ses suites ? Pas grand-chose. Pour l'ensemble des aides au logement (Aide personnalisée au logement dite APL, Allocation de logement sociale dite ALS, Allocation de logement familiale dite ALF), la situation financière réelle des allocataires devrait être mieux prise en compte, en intégrant la valeur en capital du patrimoine qu'ils détiennent dès lors qu'elle excède le seuil de 30 000 euros. Le montant de l'aide allouée serait dégressif en cas de loyer particulièrement élevé par rapport aux revenus. Enfin, à compter du 1^{er} octobre 2016, les individus rattachés au foyer fiscal de leurs parents assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune seront inéligibles aux aides personnelles au logement (APL, ALF et ALS – article 143 de la loi de finances pour 2016). Le travail parlementaire aura donc dégagé des économies très inférieures au milliard d'euros, une goutte d'eau eu égard au total des aides au logement : près de 45 milliards d'euros.

Le « décoiffant » rapport s'appuyait pourtant sur les travaux des chercheurs (décrits dans le troisième chapitre de ce livre). Lesquels ont souligné ici et là les défauts ou et les inefficacités de la politique du logement suivie depuis des années. Comme pour le marché du travail, il faut aussi s'interroger – nous le faisons en conclusion – sur les raisons de l'échec de ces tentatives de réformes. Et comprendre pourquoi la France est incapable de corriger¹ sa politique du logement.

Histoire n° 3 : Où l'on peine à voir émerger les champions de demain

GAFÀ juvénile, CAC 40 blanchi sous le harnois

GAFÀ : voilà un mot qui effraie les acteurs traditionnels des mondes de la culture, de la communication et de la distribution. Ces secteurs sont bouleversés par l'irruption de technologies et d'usages qui déplacent la valeur vers les spécialistes des plates-formes de services et de logistique. Qui gagne ? GAFÀ est l'acronyme d'un groupe de jeunes « barbares » (Google, Apple, Facebook, Amazon) qui entretiennent une relation quotidienne avec des centaines de millions d'utilisateurs fidèles. En Bourse, il représente une valeur cumulée de près de 1 600 milliards d'euros² pour quatre sociétés encore immatures selon les standards français³, soit plus que la capitalisation d'un CAC 40 formé par des entreprises dont la moyenne d'âge est de l'ordre d'un siècle⁴.

Cette valeur reflète une réussite économique avérée. Mais aussi l'intérêt que le marché porte aux mégadonnées (le *Big data*), une spécialité partagée par des groupes experts dans la « monétisation » de la connaissance intime des goûts de leurs clients.

Google, Amazon, Apple et Facebook ont un autre point commun, plus méconnu. Ils ont été financés par des fonds de capital-risque, seuls acteurs capables, avec le capitalisme familial, de financer systématiquement les pertes initiales des entreprises innovantes. Une véritable innovation est en effet rarement immédiatement rentable, puisqu'elle s'adresse à un marché qui, par définition, ne l'attend pas. Elle a donc besoin d'un capital patient, géré par des financiers informés, expérimentés et spécialisés dans des investissements risqués. Ce capital est rare et malheureusement (pour les start-up européennes) très concentré, depuis le début des années 1980, aux États-Unis.

Ces *venture capitalists* financent des entreprises qui n'intéressent pas les banques : pas de modèle économique éprouvé, pas de garanties, des fondateurs ambitieux et aux profils parfois suspects pour le financement classique. S'agissant du GAFÀ : Steve Jobs est diplômé en calligraphie, Mark Zuckerberg est un « *drop-out* » de Harvard (comme Bill Gates), Jeff Bezos est un informaticien « défroqué » de *hedge fund* et Sergei Brin a émigré de l'URSS aux USA dans sa prime enfance.

La parabole du GAFA enseigne trois leçons :

1. *Le succès n'était pas prévisible.* Son triomphe n'a pas été construit sur les stratégies initiales des fondateurs. Apple crée, certes, le premier micro-ordinateur « à visage humain ». Mais la société bâtit sa fortune en bouleversant les règles du jeu dans les secteurs de la téléphonie et de la musique. Après avoir accumulé près de 3 milliards de dollars de pertes pendant ses dix premières années, Amazon contrôle désormais plus de 5 % de la distribution américaine. Mais elle réalise aujourd'hui l'essentiel de ses profits dans la fourniture d'énergie informatique (le « *cloud* »). Facebook, à l'origine simple répertoire d'étudiants de Harvard, rassemble aujourd'hui près d'un milliard et demi « d'amis » dont les goûts attirent tous les grands annonceurs du monde. Tout comme ceux des utilisateurs des services de Google, entreprise dont l'objectif initial était simplement de développer et vendre un puissant algorithme de sélection de pages disséminées sur la Toile.
2. *Le succès ne doit rien à l'influence de l'État.* Même si le secteur de la technologie est politiquement aidé (ou soutenu) par l'administration américaine, l'État fédéral n'a joué aucun rôle dans la sélection et le financement de ces firmes, assumé par le capital-risque puis le marché boursier. Un cadre de développement qui permet aussi le recrutement de professionnels de haut niveau, grâce aux stock-options. Le succès du GAFA est clairement un succès du secteur privé et des marchés financiers.
3. *Le succès résulte aussi d'une politique industrielle discrète mais efficace.* Cela ne signifie certainement pas que l'État soit hors jeu. Sans même évoquer les relations de l'Internet américain avec la NSA⁵, le GAFA sert les intérêts des États-Unis. Il alimente la croissance économique et contribue au *brain drain* des meilleures compétences technologiques mondiales. Il lui confère aussi un pouvoir d'influence sur les règles de fonctionnement d'Internet. Le GAFA dialogue enfin avec des citoyens du monde entier. Il est donc un agent du *soft power* américain. Plus fondamentalement, c'est bien l'État fédéral qui a permis le développement du capital-risque en adaptant la règle du « *Prudent Man Rule* » en 1979 pour autoriser les fonds de pension à investir dans cette classe d'actifs. Et comme le rappelle Mariana Mazzucato⁶, c'est encore l'État qui a financé la plupart des inventions de la recherche scientifique incorporées dans

les produits du GAFA, à commencer par Internet.

L'État fédéral a aussi décidé la création des programmes SBIC⁷. Même si leur action est aujourd'hui très discutée, les SBIC *companies* ont joué un grand rôle dans la formation de l'écosystème du capital-risque, soit directement en finançant des *success stories* comme Apple et Compaq, soit indirectement en mutant vers le format moderne du *venture capital*.

Pourquoi un livre de plus ?

De nombreux livres traitent des réformes nécessaires en France. La plupart sont écrits par des journalistes, des essayistes et des professionnels de la politique. Les universitaires ont rejoint ce cénacle (que l'on cite seulement Pierre Cahuc, Daniel Cohen, Jean-Marc Daniel, André Zylberberg). À notre tour, face aux blocages de notre pays, nous voulons apporter notre contribution. Peut-être l'originalité de notre propos tient-elle à nos biographies. L'un des auteurs – enseignant-chercheur – produit de la recherche et l'enseigne. Il aime mobiliser les connaissances récentes et les travaux publiés dans les revues à comité de lecture. L'autre, chef d'entreprise, connaît le monde des affaires, avec ses personnalités et ses contingences, ses petites et grandes histoires. Mais lui aussi est enseignant, et il comprend la nécessité de s'appuyer sur les travaux scientifiques pour compléter une vision issue de son expérience professionnelle.

Nous venons de parler de travaux scientifiques. « Scientifiques ? Mais... L'économie n'est pas une science ! », entend-on répéter ici et là. « C'est au mieux une idéologie, une pseudoscience au service de l'idéologie libérale... » Eh bien non ! C'est une véritable science sociale. Les travaux présentés dans ce livre sont scientifiques. Ils s'appuient parfois sur une question connotée à droite – par exemple, le salaire minimum détruit-il des emplois ? – ou à gauche – les salariés licenciés deviennent-ils malades en raison de leur licenciement ? Ces travaux s'appuient tous sur des données précises collectées au fil du temps auprès d'individus ou d'entreprises. Ils utilisent des techniques statistiques et économétriques dont le but est de déterminer la causalité entre deux variables : par exemple, SMIC *et* chômage, licenciement *et* maladies...

Nous croyons fermement que la France peut être réformée pour offrir un avenir meilleur aux Français. Et nous sommes persuadés que ces réformes doivent être menées à la lumière des résultats de la science économique. Nous ne sommes pas prisonniers d'une lubie académique. De nombreux pays intègrent en effet l'évaluation scientifique, au sens de la recherche économique, dans leur gouvernance publique. Le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont été des précurseurs, mais plus récemment, l'Espagne et l'Italie ont aussi mis en place des structures d'évaluation en vue de réduire les dépenses publiques et de rendre l'État plus efficace. L'exemple nord-américain est particulièrement instructif. Le

processus législatif est très demandeur d'études⁸, tout comme les départements de l'administration responsables de l'exécution. Les politiques publiques sont donc évaluées depuis plus de trente ans en faisant appel à des experts universitaires et des entreprises privées spécialisées, comme la Rand Corporation ou Mathematica. Ces dernières utilisent les dernières méthodologies développées par les économistes, économètres et statisticiens. Elles embauchent massivement des scientifiques titulaires d'un doctorat obtenu dans une université prestigieuse⁹. Les méthodes utilisées sont donc à la pointe des recherches dans ce domaine de l'évaluation. En particulier, elles procèdent par expérimentations randomisées¹⁰, similaires à celles pratiquées par les médecins pour leurs études pharmacologiques.

La France adopte progressivement cette approche. Grâce à Martin Hirsch, l'évaluation randomisée est désormais plus facile, depuis un amendement à la Constitution voté en 2010. Cette décision permet à notre pays de se situer à l'avant-garde de tels travaux en sciences sociales. Ainsi, Bruno Crépon et ses coauteurs, dont la très renommée Esther Duflo, professeur au MIT à Boston, ont pu évaluer une politique d'accompagnement des chômeurs mise en place par Pôle emploi et en démontrer certaines limites¹¹.

Deux remarques pour finir et établir le caractère scientifique de la recherche économique. La première concerne son processus d'élaboration, la seconde la qualité de ses résultats.

D'abord, les travaux utilisés sont tous publiés ou en cours de publication dans des revues internationales à comité de lecture. Certains diront qu'il s'agit là d'un positivisme mal assimilé. Mais cette manière de procéder a son importance. Car les articles sont publiés *si et seulement si* des chercheurs de haut niveau, libres de conflits d'intérêts avec les auteurs, considèrent que les méthodes et les données utilisées sont au standard international. De ce point de vue, nulle différence avec les autres disciplines scientifiques.

Ensuite, les méthodes de ces travaux scientifiques sont très similaires, voire identiques, à celles utilisées en médecine et en pharmacologie. *The Economist* en date du 5 mars 2016, cite un article de la revue *Science* et rappelle que la science économique, dans sa version empirique, est tout à fait comparable à d'autres domaines scientifiques. On mesure en effet habituellement le degré de « scientificité » d'une discipline par la reproductibilité des travaux publiés. Or, une analyse de 100 articles publiés

dans les meilleures revues de psychologie a montré que le taux de reproductibilité – c’est-à-dire la capacité à retrouver les mêmes résultats que ceux de l’étude en question – était de 36 %. Pour ce qui est de la pharmacologie, une étude de 2012 conduite par Amgen, une entreprise du secteur, n’était capable de reproduire que 11 % des 53 études analysées. Et pour l’économie ? L’économiste Colin Camerer, professeur au California Institute of Technology, a examiné la validité de 18 articles publiés dans 2 des 5 revues les plus prestigieuses de la discipline. Chacun de ces articles donnait lieu à un grand nombre de tests et de résultats. Pour 11 de ces 18 articles, il a pu reproduire la totalité des résultats trouvés et publiés. L’étude de *Science* concluait que plus de 60 % de ces résultats étaient reproductibles. Conclusion de *The Economist* : l’économie est une science, après tout.

On ne trouvera donc pas dans les pages qui suivent de jugements à l’emporte-pièce. Mais au contraire, des convictions nourries par trente ans de recherche sur les thèmes que nous examinons. Nous voulons montrer que les acteurs politiques, syndicaux et économiques, pourraient réinsérer la France dans une trajectoire positive en utilisant les faits et les travaux de la recherche économique.

C’est pourquoi, nous n’hésiterons pas à détailler le raisonnement de ces études scientifiques, leurs méthodes et les données sur lesquelles elles s’appuient.

¹ Notons d’ailleurs que même si les propositions de ce rapport avaient été toutes adoptées, elles auraient permis d’économiser 4 milliards d’euros. Une somme bien faible au regard du coût de cette politique, alors que le logement constitue l’une des préoccupations majeures des Français, avec le chômage.

² En date du 7 juillet 2016.

³ Apple a été créé en 1976, Amazon en 1994, Google en 1998, Facebook en 2004.

⁴ Voir aussi l’étude de France Stratégie sur l’écart d’âge entre grandes capitalisations américaines et françaises : <http://www.strategie.gouv.fr/actualites/un-ecart-croissant-entre-lage-moyen-principales-capitalisations-france-aux-États-unis>.

⁵ « Organisme gouvernemental du département de la Défense des États-Unis, responsable du renseignement d’origine électromagnétique et de la sécurité des systèmes d’information et de traitement des données du gouvernement américain. » (source Wikipédia).

⁶ *The Entrepreneurial State – Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem, 2013.

⁷ *Small Business Investment Companies*, lancés en 1957 par un gouvernement soucieux de renforcer les compétences technologiques des États-Unis après la percée soviétique dans l’espace.

⁸ Voir *Regards croisés sur la démarche d’évaluation des politiques publiques. Benchmark international*, Deloitte, octobre 2013 : <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fr/Documents/Associations->

[fondations/Deloitte_benchmarkevaluation_politiquespubliques_102013.pdf](#). L'étude souligne toutefois que ces évaluations sont peu suivies d'effets.

9 Voir, par exemple, le curriculum vitae de Peter Schochet, *senior fellow* chez Mathematica : <https://www.mathematica-mpr.com/our-people/staff/peter-schochet>.

10 Évaluations où les participants au groupe traité (celui qui bénéficie de la politique) et au groupe non traité (de contrôle) sont tirés au sort.

11 Ils démontrent entre autres que lorsqu'une grande part des demandeurs d'emplois sont accompagnés au sein d'une zone, il se produit un effet d'encombrement et les bénéfices de la politique d'accompagnement diminuent.

INTRODUCTION

ÉTAT OU MARCHÉ ? UN (FAUX) DÉBAT ÉTERNEL, MALGRÉ LE DÉCLIN DES IDÉOLOGIES

La fin des grandes joutes idéologiques

Les grands débats d'idées ont déserté la scène politique française depuis la chute du mur de Berlin. Rétrospectivement, la guerre froide fut à la fois une période dangereuse et le théâtre d'une grande effervescence intellectuelle. Rappelons-nous des oppositions idéologiques féroces¹² autour de problématiques fondamentales de l'histoire moderne. Par exemple, la liberté, le progrès, le déterminisme social, la lutte des classes et la répartition des richesses.

L'effondrement du communisme réel a rejeté ces questions dans les confins des espaces politiques et médiatiques. Le débat public est aujourd'hui construit autour de « silos intellectuels » spécialisés. Des sujets qui n'expliquent pas le monde et ne donnent pas de perspectives globales ou de sens à la vie démocratique. Qui rêve de monnaie ou de fiscalité ? Qui est intéressé par l'Europe, vue selon le prisme de sa technocratie ? Parmi les grands classiques, seule l'identité nationale demeure un thème âprement débattu. Elle attise les passions, mais seulement parce que la discussion est abordée selon un format restrictif dicté par les réticences vis-à-vis de l'immigration ou par la lutte contre le terrorisme. On est ici loin de la tradition culturelle universaliste du « génie français ».

La société ne se reconnaît pourtant pas dans ces sujets. Elle demeure

« travaillée » en profondeur par des grands thèmes transversaux. On citera à cet égard l'État providence et ses limites, la mondialisation et ses conséquences, l'éducation et l'égalité des chances, la démocratie et la sélection des élites. Le refus de la pensée complexe a cependant évacué ces questions du champ politique pour les réduire à de simples signaux binaires, partisans ou identitaires : pour ou contre la fiscalisation des allocations familiales ? Pour ou contre la révision de l'espace Schengen ? Pour ou contre le libre-échange interprété comme un levier de la domination américaine et de la soumission aux intérêts chinois ? Pour ou contre les menus « alternatifs » dans les cantines scolaires ?...

L'État et le marché, encore et toujours ?

Deux problématiques traditionnelles ont cependant résisté à l'exil du politique : les inégalités et l'opposition entre l'État et le marché. Des sujets qui sont souvent perçus comme des obsessions françaises. La première est en réalité devenue un thème universel¹³, comme en atteste le succès international du livre de Thomas Piketty¹⁴. La seconde ne suscite au contraire pas de débats passionnés dans le reste du monde, sauf peut-être aux États-Unis (mais selon un clivage étrange pour des sensibilités françaises, entre le *peu d'État* et le *pas d'État du tout*). Mais ce qui demeure bien une spécialité française, c'est la critique généralisée de l'essence et de la légitimité du marché. Elle reflète en une conviction présente dans l'ensemble des partis politiques, de l'extrême gauche à l'extrême droite : le marché, terre d'élection des intérêts particuliers, serait intrinsèquement hostile à un État dont l'action vise à faire prévaloir l'intérêt général et réduire les inégalités.

Cette opposition entre État et marché est un marqueur de la psyché française. L'État y est identifié comme une construction historique centralisée et impartiale. Son appropriation du champ économique est magnifiée, depuis Colbert jusqu'aux nationalisations de 1945 et de 1981. L'interventionnisme est légitime et souvent réclamé par les agents économiques, y compris les entreprises. Les notions d'entreprise publique et de monopole d'intérêt général nous paraissent donc procéder d'un ordre naturel. Il est ainsi entendu que le rôle de la fiscalité ne doit pas se limiter au financement des dépenses publiques. Il doit s'étendre à la stimulation de secteurs d'activité choisis par l'État : autant de caractéristiques antagonistes à une allocation de ressources opérée selon des signaux de prix fournis par un marché. Un marché souvent perçu comme un lieu opaque de confrontation d'intérêts strictement privés qui conspirent contre

l'intérêt général. Selon ce paradigme, la tension entre État et marché est fondée sur des oppositions irréductibles, les progrès de l'un étant acquis au détriment de l'autre.

Un faux débat

Cette thèse nous paraît mal fondée, pour trois séries de raisons :

1. D'abord, parce que l'État et le marché relèvent de constructions théoriques différentes. L'État est un mode d'organisation sociale, défini par un territoire et caractérisé par des institutions dotées du monopole de la décision publique (et de la coercition) légitime. Il est le foyer de la volonté nationale et le ciment de la cohésion sociale. Le marché est une simple modalité d'organisation des échanges, essentiellement défini par sa capacité à déterminer des prix. Pour parler simplement, l'État et le marché « ne boitent pas dans la même catégorie ».
2. Ensuite, parce que l'expérience démontre que l'État et le marché ne peuvent prétendre au monopole de la « bonne décision ». Un État qui recourt continûment au déficit budgétaire et à la dette pour payer des dépenses courantes depuis quarante ans est-il le protecteur de l'intérêt général ? Certainement pas aux yeux des générations qui régleront chaque année les très lourds intérêts de cette dette. Un marché financier américain incapable de pondérer le risque d'une montagne de dettes immobilières peut-il prétendre assurer systématiquement la meilleure allocation du capital ? Ce n'est pas l'expérience des millions de personnes qui ont perdu leur emploi ou leur maison à la suite de la crise des *subprimes*.
3. Enfin parce que, loin de s'affronter, l'État et le marché ont besoin l'un de l'autre. L'État requiert des marchés efficaces car l'économie a besoin de prix déterminés par une offre et une demande pour organiser la production et la satisfaction des besoins de la population. En sens inverse, les marchés ne peuvent pas fonctionner sans la protection d'un État qui leur confère légitimité et sécurité juridique. L'État et le marché peuvent d'ailleurs collaborer de façon positive, le premier utilisant le second comme un levier opérationnel. C'est leur action combinée qui a évité une nouvelle Grande Dépression aux États-Unis. D'un côté, l'État fédéral a accepté en 2009 des déficits budgétaires « keynésiens » considérables pour supporter l'activité et éviter l'effondrement des marchés et de l'économie. De l'autre, le marché a pu continuer de financer l'économie, car il a été soutenu par

l'énorme programme de création de monnaie conduit en parallèle par la FED¹⁵ en application de théories monétaristes. Sans le marché (les capitaux privés), jamais l'État n'aurait pu obtenir la recapitalisation d'un système financier aux abois, mais essentiel au fonctionnement de l'économie. Sans la perception d'un État réassureur de l'économie, jamais le marché n'aurait soutenu le plan TARP et des grandes banques américaines à la dérive¹⁶. Il est d'ailleurs piquant de constater que les autorités publiques américaines auront été simultanément inspirées par Keynes et Friedmann, deux économistes pourtant diamétralement opposés selon une fausse vulgate économique qui en fait les hérauts respectifs des thèses pro-État et pro-marché.

Le vrai sujet de la désespérance française : la « crise de l'avenir »

Revenons en France, pays où la focalisation sur l'opposition entre État et marché est inopérante pour trouver des solutions au fléau national : la désespérance et l'angoisse vis-à-vis d'un avenir à la fois indiscernable et menaçant. Nous devons, en effet, rompre avec une habitude bien ancrée depuis quarante ans : le financement de la hausse des niveaux de vie grâce à un endettement désormais insupportable pour les finances publiques. Il faut réformer, rapidement et en profondeur. Or, la réforme est souvent décrite comme une mission impossible en France tant elle se heurte à des avantages acquis au statu quo. Le consensus politique énonce que l'on ne peut réformer que si tout le monde gagne instantanément au changement. Un alignement d'étoiles hautement improbable qui laisse croire que toute réforme est impossible...

Pour vraiment y parvenir, il faut rompre avec le cycle habituel de la « réforme en trompe-l'œil » : publication d'un rapport sur un dispositif néfaste (les aides au logement par exemple), préparation des décisions correctrices, négociation avec les bénéficiaires des dysfonctionnements puis réduction des ambitions, voire abandon pur et simple des propositions, quand il ne s'agit pas d'un renforcement des avantages acquis¹⁷.

Ce processus est délétère et délite même l'idée de réforme. Il est une machine à produire du statu quo et accrédite l'idée que l'adaptation au monde réel est impossible. Nous pensons au contraire que les Français peuvent être mobilisés autour d'une triple ambition : libérer la croissance économique tout en assurant la protection des plus faibles ; rétablir la méritocratie en supprimant les rentes ; alléger les dépenses de l'État sans

menacer le pacte social. Le monde politique ne trouvera pas cette stratégie gagnante dans les traditionnelles boîtes à idées de l'État fort ou du tout-marché. L'État (ou du moins la politique industrielle à la française) n'est plus un producteur d'idées nouvelles. Il justifie son refus de l'aventure et du mouvement par la volonté de maintenir des objectifs élevés d'épanouissement social. À cet égard, les résultats concrets sont pourtant extrêmement décevants au regard des sommes engagées lorsqu'on considère l'emploi, le logement et l'éducation.

Pour autant, le tout-marché n'est pas une solution opérationnelle en France. Aucun parti politique ne s'en réclame. Le libéralisme économique est couramment perçu comme une idée dangereuse, régressive et oppressive. On peut le regretter, mais il s'agit d'une réalité avec laquelle le parti de la réforme devra composer. Et surtout, le tout-marché ne dit rien d'un projet social indispensable à la vie collective. Pour parler simplement, le marché n'est pas un projet de société.

Pour changer celle-ci, nous avons donc besoin de solutions nouvelles et de cohérence intellectuelle. Nous proposons donc la conclusion d'un pacte entre l'État et le marché, fondé sur leurs raisons d'être respectives : la garantie de l'ordre social et l'efficacité économique. Ce pacte ne sera productif que si des règles de gouvernance sont clairement édictées et respectées. Les réformes n'échouent pas en France faute d'idées, mais parce que des intérêts particuliers capturent l'État sans que les victimes du statu quo ne trouvent, elles, une représentation adéquate.

¹² Avoir tort avec Sartre ou raison avec Aron ?

¹³ Comme le relève François Bourguignon dans *La Mondialisation de l'inégalité*, l'inégalité globale a régressé dans le monde mais elle a progressé au sein de la quasi-totalité des pays. Ce phénomène social a une traduction économique. Des rapports récents de l'OCDE et du FMI soulignent la relation entre inégalité et croissance et attribuent à l'inégalité un effet dépressif sur le PIB mondial : <http://www.oecd.org/els/soc/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth-SEM-WP163.pdf> et <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>.

¹⁴ *Le Capital au XXI^e siècle*, Thomas Piketty, Seuil, coll. « Les livres du Nouveau Monde », 2013.

¹⁵ Le programme de *Quantitative Easing* (QE) s'est traduit par la création de 3 000 milliards de dollars par la FED, soit près de 20 % du PIB américain. La banque centrale a *quadruplé* la taille de son bilan.

¹⁶ Le plan TARP (*Troubled Asset Relief Program*), lancé en octobre 2008, a vu l'État fédéral investir 440 milliards de dollars, essentiellement pour recapitaliser des institutions financières et le secteur automobile. In fine, le contribuable américain a réalisé une plus-value de 24 milliards de dollars sur l'argent investi dans le système financier. La perte globale de 28 milliards de dollars (inespérée à l'origine) est due à AIG, à l'automobile et au soutien au crédit hypothécaire :

<https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/50034-TARP.pdf>.

¹⁷ *Les Réformes ratées du président Sarkozy*, par Pierre Cahuc et André Zylberberg, Flammarion, 2009.

CHAPITRE I

LES TROIS IMPASSES FRANÇAISES

Alstom : l'épreuve du principe de réalité

Mai 2014 : General Electric présente une offre d'acquisition d'Alstom. Elle bénéficie du soutien de la direction de ce fleuron de l'industrie française. En accord avec son conseil d'administration, le P-DG Patrick Kron estime en effet qu'Alstom ne dispose plus de la masse critique pour envisager l'avenir avec confiance. La société doit en conséquence, pense-t-il, se fondre dans un ensemble plus vaste et mieux à même d'offrir des perspectives à ses 90 000 employés. Cette analyse est portée par l'homme qui a sauvé Alstom, avec le concours financier de l'État, après ses très graves erreurs industrielles du début des années 2000. Rendu public par une fuite, le rapprochement déclenche une série de déclarations politiques qui expriment, sous des formes diverses, un doute vis-à-vis de la sincérité de la gouvernance d'Alstom. Elles affirment le primat de la décision politique en matière industrielle et le rejet du libre jeu des forces du marché. Le patriotisme économique est invoqué. La conception de la concurrence promue par l'Union européenne est sévèrement critiquée (elle empêcherait la formation de champions européens aptes à rivaliser avec les géants américains et asiatiques). La nationalité américaine de l'acquéreur provoque un malaise particulier. La proximité avec les élections européennes incite le gouvernement français à susciter des solutions alternatives. La formation de « champions européens » dans les secteurs de l'énergie et des transports est évoquée, malgré les réticences de Siemens, partenaire pressenti. Un décret est promptement rédigé, afin de peser sur

les négociations. Il élargit la liste des secteurs « stratégiques » dans lesquels les concentrations industrielles sont soumises à une autorisation de l'État.

La stratégie du gouvernement est clairement exprimée : influencer sur le destin de l'entreprise, en manifestant fermement une préférence sur le choix du repreneur et sur la localisation des emplois et des centres de décision.

Juin 2014 : fin de partie. General Electric obtient ce qu'il recherchait en priorité, les turbines à gaz, et a pris en contrepartie des engagements en matière sociale. L'État déclare qu'il remplacera à terme Bouygues comme actionnaire de référence dans un nouvel Alstom principalement dédié aux activités de transport. Il lui en coûtera à terme plus de 2 milliards d'euros. Alstom garde aussi un pied dans l'énergie puisque 3 coentreprises sont créées dans ce domaine, détenues à parité avec General Electric.

Février 2016 : entrée en vigueur de l'accord. Il n'est désormais plus certain que l'État achète ses titres à Bouygues. En effet, l'action Alstom stagne sous les 25 euros en Bourse, alors que l'accord prévoit une cession par Bouygues à 33,50 euros. L'État ne peut pas acheter de titres au rabais sur le marché, car l'Autorité des marchés financiers a jugé qu'il agissait de concert avec Bouygues. L'État serait donc contraint de lancer une OPA dès qu'il détiendrait, avec Bouygues, 30 % du capital.

Il est également très probable¹⁸ qu'Alstom exercera son droit de vente dans les coentreprises détenues avec General Electric (et de fait déjà intégrées à la structure mondiale de General Electric) pour récupérer 2,4 milliards d'euros bien utiles pour financer son développement dans son nouveau *core business*, le transport. Si tel était le cas, Bouygues demeurerait l'actionnaire de référence du nouvel Alstom. General Electric serait le propriétaire exclusif des activités énergétiques de l'ancien Alstom... Un scénario pour le moins éloigné de la vision exprimée par Arnaud Montebourg.

Aux yeux de l'opinion, l'État a influé sur le résultat de la négociation. En réalité, il a été confronté à une triple impasse : intellectuelle, stratégique et financière.

Intellectuelle d'abord, parce que le gouvernement français n'a réalisé que tardivement que le monde avait changé. À un double titre : le dirigeant de l'entreprise ne s'est pas jugé tenu par les injonctions ministérielles tandis que le thème du champion européen ne suscitait aucun écho parmi nos

partenaires.

Stratégique ensuite, parce que le premier sauvetage d'Alstom n'a paré qu'au plus pressé. La riposte au développement de la concurrence asiatique exigeait des capitaux que l'actionnaire de référence ne pouvait offrir. In fine, la décision de Bouygues de vendre ses actions n'a pas été anticipée et le gouvernement a dû gérer ce dossier sans doctrine industrielle et sans alliés.

Financière enfin, parce que l'État, seul, n'a plus les moyens de ses ambitions économiques. Il n'a pu trouver les capitaux français qui auraient pu remplacer Bouygues. Comme l'enseignent aussi les situations d'Areva ou d'EDF, il est devenu extrêmement difficile de mobiliser les ressources permettant de pourvoir à un choc industriel ou financier.

Une tradition bien ancrée : l'État principal opérateur économique

Colbert et les Trente Glorieuses, icônes économiques

Notre mémoire collective célèbre le rôle déterminant de l'État en économie. L'État est en France la principale matrice de la société. Il se présente et il est perçu comme le garant de l'intérêt général. La très grande majorité de nos concitoyens désire qu'il soit directement impliqué dans les processus économiques. Notre mémoire collective en témoigne. Qui a lu Frédéric Bastiat¹⁹, penseur libéral reconnu à l'étranger ? Qui a étudié au lycée les périodes de libéralisme économique de l'histoire de la France moderne (Turgot et les physiocrates, la fin du Second Empire, des fragments de la III^e République) ? La France vénère au contraire le double héritage du colbertisme et des Trente Glorieuses.

Dans cette iconographie dirigiste, Colbert est le symbole de la prééminence de l'État dans l'économie. Il a rétabli les finances publiques et « inventé » le concept de politique industrielle : la capacité motrice de l'État en économie, le mercantilisme et la création de champions nationaux. La Compagnie de Saint-Gobain a ainsi été fondée par décret royal en 1665. Le colbertisme « historique », c'est une période de prospérité économique organisée par un ministre éclairé...

Les Trente Glorieuses sont un autre âge d'or. Matériellement, elles sont une période d'exceptionnelle croissance économique (plus de 5 % par an en moyenne entre 1946 et 1975). Idéologiquement, elles consacrent le triomphe d'une combinaison de dirigisme, d'économie de marché et d'État

providence. Et politiquement, elles sont le résultat d'un compromis visant à rétablir la France, après la Grande Dépression, les destructions de la guerre et les blessures de la collaboration avec l'occupant. Comment assurer la réconciliation nationale ? Par le rejet du libéralisme et une croissance administrée. Par la reconstruction industrielle, pour permettre à la France de retrouver son rang en Europe. Par la Sécurité sociale, une avancée démocratique mais aussi un rempart contre le communisme. Ces choix ont conduit l'État à jouer un rôle économique sans précédent.

De très nombreuses grandes entreprises françaises de l'après-guerre sont ainsi nationalisées (banques, énergie, transports) ou créées sous impulsion et actionnariat publics (télécommunications, nucléaire, défense, énergie, aéronautique, médias). « L'ardente obligation » du Plan fixe les grandes orientations de stratégie industrielle. L'État est maître de la commande et de la production. Ses élites dirigent directement l'exécution depuis la haute fonction publique et ses grands corps, puis, par le biais du détachement et du pantouflage, grâce à la place ménagée à ses grands commis dans les conseils d'administration et les comités exécutifs des entreprises²⁰.

Il est aussi, naturellement, producteur de lois, règlements et normes qui encadrent le jeu économique sur notre territoire, y compris par la fixation des prix et l'encadrement du crédit. Il rassemble ainsi toutes les fonctions de base de l'économie marchande en tant que régulateur, actionnaire, producteur et client.

Il assume enfin le rôle de véritable maître d'œuvre de l'État providence, même si les partenaires sociaux sont chargés de sa direction opérationnelle. Sa prééminence est aussi idéologique car ses paradigmes intellectuels inspirent par osmose un patronat dominé par de grandes entreprises nationalisées et des syndicats influencés par leurs très importants effectifs issus de la fonction publique.

Les champions nationaux, symboles de la puissance française

L'imperium économique de l'État favorise naturellement l'émergence de champions nationaux, érigée en cœur de doctrine. La compétition entre nations mute en une guerre économique entre grandes entreprises porte-étendards de leurs pays d'origine. Les « grands contrats » sont négociés par des équipes mixtes public-privé qui facilitent l'octroi de financements, garanties, commandes de démonstrateurs. L'objectif est de faire émerger des très grandes entreprises. Elles sont une fierté nationale. Elles investissent massivement en recherche-développement et se déploient à

l'étranger. Elles soutiennent notre système éducatif d'élite, car elles accueillent la très grande majorité des diplômés des grandes écoles. Les grandes firmes maintiennent aussi une unité de conception et d'action avec la haute fonction publique en recrutant les hauts fonctionnaires désireux de poursuivre leur carrière dans le secteur privé. Jusqu'à la fin des années 1980, la doctrine du « champion national » est d'autant mieux acceptée qu'elle accompagne efficacement le succès industriel français. Elle n'est pas singulière dans le concert mondial²¹ et apparaît simplement comme une variante française d'un système occidental dominé par des entreprises abusivement désignées comme « multinationales », mais en réalité détenues et dirigées par des intérêts essentiellement domestiques.

Le grand virage idéologique des années 1980

L'élection de François Mitterrand en 1981 laisse entrevoir une influence encore renforcée de l'État grâce au levier des nouvelles nationalisations. Pourtant, rien ne se passe comme prévu. Le monde a changé.

En effet, les suites du choc pétrolier de 1973 ont modifié en profondeur le paradigme économique dominant. L'hégémonie culturelle du keynésianisme touche à sa fin. La théorie standard ne pouvait expliquer la coexistence d'une inflation élevée et d'un chômage de masse en Occident. La révolution conservatrice trouva ainsi les ferments politiques de sa dynamique au Royaume-Uni puis aux États-Unis. Elle reçut ensuite une légitimation académique dans les travaux de l'école de Chicago. Primat du marché et influence déterminante de banques centrales indépendantes deviennent les concepts-clés du nouveau cours du capitalisme financier en Occident.

Keynes échoue aussi en France. Les revers économiques du premier gouvernement du président Mitterrand obligent à des revirements déchirants. Le « tournant de la rigueur » de 1983 est le marqueur symbolique de la fin de l'ambition du programme commun.

En France, le triomphe furtif de l'idéologie du marché

La victoire de la droite française en 1986 est ensuite fondée sur un programme économique libéral, directement influencé par les succès économiques de Margaret Thatcher au Royaume-Uni et le climat intellectuel dominant aux États-Unis.

Dans ce cadre, le marché est le meilleur modèle d'allocation des

ressources. Deux citations illustrent bien l'esprit du temps : « *Government is not the solution to our problem, government is our problem.* » (Ronald Reagan, 1981) ; « *There is no such thing as society* » (Margaret Thatcher, 1987). Le marché permet de trouver des solutions à tous les problèmes de l'économie et de la vie collective.

Du point de vue microéconomique, les privatisations s'imposent comme le moyen de permettre aux entreprises d'échapper aux diktats de l'État et d'accéder aux capitaux internationaux. L'État actionnaire n'a ni les moyens, ni la volonté de financer des firmes dont l'agenda stratégique est simple : accéder à la taille critique européenne, voire mondiale. Ce sera réalisé en France grâce à des acquisitions transformatrices que la composition du CAC 40 reflète amplement²².

Ce changement d'échelle assigne ipso facto à l'État un rôle secondaire : sa participation au capital est progressivement diluée tandis que ses équipes ne disposent pas de l'expérience internationale nécessaire pour influencer systématiquement des entreprises livrées au grand jeu d'une concurrence mondialisée.

Les noyaux durs, un compromis boiteux avec le marché

Une nouvelle réalité s'impose donc : l'État se prive progressivement de son bras armé en matière d'intervention industrielle et économique. Certes il pense prendre des précautions : il constitue des noyaux durs d'actionnaires supposés proches des préoccupations de l'État. Il nomme à la tête des sociétés privatisées ses grands commis, membres des grands corps ou anciens des cabinets ministériels, personnalités réputées capables de réconcilier les lois du marché et les objectifs étatiques. Mais l'État vient en réalité de couper le cordon ombilical. Les noyaux durs ne résisteront pas aux demandes des marchés financiers (par exemple, pourquoi conserver des participations peu productives et étrangères au *core business* ?) tandis que les dirigeants accepteront, sans déplaisir, les règles de gouvernance visant à aligner leurs intérêts avec ceux des actionnaires.

Concrètement, les noyaux durs céderont progressivement leurs titres. Ces actionnaires réallouent leurs ressources financières dans leurs cœurs de métier respectifs pour soutenir la croissance de leurs résultats. C'est en tout cas ce que leur demandent leurs propres actionnaires. L'État réduit sa participation pour bénéficier de la hausse des cours et réduire la hausse systématique du déficit budgétaire. Il est aussi dilué lorsque les entreprises augmentent leur capital. Au fil du temps, un rêve se délite : celui de

conserver le contrôle des entreprises stratégiques et de maîtriser les décisions de leurs dirigeants. La composition de l'actionnariat des sociétés privatisées échappera graduellement à l'État (elles sont aujourd'hui majoritairement détenues par des intérêts étrangers) tandis que les incitations des équipes de direction privilégient la valeur actionnariale plutôt que la conformité à sa volonté (pour autant qu'elle ait jamais été exprimée clairement et dans la durée depuis la privatisation²³). Elles y sont incitées par de généreux plans de stock-options.

Une mutation amplifiée par l'Europe

Soudain, la concurrence...

Conçu sur les décombres de la Seconde Guerre mondiale, le projet européen est depuis l'origine un projet d'effacement progressif des frontières nationales au sein d'une union politique, économique et monétaire. Face à la menace soviétique, telles étaient les conditions de préservation de la paix en Europe après l'échec du paradigme d'équilibre précédent, celui du système westphalien de territorialité et de souveraineté.

D'un point de vue économique, cela justifie la création du marché unique dès 1993. Il s'agit donc de supprimer les droits de douane, d'instaurer un principe de liberté d'établissement et de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. La monnaie unique vient ultérieurement faciliter l'exercice de ces quatre libertés, en supprimant le risque de change. Ce dispositif ne peut fonctionner de manière équitable que si un principe de défense de la concurrence est appliqué rigoureusement au sein de l'Union. À quoi bon créer un cadre de compétition entre entreprises européennes si certaines d'entre elles bénéficient de la protection de l'État de leur pays d'origine ? Il faut donc interdire les aides directes et l'érection de barrières à l'entrée pour les entreprises ou les investissements étrangers. Les conséquences économiques de cette transformation institutionnelle furent considérables.

Pour les entreprises, l'ouverture du champ de la concurrence signifie à la fois l'accès à un marché de centaines de millions de nouveaux consommateurs, mais aussi l'affrontement direct avec les entreprises étrangères qui convoitent votre propre marché. L'obligation de se doter de bases industrielles et commerciales à l'échelle de l'Union s'impose. La croissance, interne ou externe, est une nécessité impérative. Elle est en effet l'alternative à une absorption par des concurrents plus ambitieux. Elle

réclame des capitaux, le concours de nouveaux actionnaires et la pratique de cultures de gouvernance étrangères.

Dans l'Union européenne, pas de champions nationaux !

L'État tente d'adapter son vocabulaire pour se conformer à la nouvelle réalité économique. Adieu les champions nationaux français, vivent les champions européens (créés lors d'opérations de fusions-acquisitions, mais de préférence dominés par des intérêts français) ! La référence réglementaire devient européenne, en matière de normes, mais aussi de contrôle des concentrations industrielles. Au total, la République française voit son champ d'intervention significativement réduit dans la sphère économique. Elle perd graduellement son influence en tant qu'actionnaire. Son pouvoir de nomination des élites dirigeantes des grandes entreprises est moins absolu, les aides aux champions nationaux sont scrutées, les projets de concentration parfois retoqués (Legrand-Schneider) ou soumis à des concessions sur le périmètre de fusion (GDF-Suez). Cet alignement européen serait bénin s'il était intellectuellement et spontanément compatible avec les traditions françaises, à l'image du Royaume-Uni et même de l'Allemagne. Ce n'est pas le cas. Le Royaume-Uni favorise depuis les années Thatcher le marché comme mode de régulation économique. De son côté, l'Allemagne n'est certes pas culturellement favorable au marché (le capitalisme rhénan est à maints égards une antithèse du capitalisme anglo-saxon), mais l'histoire tragique du XX^e siècle européen lui inspire une grande méfiance devant l'imperium de l'État central. La France, on l'a vu, est traditionnellement favorable aux interventions de l'État dans l'économie et au traitement différencié des champions nationaux, concept qui inspire une défiance spontanée à des institutions européennes garantes du maintien d'une concurrence pure et parfaite. Les conceptions françaises peinaient déjà à trouver un écho dans le concert européen. Elles deviennent inaudibles dans le cadre, plus large, de la mondialisation.

Un dirigisme encore plus impuissant face à la mondialisation

La mondialisation moderne ou l'étirement des chaînes de valeur

Le terme de « mondialisation moderne » est porteur d'ambiguïté. Si la mondialisation est un système dans lequel les hommes et les marchandises circulent librement et avec un régime favorable de droits de douane, alors elle n'est pas un phénomène nouveau. Dans *Le Monde d'hier*, Stefan

Zweig relève en effet qu'il n'était nul besoin de passeport pour voyager partout dans le monde avant 1914. John Maynard Keynes décrit aussi dans *Les Conséquences économiques de la paix* combien il était facile pour un Londonien, avant la Première Guerre mondiale, d'avoir accès aux produits du monde entier²⁴.

La mondialisation de la fin du XX^e siècle présente une caractéristique très particulière. Elle internationalise vraiment les firmes et bénéficie aux pays pauvres ! Comme les précédentes, elle requiert une baisse concertée des droits de douane et des barrières non tarifaires. Mais ce qui distingue « notre » mondialisation c'est d'abord l'étirement des chaînes de valeur des entreprises. Cela signifie que les industriels peuvent concevoir, fabriquer des composants, les assembler puis commercialiser et facturer leurs produits depuis les pays dans lesquels ils trouvent les meilleures compétences et infrastructures, au coût le moins élevé. Rien ne traduit mieux ce phénomène que l'iPhone « *designed in California* », mais dont la Chine assemble des composants produits par plus de 600 sous-traitants dans près de 30 pays²⁵.

Trois ruptures ont rendu possible cette mondialisation :

1. D'abord, l'extension du monde capitaliste et « coopératif ». Deng Xiaoping lance les quatre modernisations en Chine tandis que le système soviétique s'effondre.
2. Ensuite, les technologies de télécommunication et de traitement de l'information permettent une conception et une fabrication mondiale « sans couture ».
3. Enfin, la révolution du transport, fondée sur la normalisation du conteneur, réduit d'un tiers le coût du fret maritime en l'espace de dix ans (1984-1994²⁶). Aujourd'hui, plus du tiers du commerce mondial est intra-entreprise et est donc réalisé au sein de la chaîne de valeur des firmes.

Le fait de produire à l'étranger, et singulièrement dans un monde émergent initialement caractérisé par la faiblesse des rémunérations du travail, conduit ensuite à un phénomène nouveau : la constitution d'une classe moyenne nombreuse, forte de plusieurs centaines de millions de nouveaux consommateurs. Ils sont un nouveau marché pour les entreprises occidentales. Leur niveau d'éducation s'élève également, ce qui conforte la position de certains pays dans des niveaux plus rémunérateurs de la chaîne de valeur (voir à ce sujet le rôle de l'Inde dans l'industrie

informatique).

Les grandes entreprises françaises se situent aux avant-postes de ce bouleversement. Plus orientées vers les industries de consommation que leurs homologues allemandes, elles créent plus spontanément des bases de production et de distribution au plus près de leurs marchés. Portée par des acquisitions transcontinentales, la taille des grandes entreprises françaises s'accroît. Elles sont aujourd'hui fréquemment des leaders européens ou mondiaux comme LVMH, Sodexo, Total ou Veolia. Corrélativement, la part de la France dans leur chiffre d'affaires se réduit. Elle était en 2012 de 29 % selon EY. Plus significativement encore, l'essentiel de leur croissance a lieu à l'international²⁷.

La France, un petit marché à l'échelle du monde

De ce point de vue, la mondialisation est la répétition, « en grand », des phénomènes enregistrés lors de la création du marché unique en Europe en 1993 : élévation du niveau de taille critique requis ; nécessité d'accéder à du capital nouveau, en très grande majorité étranger puisqu'il n'existe pas une base suffisante de capital à long terme en France, en l'absence de fonds de pension et d'une fiscalité favorisant l'accumulation du capital productif ; diminution des surfaces de contact avec la France, pays très minoritaire dans le chiffre d'affaires, en faible croissance et généralement considéré comme peu « *business-friendly* ».

Le point ultime de cette évolution, la délocalisation des sièges sociaux, n'est pas la règle, même si certains membres des instances dirigeantes²⁸, et parfois même le directeur général²⁹, résident à l'étranger. Les convictions personnelles de nombre de dirigeants s'y opposent et l'État offre encore un certain degré de protection en cas d'OPA hostile. Mais une fusion en fournit parfois l'opportunité, comme récemment dans le cas de Lafarge, d'Alcatel ou de Technip.

La réalité, ses représentations et les trois impasses françaises

Défis intellectuels, financiers et stratégiques

La nationalité des entreprises n'est pas un concept périmé. Nos grandes entreprises mondialisées revendiquent toujours leur identité française. Mais notre territoire n'est plus décisif pour le développement de la majorité d'entre elles. L'État n'aide pas à clarifier leurs enjeux stratégiques aux yeux de l'opinion. Il les complique, au contraire, avec son

insistance à imposer à la société française des images et représentations qui valorisent son volontarisme économique, même lorsqu'elles sont en décalage avec la réalité³⁰.

Cet écart entre réalité et représentation contribue à la désorientation de la société française. Elle croit encore au rôle dirigeant de l'État en économie, alors que celui demeure confronté à trois impasses, déjà bien discernables dans notre description du cas d'Alstom. Il convient désormais d'en donner une définition plus générique :

1. **Il s'agit d'abord de l'impasse intellectuelle** d'un l'État qui veut donner à voir des grandes entreprises enracinées sur notre territoire, soumises à sa volonté d'actionnaire et à ses normes. Elles sont en réalité mondiales, très soucieuses de l'opinion des marchés financiers et stratégiquement influencées par le droit européen et les rapports de force aux États-Unis et en Chine.
2. **L'impasse financière** enferme ensuite un État prisonnier de dépenses « obligatoires », celles qui lui semblent nécessaires pour maintenir la cohésion sociale (statut de la fonction publique et autres « régimes spéciaux », dépenses d'intervention, dotations aux collectivités locales, action limitée sur les déficits des systèmes de protection sociale). Ces dépenses alimentent le déséquilibre permanent des finances publiques. Comme nous le verrons, elles ne sont pas toujours efficaces. Leur pérennité n'est d'ailleurs plus garantie car la trajectoire budgétaire a fait l'objet de promesses précises et demeure sous contrôle européen. Des promesses rarement tenues, comme le relèvent fréquemment nos partenaires. Le prestige de l'État en souffre, en France mais aussi au sein d'une Europe qui questionne désormais la crédibilité budgétaire de la France.
3. **Le plus grave est que l'État est bloqué dans une impasse stratégique.** Il éprouve de grandes difficultés à contrôler le destin des grandes entreprises. Il veut donner le spectacle de sa puissance et de son influence, alors qu'il est massivement endetté. Ses recettes ne couvrent plus ses coûts ordinaires de fonctionnement³¹. La marée montante de la dette et de sa charge (aujourd'hui deuxième poste budgétaire après l'éducation, à 45 milliards d'euros) lui ôte des degrés de liberté. Ses capacités d'investissement « en fonds propres » sont si réduites qu'il a fallu recourir au concept de « Grand emprunt » pour employer des capitaux au service du développement et de l'innovation. Les dépenses imprévues d'investissement ou de

recapitalisation dans la sphère publique (voir EDF et Areva) ou dans le secteur privé « emblématique » (Alstom et PSA) relèvent d'arbitrages difficiles et imposent la recherche de capitaux et d'alliances qu'il faut souvent aller négocier à l'étranger, et spécialement en Chine.

Le monde politique attribue souvent à « la crise » les causes de ce désordre. Une crise conjoncturelle qu'il suffirait de surmonter pour retrouver le bonheur des temps passés. Le recours permanent à cette explication relève de la myopie, voire de la paresse intellectuelle.

Ce que nous appelons « la crise » depuis 2008 est en réalité le révélateur de réalités vieilles de quarante ans : la croissance de la productivité du monde occidental est insuffisante pour satisfaire les attentes sociales nées des Trente Glorieuses. La hausse des niveaux de vie a été partiellement financée par la dette souscrite dans des proportions notables par les grands pays émergents et une épargne mondiale désormais rétive à prêter sans garantie de réforme. Le consensus de ces prêteurs est de ne plus tolérer les déficits budgétaires excessifs.

Nous venons de décrire la très grande difficulté de l'État à expliquer la réalité, et parfois à même la penser. L'opinion est victime d'une illusion différente, celle d'un État omniprésent car opérateur d'une très forte augmentation des dépenses publiques, à un niveau qui nous rapproche du leadership mondial. Bien sûr, l'État *stricto sensu* ne doit pas être confondu avec l'ensemble des dépenses publiques, qui relève de plus en plus des collectivités locales (12 % du PIB) et de la redistribution de l'État providence (26 %). La diminution relative du poids de l'économie marchande dans le PIB crée cependant la perception d'une économie dominée par la puissance publique. D'autant plus que la complexité administrative semble avoir été paradoxalement renforcée au fur et à mesure de l'affaiblissement de la norme française face au droit européen. Par un curieux jeu d'ombres et de miroirs, l'empreinte de l'État apparaît gigantesque. La réalité est qu'il est affaibli et appauvri.

Affaibli, contesté et désorienté, l'État demeure cependant indispensable. Il est la seule référence acceptée par l'ensemble du corps social. Un pays blessé a besoin d'une expression collective et d'une direction fortes.

La légitimité des marchés financiers est encore plus contestée. Cela ne les empêche pas d'étendre leur emprise, paradoxalement à la faveur de la crise. Le système bancaire est en effet durablement affaibli. Les *subprimes* et la crise de la dette européenne sont en effet d'abord une crise de grandes

banques sous-capitalisées. Les nouvelles réglementations³² mondiales et européennes visent à réduire leur champ d'activité. Elles demandent donc implicitement au marché d'apporter une contribution supplémentaire au financement de l'économie.

Faire collaborer l'État et le marché !

État affaibli mais nécessaire. Marché puissant mais illégitime. Tels sont les termes d'une opposition qu'il nous faut dépasser. Notre analyse est que les finances publiques sont gravement déséquilibrées parce que l'État s'épuise à engager des budgets colossaux pour simplement contrarier des équilibres de marché. Il refuse, par exemple, que l'emploi, le logement et l'épargne soient des marchés caractérisés par une offre et une demande. Pour des résultats consternants : chômage de masse, insuffisance de l'offre de logements et loyers élevés dans les métropoles économiques. Avec les taux réglementés, il complique également l'investissement de l'épargne à raison de son horizon de gestion, ce qui tarit le flux de financement de l'économie réelle et singulièrement des jeunes entreprises innovantes. Au total, l'État encombre l'économie avec des « faux » prix. En retour, l'économie fait supporter des surcoûts considérables à l'État. Une solution efficace consisterait à laisser les forces de marché « dire » le prix au lieu de s'épuiser à imposer le « juste » prix (l'est-il vraiment d'ailleurs ?). Bien sûr, il conviendrait ensuite de corriger les situations individuelles socialement inacceptables qui pourraient en résulter, grâce à l'impôt négatif, par exemple.

Les modalités classiques de l'action publique sont insuffisantes pour trouver des solutions efficaces aux problèmes essentiels du peuple français : santé, éducation, travail, retraites... Demandons plutôt au marché de trouver des solutions et de les financer. Tout en restaurant l'autorité de l'État, ses objectifs régaliens, le primat de la loi... Nous proposons donc de donner plus de place au marché, afin de sauver l'État !

Illustrons le propos à l'aide des exemples de l'emploi, du logement et de l'innovation, emblématiques des impasses françaises.

¹⁸ Cf. le communiqué des ministres de l'Économie et des Finances du 8 février 2016 : « La mise en œuvre de l'accord permettra à l'État d'accompagner Alstom dans la conduite de son projet recentré sur le transport ferroviaire, tout en disposant de la souplesse nécessaire pour optimiser ses intérêts patrimoniaux ».

19 Frédéric Bastiat (1801-1850), économiste et homme politique, défendit en son temps le libre-échange et la concurrence.

20 Pour la place des grands corps dans les conseils d'administration et chez les directeurs généraux d'entreprises cotées, voir Kramarz et Thesmar (2013), *Journal of the European Economic Association*, 11 (4), 780-807, www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/kramarz/boardJEEAfinal.pdf.

21 J. K. Galbraith publie en 1967 *The New Industrial State*, dans lequel il souligne la relation symbiotique entre la grande entreprise moderne et l'État.

22 Total, Elf et Fina, France Télécom et Orange, Vivendi et Universal, Schneider et Square D, etc.

23 Notons la récente émergence de conflits entre le management et l'État comme lors de la montée au capital de ce dernier dans Renault.

24 « Un habitant de Londres pouvait, en dégustant son thé du matin, commander, par téléphone, les produits variés de la terre entière en telle quantité qu'il lui plaisait, et s'attendre à les voir bientôt déposés sur le pas de sa porte ».

25 <http://comparecamp.com/how-where-iphone-is-made-comparison-of-apples-manufacturing-process>.

26 <http://siteresources.worldbank.org/INTRDM2009INFRE/Resources/5358421-1233079855028/Chapitre-6.pdf>. Voir aussi dans la période précédente 1962-1990, les effets sur le commerce Nord-Nord, dont le volume est multiplié par huit. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199615001403>.

27 Plus de 80 % et jusqu'à 99 % en 2012, selon EY [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Activité_internationale_des_entreprises_du_CAC40/\\$IActivite-internationale-entreprises-CAC40.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Activité_internationale_des_entreprises_du_CAC40/$IActivite-internationale-entreprises-CAC40.pdf)

28 Bernard Ramanantsoa, ancien directeur d'HEC, écrit dans son livre *Apprendre et Oser* que « depuis 2013, c'est un quart des grands groupes du CAC 40 qui ont exfiltré un grand nombre de décideurs hors de l'Hexagone », cité par *L'Opinion*.

29 Jean-Pascal Tricoire (Schneider Electric) réside à Hong Kong.

30 Voir les déclarations martiales du gouvernement lors de l'OPA de Mittal sur Arcelor ou de l'échec des plans gouvernementaux sur Florange.

31 Et de loin, car les recettes budgétaires sont inférieures d'un quart aux dépenses nettes de l'État.

32 Bâle III et CRD IV.

CHAPITRE II

POURQUOI LE CHÔMAGE N'EST PAS UNE FATALITÉ

1. Le chômage, une maladie chronique ?

Après bien des atermoiements, des manifestations et des négociations, la loi Travail a été votée à l'été 2016. Elle apporte quelques aménagements sur les heures supplémentaires et les possibilités de négociation sur la durée du travail au sein de chaque entreprise. Elle clarifie les critères pouvant permettre des licenciements économiques... Certains économistes pensent que cette loi va permettre l'embauche de 50 000 personnes supplémentaires, d'autres sont plus sceptiques. Quoi qu'il en soit, l'impact sera assez faible face au chômage massif et pérenne que connaît la France. Force est donc de rechercher les causes du problème et d'apporter de nouvelles solutions, sans doute plus radicales.

La fabrique de l'insécurité

En France, la peur du chômage malgré un cadre protecteur

Les économistes parlent souvent de *marché du travail*. Ce mot de *marché*, appliqué au travail, peut choquer. Pour beaucoup, le travail ne doit pas donner lieu à un échange marchand. Selon les économistes hétérodoxes, il ne peut y avoir marché là où existe une relation de subordination entre employeur et employés. De fait, nos hommes politiques et nos syndicalistes ont depuis bien longtemps repris cette position hétérodoxe, parfois sans s'en rendre compte. Il faut bien constater que le taux de chômage, une mesure raisonnable du fonctionnement de la relation de travail, n'est passé que rarement en dessous de 10 % au cours de ces quarante dernières années. Cette situation crée un sentiment très fort d'insécurité chez les personnes ayant un emploi, y compris les titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI). À en juger par les études d'opinion, les Français se sentent sur ce terrain plus vulnérables que le reste des Européens. Et ce, en dépit de lois censées protéger les salariés, parmi les plus strictes au sein des pays développés.

Jeunes, seniors, peu diplômés en situation de vulnérabilité

Le taux de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes, surtout les moins diplômés, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE³³. Et même si le taux d'emploi³⁴ des hommes comme des femmes de 25 à 54 ans est un des plus élevés au monde, la situation devient très difficile pour

le salarié qui perd son emploi. La durée du chômage est très élevée, surtout pour les personnes dont l'âge est supérieur à 45 ans, peu diplômées, ou vivant dans des zones rurales. Même le diplôme n'est plus une protection contre le chômage, dès lors que le diplômé est âgé.

En outre, la durée moyenne du chômage est nettement plus élevée en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Il faut presque 14 mois en France pour retrouver un emploi salarié, tandis qu'il en faut moins de 10 dans les pays du G7. La situation des plus de 55 ans, encore plus catastrophique, semble liée aux politiques massives de retrait du marché du travail. Au début des années 1980, dans la foulée du passage à 60 ans de l'âge de la retraite, la France a mis en place des dispositifs avantageux de préretraite, à un moment où la Suède incitait au contraire les plus de 55 ans à continuer à travailler. Résultat : le taux d'emploi des seniors en France s'est effondré les années suivantes alors qu'il augmentait chez notre voisin du Nord. Il est resté très faible dans les décennies suivantes. Notons cependant que l'abandon en 2010 (avec effet en octobre 2011) de l'allocation FNE de préretraite, puis l'augmentation de l'âge de la retraite et l'allongement corrélative des durées de cotisation ont commencé à produire leurs effets. Ces changements incitent effectivement les seniors à travailler plus longtemps.

Ce bref survol n'est guère réjouissant. Peut-on trouver les sources de ces maux ? Nous dresserons trois constats :

1. Les politiques publiques en faveur de l'emploi et des salaires furent le plus souvent **simplistes**, voire populistes.
2. Emplois et salaires ont réagi à ces politiques **exactement** comme les manuels d'économie utilisés en première année d'université le prédisaient.
2. Les décisions prises pour limiter les effets négatifs observés de ces politiques publiques ont conduit à des *dépenses palliatives* **massives**.

Nous donnerons plusieurs exemples de politiques erronées, décidées selon des considérations purement idéologiques, sans tenir compte des travaux scientifiques sur le sujet.

Le travail, un enjeu électoraliste

Le SMIC, un outil politique

Disons d'abord que, même en France, le marché du travail existe, avec une

demande et une offre de travail équilibrées par un salaire. D'un strict point de vue économique, le salaire minimum est une entrave à la formation du prix de ce marché. Elle est bienvenue, d'un point de vue social, mais, dans sa version *française*, le salaire minimum est destructeur d'emplois, sans protéger pour autant les personnes les plus fragiles. Ces destructions ont incité les pouvoirs publics à mettre en place des *politiques palliatives*, à base d'exemptions de cotisations employeurs pour les travailleurs au salaire proche du SMIC. Ainsi, dépense-t-on plus de 20 milliards d'euros par an, simplement pour ne pas reconnaître que le SMIC détruit des emplois. En parallèle, un gouvernement a décidé de réduire le temps de travail en espérant créer des emplois à l'aide d'une politique de « partage du travail ». Nous verrons qu'une telle politique n'a créé des emplois que lorsqu'elle était accompagnée d'une baisse du coût du travail et donc de subventions et d'exemptions de cotisations supplémentaires. Subventions et exemptions qui creuseront – encore – le déficit du budget de l'État... Il existe pourtant des outils alternatifs au SMIC pour éviter la pauvreté au travail. Et il existe aussi des outils alternatifs aux 35 heures pour libérer du temps. Les Suédois, entre autres, l'ont bien compris. Nous pensons que ce refus de tenir compte des réalités reflète à la fois des préjugés idéologiques et des pulsions électoralistes.

À la juger aujourd'hui, la politique française du SMIC semble avoir commencé au pire moment. C'est Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre de l'Économie, qui l'a mise en place juste avant le premier choc pétrolier. Résultat, « 1973 a connu une hausse des salaires nominaux plus forte que celles constatées sur chacune des dix années antérieures³⁵ ». Les grèves de 1968 avaient pourtant donné lieu aux accords de Grenelle et à une hausse de 35 % du SMIG, l'ancêtre du SMIC... De fait, les coups de pouce de 1972-1973 furent massifs, entraînant des hausses de salaire minimum de près de 20 % chaque année pendant toute la période précédant l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République. Au cours des années 1970, l'inflation était certes soutenue, mais les hausses du SMIC l'ont encore renforcée et ont ainsi réduit le pouvoir d'achat de nombreux Français. Au total, les hausses du début des années 1970 furent sans égales au cours du dernier demi-siècle, en particulier pour les salariés au niveau du salaire minimum. Parfait avant une élection où l'on sera candidat. Moins admirable si l'on pense que le chômage décolle dès 1974 en grande partie à cause de la hausse du SMIC. Cette folie des coups de pouce, associée à des règles inflationnistes, a été adoptée par presque tous les dirigeants politiques, François Mitterrand en 1981, Jacques Chirac (lors de

son mandat de président), François Fillon enfin, qui décida sous la présidence Sarkozy de l'unification au niveau le plus élevé des différents salaires minimums induits par la politique des 35 heures. Le seul moment raisonnable, la seule vraie innovation de politique publique, qui a empêché et empêche encore la France de subir un chômage de près de 20 %, date de 1996 : Alain Juppé décide alors de diminuer de plus de 20 points les cotisations patronales sur les salaires proches du salaire minimum, exemple qui sera suivi dans les années suivantes, en particulier lors du passage aux 35 heures, on y reviendra.

Pour analyser les conséquences de cette politique de coups de pouce, le tournant de 1996 est donc essentiel, car il va permettre de mettre en regard les périodes de hausse du SMIC avec celles où le coût du travail baisse. En effet, par construction, le salaire minimum – nominal comme réel – augmente chaque année : soit à cause de l'inflation dès qu'elle dépasse 2 %, soit pour suivre le gain de pouvoir d'achat des ouvriers et des employés, soit enfin grâce aux coups de pouce décidés par les présidents et les gouvernements successifs. Et comme le salaire minimum augmentait régulièrement, l'analyse statistique de ces hausses était difficile, les effets des hausses du SMIC étant impossibles à distinguer des chocs macroéconomiques affectant l'économie.

En conclusion, les politiques de compassion sociale, à droite et à gauche, se sont concentrées sur les moins qualifiés, en augmentant le salaire sans offrir de qualification. Un prurit électoraliste, pour bien montrer que l'on est de gauche ou que l'on fait partie de la droite sociale. Avec pour conséquence un salaire médian plus proche du SMIC et une frustration intense des salariés qualifiés mais n'ayant pas effectué d'études supérieures.

Le coût social de l'électoralisme

Le SMIC n'est pas le seul sujet soumis à l'électoralisme. La protection de l'emploi face aux « gros » en est un autre exemple. Et peu importe si le résultat final se révèle en décalage complet avec les intentions. Nous allons le voir avec l'exemple du commerce de détail. Rappelons-le, en 1973, la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi Royer », était censée protéger les petits commerces, dans une période où la grande distribution se développait. Pour justifier cette loi, les auteurs des textes invoquaient « la nécessité d'assurer un développement équilibré de toutes les formes de commerce en prévenant les risques de dévitalisation des centres-villes et de désertification des zones rurales ». Le dispositif central

de cette loi est une procédure d'*autorisation préalable* à l'ouverture de toute grande surface. En d'autres termes, elle prévoit d'instaurer le cas échéant des barrières à l'entrée des grandes surfaces dans le but avoué de protéger le petit commerce. En pratique, jusqu'en 1996, toute création ou extension d'un magasin de vente au détail devait faire l'objet d'une demande d'autorisation lorsque sa surface dépassait 1 000 m² dans une commune de moins de 40 000 habitants et 1 500 m² pour une commune de plus de 40 000 habitants. En 1996, le dispositif est encore renforcé et concerne désormais toute surface de vente de plus de 300 m². La demande d'autorisation se fait auprès d'une « Commission départementale d'équipement commercial » composée d'élus locaux, de représentants consulaires et de représentants des associations de consommateurs. Il a été modifié il y a peu sans vraiment faciliter l'entrée des grandes surfaces.

Comment évaluer l'impact de la loi Royer sur l'emploi mais aussi sur prix du commerce de détail, alimentaire et non alimentaire ? Il a fallu dresser la liste exhaustive des demandes d'ouverture et des résultats du vote des commissions locales concernées par ces demandes³⁶ et examiner l'impact des refus sur l'emploi dans l'ensemble du secteur du commerce de détail.

Cet article aboutit une conclusion dépourvue d'ambiguïté : les départements où les restrictions à l'entrée ont été les plus fortes sont aussi ceux où la création d'emplois dans le secteur du commerce de détail (incluant à la fois les grandes et les petites surfaces) a été la plus faible. Les résultats économétriques suggèrent que l'emploi global dans ce secteur, petites et grandes surfaces confondues, serait aujourd'hui d'au moins 10 % supérieur en l'absence de restrictions. La loi Royer a bien protégé les petits commerces : là où les restrictions sont les plus fortes, leur disparition a été ralentie. Mais, la loi a aussi limité la croissance de l'emploi dans le grand commerce. Au total, l'effet de la loi est négatif. Les estimations économétriques montrent aussi que les restrictions à l'entrée accroissent la *concentration* locale des grandes chaînes de supermarchés alimentaires. En substance, cela signifie que la plus grande société de supermarchés d'un département (relativement à ses concurrentes locales) est encore plus grande si les barrières à l'entrée augmentent. Ces restrictions accroissent aussi localement les *prix* de détail sans que la qualité des biens se modifie. Il est peu vraisemblable que la hausse des prix due aux restrictions à l'entrée soit un facteur déterminant dans la mauvaise performance de l'emploi.

Cela impliquerait une sensibilité de la demande aux prix trop élevée³⁷ par

rapport à celle qui est réellement observée. C'est donc la concentration en soi qui a un effet direct sur la croissance de l'emploi (effet qui s'ajoute à celui des restrictions). La concentration freine la différenciation entre les chaînes de supermarchés et cette faible différenciation explique en partie les piètres performances en matière d'emploi. Aux États-Unis, on trouve des chaînes « haute qualité » qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et des chaînes « basse qualité » qui en utilisent moins. En France, la différenciation reste faible et n'est due qu'à l'entrée assez récente d'entreprises d'origine allemande. De plus, dans un pays déjà dispersé, le « manque » de supermarchés allonge les trajets des clients et l'attente aux caisses. Le consommateur français passe plus de temps que son homologue américain à se rendre au supermarché et à y faire la queue. La concurrence est autant l'alliée de l'emploi que des consommateurs. La loi Royer et les suivantes ont voulu protéger l'emploi pour attirer les suffrages des personnes menacées. Elles ont en définitive réduit l'emploi disponible sans améliorer le bien-être des populations.

Les politiques « volontaristes » ont ignoré le marché

L'augmentation du coût du travail non qualifié détruit des emplois

Les travers du système français ne sont pas dus au salaire minimum lui-même, mais au coût du travail minimum, autrement dit la somme du salaire net (celui qui va sur le compte en banque du salarié), des cotisations salariales payées par les employés (en réalité réglées par les employeurs), et des cotisations salariales payées par les employeurs à ce niveau du SMIC. Jusque dans les années 1990, pour tous les salaires quel que soit leur niveau, quelle que soit la qualification ou le diplôme, le coût total du travail correspondait à environ deux fois le salaire perçu par le salarié. Bien sûr, toutes ces cotisations financent de nombreux dispositifs du bien-être collectif : santé, retraites, famille... et complètent les impôts sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et la CSG. Mais elles augmentent aussi le coût du travail pour l'employeur.

En 1996, *pour la première fois de manière significative*, on peut observer une *baisse* du coût du travail sans baisse du salaire nominal. Les cotisations patronales, après avoir baissé légèrement entre 1993 et 1995, diminuent en effet *très fortement* entre 1995 et 1996, passant de 36,49 % à 21,77 % pour un salarié payé au SMIC. Entre 1990 et 1998, le salaire minimum (qui est défini hors cotisations employeurs) connaît des périodes de forte hausse. Le *coût du travail minimum* augmente fortement au début

des années 1990 pour diminuer ensuite, particulièrement entre 1995 et 1996, grâce aux baisses de cotisations employeurs. L'analyse statistique était alors rendue possible en comparant des années de hausse et des années de baisse du coût minimum du travail. De plus, l'analyse était facilitée par le fait que les variations de coût sont maximales pour les salariés qui sont au salaire minimum (par opposition à ceux payés au-dessus de ce même SMIC). En effet, en 1996, les exemptions de cotisations employeurs étaient maximales au niveau du salaire minimum et décroissaient « en escalier » pour atteindre une valeur nulle pour des salaires égaux à 1,3 SMIC³⁸.

Il devenait donc possible d'évaluer les effets du coût du travail sur l'emploi, et ainsi de déplacer le débat de l'idéologie vers l'économétrie. La méthode statistique adoptée est simple. Il s'agit de comparer le devenir de personnes employées une année donnée qui sont payées entre l'ancien salaire minimum et le nouveau salaire minimum lorsqu'une hausse du coût du travail (induite par une hausse du SMIC) a lieu, avec le devenir des personnes employées payées aussi au salaire minimum mais lors d'une baisse du coût du travail.

Les résultats obtenus décrivent l'effet d'une hausse de 1 % du coût du travail au niveau du SMIC : s'il y a un million de personnes directement concernées par la hausse, alors 15 000 emplois seront perdus à cause de cette hausse du salaire minimum³⁹. Vu le nombre de salariés effectivement payés au salaire minimum (3 millions environ en 2013), les hausses du SMIC induisent la plupart du temps des pertes d'emploi plus élevées encore (autour de 45 000 pertes pour une hausse du coût de 1 %).

Une étude complémentaire effectuée sur les jeunes en France comme aux États-Unis, qui s'appuie sur la même stratégie « d'identification » des effets des hausses du coût du travail sur l'emploi, démontre que les conséquences sont bien plus fortes pour cette population (un travail similaire mené par les mêmes auteurs pour les États-Unis détecte un faible impact – significatif toutefois – pour les adultes⁴⁰). Faible impact parce que salaires et coût du travail sont proches aux États-Unis en raison du bas niveau des cotisations sociales, environ 10 % du salaire dans la plupart des cas. D'autres travaux menés pour le secteur du « fast-food » confirment que *les effets des hausses du salaire minimum sur l'emploi sont faibles voire nuls aux États-Unis*⁴¹.

La situation est bien différente en France, où la jeunesse est une victime de premier rang de la politique du SMIC. Chaque année, 15 % des jeunes

quittent en effet le système scolaire sans aucun diplôme. En clair, il s'agit d'environ 125 000 jeunes. C'est trop, beaucoup trop. Normalement, face à cette offre de travail abondante, les salaires devraient baisser pour absorber cet excédent. Impossible ! Le salaire minimum l'empêche. Le résultat est alors simple à comprendre : le chômage. Si l'on veut maintenir un salaire minimum élevé, une condition nécessaire est que les personnes les moins diplômées soient peu nombreuses *ou* très compétentes et bien formées. Malheureusement, la France a cette spécificité dont nous ne pouvons être fiers : elle abandonne les jeunes qui sont en échec scolaire (le rapport PISA de 2012 a d'ailleurs signalé que les inégalités se creusaient dans notre pays entre les « bons » et les « mauvais » élèves).

En conclusion, l'augmentation du coût du travail a des effets importants sur l'emploi : les économistes disent que l'élasticité de la demande de travail peu qualifié au coût du travail est forte, négative de l'ordre de 1,5. En clair, cela signifie qu'une hausse du coût de 1 % induit des pertes d'emplois de 1,5 % parmi les personnes directement touchées par la hausse. Cette élasticité est encore plus forte pour les jeunes. L'emploi réagit donc comme cela est décrit dans le chapitre « demande de travail » des manuels d'économie les plus traditionnels.

La réduction du temps de travail ne crée pas d'emplois

Penser créer de l'emploi en partageant le travail, de manière centralisée et autoritaire ; imaginer que toutes les entreprises, au-delà d'une certaine taille, doivent se conformer au modèle imaginé par le politique, voici une tentation très française. Tentation partagée par le personnel politique, à droite comme à gauche, et par une bonne part des citoyens qui aiment les solutions simples et cartésiennes. Couper le travail en petits bouts et le distribuer généreusement à ceux qui en manquent peut, en effet, séduire une population épuisée par trente ans de chômage endémique. Tout comme il est populaire et fréquent d'émettre l'idée d'inciter les plus « anciens » à « laisser la place » aux plus jeunes grâce aux préretraites, aux contrats de génération et autres mécanismes bienveillants.

Mais que sait-on des conditions de succès de telles stratégies ? Comment juger des résultats de ces politiques lorsqu'elles ont été mises en œuvre en France comme à l'étranger ? Pour répondre, reprenons les travaux récents de chercheurs, de tous bords politiques, publiés dans les revues internationales.

Tout d'abord, la théorie économique donne des éléments sur les conditions de succès des politiques de réduction du temps de travail. Partager le

temps de travail repose sur une règle de trois : pour un niveau donné de production, diminuer le temps de travail augmenterait, dit-on, le nombre d'emplois. La justification peut se concevoir dans le cadre d'un modèle keynésien où les entreprises déterminent l'emploi en fonction de la demande agrégée mais, dans ce type de modèle, les déterminants de long terme de cette demande sont la productivité et le coût du travail. Dans ce cadre, les réductions du temps de travail ne favorisent l'emploi de long terme que si la productivité s'améliore et si les coûts du travail diminuent. Plus généralement, les modèles démontrent que diminuer le temps de travail ne peut accroître l'emploi s'il y a compensation intégrale du salaire. Il faudrait donc diminuer le salaire pour observer un effet sur l'emploi. L'ampleur de la diminution dépend essentiellement des gains de productivité horaire du travail et des gains induits par la réduction du temps de travail (en raison d'une diminution de la fatigue, par exemple).

Les travaux empiriques pour la France et quelques pays européens⁴² démontrent tous qu'une politique à la française de réduction du temps de travail :

- a. ne marche pas et détruit en fait de l'emploi, sauf dans des cas très particuliers et peu réalistes ;
- b. n'a jamais, au grand jamais, été mise en œuvre dans un autre pays, à la fois car les institutions locales conditionnent la manière de réduire le temps de travail et, aussi, parce qu'aucun acteur – syndicat ou gouvernement – européen n'a envisagé d'adopter la stratégie *française* ; les syndicats suédois ou allemands refusant explicitement une politique qui diminuerait la productivité.

Bis repetita placent...

Après-guerre, la première expérience de réduction du temps de travail, le passage de 40 à 39 heures, eut lieu après l'élection de François Mitterrand. Lancée en 1981, elle devient effective en février 1982. Le gouvernement recommandait que le salaire mensuel reste inchangé après le passage sans qu'aucune obligation n'ait été édictée, sauf pour les salariés au salaire minimum.

L'analyse de cet épisode démontre que *les salariés ayant perdu leur emploi au cours de cette période l'ont perdu à cause de cette hausse due aux 39 heures*⁴³. De plus, les salariés payés au SMIC furent beaucoup plus touchés que les autres car leur coût avait plus augmenté encore. Une nouvelle fois, répétons que la demande de travail est sensible aux coûts.

Cela n'a nullement découragé les politiques de continuer à chercher des solutions du même type au problème du chômage.

Anticipant peut-être les immenses difficultés qu'il y aurait à passer de 39 à 35 heures, les gouvernements successifs – de droite comme de gauche, car la croyance au miracle a commencé dès les lois de Robien en 1996 – mirent en place des textes dont le caractère contraignant ne fut pleinement visible qu'en 2005, après que toutes les entreprises, y compris les plus petites, ont été obligées de se conformer aux 35 heures et de payer un salaire minimum aligné par François Fillon sur le niveau le plus élevé parmi les choix possibles.

Revenons sur les glissements progressifs des lois nous conduisant aux 35 heures. Les deux premiers ensembles de lois, dites « de Robien » (juin 1996) et « Aubry I » (janvier 1998) cherchaient à mettre en place les 35 heures à l'aide de mécanismes *incitatifs*. La loi Aubry II (janvier 2000), *imposait* les 35 heures à tout établissement de plus de 20 salariés. Tout ceci à l'aide de subventions massives pour « favoriser » le passage au nouvel horaire. Ainsi, la loi Aubry I incitait les entreprises à diminuer leurs horaires d'au moins 10 % tout en créant au moins 6 % d'emplois nouveaux (10 % selon la loi de Robien) en versant d'importantes subventions (dites *offensives*). Il existait aussi un volet *défensif* en cas de plan social. Les subventions étaient faites d'exemptions de cotisations salariales employeurs pendant cinq ans.

La loi Aubry II ajouta deux nouvelles subventions (4 000 francs par an et par employé passé aux 35 heures, incitations dites « structurelles ») et des baisses de cotisations salariales pour les travailleurs à bas et « moyen » salaires (de 17 500 francs pour le salaire minimum à 0 franc pour les salaires de 1,8 SMIC et au-delà). Une fois les subventions temporaires épuisées, toutes les entreprises étaient exonérées d'une partie des cotisations salariales selon le schéma que l'on vient de décrire.

À chaque fois, pour chaque loi, il est institué une garantie mensuelle de rémunération (GMR) pour préserver le salaire mensuel des salariés passés au nouvel horaire. Lors de chaque modification législative, les GMR induisent un nouveau salaire minimum applicable aux entreprises passées à 35 heures. Au début des années 2000, les multiples SMIC en vigueur signalaient les situations diverses des entreprises au regard des lois sur la réduction du temps de travail.

Une situation intenable car ces différents salaires minimums étaient une source d'inégalités importantes au sein même des entreprises. Ils

convergent vers un SMIC unique calé sur le niveau le plus élevé en 2005, grâce aux lois Fillon. Les entreprises reçurent à partir de cette date des exemptions de cotisations sociales calculées sur la position du salarié par rapport au salaire minimum ; un taux nul survenant pour tout salaire supérieur ou égal à 1,7 salaire minimum. Les heures supplémentaires devenaient simultanément moins coûteuses. Le choc salarial le plus important fut concentré d'une part sur les entreprises de moins de 20 salariés et d'autre part celles qui n'étaient pas encore passées aux 35 heures. Leurs coûts salariaux augmentèrent de plus de 10 %.

Quel fut l'impact de la réduction du temps de travail sur la productivité ? Entre 1982 et 2004, la croissance de la productivité n'a cessé de ralentir⁴⁴. La productivité augmentait d'environ 2 % par an entre 1982 et 1992, un rythme réduit à 0,7 % entre 1993 et 2002. On peut directement relier cette baisse à l'épisode des 35 heures⁴⁵. Alors que de 1997 à 2000 la productivité a augmenté d'environ 4 % (1,3 % par an), de 2000 à 2003 la croissance annuelle ne fut que de 0,2 % à 0,3 %.

Cette très faible croissance de la productivité est essentiellement due aux effets du passage aux 35 heures⁴⁶. Tout d'abord, les entreprises restées jusque-là à 39 heures ont connu des difficultés. C'étaient principalement des entreprises peu productives. Ces firmes, notamment des PME, ont été frappées de plein fouet par le choc de coûts induits par le passage aux 35 heures. Simultanément, elles ont été « remplacées » par d'autres entreprises aussi peu productives qu'elles : celles passées aux 35 heures au début de la période, dite « Aubry I », qui ont donc le plus bénéficié des avantages mis en place par la loi... Ce phénomène de remplacement d'entreprises peu productives par d'autres peu productives – et non par des entreprises modernes, très productives – explique le peu de croissance de la productivité.

Une autre étude montre les effets du passage aux 35 heures, cette fois sur les rythmes et les conditions de travail des salariés, en particulier les ouvriers et les employés⁴⁷. De fait, les rythmes se sont accélérés et les conditions de travail se sont dégradées à cause du passage aux 35 heures. Ainsi, les bénéficiaires des 35 heures n'ont nullement été les ouvriers et les employés, mais bien plutôt les cadres qui ont pu bénéficier de congés supplémentaires, grâce aux fameuses RTT, alors que leur rythme de travail était essentiellement inchangé.

Adoptant une autre stratégie tout à fait originale, Chemin et Wasmer réexaminent les effets du passage aux 35 heures⁴⁸. L'Alsace et la Moselle,

bénéficiant d'un statut particulier lié à leur appartenance à l'Allemagne de 1870 à 1918, avaient conservé deux jours de vacances non reconnus dans le reste de la France. Au moment du passage aux 35 heures, les entreprises locales décidèrent d'intégrer ces deux jours au sein des jours « perdus » en raison du passage. Ainsi, la diminution du temps de travail fut moindre (d'environ 10 %) pour ces entreprises que pour des entreprises similaires situées ailleurs en France. Chemin et Wasmer démontrent que l'effet sur l'emploi ne fut pas différent de celui observé dans le reste de la France. Alors que les années entourant l'an 2000 furent une période de croissance importante de l'emploi, ils en concluent que l'effet *pur* du passage aux 35 heures, *c'est-à-dire sans changement du coût du travail*, ne peut nullement être responsable de cette croissance. D'autres explications doivent être fournies. En premier lieu, les baisses de cotisations employeurs ayant accompagné la mise en place de la réforme ont été centrales dans l'évolution de l'emploi, on l'a dit plus haut.

Les promoteurs de la loi voulaient-ils aboutir à ce résultat ? Ces apprentis sorciers ont imposé un changement désiré par peu, voire très peu d'entreprises. Est-ce surprenant dès lors que l'analyse démontre que ce changement s'est traduit essentiellement par la disparition d'entreprises ?

À ce stade, il convient de rappeler que les « dépenses palliatives », induites par le haut niveau du SMIC et les 35 heures qui ont augmenté le coût du travail pour les personnes à faible productivité, se montent à plus de 20 milliards d'euros en 2013.

Simultanément, chaque année, 15 % des jeunes sortant du système scolaire le quittent sans aucun diplôme. En clair, environ 125 000 jeunes sont dans ce cas. C'est trop, beaucoup trop. Normalement, face à cette offre de travail abondante, les salaires devraient baisser pour absorber cet excédent. Impossible ! Le salaire minimum l'empêche. Le résultat est alors simple à comprendre : le chômage. Si l'on veut maintenir un salaire minimum élevé, il faut aussi que les personnes les moins diplômées soient peu nombreuses *ou* très compétentes et bien formées.

Toutes les études présentées ici – et des dizaines d'autres existent sur le même thème – montrent que l'emploi est très sensible au coût du travail dès qu'il s'agit de salariés peu qualifiés dont la rémunération est proche du salaire minimum. Ainsi, il existe bien une *demande de travail*. Malheureusement, dans ce contexte, les effets pervers d'un coût élevé du travail sont amplifiés par un système d'institutions et de dispositifs particulièrement mal conçus.

Un système institutionnel défaillant

Les salaires et les cotisations salariales ne sont pas les seuls éléments composant le coût du travail. Les coûts d'embauche et de séparation, en particulier les coûts de licenciements sont aussi pris en compte par les entreprises dans leurs décisions de création ou de destruction d'emplois. L'analyse des données dans le cas français prouve amplement que les contrats à durée déterminée (CDD) ont acquis un rôle central, non seulement à cause des coûts de licenciement liés aux indemnités, mais aussi en raison des coûts induits par les incertitudes juridiques du processus lui-même (pour les salariés, comme pour les entreprises, d'ailleurs).

La marée montante des contrats courts

La dualité des contrats – CDI contre CDD – est particulièrement visible si l'on examine les déclarations uniques d'embauches (DUE) : depuis 1996, tout employeur sur le point de recruter une personne, *que ce soit pour une journée ou pour la vie*, doit remplir cette DUE ; ceci dans les entreprises d'intérim comme dans tout autre secteur. L'examen de ces DUE ne peut que choquer toute personne peu au fait des mécanismes du marché du travail, et même ceux qui croient les connaître.

Prenons comme exemple le début de l'année 2012. Au cours du premier trimestre, les entreprises *hors intérim*, ont déclaré plus de 5 millions d'embauches, les *deux tiers en CDD de moins d'un mois*. Sur le tiers restant, un peu moins de la moitié concernaient des CDI. Mais ne pas inclure les entreprises d'intérim donne une vue biaisée de la situation. Car au cours de ce premier trimestre 2012, les entreprises d'intérim ont conclu environ 4 millions de contrats, tous en CDD et la plupart de moins d'un mois.

Sur une année entière, les chiffres sont encore plus explicites. En *excluant* l'intérim, alors que la conjoncture reste médiocre, il y a environ 20 millions d'embauches par an. Or, rappelons-le, l'économie française compte 18 millions d'emplois... Cela signifie que l'économie française crée chaque année autant, voire plus d'emplois qu'elle n'en a en stock... Mais elle en détruit environ autant (le lecteur avisé notera que les intermittents du spectacle n'ont pas été inclus dans ces chiffres).

Les fins de CDD sont responsables d'environ 70 % des sorties *par trimestre*. Et encore ! Les données utilisées pour ces calculs tendent à

sous-estimer ce taux en prenant mal en compte les CDD de moins d'un mois. De plus, ce taux explose quand la crise s'approfondit. Simultanément, les démissions de CDI sont environ quatre fois moins importantes en moyenne. En outre, ces démissions décroissent fortement au plus fort des difficultés économiques. Et si l'on prenait en compte les CDD de moins d'un mois, alors les fins de CDD représenteraient environ 90 % des raisons des départs.

Les licenciements économiques, un épiphénomène statistique, une révélation de l'insécurité professionnelle

Les autres causes, bien moins fréquentes, sont responsables au total de moins de 10 % des départs : fin de période d'essai (environ 3 % des départs), licenciements autres qu'économiques, y compris ceux pour faute (4 %), retraites (2 %). Quant aux licenciements pour raisons économiques, y compris les plans sociaux de type PSE, qui sont le centre d'attention des hommes politiques et des médias locaux ou nationaux, ils ne représentent que 1 % des départs ! Autant dire que ces licenciements économiques « n'existent pas » du point de vue de la statistique, même s'ils peuvent émouvoir ou choquer nos envies de permanence. Il est vrai que les salariés perdant leur emploi après un licenciement économique rejoignent le plus souvent le chômage et y restent longtemps, ce qui est hélas une autre spécificité française. Le vrai scandale – contrairement à ce que répètent politiques, syndicalistes et journalistes – n'est donc pas le licenciement économique mais bien la quasi-résignation collective face au peu d'efficacité d'un système qui n'aide pas comme il le faudrait le salarié menacé par un licenciement, *avant comme après* la perte d'emploi. L'autre scandale est bien le silence assourdissant autour des dizaines de milliers de salariés qui perdent leur emploi chaque jour : non pas ceux qui ont été licenciés pour raisons économiques, mais ceux dont le CDD n'a pas été renouvelé.

Le lecteur aura remarqué que les ruptures conventionnelles – un dispositif mis en place en août 2008 – n'apparaissent pas dans cette description. Environ 75 000 ruptures conventionnelles furent autorisées au cours du premier trimestre 2012 (soit près de 95 % des demandes). Elles sont en fait incluses dans les licenciements autres qu'économiques. On compte environ chaque mois 25 000 ruptures conventionnelles, contre 16 000 licenciements économiques. Créées au départ – sur une suggestion de Michel de Virville, ancien directeur des ressources humaines de Renault – comme un remède au dualisme à la française, ces ruptures

conventionnelles n'ont en rien réglé ce problème CDI/CDD, mais elles sont devenues un outil utile aux DRH pour sécuriser certains départs de cadres et de personnels proches de la retraite.

En effet, le système français, inégalitaire dans la protection qu'il offre aux salariés, a en partie pour conséquence le dysfonctionnement que l'on vient de décrire. Le nombre incroyable de types de contrats, les exceptions pour « contrats d'usage » dans de nombreux secteurs, les intérimaires, les intermittents, les règles de licenciement, les prud'hommes et leur lenteur... tout cela conduit les entreprises à une trop grande prudence : elles tentent d'éviter l'embauche à durée indéterminée. Et, comme la littérature récente le montre à l'envi, cette tendance qui privilégie les contrats courts ne fait que s'aggraver au cours de ces quinze dernières années, y compris avant la crise de 2007⁴⁹.

Ne nous trompons pas : le chômage est un drame. La santé en souffre, sans parler des suicides qu'il provoque, des divorces qu'il cause⁵⁰. Il est donc d'autant plus choquant de ne pas tout faire pour lutter contre ce fléau.

2. Et si le travail était vraiment un marché ?

Quand le salaire s'ajuste à l'offre et à la demande

Emploi et salaire sont liés. La courbe de demande de travail permet de mesurer comment la demande des entreprises réagit à une hausse du coût du travail. Nous l'avons vu, l'élasticité est fortement négative pour les salariés situés dans le bas de la distribution des salaires. Maintenant, voyons ce qui se passe pour les salariés mieux formés. Nous savons que, suite au mot d'ordre « 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat » lancé par Jean-Pierre Chevènement, nous avons assisté dans les années 1990 à une très forte hausse du nombre de jeunes sortants du système en possession d'un diplôme d'études supérieures. Il s'agit là d'un choc d'offre massif, dont les conséquences sont très claires : les rendements d'un diplôme du supérieur, en particulier une licence universitaire, devraient diminuer. La courbe d'offre de travail liant positivement salaire et emploi (lorsque le salaire augmente, plus de personnes se présentent sur le marché du travail) s'est déplacée « vers le haut » : pour un même salaire correspondant à un emploi diplômé, plus de personnes sont disponibles. L'analyse théorique comme les données empiriques le confirment : nous constatons bien une baisse du salaire d'équilibre⁵¹. Quand il y a plus de personnes formées pour un poste, le salaire baisse. C'est là, soulignons-le, une manifestation de plus de l'existence d'une *demande de travail* et d'une *offre de travail* qui toutes deux influent sur les salaires *de marché*. De nombreux autres travaux internationaux démontrent que l'offre de travail interagit avec la demande de travail pour « déterminer » le niveau du salaire.

L'offre de travail de personnes diplômées joue donc sur le salaire de ces diplômés, on vient de le voir. Mais peut-on en dire autant sur les personnes moins formées ? Et plus généralement, comment réagit l'offre de travail à des chocs de court terme ?

Des travaux descriptifs sur la France des années 1970 relatent le paradoxe suivant : une usine s'ouvre en zone rurale. Le maire ayant attiré l'usine souhaite faire diminuer le taux de chômage de sa ville. Pourtant, une fois l'usine ouverte, on constate que le taux de chômage a augmenté ! Notre modèle qui confronte offre et demande de travail permet de comprendre ce qui s'est passé. L'ouverture d'une usine dans la ville diminue les coûts

associés à l'exercice d'un emploi, par exemple, les coûts de transport, de recherche, voire de garde des enfants si la commune a mis en place des garderies. Elle constitue un choc positif d'offre de travail. Ainsi, plus de personnes – dans la France rurale des années 1970, essentiellement des femmes sans diplôme – se déclareront prêtes à travailler. Elles postuleront aux emplois proposés par l'usine nouvelle. L'élasticité de l'offre de travail est donc *positive et forte* dans le bas de la distribution des salaires (il s'agissait à l'époque d'emplois rémunérés autour du SMIC, dans des usines semblables à celles de Moulinex). Cette offre de travail supplémentaire et inattendue, qui pousse plus de personnes à chercher un emploi, a pour conséquence une augmentation du chômage, malgré la création d'une usine... Bien sûr, cela est arrivé parce qu'il existait à l'époque « une armée de réserve » de personnes qui ne travaillaient pas. De fait, le taux d'emploi des femmes françaises de 25 à 54 ans a augmenté depuis ces années et dépasse même aujourd'hui le taux observé aux États-Unis. Et cela, parce qu'entre autres raisons des emplois peu qualifiés ont été créés à cette époque et ont attiré préférentiellement des femmes qui ne travaillaient pas.

Mais que peut-on dire de l'élasticité de l'offre de travail des personnes plus qualifiées, plus diplômées ? Ou même peu diplômées mais pour lesquelles il n'existe pas d'armée de réserve ?

Une expérience « naturelle » au Chili permet de répondre⁵². Dans ce pays, jusqu'en 1980, les cotisations patronales sur les salaires se montaient à environ 30 % du salaire de base. En mai 1981, le gouvernement décide de privatiser une grande partie de la Sécurité sociale (invalidité et vieillesse) et transfère le financement des autres programmes sociaux sur le budget de l'État. En conséquence, les contributions patronales diminuèrent, de 30 % à 8,5 % du salaire, en 1982 dans les industries manufacturières (la baisse variait de secteur à secteur). Or que s'est-il passé ? Il n'y eut *aucun* effet sur l'emploi... mais il y eut un effet sur le *salaire net* qui augmenta pour exactement compenser la baisse de cotisations. Ainsi, les employeurs payèrent un salaire plus élevé correspondant au *même coût du travail* qu'avant la réforme. Autrement dit, l'élasticité de l'offre de travail était nulle, ce qui arrive souvent lorsqu'il n'existe pas de personnes inactives qui le soient involontairement, or c'est presque toujours le cas pour les mieux formés. Des travaux menés en 2000 sur l'État de Washington (où se trouve la ville de Seattle, côte ouest des USA) confirment cet effet : après une hausse des cotisations salariales, les salaires nets baissèrent. D'autres calculs montrent que toute tentative de créer de l'emploi en baissant les

coûts du travail des mieux formés se traduit par une hausse de leur salaire net, annulant la baisse du coût parce que l'élasticité de l'offre de travail des personnes diplômées est nulle à court et moyen terme⁵³.

La véritable dynamique du marché du travail

L'influence déterminante des caractéristiques propres de l'entreprise

Comment se créent et se détruisent les emplois lorsque la politique ne s'en mêle pas ? Pour comprendre le fonctionnement du marché du travail, les liens entre son fonctionnement et la création de richesse, la croissance de la productivité, et pour finir – c'est ce qui nous intéresse – la croissance de l'emploi, il est *essentiel* d'être informé de la révolution copernicienne qui a affecté notre compréhension des mécanismes qui prévalent sur ce marché.

Cette révolution a été « lancée » par les travaux de Steven Davis et John Haltiwanger dans les années 1990⁵⁴. Utilisant des données permettant de suivre au cours du temps des entreprises (américaines, en l'occurrence), ils examinèrent la création et la destruction d'emplois non seulement au niveau national ou sectoriel, mais aussi entreprise par entreprise.

Ces travaux partent d'un constat déroutant de simplicité mais puissant si l'on examine empiriquement ses conséquences. Lorsque l'emploi agrégé d'une économie croît de 5 %, plusieurs situations sont possibles :

- l'emploi croît dans toutes les entreprises d'environ 5 % ;
- l'emploi croît dans tous les secteurs d'environ 5 % ;
- l'emploi croît dans certains secteurs, et décroît dans d'autres. Au sein de chaque secteur, toutes les entreprises évoluent au même rythme ;
- l'emploi croît dans certains secteurs, décroît dans d'autres ou est stable. Mais au sein de chaque secteur, la croissance des emplois dans les entreprises est (relativement) indépendante de la croissance du secteur : de nombreuses entreprises perdent des emplois ou disparaissent au sein de secteurs en croissance (pensons au secteur des services informatiques) et, inversement, de nombreuses entreprises créent des emplois au sein de secteurs qui s'effondrent (pensons à l'habillement au cours des années 1980 ou 1990).

L'analyse statistique, menée par nos auteurs à partir du recensement des établissements manufacturiers américains, démontre que :

- le taux de création individuel d'une entreprise ou d'un

établissement⁵⁵, ou le taux de destruction individuel d'une entreprise ou d'un établissement⁵⁶ sont essentiellement *indépendants* :

- du secteur industriel auquel appartient l'entreprise,
- de l'âge de l'entreprise ou de sa taille,
- de la région d'implantation,

et ils sont d'une magnitude très importante lorsqu'on les compare aux taux de croissance du secteur lui-même. Par exemple, un secteur, qui est en croissance de 1 %, peut avoir en son sein un taux de création de 9 % et un taux de destruction de 8 %. Inversement, un secteur dont l'emploi décroît de 2 % peut posséder un taux de création de 7 % et un taux de destruction de 9 %.

Disons-le autrement : connaître les caractéristiques classiques d'une entreprise – son secteur, sa taille, son âge – ne permet pas de prévoir son succès ou son échec. De fait, ces travaux démontrent l'importance cruciale de la *productivité* de l'entreprise comme facteur de réussite... Ils sont confirmés par ceux effectués par de nombreux autres chercheurs, aux États-Unis comme en France ou dans d'autres pays développés. Le taux de réallocation d'une économie, mesuré comme la somme du taux de création et du taux de destruction d'emploi, est donc bien plus important que le taux de croissance de l'emploi. La conséquence de ce constat est essentielle. *Dans une économie où le taux de réallocation est beaucoup plus fort que le taux de croissance de l'emploi*⁵⁷, la mobilité des travailleurs et des postes entre entreprises devient *centrale*. Ainsi, lorsqu'une entreprise a un taux de création de 5 %, elle a dû attirer au moins 5 % de nouveaux salariés. De même, lorsqu'une autre entreprise a un taux de destruction de 5 %, cela signifie que 5 % de ses salariés au moins ont dû partir, par démissions ou licenciements. Ainsi, dans une économie stable où l'emploi agrégé ne change pas mais dans laquelle le taux de réallocation est comme dans l'exemple précédent de 10 %, cela veut dire que 10 % des salariés au moins doivent *changer* d'entreprise. Notons ici que la durée sur laquelle ces taux sont calculés est importante pour le raisonnement. Selon qu'il s'agisse de calculs faits jour par jour ou bien sur des périodes de cinq ans, les réalités que ces chiffres recouvrent sont tout à fait différentes. Les ordres de grandeur utilisés dans les exemples correspondent en réalité à des évolutions annuelles.

Un mécanisme permanent de création-destruction

Maintenant voyons quel lien existe entre taux de création ou de destruction – les flux d'emplois, donc – et les entrées et sorties de salariés pour créer

ou détruire ces emplois ? On sait que, pour de nombreuses raisons, lorsqu'un poste est créé, il n'est pas pourvu instantanément ; les entreprises se plaignent presque constamment de leurs difficultés à recruter.

Plaçons-nous dans l'hypothèse où une personne a été embauchée pour pourvoir un poste. Plus des deux tiers des embauches, voire plus des trois quarts en 2014, se font en CDD. Le plus souvent, l'entreprise utilise le CDD comme période d'essai. Et en France, environ 1 CDD sur 2 est transformé par l'employeur en CDI⁵⁸. Ce calcul, mené pour le début des années 1990, est complexe à effectuer, et il n'a pas été refait pour les années de crise, mais tout laisse à penser qu'aujourd'hui la part des CDD transformés en CDI est inférieure à un tiers. Les résultats démontrent qu'une entreprise qui fait croître son emploi d'une unité (entre deux années) le fait après avoir embauché, en moyenne, 3 salariés (la plupart du temps en CDD) et elle a vu partir, toujours en moyenne, 2 salariés. De manière symétrique, une entreprise qui perd 1 emploi entre deux années a recruté environ 2 salariés et en a vu partir 3 (qu'il s'agisse de fins de CDD, de licenciements, de démissions, voire de retraites ou préretraites).

Les travaux récents effectués sur des données américaines donnent une vision assez similaire des processus d'embauche alors que la distinction entre le CDD et le CDI n'existe pas aux USA⁵⁹. Les chiffres montrent aussi que plus de 10 % des emplois voient leurs titulaires changer chaque trimestre : nous sommes bien loin de la vision statique et éternelle de l'entreprise souvent véhiculée dans la presse. Si 10 % des 18 millions d'emplois sont « créés » chaque trimestre, simultanément, 10 % des 18 millions d'emplois sont « détruits » dans la même période. Autrement dit, 600 000 emplois chaque mois, ou encore 20 000 emplois chaque jour⁶⁰.

L'économie française crée donc et détruit simultanément un nombre incroyablement élevé d'emplois chaque jour, en phase de croissance *comme* en période de crise. Ce n'est pas un cas unique. Qu'elle soit très « libérale » ou au contraire très « protectrice », toute économie moderne fait de même. Cela est vrai en Allemagne comme dans les pays scandinaves. Toutefois, la charge imposée par cette mobilité, qui est parfois volontaire, parfois forcée, est mieux répartie entre les différentes catégories de salariés en Allemagne ou dans le nord de l'Europe que dans notre pays. Nous verrons dans la suite comment ces pays (où le chômage n'est pas un problème structurel comme en France) parviennent à associer

création de richesses, création ou croissance d'entreprises productives, destruction ou décroissance d'entreprises peu productives, mobilité des salariés allant d'entreprises peu innovantes et sans perspective de croissance (car il s'agit des mêmes) *vers* des entreprises innovantes, productives, dont la croissance est possible voire probable.

Dans la compétition économique, rien n'est assuré. Qu'un maire ou qu'un responsable politique, même le mieux intentionné, ne soit pas capable de choisir à coup sûr les gagnants de la « compétition économique », cela semble aller de soi. Il faut pourtant le démontrer⁶¹. Et montrer plus généralement qu'il est quasi impossible d'anticiper la réussite ou l'échec d'une entreprise, réussite ou échec mesuré par l'évolution de l'emploi⁶². Les économistes distinguent des chocs macroéconomiques, sectoriels, régionaux... et finalement des chocs « idiosyncratiques » qui désignent tout ce qui affecte une entreprise et une seule. Ainsi, l'emploi évolue essentiellement au fil de chocs idiosyncratiques (évolution annuelle comme évolution sur plus longue période, aux États-Unis, en France comme dans tous les pays analysés qui sont très nombreux maintenant). Ainsi, au sein d'un même secteur, d'une même région... des entreprises croissent, d'autres décroissent⁶³.

Dès lors, si les chocs sont « idiosyncratiques », les différents moments de la vie d'une entreprise comptent tous dans son évolution. Et le premier d'entre eux, la naissance. Toutes les études démontrent que les nouvelles entreprises jouent un rôle majeur dans la croissance de l'emploi (le taux de création). Ainsi, environ 35 % du taux de création leur est dû⁶⁴. Bien sûr, ces entreprises ne représentent qu'une faible part de l'emploi (inférieure à 5 %) mais une grande part, on vient de le dire, des nouveaux emplois. Simultanément, les nouvelles entreprises meurent très vite⁶⁵. De fait, les destructions d'entreprises représentent environ 35 % des destructions d'emplois en France, et on peut observer le rôle central joué par l'âge de l'entreprise dans ce processus : les entreprises d'un an d'âge créent 15 % de l'emploi mais en détruisent 12 %⁶⁶. Celles âgées de deux ans créent 7 % de l'emploi et en détruisent 11 %... Plus généralement, à presque tout âge, les destructions dominent les créations. En outre, à tous les âges, les entreprises américaines sont susceptibles de créer comme de détruire de l'emploi. La survie ne dit pas tout... loin de là ! Et, comme en France, comme on va le voir, un faible nombre d'entreprises est responsable des créations d'emploi.

Entre 1993 et 2003, « l'emploi salarié dans le secteur privé est passé de

11,9 millions de salariés à 14,3 millions, soit une création nette de 2,4 millions d'emplois⁶⁷. Cette création nette résulte :

1. D'un solde positif, à hauteur de 1,1 million d'emplois, des créations d'entreprises (emplois en 2003 des entreprises créées après 1993) sur les destructions (emplois en 1993 des entreprises disparues depuis).
2. D'un solde négatif de 200 000 emplois entre d'une part les gains des entreprises qui ont 0 salarié en 1993 et d'autre part les pertes des entreprises qui ont 0 salarié en 2003 ;
2. D'un gain de 1,5 million d'emplois chez les entreprises *pérennes* ayant des salariés à la fois en 1993 et en 2003. Parmi ces dernières, les entreprises qui ont gagné des emplois en ont gagné 2,8 millions ».

Au sein des entreprises pérennes créant de l'emploi, l'emploi croît significativement dans un nombre très limité d'entre elles : 5 % de celles-ci sont responsables de 50 % des créations d'emplois : 1,4 million sur les 2,8 millions mentionnés plus haut. Ainsi, un nombre limité d'entreprises crée vraiment des emplois durables. Autre point intéressant : ces créations d'emplois sont concentrées sur une courte période de temps et ne sont pas étalées sur plusieurs années. Les « gazelles », le nom est parlant, en sont des incarnations.

Les destructions d'emplois aussi sont utiles à la croissance

Le rôle essentiel de la productivité

Une question légitime à ce stade : qu'est ce qui peut expliquer cette variabilité extrême, presque inimaginable, des succès tels que mesurés par la création et la destruction d'emplois, voire la survie, des entreprises, qu'elles soient françaises, américaines, danoises ?

Les économistes ont un concept, parfois difficile à mesurer avec précision qui permet de répondre à cette question : la *productivité*. Ainsi, chaque entreprise à sa naissance est « dotée » d'un certain niveau de productivité. Certaines entreprises, parce qu'elles ont de bons produits, un chef d'entreprise expérimenté, des ingénieurs de talent, seront fortement productives ; d'autres, positionnées sur un mauvais créneau, dirigées par un entrepreneur mal formé, seront peu productives. Bien évidemment, les chocs idiosyncratiques – spécifiques à l'entreprise et comme on l'a expliqué indépendants de son secteur et de sa localisation – affecteront chacune de ces nouvelles firmes. Positifs, ils conduiront l'entreprise à

s'étendre, embaucher... Négatifs, ces chocs forceront l'entreprise à replier ses ailes, voire fermer. Ce processus va éliminer au fur et à mesure les entreprises les moins productives, surtout au début de leur vie. Une entreprise peu productive peut bien sûr bénéficier de bonnes années, de coups de chance. Mais elle risque fort de rester peu productive malgré ces coups de pouce du destin ; c'est en tout cas ce que l'on constate dans les données d'entreprises analysées depuis les années 1990.

La sélection se fait donc par le bas. Les entreprises qui ferment sont très peu productives⁶⁸. Les firmes dont la productivité initiale était faible sont rares à devenir productives cinq ou dix ans plus tard. De manière similaire, mais plus tard dans le cycle de vie de l'entreprise, les entreprises dont les produits sont devenus obsolètes, l'organisation défectueuse, dont les salariés sont peu ou mal formés... et donc peu productives relativement à leurs concurrents, ont le plus grand mal à se réformer et à redevenir ce qu'elles avaient pu être au début de leur vie. La probabilité qu'elles disparaissent est forte, malgré leur taille ou leur âge.

En général, parce qu'il existe de nombreuses entreprises de petite taille qui sont peu productives mais qui sont encore en activité, la corrélation instantanée entre taille de l'entreprise et productivité est fortement positive⁶⁹. De plus, dans la même source, Haltiwanger fait état de l'évolution de cette corrélation : très fortement positive pour les pays de l'Est après leur libéralisation ; positive pour les autres pays, *mais nulle pour la France...* Ce dernier résultat est un très mauvais signal qui semble dire que le stock de grandes entreprises françaises ne devient pas plus productif avec le temps, peut-être parce que ces grandes entreprises sont protégées, peut-être aussi parce que les entreprises les plus productives, souvent les plus jeunes et petites, n'arrivent pas à croître pour intégrer le stock des grandes entreprises.

Toutefois, nous disposons de chiffres très clairs sur la situation française, de ce point de vue structurellement similaire à celle des autres pays développés⁷⁰. En comparant dans quatre secteurs (industrie, services, construction, commerce) les entreprises du quartile le moins productif aux entreprises du quartile le plus productif (on classe les entreprises en fonction de leur productivité, on prend le quart le moins bien classé, et le quart le mieux classé), on trouve que les entreprises les plus productives créent simultanément plus d'emplois et en détruisent moins. Si l'on compare maintenant les entreprises classées par quartile de productivité (valeur ajoutée par tête, au sein du secteur) et ces mêmes entreprises cinq

ans plus tard, on voit que les entreprises les plus productives en début de période sont à cette même date plus grandes, plus intenses en capital, elles importent et exportent plus et plus souvent (importations et exportations rapportées aux ventes). Et cinq ans plus tard, les entreprises les plus productives au début de la période sont aussi celles dont l'emploi et le capital ont le plus augmenté.

Bien sûr, la productivité des entreprises ne reste pas fixée au cours des années. Plus généralement, les progrès d'une économie sont déterminés par la croissance de sa productivité. C'est pourquoi il faut se demander d'où provient cette croissance de la productivité. Et les résultats sont en totale cohérence avec ce que nous venons de décrire, c'est-à-dire qu'ils relient croissance agrégée d'une économie et croissance de la productivité individuelle des entreprises. En effet, la croissance de la productivité agrégée d'une économie peut se décomposer (approximativement) en trois éléments : la croissance de la productivité au sein des entreprises pérennes (composante « intra ») et deux éléments qui ont trait à la réallocation des facteurs de production entre entreprises pérennes (composante « inter ») et entre entreprises qui sont créées ou qui disparaissent (effet net de l'entrée).

Pour comprendre ces concepts, il faut imaginer deux situations. Dans la première, une entreprise innove, organise mieux sa production et devient plus productive sans nécessairement changer son capital ou son emploi. Sa productivité croîtra. Cette croissance sera attribuée à « l'intra ». À l'inverse, imaginons deux entreprises dans un même secteur, l'une très productive, l'autre très peu. Initialement, la part de marché de ces deux entreprises était identique. L'année suivante, l'entreprise la plus productive gagne des parts de marché et produit deux fois plus que l'entreprise la moins productive. La croissance de la productivité liée à cet effet de composition sera attribuée à la composante « inter ». Ainsi, la composante intra est souvent associée au progrès technique alors que le processus de réallocation (de l'emploi et de la valeur ajoutée) refléterait plutôt l'évolution du marché (réallocation de facteurs entre entreprises).

L'effet « intra » dépend des changements dans la quantité et la qualité des facteurs de production et de l'intensité avec laquelle ils sont utilisés dans le processus productif. À court terme, c'est l'intensité qui varie pour faire évoluer la productivité. L'effet « inter » reflète les gains de productivité des entreprises en place qui gagnent des parts de marché dans leur secteur mais aussi par l'évolution de la demande qui fluctue d'un secteur à l'autre.

Finalement, l'effet net des créations et disparitions d'entreprises représente

la contribution des nouvelles entreprises à la croissance de la productivité relativement aux sorties d'entreprises. L'effet peut être positif ou négatif selon la productivité des entreprises qui meurent et qui naissent. La question empirique est donc de déterminer si ces entreprises ont une productivité inférieure ou supérieure à la moyenne⁷¹.

Encore une fois, les résultats français sont totalement concordants avec ceux obtenus aux États-Unis : environ 70 % de la croissance de la productivité mesurée sur des périodes allant de cinq à vingt ans provient de la composante intra ; 25 % de la naissance et la mort d'entreprises, le reste étant dû à l'inter⁷². Ainsi, la croissance de la productivité des entreprises est le principal moteur de la croissance (car la croissance de la productivité agrégée entraîne la croissance de l'emploi comme des salaires car ces derniers tendent à évoluer au rythme de cette même croissance de la productivité des entreprises). Aux États-Unis, il est frappant de constater que, dans le commerce de détail, la mort des entreprises est un facteur extrêmement important de croissance de la productivité : les entreprises qui disparaissent, mono et surtout multi-établissements, sont bien moins productives que les entreprises survivantes⁷³. Ainsi, cette productivité peut progresser par l'entrée continue de nouveaux modes de distribution, très productifs, remplaçant des formes obsolètes.

La productivité n'est pas l'ennemie de l'emploi et du salaire

Mais la croissance de la productivité est-elle toujours synonyme de croissance de l'emploi ou des salaires ? Les mêmes économistes ont examiné la liaison entre ces deux formes de croissance. Ainsi, en France, au cours des années 1990, productivité et emploi vont dans le « même sens » pour deux tiers des entreprises : quand la productivité augmente, l'emploi augmente mais quand la productivité de l'entreprise baisse, l'emploi baisse⁷⁴. Seulement 10 % des entreprises environ font croître leur productivité au détriment de l'emploi : la vision commune, souvent véhiculée dans la presse et portée par de nombreux hommes politiques est ici battue en brèche. Ce résultat est non seulement valide en France mais aussi dans de nombreux autres pays. Et les travaux académiques sur les fameux « licenciements boursiers » tendent à montrer que ce terme n'a pas de contenu. Kevin Hallock trouve que l'annonce de licenciements a un effet légèrement négatif sur la valeur boursière de la firme⁷⁵. Des travaux plus récents indiquent que la Bourse réagit négativement aux annonces de plans sociaux dès lors que ces plans sont induits par une faible demande des produits de la firme⁷⁶. Toutefois, dès lors que les plans sont mis en

place en vue de réorganiser l'entreprise, l'effet sur le cours de Bourse est positif. Même dans ce dernier cas, les licenciements ont un effet positif sur la survie de l'entreprise⁷⁷. Un tel résultat est peu surprenant dès lors que l'on remarque que toutes les entreprises cotées en Bourse sont de grande taille et plutôt anciennes, deux facteurs toujours associés à des destructions d'emplois (voir plus haut). Pour ce type d'entreprises, la question de leur durée de vie (et non de la croissance) est presque toujours la seule question pertinente...

La dérégulation n'est pas l'ennemie de l'emploi

La réglementation du transport routier de marchandises a été modifiée en France en 1986. Auparavant, il existait un système de licence ayant pour but de protéger le chemin de fer de la concurrence du transport routier. Chaque camion livrant un produit à plus de 150 kilomètres de sa base devait obligatoirement posséder une licence, délivrée par l'État en nombre limité. En outre, la « tarification routière obligatoire » définissait des planchers permettant de limiter la baisse des tarifs. En 1986, les licences furent distribuées très largement et la tarification obligatoire fut supprimée. Les analyses statistiques indiquent clairement que le prix relatif des prestations du secteur des transports baisse massivement dès 1986. Cette baisse est due essentiellement à cette politique de « libéralisation⁷⁸ ». Intensifiée par la concurrence, elle s'est traduite par une baisse des profits dès la mise en place de la libéralisation. Des profits qui étaient auparavant plus élevés que ceux des autres secteurs. Très logiquement, l'activité dans le secteur du transport de fret routier augmente massivement et presque simultanément à la libéralisation. Sans surprise, l'emploi dans ce secteur a considérablement augmenté. Alors qu'il augmentait au rythme de 1,5 % dans les années précédant 1986, il a crû de plus de 5 % par an de 1986 à 1990. Un léger ralentissement suivit cette période, mais depuis 1994 le rythme de croissance de l'emploi est proche de 4 %. Au total, sur la période 1976-2001, l'emploi a été multiplié par deux, passant de 170 000 à 340 000. En parallèle, on a simultanément assisté à un renforcement des opérateurs les plus grands, ceux qui procéderont à la révolution de la logistique.

Il ne s'agit là que de deux exemples où la libéralisation a fait son œuvre. Il en existe bien d'autres (télécommunications, transport aérien, etc.) qui ont permis de démontrer de tels effets. Pourtant, de nombreux secteurs végètent car les opérateurs en place ont, grâce à des législations habiles et

avec le soutien d'un gouvernement tétanisé par les pertes d'emploi potentielles, réussi à instaurer l'immobilisme : transports par autocar, auto-écoles... C'est à ces secteurs précisément qu'a voulu s'intéresser la loi Macron en 2015, avec des avancées certaines.

Nous espérons que tous ces résultats et exemples auront convaincu le lecteur que la concurrence est nécessaire. Certains diront un mal nécessaire. La dérégulation est précisément l'augmentation de cette concurrence. Mais il n'est pas question pour nous de nier que cette concurrence accrue peut être génératrice de souffrances, surtout pour les personnes les plus fragiles, susceptibles d'être évincées à tout moment par l'arrivée de rivaux plus efficaces ou plus puissants. La concurrence a des conséquences désastreuses si elle est mal régulée par un État n'assurant pas son rôle. Et notamment si les individus sont *imparfaitement assurés*, en particulier par le système d'indemnisation du chômage, ou s'ils sont peu ou pas accompagnés dans leur recherche d'un travail ou d'une nouvelle spécialité par les services publics de l'emploi. Une concurrence qui profite à tous doit s'accompagner de mécanismes d'assurance pour l'emploi, pour l'éducation, des mécanismes aussi qui favorisent la mobilité professionnelle et géographique. Ces systèmes faisant en partie défaut en France, ne soyons pas surpris que les soutiens de la concurrence y soient mal accueillis.

3. Que faire ?

Pour un chercheur ayant décidé d'une carrière – économiste du travail – afin de trouver les moyens de lutter contre le chômage, il est difficile, et presque insupportable, de savoir que nous pouvons éliminer en grande partie ce fléau à l'aide de réformes dont on connaît la teneur. Que ces réformes, inspirées par les recherches menées au cours de ces vingt dernières années, soient difficiles à mettre en œuvre et à faire accepter par une population qui doute, c'est certain. Mais les solutions, répétons-le, existent. Nous allons le voir en détail : il nous faut plus de concurrence, plus de mobilité, mais aussi plus d'assurance et plus de soutien pour les personnes les plus fragiles.

Le chômage et le déficit de création d'emplois, on l'a vu, sont les symptômes les plus marquants de l'échec français depuis quarante ans. Commençons par examiner les réformes nécessaires aux institutions chargées du traitement du chômage avant de voir comment favoriser une croissance des entreprises les plus prometteuses en leur permettant d'embaucher les salariés nécessaires.

Mieux accompagner ceux qui en ont vraiment besoin

« L'accompagnement du chômage » comme « l'assurance-chômage » ont fait l'objet récemment de recensions écrites par quelques-uns des meilleurs chercheurs en économie français, dans le cadre d'une chaire récemment créée sur la sécurisation des parcours professionnels. Nous allons ici nous appuyer sur leurs diagnostics et examiner les difficultés auxquelles les chômeurs français font parfois face. François Fontaine et Franck Malherbet ont, en 2013, fait un point sur le savoir académique récent en matière d'accompagnement des chômeurs afin de porter un regard sur le système français. Le premier diagnostic qu'ils nous livrent est très négatif : « l'accompagnement est au cœur des politiques *actives* du marché du travail. La France y consacre plus de 20 milliards d'euros chaque année. [...] Là où d'autres pays ont fortement réformé leurs politiques à destination des chômeurs, renforçant le contenu et le caractère systématique de l'accompagnement, la France reste à la traîne. Ses politiques sont enserrées dans un mille-feuille administratif où l'État, les Régions, les départements, les communes interviennent, mobilisant acteurs

privés comme publics, et suivant une palette de dispositifs encore trop rarement évalués et mal coordonnés. » Et n'oublions pas qu'à ce dispositif à la gouvernance un peu folle s'ajoutent le paritarisme et les partenaires sociaux.

Ainsi, les pays qui s'en tirent le mieux sont ceux où l'accompagnement est efficace et centré sur les personnes qui en ont le plus besoin. Voir régulièrement les demandeurs d'emploi, très tôt dans leur parcours, former – surtout ceux issus de secteurs en déclin ou exerçant des métiers ayant peu d'avenir –, contrôler et sanctionner si besoin est. Toutes ces actions sont d'une efficacité démontrée par des études académiques variées, issues de pays différents : Suisse, Autriche, Allemagne, Royaume-Uni, Suède ou Danemark... Face à cela, le système français est déficient : rencontre trop tardive, pas assez de personnes pour accompagner des chômeurs nombreux. En 2010, moins d'un tiers des 20 milliards d'euros de dépenses actives allaient au service public de l'emploi (SPE) et son administration. Au sein de ce SPE, deux milliards d'euros sont liés aux services d'accompagnement et d'information (soit 35 %), le reste allant à son administration. Face à cela, l'Allemagne consacre 52 % de son budget à ces prestations de services, le Royaume-Uni 57 %, et la Suède 62 %. Surtout, nous avons en France beaucoup trop d'acteurs redondants, même après la création d'un Pôle emploi issu de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC. Ainsi, au niveau local, missions locales, maisons de l'emploi, agences locales, agences AFPA (formation professionnelle des adultes), antennes APEC font doublon, voire se trouvent en concurrence. Sans parler des opérateurs privés de placement qui doivent trouver leur place dans cet environnement. La formation professionnelle est aussi, on le sait, écartelée entre tous ces acteurs (Régions, État, partenaires sociaux⁷⁹). Les régions sont aussi le lieu d'exercice de multiples institutions dont la complémentarité laisse pour le moins à désirer. Et ne parlons pas du niveau national où l'État fait face aux partenaires sociaux dans un système sans tête et dont le corps est bien malade. Comme le font remarquer Fontaine et Malherbet : « le périmètre d'intervention de chaque acteur n'est pas toujours clairement identifié. » Le législateur est pourtant conscient de ces difficultés (loi du 13 février 2008) et a cherché à créer un peu d'ordre par la mise en place de divers conseils (Conseil national de l'emploi, Conseil régional de l'emploi...) qui n'ont que des rôles consultatifs et de (vague) coordination. À cela s'ajoute, au sein de son périmètre, une inefficacité inquiétante, surtout en comparaison de nos partenaires internationaux⁸⁰.

Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, quant à eux, proposent une évaluation de l'assurance-chômage⁸¹ en s'appuyant sur les recherches empiriques mais aussi théoriques les plus récentes. Que vient faire la théorie là-dedans ? Prenons un exemple : l'indemnisation doit-elle être décroissante, constante, voire croissante au fur et à mesure du chômage ? Seuls des travaux de modélisation permettent de répondre à cette question et de définir l'assurance-chômage *optimale*.

Leurs conclusions peuvent être résumées ainsi. En premier lieu, le taux de remplacement, en particulier pour des salaires assez faibles, est proche voire supérieur à 100 % du salaire *net* précédemment perçu (par exemple dans le cas des contrats de sécurisation professionnelle). Cette existence de taux supérieurs à 100 % avait déjà été mise en évidence⁸². Cette difficulté est d'ailleurs renforcée par l'activité réduite qui permet de cumuler périodes d'emploi et de chômage au sein d'un même mois en complétant l'indemnité chômage par le salaire (ou partie) issu du travail en activité réduite. L'activité réduite, une mesure a priori bien intentionnée et destinée à inciter les chômeurs à reprendre un emploi, a de multiples effets pervers qui sont apparus au fil du temps. Environ 45 % des chômeurs indemnisés « bénéficient » de l'activité réduite. Une part toujours croissante y reste pendant plusieurs années. Et de fait, les incitations à en « sortir » sont faibles, voire inexistantes⁸³. Ainsi, le chômeur en activité réduite peut en travaillant la moitié du temps obtenir un « salaire » proche de celui qu'il avait en emploi à temps plein⁸⁴. Simultanément, l'entreprise peut obtenir de la flexibilité en ayant une main-d'œuvre payée à temps partiel facilement disponible. Les chiffres démontrent que plus de 85 % des épisodes d'activité réduite sont induits par des réembauches ; la même entreprise embauche pour quelques jours un salarié, qui reviendra un peu plus tard dans cette même entreprise pour y travailler un jour ou deux... et ceci des années durant. Le déficit pour l'assurance-chômage induit par ce système approche les 5 milliards d'euros. Intérim et intermittents du spectacle utilisent massivement ce système comme d'ailleurs les entreprises dans les secteurs où les CDD d'usage sont permis⁸⁵.

Outre quelques changements simples dans les règles de l'activité réduite (comme la définition du salaire de référence du chômeur), il faut moduler les cotisations des entreprises comme des salariés en fonction du coût qu'ils font supporter à l'assurance-chômage. Cela permettrait d'éviter des subventions croisées entre secteurs d'activité et qualifications qui ne se justifient nullement. L'assurance-chômage doit assurer les individus et non

mettre en place des transferts entre eux ou entre industries, transferts qui sont du ressort de la fiscalité. Ainsi, l'existence de différents régimes aux règles très différentes conduit à des transferts considérables des uns vers les autres. En particulier, « les annexes » intermittents du spectacle (8 et 10), comme « l'annexe » emplois intérimaires et contrats intermittents (4), sont très significativement subventionnées par le régime général. Parmi les effets pervers, le développement massif des emplois instables, y compris les CDD dans les secteurs où les contrats dits « d'usage » sont permis, est le plus inégalitaire. Au sein du régime général, il est établi que les CDI « subventionnent » les CDD⁸⁶.

Notons aussi que les hautes rémunérations versent plus qu'elles ne touchent, et réciproquement les rémunérations plus basses perçoivent plus qu'elles ne versent. En ce sens, un système de modulation dit de bonus-malus, pour les entreprises (en s'appuyant sur des comptes) comme pour les salariés (pour mieux cerner les répétitions de contrats courts y compris avec activité réduite, et les décourager) est l'outil adapté. Bien sûr, la modulation imposée aux salariés doit prendre en compte la capacité à retrouver un emploi : donc forte pour les plus diplômés, faible pour les moins éduqués. Mais le principe d'une assurance doit être appliqué. Et une assurance, comme l'assurance automobile, impose de faire payer plus ceux qui ont le plus « d'accidents ». Pourtant, la responsabilité de ces accidents est souvent partagée (système d'éducation ou de formation professionnelle défectueux). C'est l'objet du point suivant.

Il est ainsi possible d'être plus généreux dans l'indemnité dès lors que l'accompagnement est efficace. Un accompagnement efficace veut dire une formation efficace, surtout dans un pays où 15 % des jeunes sortent sans diplôme du système scolaire. Mais, un accompagnement efficace a aussi besoin de sanctions. Les travaux démontrent qu'au Danemark, par exemple, ou en Suisse, ce n'est pas le nombre de sanctions qui augmente mais la menace qui devient *crédible*. Il en est de même en Allemagne où il est devenu nécessaire d'accepter plus souvent les offres reçues⁸⁷. Les indemnités doivent d'ailleurs être plus généreuses et les formations plus longues et plus fréquentes dans les moments de crise économique, comme après 2007. Qu'en est-il maintenant du salaire minimum, dont nous avons souligné le rôle dans le chômage des non-qualifiés ?

Concentrer les baisses de cotisations aux alentours du SMIC

Nous l'avons constaté au début du chapitre : les mesures prises par le gouvernement Juppé en 1996, notamment la diminution de plus de 20 points des cotisations patronales sur les salaires proches du salaire minimum, ont eu un effet positif sur l'emploi. Il faut sans doute aller plus loin dans ce domaine.

Très récemment, une autre étude a examiné l'impact qu'a eu la politique dite « Zéro charges » appliquée pendant une brève période, de décembre 2008 à décembre 2009, aux petites entreprises de moins de 10 salariés⁸⁸. Ce travail se concentre sur une comparaison entre entreprises de 6 à 9 salariés et entreprises de 10 à 13 salariés – taille mesurée avant la mise en place de la politique – en termes de structure initiale et d'évolution. Les résultats démontrent que cette politique a eu un effet rapide (trois mois après sa mise en place, les premiers effets apparaissent déjà), important (une baisse de 1 % du coût du travail induit une hausse de 2 % de l'emploi après un an), et autofinancé (le coût pour les finances publiques est proche de zéro). Il est intéressant de remarquer que cette politique a été commencée au pire moment, lorsque la conjoncture était particulièrement mauvaise, ce qui réduit très certainement les effets d'aubaine, fréquents dans ce genre de programmes.

Le dispositif « Zéro charges » fut annoncé le 4 décembre 2008. Il permettait aux entreprises de moins de 10 salariés de bénéficier d'exonérations de cotisations patronales pour toute embauche (ou renouvellement de CDD) d'un salarié rémunéré en dessous de 1,6 fois le SMIC. L'embauche devait être réalisée avant le 31 décembre 2009. Destinée à relancer l'économie au début de la crise financière, cette mesure était la seule destinée aux très petites entreprises. Comme cela se pratiquait depuis 1996 et les exonérations dites Juppé, présentées précédemment, l'exonération était maximale au niveau du SMIC (soit 12 points de coût du travail, environ) pour s'annuler à 1,6 SMIC. La mesure fut finalement prolongée jusqu'en juin 2010.

Comme le font remarquer à juste titre les auteurs, la mise en place de cette politique a été une réelle surprise pour les entreprises. L'annonce a été faite tardivement et le seuil de 10 salariés ne pouvait pas être contourné car seul était pris en compte le nombre de salariés avant l'annonce de la mesure. Il fut donc possible pour les auteurs de définir deux populations d'entreprises très semblables : celles qui avaient un peu moins de 10 salariés et qui pouvaient bénéficier du programme et celles – juste au-dessus de 10 salariés – qui n'en bénéficiaient pas. Constatons tout d'abord que toutes les entreprises éligibles n'ont pas bénéficié de « Zéro charges »,

en particulier parce que calculer son emploi (pour savoir si l'on est éligible à une politique publique) est souvent difficile pour une petite entreprise. Ainsi, seulement 25 % des entreprises éligibles ont bénéficié du programme et 47 % des embauches éligibles ont bénéficié des subventions.

Les auteurs cherchent alors à mesurer l'impact du dispositif « Zéro charges » sur les emplois et heures travaillées. Pour être certain que l'effet est bien « causal », ils comparent des entreprises proches. Avant 2009, l'évolution de l'emploi dans les entreprises de 6 à 9 salariés et dans celles qui ont de 10 à 13 salariés est assez parallèle. Croissance négative pour les deux groupes, assez proches et se détériorant au fur et à mesure que l'on se rapproche du lancement du programme. Si l'on prolonge la tendance pour les entreprises de 6 à 9 salariés sur la base observée en 2006, 2007 et 2008, alors leur emploi devrait décroître d'environ 4,8 % en 2009. Or, la décroissance observée pour ces entreprises est de 3,7 %. L'écart peut, les auteurs le démontrent, être attribué au programme.

Mesuré en termes de coûts par emploi créé, l'effet de la politique « Zéro charges » est de 0,8 % de croissance de l'emploi pour une baisse de 0,4 % des coûts, en un mot une élasticité de 2. Un chiffre très important, supérieur à l'élasticité de 1,5 obtenus par le travail précédent. En outre, l'effet est croissant au cours de l'année 2009. Les auteurs se livrent dans la suite à de nombreux tests de robustesse de leur résultat. En particulier, ils se demandent si c'est bien le « Zéro charges » qui a causé l'effet constaté ou bien un autre facteur survenant au même moment et affectant de manière *différentielle* petites et moyennes entreprises. Et leur travail semble montrer que la cause principale, voire unique, de l'effet identifié est bien le programme « Zéro charges ».

Favoriser la concurrence, les jeunes entreprises et donc l'emploi des jeunes

Maintenant intéressons-nous aux jeunes diplômés et voyons comment les aider à entrer dans le marché du travail. Demandons-nous d'abord qui travaille pour les start-up⁸⁹ ? Plus généralement, quelle est la relation entre l'âge de l'entreprise, l'âge de ses salariés, et la croissance résultant de cette combinaison. Plus de dix ans de données sur les entreprises des États-Unis, en conjonction avec des informations sur l'ensemble des employés de ces entreprises, sont mobilisées. Pour résumer en une phrase les résultats : les

firmes jeunes emploient des salariés jeunes, surtout des 25-34 ans. Et en quelques chiffres, près de 45 % des employés des entreprises créées dans les cinq dernières années ont moins de 35 ans (70 % moins de 45 ans). À l'opposé, dans les entreprises créées il y a au moins vingt ans, moins de 30 % des salariés ont moins de 35 ans et une majorité a plus de 45 ans. Cette relation est stable, et valide même si l'on prend en compte taille, secteur et localisation des firmes. Elle semble causale : une croissance « surprise » de l'offre de jeunes induit une croissance de création d'entreprises.

Qu'apportent ces jeunes ? Des compétences nouvelles, potentiellement. En l'absence de mesure des diplômes des salariés, Ouimet et Sarutskie examinent les salaires des nouveaux embauchés selon qu'ils le sont dans des entreprises créées récemment ou dans des entreprises plus anciennes. Et comme anticipé, les jeunes dans de jeunes entreprises sont mieux payés que les jeunes entrant dans des entreprises en place. Ces jeunes sont d'ailleurs payés comme les plus anciens de ces entreprises nouvelles. Ils sont embauchés plus fréquemment dans des périodes d'innovation active (mesurées par le nombre de brevets dans le secteur). En outre, dès lors que l'entreprise reçoit des fonds de *venture capitalists* (capital-risqueurs), elle embauche de nombreux jeunes (25-34 ans), *surtout après une injection* de nouveaux capitaux. Finalement, nos auteurs montrent que ces jeunes sont plus tolérants au risque : ils entrent prioritairement dans des entreprises dont la croissance peut être forte mais aussi dans celles où le risque de mort est très élevé, et dont la « variabilité » des ventes est forte.

Autrement dit, au-delà des aménagements indispensables de l'assurance-chômage, au-delà des aides à la mobilité que nous avons détaillées, au-delà des incitations à l'embauche en baissant le coût du travail, notamment des bas salaires, la lutte contre le chômage massif passera aussi par une politique plus favorable aux start-up et à l'innovation en général, un thème essentiel qui fait l'objet du chapitre IV.

Encourager la mobilité, quitter les lieux en déshérence

Dans un monde où il est *naturel* que les entreprises meurent, lorsqu'elles cessent de fournir des produits ou des services que leurs clients désirent, lorsqu'elles n'arrivent pas à être suffisamment productives, la naissance et la croissance des entreprises destinées à les « remplacer » deviennent essentielles. Donc, il est important de favoriser l'entrée sur les marchés ainsi qu'une concurrence équilibrée permettant aux nouveaux entrants de

lutter contre les entreprises en place. Pour croître, les jeunes entreprises – et même les moins jeunes – ont constamment besoin d’attirer des salariés, jeunes comme expérimentés. En fait, il s’agit surtout des jeunes lorsque le marché du travail fonctionne mieux qu’en France... Pour permettre aux entreprises peu productives de décroître « harmonieusement », c’est-à-dire sans que les salariés de ces entreprises en pâtissent et sans que les entreprises elles-mêmes ne soient « capturées » par des salariés terrorisés à l’idée de perdre leur emploi, l’environnement économique et juridique doit être adapté. Commençons par examiner les principes qui devraient prévaloir dans ces situations aujourd’hui dramatiques...

Une entreprise dont les marchés vont mal pour des raisons durables se trouve, à cause de la législation sur le licenciement, dans des difficultés qui vont bien au-delà des problèmes induits par le manque de clients, ses finances ou tout autre écueil rencontré dans son activité. Ces difficultés durables devraient dans la plupart des cas conduire l’entreprise à se séparer d’une partie de son personnel. **La loi Travail, adoptée à l’été 2016, n’a modifié qu’à la marge les critères qui permettent à l’entreprise de licencier pour des raisons économiques.** Pour l’entreprise qui veut licencier, la procédure reste lourde : mise en route d’un PSE (plan de sauvegarde de l’emploi) dès que l’on veut se séparer d’un nombre significatif mais en fait peu élevé de salariés ; intervention du juge dans la procédure pour évaluer la cause réelle et sérieuse ; fortes incitations des salariés à contester le licenciement et aller aux prud’hommes. Les indemnités conventionnelles sont, en France, très faibles alors que des salariés un peu anciens (disons ayant au moins cinq ans d’ancienneté) peuvent obtenir des sommes allant de six mois à un an de salaire⁹⁰...

Ainsi, les salariés qui savent qu’ils seront mal ou pas accompagnés par Pôle emploi ont tout intérêt à rester dans l’entreprise qui souhaite les licencier car leurs droits sont attachés à cette dernière... Ils ne sont ainsi jamais incités à chercher un nouvel emploi au moment où ils apprennent la situation économique défailante de leur entreprise, au contraire. Pourtant, certains pays ont fait des choix différents, tout en mettant en place une véritable sécurisation des parcours professionnels. L’Autriche est passé d’un système où les sommes obtenues après un licenciement dépendaient très précisément de l’ancienneté dans l’entreprise – et où il n’y avait jamais intervention d’un juge sauf cas de discrimination – à un système où chaque salarié a un « compte licenciement » qui est abondé par l’entreprise chaque mois, qui génère des intérêts, et surtout qui accompagne le salarié lorsqu’il change d’emploi. Ainsi, depuis fin 2003, être licencié ou

démisionner en Autriche ne fait plus aucune différence. Conséquence théorique, et très pratique en fait : attendre d'être licencié n'a plus d'intérêt. Les salariés bénéficiant du nouveau système de comptelicensing, dès qu'ils s'aperçoivent des difficultés de leur entreprise, la quittent pour un nouvel emploi⁹¹. Dans l'ancien système, les salariés auraient attendu d'être licenciés pour toucher les indemnités de licenciement qui leur étaient dues. La durée de chômage est fortement réduite grâce à ce nouveau dispositif. Et les entreprises en croissance n'attendent plus que les salariés dont ils ont besoin soient licenciés par leurs concurrents.

Le découpage administratif est sans doute un frein à la mobilité des salariés. Rappelons qu'avec 36 000 communes, la France en possède plus que le reste de l'Europe. Certes, elles font partie du charme de notre pays, et le tourisme y trouve en partie son compte mais, pour une commune de taille faible ou moyenne, l'effet d'une difficulté économique, une fermeture d'usine par exemple, devient vite catastrophique. Un tel événement dans une zone dense, urbaine, et en particulier dans la région parisienne, a des conséquences bien moins dramatiques. Dans une telle zone, où il existe des transports collectifs, des routes rapides, de nombreuses usines, des emplois de services et des commerces, retrouver un emploi est plus aisé. Et d'ailleurs, entendons-nous parler des fermetures d'usine dans la région parisienne ? Presque jamais ! L'assurance « grande ville » opère. En revanche, dans des zones rurales (pensons à Moulinex dans l'Orne et dans la Sarthe) ou dans des villes de taille moyenne et économiquement peu diversifiées comme il en existe des milliers en France, toute fermeture un peu importante a des conséquences lourdes. La stratégie est-elle d'adopter une stratégie hostile, à la Montebourg comme dans le cas Florange ? Non ! Mais il faut fournir une capacité aux individus à bouger : soit en leur permettant de déménager, soit en mettant à leur disposition des transports faciles pour la zone « diversifiée » la plus proche, voire en les formant à des tâches où les besoins locaux sont presque toujours importants (la santé, par exemple).

La mobilité professionnelle et géographique pose un certain nombre de problèmes. Comment vendre son ancien logement dans une zone en déclin où les licenciements sont nombreux ? Comment faire pour retrouver une HLM dans une autre région que celle où vous habitez depuis une dizaine d'années ? Aucun outil, aucun mécanisme ne facilite ces transitions⁹². Plutôt que de dépenser des sommes déraisonnables pour maintenir en vie des cités atteintes par des chocs économiques, plutôt que d'assurer une

« sécurisation des villes », mieux vaut accepter de voir partir les habitants qui, de toute manière, ne pourront retrouver un emploi local, voire – pour les plus jeunes – en trouver. Ne vaut-il pas mieux leur permettre de travailler dans une ville suffisamment grande, aux activités multiples et variées, aux institutions d'enseignement offrant des possibilités de formation initiale comme professionnelle dans les disciplines les plus nouvelles ?

Il faut aussi offrir la capacité à se déplacer. Permettre aux lignes d'autocar de fonctionner librement : une activité en grande partie interdite en France jusqu'en 2015, quand la loi Macron a changé cet état de fait. Permettre aussi aux jeunes d'avoir leur permis de conduire, dès seize ans à un prix qui ne soit pas trop élevé, ce qui est bien difficile au vu des protections offertes aux auto-écoles : réglementations stupides et formations nécessaires pour enseigner et plus encore diriger une auto-école. Un travail publié il y a quelques années a démontré comment un permis de conduire *cause* l'emploi⁹³, et aussi comment les auto-écoles ont bénéficié de la manne céleste qu'a représentée pour elles la suppression du service militaire ; 300 000 hommes qui chaque année recevaient gratuitement leur permis à l'armée, soudainement, se retrouvaient mis à leur disposition intéressée. À cela s'ajoute l'inefficacité des inspecteurs chargés de faire passer le permis et dont les taux de refus laissent songeurs, sans qu'il soit démontré que cette pratique améliore en quoi que ce soit la sécurité routière...

Faire collaborer l'État et le marché !

Le droit au travail est un droit fondamental des citoyens français. Ces derniers estiment que l'État est comptable de l'échec des politiques publiques en la matière, malgré les dépenses considérables auxquelles il consent, en compagnie des organismes sociaux. Considérer le marché du travail comme un véritable lieu d'échange de l'offre et de la demande fournit au contraire des solutions centrées sur deux concepts-clés de l'univers du marché : les incitations et la concurrence. Les incitations concernent le ciblage des aides sur les catégories les plus fragiles ainsi que la pénalisation des firmes qui considèrent le licenciement comme une variable systématique d'ajustement et ne font aucun effort, notamment en formation, pour retenir et faire progresser ses salariés. Il s'agit aussi de mieux accompagner les chômeurs, y compris dans des aides à la mobilité géographique vers les régions les plus actives (ce qui suppose qu'ils

puissent y trouver un logement...). La stimulation de la concurrence, quant à elle, visera à la création de nouvelles entreprises, massivement créatrices d'emploi.

L'utilisation de techniques de marché peut ainsi contribuer significativement à aider l'État à remplir sa mission, à des coûts bien moindres que ceux qui sont actuellement supportés.

[33](#) Voir P. Cahuc et F. Kramarz, 2005, *Vers une Sécurité sociale professionnelle*, la Documentation française.

[34](#) C'est-à-dire le rapport entre les personnes qui détiennent un emploi et l'ensemble de la population.

[35](#) P. Choffel, 1977, « Les salaires en 1973 et leur actualisation en 1976 », *Économie et Statistique* 86, 55-58.

[36](#) M. Bertrand, F. Kramarz (2002), "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *Quarterly Journal of Economics*, CXVII, 4, 1369-1414: Does Entry Regulation Hinder Job Creation ? Evidence from the French Retail Industry.

[37](#) M. Bertrand, F. Kramarz (2002), "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *Quarterly Journal of Economics*, CXVII, 4, 1369-1414: Does Entry Regulation Hinder Job Creation ? Evidence from the French Retail Industry.

[38](#) En 1997, on adopta une formule linéaire où les exemptions, maximales au salaire minimum, étaient nulles à 1,33 SMIC.

[39](#) F. Kramarz et T. Philippon, 2001, "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment", *Journal of Public Economics*, 82, 115-146.

[40](#) J. Abowd, F. Kramarz, D. Margolis et T. Philippon, 2006, "The Tail of Two Countries: Minimum Wage and Employment in France and the United States", Crest working paper.

[41](#) D. Card et A. Krueger, 1994, "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, 84, 4, 772-793.

[42](#) Résumés dans le livre édité par Tito Boeri, Michael Burda et Francis Kramarz en 2008, *Are Americans Crazy and Europeans Lazy ?*, Oxford University Press.

[43](#) B. Crépon et F. Kramarz, 2002, "Employed 40 hours or Not-Employed 39: Lessons from the 1982 Workweek Reduction in France", *Journal of Political Economy*, 110, 6, 1355-1389.

[44](#) P.-O. Beffy et N. Fourcade, 2004, « Le ralentissement de la productivité du travail au cours des années 1990 : le rôle des politiques d'emploi, » *Économie et Statistique*, 376-377, 3-23.

[45](#) B. Crépon et F. Kramarz, in *Working Hours and Job Sharing in the EU and USA*, Tito Boeri, Michael Burda et F. Kramarz, Oxford University Press, 269 pages, Oxford, 2008.

[46](#) B. Crépon et F. Kramarz, *id.*

[47](#) C. Afssa et P. Biscourp, 2004, « L'évolution des rythmes de travail entre 1995 et 2001 : quel impact de l'ARTT ? » *Économie et Statistique*, 376-377, 173-198.

[48](#) M. Chemin et E. Wasmer, 2009, "Using Alsace-Moselle Local Laws to Build a Difference-in-Differences Estimation Strategy of the Employment Effects of the 35-Hour Workweek Regulation in France", *Journal of Labor Economics*, 27, 4, 487-524.

[49](#) Voir, par exemple, le récent rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi sur les trajectoires professionnelles.

[50](#) Voir Marcus Eliason <http://www.ifau.se/en/About-IFAU/Personnel/Researchers-Research-Officers/Marcus-Eliason/> et Till Marco von Wachter <http://www.econ.ucla.edu/tvwachter/> pour un ensemble de travaux de grande qualité sur ce thème.

[51](#) G. Verdugo, 2014, "The Great Compression of the French Wage Structure", *Labour Economics*,,

vol. 28.

[52](#) Elle est décrite par P. Cahuc, S. Carcillo et A. Zylberberg, en 2014, dans *Labor Economics*, MIT Press, s'appuyant sur la recherche de Jonathan Gruber, du MIT, effectuée en 1997.

[53](#) P. Cahuc *et al.*, 2014, *id.*

[54](#) S. Davis et J. Haltiwanger, 1992, "Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation", *Quarterly Journal of Economics*, 107, 3, 819-863.

[55](#) Mesuré comme le rapport entre l'emploi au cours de la période diminué de l'emploi au cours de la période précédente *et* la demi-somme de l'emploi de ces deux mêmes périodes *pour les entreprises dont l'emploi croît.*

[56](#) Mesuré comme le rapport entre l'emploi au cours de la période diminué de l'emploi au cours de la période précédente *et* la demi-somme de l'emploi de ces deux mêmes périodes *pour les entreprises dont l'emploi décroît.*

[57](#) Comme c'est le cas dans toutes les économies étudiées jusqu'à présent par les chercheurs travaillant à l'aide de données d'entreprises ou d'établissements.

[58](#) J. Abowd, P. Corbel et F. Kramarz, 1999, "The Entry and Exit of Workers and the Growth of Employment", *Review of Economics and Statistics*, 81, 2, 170-187.

[59](#) S. Davis, J. Faberman, et J. Haltiwanger, 2006, "The Flow Approach to Labor Markets", 20, 3, summer, 326.

[60](#) Un constat déjà effectué par Cahuc et Zylberberg, en 2004, dans *Le Chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion ou par Cahuc et Kramarz, 2005, *id.*

[61](#) Des travaux en ce sens ont été effectués par Davis et Haltiwanger et par ce dernier avec différents coauteurs pour d'autres pays, y compris la France.

[62](#) Dès lors que l'on cherche à prévoir, à expliquer avec des méthodes statistiques ou économétriques les taux de création ou les taux de destruction d'emploi définis précédemment, aucune variable « connue » ne fonctionne bien. Les économètres ont une mesure du pouvoir explicatif des variables qu'ils mesurent sur une autre variable : le R2 (mais sans D2). Le R2 est un pourcentage de la variance (une mesure de la dispersion) capturée par les variables dites explicatives. Dans toutes les régressions des taux de création, destruction, réallocation (la somme des deux), les valeurs de R2 sont au maximum de 10 % ou 20 % dès lors que l'on utilise comme variable explicative tout ce qui est communément connu à une date donnée sur l'entreprise : son âge, son secteur (même mesuré très précisément), sa localisation géographique...

[63](#) Près de 90 % des créations et destructions d'emploi ont lieu au sein de secteurs très précisément définis, voir, par exemple, pour les USA plusieurs des textes sur <http://econweb.umd.edu/~haltiwan/keynote.htm>.

[64](#) Voir les travaux de Richard Duhautois publiés en 2002 et portant sur les années 1990 : « Les réallocations d'emploi sont-elles en phase avec le cycle ? », *Économie et Statistique*, 351, 87-103.

[65](#) Voir encore les travaux de Duhautois, *id.* et plus généralement ceux de Haltiwanger.

[66](#) Voir à nouveau Duhautois, *id.*

[67](#) Voir l'étude des « gazelles » effectuée par Claude Picart, 2006, « Les gazelles en France », Insee, document de travail, G 2006/02.

[68](#) Les études d'Haltiwanger et ses coauteurs le démontrent.

[69](#) Ainsi, les corrélations données dans http://econweb.umd.edu/~haltiwan/Haltiwanger_bootcamp_2013.pdf sont de 0,50 pour les USA, de 0,30 pour l'Allemagne ou la Hollande, de 0,25 pour la France, mais proches de zéro pour des pays de l'Est moins développés.

[70](#) Voir le rapport coécrit par P. Cahuc et F. Kramarz, 2005, *id.*

[71](#) Cahuc et Kramarz, 2005, *id.*

[72](#) Présentés, par exemple, dans B. Crépon et R. Duhautois, 2003, « Ralentissement de la productivité et réallocations d'emplois : deux régimes de croissance, » *Économie et Statistique*, 367, 1, 69-82.

[73](#) Haltiwanger, *id.*

[74](#) Crépon et Duhautois, 2003, *id.*

[75](#) Paru en 1998, "Layoffs, Top Executive Pay, and Firm Performance", *American Economic Review*, 88(4), 711-723.

- [76](#) T. Hahn et M. Reyes, 2004, “On the Estimation of Stock-Market Reaction to Corporate Layoff Announcements”, *Review of Financial Economics*, 13(4), 357-370.
- [77](#) P. Chen, V. Mehrotra, R. Sivkumar, et W. Yu, 2001, “Layoffs, Shareholders’ Wealth, and Corporate Performance”, *Journal of Empirical Finance*, 8, 171-199.
- [78](#) Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade, “Transport Costs: Measures, Determinants, and Regional Policy Implications for France”, 2004, CERAS, 04-05, <http://www.enpc.fr/ceras/labo/documents.html>.
- [79](#) Voir les rapports récents écrits par P. Cahuc, M. Ferracci, et A. Zylberberg, entre autres : *Pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, document de travail, octobre 2011. : [http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/etude_formation_professionnelle\(1\).pdf](http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/etude_formation_professionnelle(1).pdf).
- [80](#) Voir encore une fois, pour le détail, le livre de Fontaine et de Malherbet.
- [81](#) Dans un texte très récent, 2014, *Améliorer l’assurance-chômage*, Presses de Sciences Po, paru aussi dans le cadre de la chaire « Sécurisation des parcours professionnels ».
- [82](#) Par B. Coquet dans sa thèse et son livre *Assurance-chômage, une politique malmenée*, L’Harmattan, 2013.
- [83](#) Comme le démontrent les travaux de thèse d’Hélène Benghalem et la note récente du CAE de Pierre Cahuc et Corinne Prost.
- [84](#) Les travaux empiriques le démontrent : une indemnité trop proche du salaire touché comme employé induit un fort effet négatif sur l’intensité de la recherche d’emploi. Ainsi, tous démontrent qu’une hausse de l’allocation cause une hausse de la durée de chômage, sans pour autant que la qualité des emplois s’améliore systématiquement.
- [85](#) Certains secteurs ont le droit d’embaucher pour des durées très courtes, à volonté, en raison de leur activité spécifique et par nature très variable (agriculture, par exemple).
- [86](#) Les chiffres précis sont donnés dans le tableau 3 du livre de Cahuc et Carcillo, 2014, *id.*
- [87](#) Lois Hartz, voir F. Kramarz, A. Spitz-Oener, C. Senfleben, H. Zwiener, 2012, *Les Mutations du marché du travail allemand*, rapport 102 du CAE, La Documentation française, Paris.
- [88](#) P. Cahuc, S. Carcillo et T. Le Barbanchon, 2014, “Do Hiring Credits Work in Recessions? Evidence from France”, IZA Discussion Paper 8330.
- [89](#) P. Ouimet et R. Zaruskie, dans un papier récent, 2013, “Who Works for Startups? The Relation between Firm Age, Employee Age, and Growth”, Federal Reserve Board wp 2013-75, posent cette question.
- [90](#) Sur tous ces points, voir Cahuc et Kramarz, 2005, *id.* Abowd et Kramarz comme Kramarz et Michaud dans des articles publiés dans la revue *Labour Economics* donnent des éléments sur les coûts réellement payés par les entreprises dans ces procédures. H. Fraise, F. Kramarz et C. Prost, dans leur article publié en 2015 dans l’*Industrial Labor Relations Review* donnent de nombreuses informations sur le principe de fonctionnement des tribunaux prud’homains et des statistiques sur leur fonctionnement en pratique (durée des procès, par exemple).
- [91](#) Voir F. Kramarz, Andreas Kettmann et Josef Zweimüller, 2014, « Beyond Severance Pay: Labor Market Responses to the Introduction of Occupational Pensions in Austria », University of Zurich, http://www.econ.uzh.ch/dam/jcr:0f6050bc-22d4-42f0-bbc2-69beb729db59/KETTEMANN_KRAMARZ_ZWEIMUELLER_V3.pdf.
- [92](#) Voir plus loin le chapitre III sur le logement pour une description de cette absence.
- [93](#) Par F. Kramarz *et al.*, P. Avrillier et L. Hivert, en 2010, dans “Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of the National Service on Driving Schools and Aspiring Drivers”, *British Journal of Industrial Relations*.

CHAPITRE III

FAUT-IL ENCORE « AIDER » LE LOGEMENT ?

1. Le déficit de logements désirables, une maladie chronique ?

Les métropoles, zones de frustration immobilière

Un « marché » qui dysfonctionne

Le logement est un élément essentiel de la consommation des Français. Comptant pour 21 % des dépenses, c'est le poste le plus important du budget des ménages.

C'est aussi une préoccupation majeure des pouvoirs publics. En effet, les aides personnelles versées aux ménages n'ont cessé d'augmenter : en 1985, elles s'élevaient à 14,2 milliards d'euros (1,9 % du PIB) alors qu'en 2011, elles représentaient 44,9 milliards d'euros (2,3 % du PIB), le double de la moyenne européenne. Le montant des aides, c'est aussi environ 12 % des dépenses de l'État et près des deux tiers du déficit budgétaire. Il s'agit donc d'un sujet majeur pour l'équilibre des comptes publics⁹⁴. En augmentation constante, ces aides témoignent d'une politique volontariste. Mais sont-elles efficaces ? Le marché du logement – mais peut-on parler en France de *marché* ? – répond-il aux demandes des ménages ? Nous verrons dans ce chapitre que rien n'est moins sûr.

Pendant les années 1960 jusqu'aux années 1980, la qualité des logements était le souci premier de nombreux Français. La situation est aujourd'hui relativement satisfaisante à cet égard, bien plus favorable qu'il y a vingt ans. Ainsi, la « suroccupation » ne touche que 3 % des résidences principales en 2011. La surface occupée augmente, tout comme le nombre de mètres carrés par personne. Seuls 2,4 % des ménages jugeaient en 2010 que le confort de leur résidence principale était insuffisant.

Quid alors de la quantité de logements ? Le ratio par habitant est de 518 pour 1 000 habitants, un indicateur élevé au sein de l'Union européenne⁹⁵, même en considérant la surreprésentation des résidences secondaires en France.

Une analyse superficielle conclurait donc à la qualité des politiques publiques menées depuis cinquante ans. N'importe quel Français sait pourtant que notre pays souffre aujourd'hui d'une pénurie de logements dans les zones de forte activité économique et les villes universitaires. Il

sait aussi que les prix y sont très élevés, un phénomène qui a entraîné le retrait des investisseurs institutionnels du marché de la location privée. Ainsi, 96 % des locataires ont un ménage pour bailleur. Un indice clair du manque d'attrait du secteur pour des raisons qui tiennent au poids de la fiscalité, à l'encadrement des loyers et donc au faible rendement du capital. Ces difficultés ne sont pas nouvelles.

En 2005, Alain Jacquot, en introduction d'un numéro d'*Économie et Statistique*⁹⁶, notait déjà un certain nombre de dysfonctionnements :

- une proportion de logements vacants à son plus haut depuis la fin des années 1960⁹⁷. Les 2,4 millions de logements vides signalent une anomalie dans la rencontre entre l'offre et la demande ;
- une augmentation des prix des logements anciens de 85 % en moyenne en France métropolitaine entre 1998 et 2005 rendant en particulier l'accès à la propriété extrêmement difficile pour les ménages les plus modestes⁹⁸,
- une mobilité résidentielle en baisse en région parisienne, dans le locatif privé comme dans le parc d'habitations à loyer modéré (HLM⁹⁹) ;
- une ségrégation spatiale croissante (les plus riches vivent avec les plus riches, les plus pauvres avec les plus pauvres).

Huit ans plus tard, une note de Trannoy et Wasmer au Conseil d'analyse économique (CAE) dressait un constat toujours morose de la situation. Les deux économistes indiquaient notamment que « le logement locatif [restait] caractérisé par une offre et une mobilité faibles, engendrant des loyers élevés et un engorgement du secteur social dans les zones économiquement les plus dynamiques... Les interventions publiques sont massives mais instables et incohérentes ».

Nous serons plus précis dans notre jugement. Les pouvoirs publics ont, depuis quarante ans, nié l'existence d'un marché du logement. Or, ce marché existe bien, avec une offre et une demande équilibrées par des prix. Ils ont longtemps considéré que le territoire français devait bénéficier de politiques nationales, alors que le marché est, sans surprise, d'abord défini par une logique d'emplacement géographique, elle-même dictée par des considérations de dynamisme économique ou de qualité de vie. En 2014, l'écart de prix dans l'immobilier ancien est de 1 à 10 entre Paris et la Creuse...

Les politiques publiques ont certes encouragé la demande de logement, mais l'offre – la construction à des endroits désirables – est restée insensible à cette croissance de la demande. Les prix ont alors énormément augmenté... Ce qui a conduit les pouvoirs publics à imaginer des « dépenses palliatives » massives : en particulier des subventions aux personnes réputées fragilisées par ces hausses. Mais ces interventions et subventions sont, nous le verrons, assez mal ciblées.

Le problème particulier des zones urbaines

L'observation des données statistiques de base permet de préciser ce diagnostic. La construction demeure active en France, mais elle ne se réalise pas nécessairement là où elle est désirée par la population. Selon l'Insee, on compte en effet, en 2014, 33,9 millions de logements en 2014, y compris outre-mer. Ce nombre augmente de 1 % environ chaque année depuis trente ans, deux fois plus vite que la population, mais en ligne avec la croissance du nombre de ménages¹⁰⁰. *L'État du Logement*, publication officielle du ministère, apporte d'autres précisions. La croissance est assez forte dans les zones rurales (1,3 % en 2011), plus faible dans l'agglomération parisienne (0,5 % pour la même période). Les chiffres suggèrent une hausse insuffisante dans les zones urbaines, celles qui devraient constituer l'essentiel de la croissance, attirer les emplois et donc justifier une progression accélérée du nombre de logements construits. La thèse dominante en matière d'aménagement du territoire recommande, en effet, de renforcer les atouts des métropoles¹⁰¹ dans la compétition internationale. C'est d'ailleurs pourquoi les pouvoirs publics ont décidé de moduler les incitations financières à l'investissement locatif en fonction de l'adéquation des logements construits avec les besoins de l'économie, c'est-à-dire de leur localisation. Au total, elles suscitent 50 % des ventes de logements neufs selon le CPI (mais beaucoup moins en région parisienne, de l'ordre de 11 %).

Le résultat de cette politique ne semble en effet pas avoir convaincu les inspecteurs de l'IGF, de l'IGAS et le CGEDD. Leur rapport¹⁰², cité par *Le Moniteur*, relève en effet que « sur la période 1995-2008, 55,7 % des logements concernés ont été construits dans la zone B (moyennement tendue), 31,4 % dans la zone C (peu tendue), et le reste dans la zone A (tendue), dont seulement 5,1 % en A bis qui présente les tensions les plus importantes. La surproduction de logements dans des zones « détendues » a entraîné des phénomènes de vacance locative¹⁰³ ».

Le parc social ne corrige pas les tensions locatives

En France, le parc social est très important. En 2011, 5,2 millions de ménages en sont ainsi locataires (soit 18,4 % des ménages, un chiffre très supérieur à la moyenne européenne¹⁰⁴ et stable depuis vingt ans).

Ce sont 80 % de ces logements sociaux qui sont proposés par les sociétés HLM (offices publics pour l'habitat – OPH – ou entreprises sociales pour l'habitat – ESH), le reste provenant d'un très grand nombre de bailleurs sociaux comme l'État, les collectivités locales, des sociétés d'économie mixte... Comme on peut s'y attendre, les logements sociaux sont plus nombreux autour de Paris.

Très nombreux, les logements sociaux n'apportent pas une réponse au problème des zones tendues. Les listes d'attente sont bien fournies : 1,2 million de demandes non satisfaites en 2012. Sans surprise, la baisse de la mobilité est sensible (de 12,5 % en 1999 à 9,9 % en 2009), avec évidemment des chiffres inférieurs d'un tiers dans les zones tendues. Le fameux rapport de l'IGF-IGAS-CGEDD note qu'en 2012, « 36 % des opérations HLM étaient localisées dans des zones non prioritaires (B2 et C) contre 33 % dans la zone B1 et 31 % dans la zone A ». L'occupation d'un logement HLM permet le bénéfice d'une aide implicite équivalant en moyenne à 46 % de la valeur locative du logement. Ce qui ne constitue pas précisément une incitation à la mobilité.

Le parc social répond-il à sa vocation initiale : loger les ménages à faibles revenus ? La réponse doit être nuancée, d'autant que 65 % de la population française est éligible à un logement social. Une proportion qui ne simplifie pas le « ciblage » de la politique du logement au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin. Certes, les ménages occupant ce type d'habitation ont des revenus plus faibles que les locataires du parc privé. Mais il est surprenant de constater que le secteur privé joue un rôle au moins aussi important que le parc social pour loger les ménages les plus modestes. Tous deux logent, en effet, à parts égales plus de trois millions de ménages modestes. Ces ménages, qui disposent d'un revenu par unité de consommation inférieur à 10 000 euros par an, comptent pour 28 % des locataires du parc privé, mais pour 38 % des locataires du parc social, qui loge donc proportionnellement plus de ménages modestes, mais certainement bien moins que ce pour quoi il a été conçu. Localement, la mixité entre populations d'origine variée semble faible tandis que ces HLM se trouvent souvent loin des zones où les emplois sont présents¹⁰⁵.

Le taux d'effort augmente pour les locataires et les propriétaires

Les dépenses liées au logement représentent, nous l'avons souligné, une part importante du budget de nos concitoyens. Pour le montrer, nous allons nous intéresser au taux d'effort : ce taux est défini par le rapport entre les coûts liés au logement et les revenus du ménage (les coûts incluent loyers ou remboursements d'emprunts, charges, dépenses d'eau et d'énergie, ainsi que taxe d'habitation et taxe foncière). Ainsi, si l'on calcule un taux d'effort médian pour différentes catégories de ménages, on constate que le taux d'effort est particulièrement élevé pour les locataires, les accédants à la propriété et les ménages dont le niveau de vie est le plus faible.

Plus important encore, les taux d'effort sont aujourd'hui bien plus élevés qu'ils ne l'étaient dans les années 1970. Les revenus ont crû bien plus lentement que les loyers et les remboursements d'emprunts (c'est un reflet de l'évolution du prix à l'achat, non des taux d'intérêt). Les premiers ont été multipliés par 1,4 en trente ans, alors que les seconds l'ont été par un facteur 2.

De fait, le prix des logements anciens comme les loyers ont évolué jusqu'en 2000 à un rythme proche de celui du revenu disponible des ménages. Mais à partir de l'année 2000, les deux séries divergent : le prix des loyers augmente de 29 % de 2000 à 2011, c'est-à-dire une croissance proche de celle du revenu disponible, alors que les logements anciens ont vu leur prix d'acquisition plus que doubler. Et ces chiffres cachent des disparités importantes, voire très importantes, entre types de logements (le prix des appartements a bien plus augmenté que celui des maisons), lieux (Paris, Île-de-France, grandes villes où les logements ont, bien entendu, plus augmenté que dans les zones rurales). Le taux d'effort est très supérieur dans les zones tendues.

La situation globale du logement est donc décevante : pénurie en zone urbaine, hausse du taux d'effort, logement social peu structurant malgré une forte emprise. Pourtant, l'État n'est pas resté inactif. Au contraire : si la situation française est spécifique, c'est parce que les politiques publiques sont omniprésentes. Ils sont responsables de l'état déficient du système. Nous allons donc examiner maintenant les évaluations disponibles de ces politiques publiques, des aides au logement, en particulier, afin de comprendre leurs portées et effets.

Un « marché » opaque, où les aides faussent la formation des prix

Une intention généreuse : des aides pour tout le monde, propriétaires et occupants

Voyons donc comment des politiques mal pensées, ignorant les principes simples issus des lois de l'offre et de la demande ont conduit les gouvernements successifs à une spirale fatale : comment des politiques publiques « généreuses » ont eu des effets pervers, conduisant à introduire de nouvelles politiques publiques « palliatives » pour corriger ces effets, tout en créant de nouveaux effets pervers malgré des dépenses massives. Pour résumer en une phrase cette spirale : à force de subventionner la demande sans augmenter l'offre, les prix ont beaucoup monté, et les ménages ne sont pas mieux logés pour autant.

Rappelons tout d'abord que les aides au logement s'adressent aussi bien aux ménages occupant un logement qu'aux propriétaires : ainsi, 18,7 milliards ont été versés au titre de l'occupation, et 26,2 milliards d'euros au titre de la possession de logement (construction, acquisition, amélioration, entretien...) Un propriétaire peut ainsi toucher des aides à ce titre comme à celui d'occupant. Ainsi, 20,1 milliards d'euros sont versés directement.

Les aides liées à l'occupation sont en grande majorité versées sous condition de ressources et sous forme de prestations d'allocation logement : plus de 6 millions de ménages ont perçu 16,4 milliards d'euros en 2011. Les aides versées aux propriétaires occupants et aux bailleurs privés (le plus souvent sous forme d'avantages fiscaux et de TVA à taux réduit) se montent à 16,7 milliards. L'offre de prêts à taux privilégié (taux zéro, prêt locatif aidé, etc.) coûte 6,8 milliards d'euros pour supporter la différence entre le taux pratiqué et le taux de marché. Le reste des aides porte sur les programmes de construction de logement locatif social.

Malgré – ou peut-être en raison de – ces aides à l'achat¹⁰⁶, l'endettement immobilier des ménages a plus que doublé entre 2000 et aujourd'hui. Il sert à financer l'achat, la rénovation et les autres travaux liés au logement. Ce taux d'endettement, calculé par rapport au revenu disponible, est en 2011 de 64 %. La croissance de ce taux résulte de plusieurs phénomènes : évolution des prix en premier lieu, on y reviendra ; taux d'intérêt, plutôt bas au cours de ces dernières années ; durée des prêts (215 mois en 2011), qui s'est allongée au cours des dix dernières années.

Les aides locatives contribuent puissamment à la hausse des prix des loyers

Les aides au logement occupent donc une place centrale dans la panoplie française déployée depuis trente ans. Historiquement, les premiers chercheurs à avoir tenté d'évaluer l'impact des aides aux logements sur les prix sont Anne Laferrère et David Le Blanc¹⁰⁷. Ils ont publié en 2004 une série d'articles qui permettent de comprendre comment les aides affectent les deux côtés du marché. D'une part, ces aides induisent des changements de comportement des personnes recevant les aides (ici, les étudiants recevant l'APL-étudiant). De l'autre, elles créent des effets sur l'offre de logement et les prix proposés par les propriétaires. Ces recherches pionnières ont été approfondies, complétées, précisées voire améliorées et rendues récemment plus « robustes » grâce à l'usage de techniques nouvelles que nous évoquerons rapidement.

La stratégie initialement mise au point par Laferrère et Le Blanc est simple. En 1977, des aides directes au logement furent ajoutées aux transferts versés aux familles à bas revenus. Il s'agissait de mieux cibler ces dépenses, en rupture avec les pratiques précédentes. Entre 1992 et 1994, ces allocations furent étendues à un plus grand nombre de personnes, sans en modifier les formules de calcul. En 2000, 5,3 milliards d'euros sont ainsi versés au logement dans le secteur privé. La réforme fut graduelle, commençant en région parisienne où les tensions étaient les plus fortes et s'étendant au reste de la France par la suite. La part des locataires du privé bénéficiant des aides passa de 33 % à 50 % en six ans seulement (entre 1990 et 1996). Les données démontrent que, dès le moment où ces aides furent étendues, le loyer des logements occupés par les bénéficiaires a augmenté plus vite que les autres. Ce résultat provient d'une demande croissante de logement de la part des populations aidées, en particulier en ce qui concerne les nouveaux entrants (nouvelles locations). Un dernier effet contribue à la hausse : les propriétaires fixent le prix des loyers de manière différenciée selon le statut du locataire ; les bénéficiaires d'aides font face à des prix plus élevés que ceux qui n'en bénéficient pas. Les données individuelles et longitudinales sur les logements contenues dans les enquêtes *Loyers et Charges* permettent de suivre les changements intervenus lors de l'arrivée d'un nouveau locataire et donc de mesurer les effets directement. Ce qui permet de parler de discrimination pour qualifier ce processus.

Des statistiques simples montrent clairement que le prix au mètre carré des logements des personnes aidées au début de la réforme était inférieur à celui des personnes non aidées, et que la croissance du prix facturé aux premiers a été bien plus forte que celle de celui facturé aux seconds.

L'analyse économétrique confirme que les effets sont essentiellement concentrés sur les petits appartements, ceux à peu près uniquement occupés par des étudiants, construits au cours de ces dernières années. Leur loyer a clairement augmenté en raison de l'extension des aides spécifiques aux étudiants. Sinon, on aurait observé une hausse similaire des loyers pour les grands appartements.

Des aides directement absorbées par des augmentations de loyer

Gabrielle Fack a aussi évalué dans une autre étude l'effet des aides sur le prix du logement en utilisant des données de l'enquête logement de 1973 à 2002, une période très longue. Elle propose une vision complémentaire des résultats précédents¹⁰⁸. Elle se concentre en particulier sur la hausse des loyers provoquée par la réforme des aides des années 1990, période similaire à celle examinée par Laferrère et Le Blanc. Les résultats sont sans appel : « de 50 % à 80 % des allocations logement perçues par ces ménages (les bénéficiaires de l'extension des aides) auraient été absorbées par les augmentations de leurs loyers. ». La qualité du logement n'a pas été affectée selon Gabrielle Fack. L'explication est clairement le manque de réactivité de l'offre (construction) de logements face à une hausse de la demande induite par ces aides. Le marché des logements pour étudiants est celui qui a été le plus perturbé. Plus généralement, la composition des ménages à bas revenus a subi, au cours de cette période, une transformation, passant de personnes âgées vivant dans de petites villes à des personnes plus jeunes et en majorité citadines. La demande a été transformée, induisant des tensions dans des lieux où l'offre semble avoir peu réagi. Les loyers au mètre carré ont fortement augmenté pour tous les ménages *mais plus encore pour les ménages les plus pauvres*.

Ce résultat est très robuste. Examinons plus en détail la distribution des loyers en fonction des revenus. Mesuré par mètre carré, le loyer payé par les moins fortunés a fortement crû au fil du temps, à tel point qu'il a dépassé celui payé par les ménages les plus riches. Bien sûr, les aides dépendent du revenu mais de manière très peu concentrée sur le bas de la distribution. Dit autrement, les aides ont bénéficié et bénéficient encore à « trop » de ménages. En raison des aides, les loyers payés sont très peu corrélés aux revenus, hormis pour le dernier quartile de la distribution. Si l'on considère ce dernier constat, l'instigateur des aides pourrait être relativement satisfait du dispositif puisque les riches « payent plus ».

Toutefois, s'il examinait l'évolution des prix, il verrait qu'entre 1988 et 1996 le prix au mètre carré a augmenté de 14,90 euros *de plus* pour les

personnes du premier quartile de revenus que pour les personnes du deuxième quartile. Or, les aides versées aux premières ont augmenté de 15,80 euros par mètre carré *de plus* que les aides versées aux personnes du deuxième quartile de revenu. Donc, environ 90 % de l'aide a été absorbée par la hausse des prix.

En intégrant d'autres facteurs susceptibles d'affecter les résultats, Gabrielle Fack trouve qu'une hausse d'un euro des aides *cause* une hausse de loyer comprise entre 0,45 et 0,78 euro. Lorsqu'elle porte son attention sur les étudiants (dont on a vu qu'ils étaient très fortement affectés par l'extension de l'APL), elle constate que la part des aides capturée par les propriétaires se monte à environ 1 euro (un pour un donc). Il y a bien un accroissement de la demande induit par de nouveaux locataires potentiels, sans hausse de la qualité des logements occupés, en partie en raison de l'inélasticité de l'offre de logements : il n'y a pas de constructions additionnelles pour répondre à cette nouvelle demande.

Un résultat confirmé par une nouvelle recherche

Très récemment, en 2014, des chercheurs de l'Insee ont de nouveau étudié cette question à l'aide d'une méthodologie très différente de celles utilisées par les précédents analystes¹⁰⁹. L'intérêt de réexaminer la question est évident : le sujet est tellement important qu'il faut bien être sûr d'avoir isolé une *causalité* incontestable entre aides et hausses de loyer. Pour ce faire, les auteurs vont utiliser des éléments spatiaux pour identifier les effets étudiés. Car les aides varient selon la région et la taille de la ville où la location doit avoir lieu. Ainsi en 2012, un parent isolé avec deux enfants, payé au salaire minimum, recevait 285 euros d'aide s'il habitait dans une « petite » ville (moins de 100 000 habitants), 310 euros dans une « grande » ville, et 355 euros en région parisienne. L'idée est alors de comparer des loyers dans des zones très proches mais qui relèvent du régime « Paris », « grande ville », ou « petite ville ». Pour ce faire, ils utilisent des données déjà utilisées par Laferrère et Le Blanc, l'enquête *Loyers et Charges* pour la période de 1987 à 2012. Ainsi, ils vont pouvoir examiner si les effets identifiés au moment de la réforme persistent aujourd'hui. L'idée est alors de regarder comment les loyers se comportent dans des villes dont la population se situe juste en dessous de 100 000 habitants en comparaison de ceux observés dans celles dont elle se situe juste au-dessus de 100 000 habitants. En comparant le saut, s'il existe, au saut prévu dans la structure des aides, on obtient une évaluation de la part capturée par les propriétaires. Ainsi, prenons deux villes proches, l'une en

dessous, l'autre au-dessus du seuil, pour deux parents isolés identiques *sauf* que le premier vit dans la première ville et l'autre dans la seconde : si l'on observe que la différence de loyer est exactement égale à 25 euros (différence d'aide pour les communes juste en dessous et juste au-dessus de 100 000 habitants), alors un euro de hausse d'aide au logement induit bien un euro de hausse de loyer. Or, la différence observée est de 20 euros. Ainsi, 80 % de l'aide est captée par les propriétaires. En outre, la hausse est plus importante lorsque les ménages bénéficiant de l'aide sont pauvres et que l'appartement loué est de taille modeste (moins de trois chambres).

L'allocation des HLM : une aide particulière qui rate aussi sa cible

Anne Laferrère et David Le Blanc ont aussi examiné en 2001 l'effet redistributif de la politique des HLM. Pour ce faire, ils comparent les loyers du privé et ceux des HLM pour des appartements aux caractéristiques identiques (nombre de pièces, localisation) et à caractéristiques identiques des locataires. Ce dernier point est compliqué car la répartition des locataires entre parc privé et parc HLM est loin d'être aléatoire. Le choix de parc est modélisé par nos auteurs. Leurs résultats permettent de bien voir combien le système actuel profite aux classes moyennes, voire aux classes moyennes supérieures. Le message est simple et déprimant : l'accès aux HLM est peu ciblé. Les gains (surplus) sont importants y compris pour des ménages dont le revenu est élevé. L'écart de prix entre prix de marché et prix payé par les occupants est le plus fort à Paris, puis dans les autres grandes villes, et enfin les zones plus rurales. Il est aussi plus important pour les petits appartements d'une ou deux pièces que pour les appartements les plus spacieux. En Île-de-France, cet avantage a été évalué à 394 euros par mois. Cette situation suscite une très grande frustration qui est parfois accrue par des politiques ostensibles et revendiquées de clientélisme.

Les aides contribuent aussi à la hausse des prix d'acquisition de l'immobilier

Les politiques destinées à relancer l'investissement locatif privé, tel le « dispositif Scellier », ont des effets pervers massifs dès lors que l'offre de logements aux endroits où la demande est forte ne réagit pas. Selon une étude de Bono et Trannoy, cette politique publique a pour effet principal une hausse des prix des terrains à bâtir¹¹⁰... Pour ce faire, les auteurs examinent ce dispositif institué par une loi de 2008 qui crée un zonage excluant de son application une partie du territoire métropolitain. Le « Scellier » découpe la France en quatre zones : A, la plus tendue, B1 et

B2, dites intermédiaires, et C, une zone qui intègre le reste du territoire et qui est exclue du dispositif. Comme les dispositifs qui l'ont précédé (Borloo, Périssol, Robien), le « Scellier » propose des avantages fiscaux : ici, il s'agit de réductions d'impôt sur le revenu, dès lors qu'une personne investit dans un logement neuf dans une zone couverte par le dispositif et le loue ensuite. Les réductions d'impôts sont substantielles (taux de 25 % en 2009-2010, 20 % après) avec un plafond annuel de 300 000 euros. Des déductions supplémentaires sont possibles lorsque l'investissement a lieu dans les zones dites intermédiaires (30 % des revenus de location du bien).

Pour évaluer l'effet du « Scellier », les auteurs se focalisent sur l'évolution du prix de vente des terrains à bâtir dans les zones couvertes par ce dispositif. La méthodologie est classique : comparer les zones traitées (celles où la loi s'applique) aux zones non traitées (celles exclues) dans leur évolution de prix des terrains entre une période précédant la mise en place du « Scellier » et une période suivant sa mise en place et où les effets sont potentiellement sensibles. Or, il est possible de comparer l'évolution des prix dans des communes proches géographiquement, les unes incluses dans le « Scellier », les autres non. Les résultats varient en fonction du type de lieu et du type de terrain. Ainsi, la région méditerranéenne est celle où la hausse de prix causée par la loi est la plus forte. Et les terrains les moins chers sont ceux qui sont le plus affectés. Dans la zone A, l'effet est de 5 euros au mètre carré et il est limité aux terrains les moins chers. Il en est de même dans la zone B1, mais l'effet est supérieur à 14 euros. Finalement, l'effet le plus important se trouve en zone B2, car il affecte toutes les catégories de terrains, quel que soit leur niveau de prix. L'impact peut ici atteindre 30 euros au mètre carré, en particulier dans le sud de la France.

La loi dite « SRU » (solidarité et renouvellement urbain) constitue un autre essai des autorités publiques pour inciter à la construction de logements dans les zones les plus tendues. En effet, les communes de plus de 3 000 habitants (1 500 en Région Île-de-France) faisant partie d'une agglomération d'au moins 50 000 habitants comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, sont incitées, sous peine de sanctions financières, à compter 20 % de logements sociaux parmi le parc locatif de résidences principales. Votée en 2000, elle se met en place dès 2001. En comparant les communes directement impactées par la loi à des communes non concernées mais proches en termes de taille et de caractéristiques sociales, Bertrand Vignolles trouve un impact positif sur la construction d'autant plus fort que la commune est loin du seuil de

20 %¹¹¹ : à court terme, l'effet est négatif et significatif, mais faible, sur le prix des biens vendus au sein de la commune, tandis qu'il est positif et assez fort sur le nombre de transactions de logements anciens au sein de cette même commune. Les propriétaires n'y perdent donc pas, même si certains ménages semblent incités à quitter la commune.

Sans aller autant dans le détail de l'analyse, il faut aussi noter les données qui démontrent l'inanité de la politique dite du « prêt à taux zéro » (PTZ¹¹²). Si l'on reprend le résumé de l'article, on lit : « les résultats montrent que le prêt à taux zéro a bien un effet déclencheur sur l'accession à la propriété et que cet effet touche principalement les ménages les plus modestes parmi les ménages accédants. La plupart de ces ménages seraient restés, en l'absence de l'aide, dans le logement qu'ils occupent en attendant d'accumuler l'épargne nécessaire à un apport personnel. À cet effet apparemment positif, s'ajoutent des effets d'aubaine importants. 85 % des bénéficiaires dans une période donnée auraient tout de même choisi de déménager pour devenir propriétaires en l'absence du prêt à taux zéro. Ainsi, le PTZ ne fait qu'accélérer l'acquisition. Elle ne la déclenche que rarement pour quelqu'un qui serait resté locataire. En outre, le PTZ ne contribue pas nécessairement à l'amélioration générale de la qualité des logements neufs mis sur le marché. En l'absence de hausse des prix des logements induite par l'introduction du prêt à taux zéro, l'effet multiplicateur du dispositif sur l'investissement en logement résidentiel serait assez faible, de l'ordre de 1,3. » Notons que ce prêt à taux zéro coûte environ 800 à 900 millions d'euros à l'État¹¹³.

Une opacité qui favorise aussi la raréfaction de l'offre

Tous les articles examinant le cas de la France et de son marché du logement démontrent que la hausse des aides conduit à des augmentations de loyer essentiellement *en raison* de l'inaction de la chaîne des acteurs de l'immobilier public comme privé face à la demande des personnes les plus en difficulté pour se loger. Un problème-clé est donc la situation du foncier en France. Son prix a en effet un impact direct sur celui du logement, avec un effet asymétrique où les hausses du prix du foncier sont amplifiées tandis que, *a contrario*, une baisse du foncier ne se traduit que rarement par des baisses du prix de l'immobilier. Sandrine Levasseur a livré son analyse de la dynamique de ce marché et de sa contribution au prix de l'immobilier dans une note récente de l'OFCE¹¹⁴.

Selon l'auteur, le foncier constructible ne manque pas en France, hormis dans certaines zones très spécifiques (Paris intra-muros, zones côtières et touristiques, grandes agglomérations). Toutefois, ces terrains sont rendus très difficilement disponibles pour la construction en raison de « grippages tout le long de la chaîne » : propriétaires du terrain, promoteurs, autorités locales qui interfèrent...

Elle cite trois types de difficultés :

1. D'abord un encouragement à la spéculation et la rétention de terrain en raison du manque de transparence des informations sur le foncier constructible : il n'existe aucune base de données qui permettrait de connaître les prix de vente, les caractéristiques de terrains identiques ou proches de celui considéré. Et même si des éléments existent sur les prix des logements grâce à l'indice notaires-Insee, rien de tel du côté des transactions foncières (hormis l'Alsace-Moselle qui offre un tel recueil, maintenant informatisé, de ces transactions). Ainsi, l'absence de chiffres tant sur les transactions que sur la disponibilité foncière rend le marché totalement opaque. L'opacité est bien sûr magnifiée pour les particuliers qui ne disposent pas comme les promoteurs d'informations liées à leur profession ou comme les collectivités locales qui disposent, elles, des plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que de l'information sur les prix dès lors qu'ils peuvent exercer un droit de préemption.
2. Sandrine Levasseur insiste aussi sur un second point qui passe souvent inaperçu : conserver un terrain en l'état coûte peu cher. Trois raisons à cela : un coût d'entretien faible ; une taxe foncière modérée et une imposition des plus-values foncières qui incite au statu quo (même si la réforme de février 2012 augmente légèrement le coût du portage au-delà de cinq ans) ; le coût de « portage » financier d'un terrain subit une charge d'intérêt très faible en raison de la baisse des taux.
3. En troisième lieu, la capacité réelle de disposer du sol est un élément ajoutant à l'incertitude : bien que les PLU précisent le droit du sol (constructibilité, hauteur, COS...), l'usage – habitat privé, public, activité commerciale, activité de bureaux ou d'usines – est imprécis et sujet à intervention directe ou indirecte des collectivités locales. Cela s'explique bien sûr par la nature des revenus escomptés de tel ou tel projet, en particulier les taxes locales. Ainsi, la loi sur l'engagement national pour le logement (ENL) de 2006 visait à libérer du foncier en

majorant la taxation sur le foncier non bâti. Le Grenelle II devait aussi libérer du foncier en Île-de-France pour construire des logements...

L'auteur présente les conséquences de ces difficultés sur l'élasticité de la construction aux « chocs de demande ». La réponse de l'offre à de tels chocs semble proche de zéro si l'on en croit les travaux précédents sur les aides. Les travaux de Grislain-Letremy et Trévien confirment ses conclusions : l'élasticité de l'offre, y compris de long terme, est proche de zéro. Et surtout, elle semble bien plus faible que dans la plupart des autres pays équivalents.

Au total, elle conclut que la France est un pays « où les contraintes foncières et urbanistiques (sont) importantes ». Et que ces contraintes ont un impact fort et avéré sur une offre insuffisante de nouveaux logements, au total peu sensible à la demande.

Une curiosité : les aides accélèrent le départ des enfants du logement familial

Anne Laferrère et David Le Blanc se concentrent précisément dans leur article sur les mécanismes à l'œuvre dans la dynamique de location des étudiants. En particulier, ils analysent un effet peu anticipé – pour ne pas dire totalement imprévu – par les promoteurs de ces textes : l'accroissement de décohabitation entre parents et enfants étudiants *en raison* de l'aide (alors que l'on voulait initialement aider les *seuls* étudiants n'habitant plus avec leurs parents).

Or, cet accroissement induit une hausse de la demande de (petits) logements donc une hausse des prix qui devient – si elle absorbe l'aide – un pur transfert de fonds publics vers les propriétaires. Était-ce le but recherché ? C'est pourtant ce que nos auteurs démontrent, une nouvelle fois en utilisant la série d'Enquêtes Logement. L'aide au logement pour les étudiants a ceci de *miraculeux* qu'elle est donnée indépendamment du revenu des parents.

En France, dans les années où cette extension des aides a été mise en place, peu d'étudiants travaillaient et la grande majorité d'entre eux n'avaient pas de revenus (en 2001, 23 % des étudiants avaient un revenu strictement positif). C'est toujours le cas maintenant, même si plus de jeunes travaillent pendant leurs études. Ainsi, la décision de cohabitation ou de décohabitation était, et reste certainement, pour l'essentiel, du

ressort des parents qui financent les études de leurs enfants.

Les chiffres présentés dans l'article démontrent que la part des étudiants indépendants augmente de plus de 10 points entre 1992 et 1996. De plus, les étudiants aidés, dont la proportion était de 12,5 % environ avant 1990, passe très rapidement à 45 % en 1992 pour atteindre près de 70 % au début des années 2000. L'article montre, en outre, que la mise en place des aides est la cause d'un mouvement de décroissance de la colocation : passer de la colocation à la location « pour son compte » s'interprète comme un accroissement de qualité du logement (hausse du confort¹¹⁵).

L'un des éléments de la décision, outre le revenu, est l'offre d'éducation post-baccalauréat disponible dans la localité où résident les parents de l'étudiant. Ainsi, la taille de la ville de résidence des parents compte. D'autant plus que l'aide fut d'abord étendue aux étudiants de la région parisienne, puis des grandes villes, et seulement après à l'ensemble des villes. Ainsi, le taux d'indépendance s'est accru plus fortement en province qu'à Paris. Et l'analyse économétrique conforte ce résultat. De plus, l'effet d'aubaine apparaît plus fort en province où le départ du « nid familial » – pour reprendre les termes utilisés dans l'article – aurait eu lieu même si les aides n'avaient pas été mises en place. Dès lors que la filière d'éducation choisie par l'étudiant est offerte dans la commune de résidence des parents, le choix d'indépendance peut être interprété de cette manière : rien ne forçait l'étudiant à prendre un appartement seul.

Les écarts sont donc très forts entre les chiffres observés en 1996 et ceux prédits par le modèle si les aides n'existaient pas. Cette différence mesure donc cet effet d'aubaine. Une autre façon de présenter l'importance de la « manne céleste » représentée par ces aides est donnée par un autre résultat de l'article : 50 % des aides ont été versées à des étudiants qui auraient choisi l'indépendance même sans aide. La décohabitation des jeunes n'est pas un simple phénomène sociologique. Elle augmente la demande sur les logements de petite taille (et aussi des plus grands par le biais de la colocation). Et elle évince les jeunes travailleurs qui ne peuvent prétendre à l'APL-étudiant.

2. Et si l'immobilier était vraiment un marché ?

Nous venons de voir comment les aides publiques, souvent mal ciblées, ont eu pour effet d'augmenter les loyers et d'enrichir les propriétaires, au lieu de véritablement aider les plus défavorisés. Ces aides contribuent à renforcer les déséquilibres entre offre et demande. Ils ne peuvent se résorber car la mobilité est faible.

Le paradigme actuel ne fonctionne pas. Il énonce qu'il faut aider financièrement les locateurs et les propriétaires. Cela est coûteux et ne produit pas un équilibre satisfaisant pour l'intérêt général. Il nous faut donc changer de paradigme et prendre le contre-pied des politiques suivies depuis plusieurs décennies. Il est en premier lieu souhaitable d'agir sur l'offre de logements et non pas se contenter d'encourager la demande. Il faut aussi étudier l'impact *direct* des réglementations sur l'offre et en particulier comprendre le rôle des maires dans l'offre de logements. Il faut aussi s'intéresser à la rentabilité du secteur, jugée trop faible par les investisseurs institutionnels qui ont déserté l'immobilier, au moins jusqu'en 2007.

Le nouveau cadre de pensée doit s'inscrire dans les réalités. L'immobilier est un marché ! Un marché aujourd'hui déséquilibré par une demande pressante dans les métropoles et une offre entravée par la réticence à construire et les réglementations spatiales.

Les maires ne favorisent pas toujours spontanément l'offre de logement

Presque au moment même où le rapport de l'IGF, de l'IGAS et du CGEDD provoquait une certaine agitation dans la presse et au sein du ministère du Logement, un article du *Monde* donnait sa version de l'explication du mal français : *le manque de terrains disponibles*. Il pointait également la responsabilité des élus locaux.

Le permis de construire est un acte administratif qui donne les moyens aux pouvoirs publics de vérifier qu'un projet de construction respecte bien les règles d'urbanisme en vigueur. Il est exigé pour tous les travaux importants. Il concerne des bâtiments nouveaux comme des constructions existantes. Lorsque la modification est de faible taille il peut y avoir

dispense ou déclaration préalable sans nécessité d'obtention d'un permis.

Le dossier de permis de construire doit être déposé à la mairie de la commune où est situé le terrain. Des règles plus drastiques sont édictées si les travaux ou les aménagements sont situés dans un secteur protégé (monument historique, site classé ou inscrit, réserve naturelle, parc national...). La mairie indique la date à partir de laquelle les travaux pourront commencer en l'absence d'opposition du service instructeur. La décision de la mairie est prononcée sous forme d'un arrêté. Après un refus, il est possible de demander un réexamen du cas dans les deux mois qui suivent. En l'absence de réponse, il y a en principe accord.

La loi Alur a tenté de modifier ce dispositif pour favoriser la construction. En effet, le coefficient d'occupation des sols (COS) n'est plus impératif pour un dossier déposé après le 27 mars 2014, lorsque la zone est couverte par un PLU. Le COS imposait une surface maximale aux constructions selon la taille du terrain. Les résultats sont décevants, à en juger par le titre d'un article paru dans *Les Échos* le 22 février 2015 : « Comment les maires sabotent la loi Alur favorisant la production de logements ? » Citons l'article : « Prenons l'exemple de la réforme du Code de l'urbanisme opérée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur). Pour favoriser la densification, elle a notamment supprimé le coefficient d'occupation des sols (COS) et l'exigence d'une surface minimale pour construire dans les communes couvertes par un PLU... Explications : avant la loi Alur, les maires pouvaient recourir au COS et fixer une superficie minimale aux terrains constructibles dans le PLU, afin de faire obstacle à la densification sur le territoire de leur commune. Ainsi, un COS faible de 0,3 sur un terrain de 900 m² permettait d'obtenir 270 m² de surface constructible maximale. Mais si le PLU fixait un minimum parcellaire de 1 300 m², aucun permis de construire ne pouvait être délivré pour un terrain n'atteignant pas ce seuil ! En pratique, cette réglementation freinait considérablement la constructibilité et était un véritable obstacle pour les opérations de division de terrains, qui consistent à détacher une ou plusieurs parcelles en vue de leur construction.

Dans un contexte de pénurie foncière, la loi Alur a donc levé ce double frein, augmentant mécaniquement la constructibilité. Sur le papier, toutes les conditions sont donc réunies pour faciliter l'acte de construire et rendre notamment plus simples les opérations de division foncière en vue de construire. Dans la réalité, beaucoup d'élus locaux restent arc-boutés sur leurs positions dogmatiques, refusant que l'on construise sur leur commune pour ne pas la densifier. »

Notons en passant qu'il n'existe pas de source de données recensant toutes les restrictions évoquées par l'article, commune par commune et année par année. Il est donc impossible d'évaluer les effets de ces règles sur la construction de logements, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, comme on le verra au paragraphe suivant. Comment les maires ont-ils agi pour contrer cette nouvelle loi ? L'article le dit clairement : « certains ont tout simplement modifié leur plan local d'urbanisme pour durcir les contraintes d'urbanisme. D'autres encore font preuve de beaucoup d'imagination, en inventant des motifs fallacieux pour refuser les autorisations d'urbanisme. » Et l'article de donner des exemples : augmenter la distance minimale entre constructions, augmenter la part des espaces verts, refuser la création de logements supplémentaires dans un bâtiment existant alors que rien dans le PLU ne l'autorisait au motif que le « projet collectif était contraire à l'esprit du PLU. »

Aussi troublant, cet article du *Monde* du 10 février 2016 pointait, ironique, combien les élus se plaignaient du manque de foncier mais comment, lorsqu'il s'agissait de créer bureaux et centres commerciaux, les terrains abondaient... L'article indiquait d'ailleurs que « Depuis l'an 2000, le prix du foncier a, il est vrai, beaucoup augmenté : trois fois plus vite que celui du logement, selon une enquête de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) de septembre 2015 : Le prix moyen d'un mètre carré de terrain s'est accru de 71 % entre 2006 et 2014, passant de 46 à 79 euros, quand, dans le même temps, le prix du mètre carré bâti n'augmentait « que » de 26 %, passant de 1 031 à 1 306 euros. » En outre, la dispersion de ces prix semble très importante. L'article notait qu'aucun recensement des terrains constructibles disponibles n'était fait. En Île-de-France, une telle opération est prévue et sera accessible en 2020...

Les propositions souvent évoquées tournent autour de la taxation des terrains non bâtis pour inciter à diminuer leur « stockage » improductif. Mais comme il est souvent répété, « maire bâtisseur, maire battu... ». Alors... Le résultat est dramatique : les chiffres de la construction de logements pour 2014 sont passés sous la barre symbolique des 300 000 unités, soit un repli de 10,3 % par rapport à l'année 2013 ; niveau le plus bas depuis 1997, alors que la population française était bien moins nombreuse. À tel point que tous les acteurs demandent des réformes structurelles. Ils invoquent la décentralisation de 1982 du permis de construire aux maires et les PLU. Tous pointent aussi le nombre de communes, 36 000, en France. Plus que le reste de l'Europe réunie. Certains espèrent alors que l'intercommunalité aidera... Y croit-on

vraiment ? Nos propositions seront plus drastiques et s'inspireront des exemples européens qui marchent.

L'effet nuisible des réglementations spatiales

Il est évidemment tentant d'analyser statistiquement la relation entre restrictions à la construction et prix. Malheureusement, la recherche française sur ce thème important est, à notre connaissance, inexistante. Et pour cause... Aucune donnée. Pour comprendre les effets des réglementations sur les prix, nous en sommes réduits à examiner les travaux internationaux, et plus précisément les travaux menés aux États-Unis par Edward Glaeser, qui sont indiscutablement la référence en ce domaine. Résumons ici les leçons que l'on peut en tirer.

Les articles écrits par cet auteur prolifique, professeur à Harvard, sont pour la plupart « empiriques » en ce sens qu'ils s'appuient effectivement sur des données reliant réglementations, mesurées zone par zone, et prix individuels des logements. Ainsi, Ils analysent le lien entre réglementations et « accessibilité » des logements¹¹⁶. L'accessibilité est mesurée par l'écart entre le prix du logement et son prix de construction au même endroit en partant *de zéro*, comme s'il n'était pas encore construit. Ce dernier prix recouvre le coût à bâtir de ce logement mais n'inclut pas le prix du terrain. Très intuitivement, il montre que trois cas prévalent aux États-Unis, comme très certainement en France. Le premier correspond à ce que l'on trouve dans les zones déprimées économiquement, Detroit en est un excellent exemple, où le prix des maisons est *inférieur* au coût de la construction. Nous y reviendrons. Le second, où les deux prix sont proches. Dans cette situation, il est vraisemblable que le marché du logement soit à l'équilibre. Enfin, troisième cas, le plus intéressant, est celui où les prix sont de très loin supérieurs au coût de reconstruction d'un logement à l'identique. Tout l'article se concentre sur cette dernière situation, qui rappelle singulièrement le cas de la région parisienne mais aussi d'autres endroits désirables en France. Aux États-Unis, New York, Palo Alto sont des exemples emblématiques. Bien sûr, la demande est très forte dans ces localités, à la fois parce que les aménagements publics, les écoles, les musées, les transports en commun rendent ces lieux attrayants, mais aussi parce que le climat comme l'état du marché du travail y sont de qualité. Mais nos auteurs ne s'intéressent pas à cet aspect des choses et se concentrent sur les facteurs liés à l'offre de logement pouvant expliquer l'écart entre prix et coût de construction. Et leurs résultats démontrent que,

dans ces lieux désirables, l'écart est explicable essentiellement par des obstacles artificiels : les réglementations mises en place par les autorités publiques locales pour protéger les intérêts des personnes en place au détriment de l'intérêt « général ».

Plus précisément, ils estiment le prix du terrain qui devrait prévaloir en l'absence de réglementations et le comparent avec celui pratiqué localement (potentiellement calculé comme différence entre prix de la maison et coût de construction). Leurs estimations sont sans ambiguïté : l'écart entre le coût « normal » et le coût du terrain constaté dans ces villes est de 90 % environ. Autrement dit, le prix du terrain est environ dix fois « trop » cher. Une seconde approche examine le lien entre prix du terrain et densité de construction. On s'attend effectivement à ce que la densité de la construction soit forte pour compenser l'éventuelle cherté du terrain. Il n'en est rien. Les auteurs ne trouvent aucun lien entre les deux. Pour « boucler la boucle », Glaeser et Gyourko démontrent que prix élevé et réglementations (« *zoning regulations* » en anglais) sont étroitement reliés. De fait, à peu près toutes les zones où prévalent des prix élevés sont des zones extrêmement régulées.

Dans un article complémentaire écrit presque au même moment, nos auteurs examinent le cas de New York et plus précisément de Manhattan¹¹⁷. Ils rappellent qu'en l'absence de réglementations, la hauteur des bâtiments devrait être telle que le coût marginal d'un étage supplémentaire (combien coûte un étage en plus à construire) soit égal au coût moyen de construction, égal lui-même au prix de marché. En se concentrant sur les « *skyscrapers* », nos auteurs évitent de nombreux problèmes liés à l'accès au terrain. De fait, ils se posent la question de la hauteur optimale des bâtiments construits. Les résultats sont clairs : l'écart entre le coût d'un appartement et le coût résultant de l'ajout d'un étage supplémentaire est énorme à Manhattan¹¹⁸. Ce résultat est aussi valide dans de nombreuses autres villes américaines. À tel point que dans un livre récent, *The Triumph of Cities*, Edward Glaeser insiste sur la nécessité d'éliminer les restrictions sur la hauteur des bâtiments qui prévalent en Europe, et très clairement à Paris et en plus encore en région parisienne¹¹⁹. Les raisons pour cet écart à Manhattan sont clairement liées aux réglementations. Au cours des années 1970, la part des immeubles de 20 étages et plus représentait 80 % des constructions. Au cours des années 1990, cette part a décliné très fortement, à 40 % environ. Et bien évidemment, ce ne sont pas des difficultés techniques qui expliquent ce changement...

Des travaux sur Boston, où habite Edward Glaeser, permettent de préciser les mécanismes à l'œuvre¹²⁰. Les données sont précises et les résultats frappants. Récemment, les réglementations dans la région de Boston ont très fortement augmenté. Ainsi, en 1980 moins de 50 % des communautés avaient des règles sur la division des terrains. Toutes en ont aujourd'hui. Les réglementations sont extrêmement variées : taille minimale de terrain, réglementation sur les terres humides, sur les fosses septiques... Elles sont aussi extrêmement vagues, ce qui permet de conserver une latitude dans les décisions et donc des contestations rallongeant le délai nécessaire à tout changement.

De fait, à chaque nouvelle réglementation, le nombre de nouvelles constructions diminue. Et bien sûr, les prix des terrains et, par voie de conséquence, des maisons augmentent.

Glaeser, Gyourko et Saks démontrent dans un article de 2005 qu'une des raisons de l'accroissement des réglementations provient de la capacité accrue des propriétaires présents dans une localité « très chère » à se regrouper et à faire valoir leurs intérêts financiers auprès des élus locaux. Ce qui est résumé par une des formules chocs qui caractérisent Edward Glaeser : « Grâce à leur capacité nouvelle à bloquer certains projets, les résidents locaux ont transformé les villes de lieu de croissance urbaine en coopérative de propriétaires ». Un exemple : l'ambassadeur de France à New York s'est vu refuser l'achat d'un appartement par les membres du *board* d'un *condominium* (modalité de la copropriété spécifique aux États-Unis).

Il est même possible de montrer que la croissance des villes est bloquée par l'absence de construction de logements face à des chocs positifs de demande. Les résultats sont une nouvelle fois sans ambiguïté. Dans les zones où la réglementation liée à l'urbanisme est faible, les chocs de croissance se traduisent par une augmentation marquée de la population, alors que dans les villes où la réglementation est forte la croissance de la population est 50 % plus faible. En outre, dans les zones où la réglementation est faible, ces mêmes chocs de demande n'ont aucun effet sur les prix du logement. Mais, dans les villes où il y a une forte réglementation, une croissance de 1 % de la demande de travail cause une hausse du prix du logement de 19 000 dollars par an. Considérons aussi la proportion des diplômés, un très bon signe avant-coureur de la croissance future d'une agglomération. 1 % de personnes ayant une éducation supérieure induit 0,09 % de croissance de la population dans les zones où les réglementations limitant la construction sont moins strictes. Contre

zéro dans les autres.

Pour finir, Edward Glaeser précise bien dans *The Triumph of Cities*, que construire tout et n'importe quoi n'est pas la solution à tous les problèmes. Il oppose Detroit, où les autorités locales ont cru résoudre les difficultés de la ville en construisant un métro, totalement sous-utilisé aujourd'hui, et des bâtiments de luxe, virtuellement inhabités, à Seattle, en perte de vitesse dans les années 1970-1980, à tel point que des pancartes à la sortie de la ville demandaient que le dernier habitant éteigne la lumière en partant. Seattle est devenue en 2010 une des villes les plus dynamiques des États-Unis, non pas en raison d'une quelconque politique des élus locaux mais grâce à l'arrivée de deux créateurs d'entreprises originaires du lieu, Bill Gates qui y créa Microsoft et Howard Schultz qui racheta Starbucks à ses trois fondateurs, aussi originaires de cette ville. Ainsi, le hasard – le lieu de naissance de personnalités créatives et dynamiques – a fait de cette ville un lieu susceptible d'attirer toujours plus de personnes très diplômées et d'entreprises innovantes, assurant ainsi sa croissance future.

3. Que faire ?

Redonner à l'État ses prérogatives en matière de construction

Comment agir sur l'offre ? Sandrine Levasseur évoque quelques solutions dans les travaux que nous avons examinés plus haut. La première est, selon elle, l'exercice accru du droit de préemption par les autorités publiques. Elle permettrait de constituer une réserve foncière. Cette solution semble préférable à l'expropriation. À condition que ce droit de préemption ne pousse pas les intervenants à augmenter les prix et que les opérations soient parfaitement légales. Les établissements publics fonciers (EPF) sont, encore une fois selon l'auteur, un opérateur adéquat pour ce genre de pratiques, à condition toutefois que l'intercommunalité soit renforcée dans cette perspective. Ces EPF regroupent les différents partenaires locaux : communes, intercommunalités, départements, Régions, État. Le foncier public doit aussi jouer un rôle dans ce processus (la loi du 18 janvier 2013 semble aller dans ce sens). Il n'est cependant pas toujours disponible là où il serait nécessaire. Pourtant, certains établissements publics – SNCF, RFF – pourraient fournir une telle réserve.

Une autre stratégie consiste à augmenter la fiscalité sur le foncier non-bâti, afin de lutter contre la rétention foncière. Deux outils sont à disposition dans cette perspective : modification de la plus-value sur la vente des terrains ; augmentation de la taxe foncière *dès que* la révision des valeurs locatives cadastrales aura été lancée de manière sérieuse. Rappelons que ces valeurs ont été élaborées dans les années 1960 à 1970, non bâti d'abord puis bâti, et jamais révisées depuis lors. La volonté politique d'avancer sur ce dossier, qui aura des effets redistributifs importants, manque clairement. Pour aboutir, une telle réforme doit « être menée au niveau national » : elle « ne doit pas être laissée à la discrétion des autorités locales ». En effet, les réformes des années 2000, basées sur le volontariat n'ont pour l'essentiel rien donné. En s'inspirant de l'exemple allemand, il serait aussi possible de fixer un délai précis (cinq ans selon Sandrine Levasseur) entre la déclaration de constructibilité et la construction effective. À ce mécanisme doit être associé une durée de « délaissement » : une fois passé un délai, le terrain n'est plus constructible, ce qui incitera donc le propriétaire à effectivement construire. Il faut toutefois encadrer la pratique car des communes pourraient déclarer constructibles des terrains afin de se les

approprié. Bien sûr, l'opacité de ce marché est un problème : la compréhension des mécanismes requiert un accès aux données de base sur le foncier, sur les transactions¹²¹... Elle est une condition nécessaire à toute avancée. Enfin, et cela est souvent mentionné dans la recherche internationale, l'assouplissement du droit de l'urbanisme, particulièrement dans les zones tendues, est nécessaire¹²².

Il nous semble donc nécessaire, à ce stade, de redonner à l'État le contrôle de l'offre de logements. Cela signifie retirer aux maires et aux administrations locales le pouvoir de délivrance du permis de construire ainsi que la capacité à déclarer telle ou telle zone constructible. L'exemple allemand, où ce sont des administrations déconcentrées – moins politisées que des administrations décentralisées – qui sont responsables du logement, est particulièrement intéressant.

Faut-il pour autant confier à la seule discrétion de l'administration centrale le permis de construire ? Ce n'est pas certain. En effet, les entreprises participent au financement de la politique du logement par le 1 %. Elles doivent pouvoir faire entendre leur voix afin que les projets d'implantation d'usines, de bureaux, de centres commerciaux puissent s'accompagner de la construction des logements nécessaires à leurs salariés. Il faut d'ailleurs noter à ce propos que la question du transport entre lieu d'habitation et lieu de travail se pose aussi avec acuité, surtout en région parisienne où les lignes de bus et de métro sont propriétés de la SNCF et de la RATP, et où il est donc impossible de mettre en place des transports qui leur feraient concurrence.

Pour que l'État redevienne un acteur puissant, il faut aussi envisager qu'il reprenne en main, au besoin par la nationalisation, des offices HLM, organismes dont la qualité de gestion est très hétérogène. Ainsi, une politique nationale pourra être appliquée avec ses priorités. En outre, un système informatique unifié et national doit être mis en place afin que les familles, quel que soit le lieu où elles se trouvent, soient traitées équitablement. Et que la mobilité hors des zones en difficulté puisse se faire plus aisément. Reprendre en main ce segment de l'offre de logement, l'enlever au bon vouloir des maires qui ne réagissent nullement aux « contraintes » (les amendes) de la loi SRU, est essentiel pour toute politique sérieuse du logement social. Il faut construire plus de logements sociaux, non pas là où il est possible de le faire, comme aujourd'hui, mais là où le besoin s'en fait réellement sentir.

Une fois la pénurie en partie résorbée, il faudra faire fonctionner

normalement le marché de la location, notamment en révisant les garanties des propriétaires dont les locataires ne paient pas leur loyer. Certes, ces cas sont aujourd'hui marginaux en raison des (trop) fortes exigences de solvabilité requises par les bailleurs, mais ils constituent un frein à la location. Actuellement, la grande difficulté à récupérer un logement occupé par un « mauvais payeur » conduit dans certains cas des propriétaires à ne pas proposer leurs biens à la location. Les cas problématiques doivent donc être traités avec équité et célérité : parmi les fonctions régaliennes, la justice est essentielle, et l'État doit lui donner les moyens de fonctionner efficacement. C'est donc par toute une série de mesures portant sur l'offre, le contrôle et la demande, que l'État peut mieux faire fonctionner le marché du logement, sans privilégier les uns – de fait, les propriétaires aujourd'hui – en croyant faire le bonheur des autres.

Supprimer progressivement les aides

On espère l'avoir assez montré : augmenter artificiellement la demande sans augmenter l'offre de logements génère de multiples effets pervers : hausse des prix, capture des aides publiques par les propriétaires privés, pression explicite ou implicite des propriétaires sur leur maire, au détriment de ceux qui aspirent à vivre et travailler dans une commune...

Que se passerait-il si l'on supprimait les aides ? Les travaux décrits démontrent tous que les aides au logement sont inflationnistes. Une fois ceci établi, que fait-on ? Les supprime-t-on sans autre forme de procès ? Pour comprendre quelques-uns des effets d'une telle suppression nous allons nous appuyer sur une expérience britannique.¹²³ Les auteurs examinent la réduction en 1996-1997 des *Housing Benefits*, la plus importante des aides au logement. De fait, ces aides diminuèrent de 10 à 15 % (dans le groupe des bénéficiaires affectés par les baisses, par rapport au groupe de bénéficiaires non concernés). Le système britannique est très généreux : 100 % du loyer est payé dans de nombreuses situations où le locataire est sans emploi. Et, sans surprise, ce système est très coûteux ; 1,2 % du PIB en 2001. Ceci explique que le gouvernement ait décidé de diminuer les dépenses en réduisant l'aide (en diminuant le montant maximum – le plafond – que puisse percevoir un bénéficiaire). Gibbons et Manning démontrent que cette baisse de l'aide dans le groupe dit « traité » par rapport au groupe de contrôle (pour qui aucun changement dans l'aide n'a eu lieu) a conduit à une baisse de loyer dans ce premier groupe de 6 à

11 % de plus que dans le groupe de contrôle. Les auteurs démontrent aussi que la baisse de l'aide a été supportée pour les deux tiers par les propriétaires.

Il n'est évidemment pas possible de supprimer brutalement toutes les aides, sous peine d'exposer instantanément une grande partie de la population à l'incapacité de demeurer dans son logement. L'augmentation de l'offre est un préalable. La plus grande disponibilité du foncier conduira à une baisse des prix, à l'acquisition et à la location. Les aides seront reconsidérées à due proportion au fur et à mesure des déménagements. Proclamer un objectif de baisse des prix ne sera pas populaire dans tous les secteurs de l'opinion, en particulier par les propriétaires. Mais pour la très grande majorité d'entre eux, simples occupants de leur logement, la hausse des prix n'est qu'une illusion financière. La réalisation de la plus-value se traduira, en effet, simplement par la recherche d'un nouveau logement. À un prix très élevé...

Faire collaborer l'État et le marché !

Le logement est un sujet d'intérêt national et une partie prenante de l'aménagement du territoire. Il incombe donc à l'État de fournir des solutions au problème de l'inadéquation de l'offre et de demande solvable dans les zones de forte activité économique. Il n'y parvient pas, malgré des dépenses considérables. L'équilibre de « marché » n'est atteint qu'au prix de la constitution de listes d'attente et de l'allongement des temps de transport. Contrairement aux idées reçues, le marché peut contribuer à régler le problème. Non pas en donnant libre cours à la hausse des prix, mais en incitant à la hausse de l'offre. Cela réclame un réaménagement des pouvoirs en matière de construction, au profit de l'État, et la fin de la capture de l'intérêt général par les primo-résidents et leur représentation politique.

⁹⁴ Ce problème est parfois relativisé au motif que les recettes fiscales liées au logement sont également élevées (près de 55 milliards d'euros). Peut-on sérieusement arguer que ce montant soit causé par les aides ? Les recettes s'appliquent à l'ensemble du parc immobilier, tandis que la très grande majorité des nouvelles constructions utiles et des locations aurait eu lieu sans aides.

⁹⁵ Institut Montaigne. *Politique du logement, faire sauter les verrous* : http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/rapport_logement.pdf

⁹⁶ A. Jacquot, 2005, « Comportements résidentiels et marché du logement, » *Économie et*

Statistique, 381-382, 5-15.

[97](#) S. Bessière, 2003, « La proportion de logements vacants la plus faible depuis 30 ans » *Insee Première*, 880

[98](#) M. Beauvois, 2005, « Logements anciens : des prix toujours en forte hausse en 2004, » *Insee Première*, 1029.

[99](#) OLAP, 2004, « Les loyers d'habitation dans le parc locatif privé de l'agglomération parisienne » *Rapport annuel*.

[100](#) On verra plus loin que les aides au logement favorisent la décohabitation des jeunes et donc l'augmentation du nombre de ménages.

[101](#) *La Nouvelle Question territoriale*, rédigé par Laurent Davezies et Thiery Pech et publié en septembre 2014 par Terra Nova ; note n° 20 de février 2015 du Conseil d'analyse économique de Philippe Askenazy et Philippe Martin, intitulée « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire ». A contrario, lire La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? Olivier Bouba-Olga et Olivier Grossetti. *Revue de l'OFCE* 2015/7 : <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-7-page-117.htm>.

[102](#) Celui cité en prologue.

[103](#) Le zonage a été introduit par la loi de Robien en 2003, afin de réserver les aides de l'État aux zones les plus recherchées.

[104](#) Selon Eurostat, 16 % en France en 2014 contre 11 % dans l'Union européenne.

[105](#) Voir sur ces points, Fougère, Kramarz, Rathelot, et Safi (2013), "Social Housing and Location Choices of Immigrants in France", *International Journal of Manpower*, 34, 56-69.

[106](#) On reviendra sur le prêt à taux zéro.

[107](#) Tous deux membres du Crest affiliés à l'époque à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), ils furent responsables des enquêtes qui permettent d'avoir une vue précise de la situation française sur ce marché : enquêtes logement, enquêtes loyers et charges. Elles sont réalisées à intervalles réguliers. A. Laferrère, D. Le Blanc, 2000, « Un exemple de dysfonctionnement du marché locatif : l'effet des aides personnelles au logement », document de travail de la Direction des statistiques démographiques et sociales, F2003, pour une version en français. "The Effect of Social Housing on Households' Consumption in France", *Journal of Housing Economics*, 10, 429-455, 2001 ; "How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case", *Journal of Housing Economics*, 13/1, 36-67, 2004 et "Gone with the Windfall: How Do Housing Subsidies Affect Student Co-residence?", *CESifo Economic Studies*, 50, 3/2004, 451-477 pour les trois articles en anglais de ces mêmes auteurs auxquels nous ferons référence.

[108](#) G. Fack, 2005, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) » *Économie et Statistique*, n° 381-382.

[109](#) C. Grislain-Letrémy et C. Trevien, 2014 « Les aides au logement », document de travail Insee.

[110](#) P. H. Bono et A. Trannoy, 2012, « Impact du dispositif Scellier sur les prix des terrains à bâtir en France, » *Rapport à l'IGF*, document de travail de l'AMSE (Aix-Marseille School of Economics).

[111](#) B. Vignolles, 2013 « Logement social, ségrégation spatiale, et marché immobilier en France », présentation au séminaire de l'École d'économie de Paris et du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

[112](#) L. Gobillon et D. Le Blanc, 2005, « Quelques effets du prêt à taux zéro, » *Économie et Statistique*, 381-382, 63-89.

[113](#) Assemblée nationale, 2003.

[114](#) S. Levasseur, 2013, « Eléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE*, 128.

[115](#) Laferrère et Le Blanc démontrent dans la suite de l'article le lien causal entre tous ces phénomènes et mesurent la hausse des loyers causée par l'aide.

[116](#) E. Glaeser et J. Gyourko, 2002, "The Impact of Zoning on Housing Affordability", Discussion Paper 1948, Harvard Institute of Economic Research.

[117](#) E. Glaeser, J. Gyourko, et R. Saks, 2005, "Why Have Housing Prices Gone Up?" :

http://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/why_have_housing_prices_gone_up.pdf, HIER, Discussion Paper 2061.

118 Il est intéressant de noter qu'ajouter un étage est techniquement « facile ».

119 Il concède d'ailleurs que Paris n'a pas vocation à construire des tours semblables à celles de Manhattan en son centre même si de tels bâtiments pourraient l'être dans plusieurs zones de la capitale. Notons en outre que dans les lieux tels le XIII^e arrondissement où de telles constructions existent la densité est faible (au contraire du cas de Beaugrenelle, dans le XV^e).

120 E. Glaeser et B. Ward, 2009, "The Causes and Consequences of Land Use Regulation: Evidence from Greater Boston", *Journal of Urban Economics*, 65, 265-278.

121 Voir toutefois un contrepoint intéressant dans Clothilde Buhot, *Démythifier le foncier*, ADEF, 2012, qui fait un état de la recherche sur le foncier. Cet état des lieux, plus large, est très cohérent avec ce qui est présenté ici.

122 Notons que la solution souvent évoquée de transformer des bureaux en logements ne semble pas à la hauteur de l'enjeu de la crise du logement, même si elle peut être une solution s'il y a pléthore de bureaux vacants, ce qui a été le cas en région parisienne mais ne l'est pas nécessairement actuellement.

123 Décrite par Stephen Gibbons et Alan Manning, et publiée en 2006 : "The incidence of UK Housing Benefit: evidence from the 1990s Reforms", *Journal of Public Economics*, 90 (4-5): 799-822.

CHAPITRE IV

DOIT-ON ABANDONNER L'INNOVATION AUX AMÉRICAINS ET AUX CHINOIS ?

1. Le capital-risque, une activité critique pour un Occident en panne de productivité

La productivité défaillante de l'économie occidentale

« *The innovation-driven economy* »

La théorie économique explique la croissance comme étant la combinaison de capital, de travail et d'un « résidu » exogène, la productivité globale des facteurs (PGF¹²⁴). Elle demeure un sujet de recherche pour des macroéconomistes, exceptionnellement entouré par les autorités politiques car la croissance économique est un levier électoral. La théorie propose ainsi plusieurs thèmes explicatifs : les effets d'expérience et la distance vis-à-vis de la frontière technologique, le capital humain, la qualité de l'État de droit, l'émulation par la concurrence et enfin l'intensité de la recherche-développement¹²⁵.

Ce dernier aspect est évidemment le plus visible pour le grand public. Les grandes inventions du XVIII^e et du XIX^e siècles (vapeur, électricité, moteur à explosion) sont à l'origine des deux premières révolutions industrielles et de la très forte hausse de la productivité en Europe et aux États-Unis. Elles ont surtout radicalement amélioré les conditions de vie des citoyens du monde occidental.

La baisse de la productivité inquiète en Occident

Ce paradigme est aujourd'hui discuté. Depuis le choc des *subprimes*, l'Occident ne retrouve pas le chemin d'une croissance vigoureuse. Plus fondamentalement, la productivité a régulièrement régressé aux États-Unis depuis quarante ans, sauf dans la période 1996-2004. Elle a été remplacée par la dette pour distribuer du pouvoir d'achat et conforter une croyance ancrée dans la psyché occidentale : l'inéluctabilité de l'amélioration continue des niveaux de vie. Une dette dont les effets toxiques devront in fine être éliminés par la « vraie » croissance économique, elle-même gagée sur les gains de productivité. Le « mystère » de la disparition de la productivité est donc devenu un des grands sujets de l'économie. Il suscite donc de multiples explications. Il faut en citer les principales :

- L'économiste Robert Gordon estime que les moteurs technologiques

actuels, fondés sur Internet et le numérique, sont beaucoup plus faibles que ceux des révolutions industrielles précédentes. Qu'est-ce qu'un smartphone au regard de la domestication de l'énergie et de l'accès universel à l'eau courante ?

- Le néokeynésien Larry Summers, professeur à Harvard et ancien secrétaire au Trésor américain, pense que la demande est affaiblie par la compression des revenus des ménages tandis que les taux d'intérêt *réels* élevés découragent l'investissement productif. Le stratège Clayton Christensen¹²⁶ déplore que le robinet du financement ne soit ouvert qu'aux seules innovations assurant un rapide retour sur investissement. Cela exclut les grandes inventions transformatrices (comme le moteur à explosion et son écosystème) et favorise celles qui se limitent à augmenter la productivité grâce à la réduction des coûts et des emplois. L'innovation libère bien du capital et du travail, mais l'économie est incapable de les recycler, au contraire de ce qui s'est produit lors des révolutions industrielles précédentes.
- Peter Thiel, cofondateur de PayPal et investisseur reconnu dans la Silicon Valley, constate de son côté que les meilleurs esprits sont détournés vers des projets permettant des valorisations rapides en Bourse, sans bénéfice tangible pour la société. Twitter plutôt que la conquête de l'espace !
- Le prix Nobel Edmund Phelps estime enfin que l'Occident a perdu de vue l'humanisme et les valeurs morales et sociales qui ont assuré son succès depuis la Renaissance. Pour aller (très) vite l'individualisme, libérateur au XVI^e siècle, s'est transformé en un égoïsme social destructeur des grandes aventures collectives.

Ces points de vue ont des prémisses intellectuelles très différentes mais ils participent de la même idée : l'innovation recule ou quand elle existe, elle ne sert pas nécessairement l'intérêt de la société.

L'esprit du temps est donc au pessimisme technologique et à l'angoisse du déclin de notre civilisation. Mais notre époque est décidément paradoxale. D'un côté, nous constatons une productivité en berne et glosons sur les rendements décroissants de l'innovation. De l'autre, nous nous inquiétons des brutales conséquences sociales et éthiques de l'innovation de rupture, celle qui change les ordres de grandeur de la productivité : le remplacement du travailleur par l'intelligence artificielle, le *Big data* et les robots, ou bien les modifications essentielles de l'humanité par les OGM,

les nanotechnologies et la maîtrise de l'ADN.

Cette atmosphère millénariste interpelle. Elle reflète certainement un certain désarroi face à huit années de crise économique. Les Occidentaux sont interloqués par la fin de leur monopole sur le progrès et l'émergence de la Chine comme puissance mondiale. Cette déception économique se double d'une immense frustration politique. Notre modèle démocratique s'épuise. Nos sociétés s'exaspèrent devant la montée des inégalités. L'hostilité envers les élites progresse. Les sécessions régionales (Brexit, Écosse ou Catalogne) sont à l'ordre du jour.

Ces constats pessimistes ont-ils une vertu prédictive ? Nous ne le pensons pas, car ils sont à la fois ethnocentriques et impatientes.

Ethnocentriques, car le monde émergent, l'Asie en particulier, bénéficie de formidables gains de productivité depuis plus de vingt ans. Il forme des scientifiques qui participeront de façon croissante à la recherche mondiale (la Chine forme chaque année 30 000 docteurs en sciences et ingénierie¹²⁷). Il n'y a évidemment aucune raison de penser que le progrès technique soit d'essence purement occidentale. L'Histoire démontre d'ailleurs le contraire.

Impatientes, parce qu'il faut résister au mythe de la diffusion instantanée des grandes inventions du passé (vapeur, électricité, moteur à explosion, télécommunications). Elles ne se sont imposées qu'après un très long déploiement et de profonds bouleversements (voire des troubles) sociaux, à commencer par l'exode rural et la constitution d'un prolétariat urbain. Elles ont aussi troublé l'ordre économique, n'oublions pas que la Grande Dépression succède aux *Roaring Twenties*. L'unité de compte est ici le demi-siècle. Leur généralisation demande la construction d'infrastructures physiques et sociales. Pas de civilisation automobile sans construction d'un réseau routier et de services de maintenance. Pas de distribution d'électricité sans l'invention et le déploiement de transformateurs. Et pas de généralisation future des technologies modernes sans révolution des méthodes éducatives, un processus qui s'étendra sans doute sur plusieurs générations.

Le débat est ouvert et il suscite une abondante littérature, y compris en France. Il nous est ainsi recommandé de déconstruire l'idée d'un monde en progrès grâce à la croissance¹²⁸ et d'imaginer des alternatives socialement acceptables.

Nous ne nous inscrivons pas dans ce paradigme. Nous ne croyons pas à

une « fin de l'histoire » de l'innovation, pas plus qu'à une répétition immuable des processus traditionnels d'innovation. Pas parce que nous sommes les prophètes d'un monde en mutation, mais précisément parce que l'avenir est imprévisible !

Les quatre dimensions de l'innovation

Faisons donc l'hypothèse que l'innovation prévaudra. Elle se réalisera alors selon des formes originales. Le monde a changé. L'innovation moderne, en Occident, devra composer avec une nouvelle géographie du capital, moins centrée sur des États impécunieux. Cette nouvelle réalité n'oblitére cependant pas les leçons de l'Histoire : l'innovation ne résulte pas d'un hasard géographique. Elle est le produit de conditions politiques, scientifiques et sociales particulières dans lesquelles les États ont joué un rôle indispensable. Ils ont en effet encouragé (ou interdit¹²⁹) les aventures scientifiques et financé les grandes infrastructures intellectuelles. Au-delà de ces réalisations particulières de l'État, que nous enseigne l'histoire des innovations ?

L'innovation est la rencontre de la science et d'un marché

On l'a déjà noté, l'innovation « rentable » n'est visible que plusieurs dizaines d'années après la maîtrise scientifique de l'invention. Par exemple, l'invention de la machine à vapeur puis l'essor tardif du chemin de fer. La pile d'Edison puis la généralisation de l'électricité dans les villes et la décentralisation de l'énergie dans les chaînes de production industrielles... La véritable innovation doit en effet rencontrer une demande solvable. Elle doit toujours surmonter de sérieuses difficultés. Elle est d'abord combattue par les défenseurs de l'ordre et des rentes qu'elle détruit. Elle entraîne aussi des pertes importantes les premières années, soit parce qu'il s'agit de construire des infrastructures coûteuses, soit parce que le marché n'est pas intellectuellement prêt à accepter l'innovation. Rappelons la célèbre citation de Henry Ford : « Si j'avais demandé à mes clients ce qu'ils voulaient, ils auraient réclamé des chevaux plus rapides ».

L'innovation ne se réduit cependant pas toujours à une percée scientifique. Elle est aussi sociale

La diffusion d'une économie du téléphone portable en Afrique est un exemple révélateur de la capacité d'une « vieille technologie » à modifier

radicalement le destin des populations. M-Pesa est une banque online opérant grâce à un réseau 2G et des téléphones portables basiques. Grâce à elle, des dizaines de millions de Kényans et de Tanzaniens ruraux ont ouvert des comptes bancaires et ont désormais accès au crédit. Plus de 40 % du PIB kényan est transféré chaque année grâce à cette « vieille » technologie. L'innovation ne repose pas ici sur une percée technologique mais sur la diffusion d'objets et d'idées originales qui bouleversent les usages sociaux.

L'innovation naît dans un territoire qui la désire

Elle résulte des interactions réciproques entre les différents moteurs du progrès économique :

- a. L'université, point focal de la connaissance, de l'intelligence et de l'esprit critique ;
- b. Des systèmes institutionnels et juridiques qui protègent les droits des innovateurs et des entrepreneurs ;
- c. L'accès au capital, véritable carburant de la croissance de l'entreprise ;
- d. La bienveillance du souverain « progressiste », averti des bienfaits sociaux de l'innovation.

L'innovation percole dans la société à partir de territoires particuliers, ces « *clusters* » spécialisés qui attirent entreprises, talents et capitaux. Ils bénéficient d'un marché de l'emploi profond et efficace dans l'appariement des compétences. Ils sont dotés d'activités de support très spécialisées (avocats, comptables, services de logistique par exemple). Leur densité favorise enfin les échanges informels et la mise en relation des acteurs économiques. Remarquons que ces centres sont aujourd'hui relativement peu nombreux, comme jadis les « villes-mondes » décrites par Fernand Braudel. On dénombre entre 15 et 20 « *brain hubs* » très spécialisés¹³⁰ aux États-Unis selon Enrico Moretti, tous secteurs confondus (New York et la Silicon Valley bien sûr, mais aussi Los Angeles pour le divertissement, Boston, Boise ou Seattle).

Prenons un exemple de cette exigence de spécialisation : New York est certainement *la* métropole mondiale par excellence. Elle est depuis longtemps un incontestable « *cluster* » de la finance, de la mode, des médias et de la publicité. Mais faute de très grande université scientifique à proximité immédiate¹³¹, elle ne rivalise toujours pas avec la Silicon Valley (toute proche des campus de Stanford et Berkeley), même si elle

s'est désormais hissée au deuxième rang américain à égalité avec Boston, centre historique du capital-risque en relation avec le MIT et Harvard.

L'innovation de rupture échappe souvent aux entreprises établies

Bien sûr, les grandes entreprises innovent, même si l'Histoire et la littérature managériale¹³² nous enseignent que cette innovation interne réclame des efforts très vigoureux et persistants pour éviter le sort de Kodak, en faillite malgré sa position historique de leader mondial de la photographie et sa détention précoce des brevets du numérique. L'innovation de rupture n'a en effet pas vocation à se développer dans des environnements qu'elle menace le plus directement.

C'est pourquoi elle est le plus souvent financée par le capital-risque (ou par le capitalisme familial lorsque celui-ci parvient à mobiliser les capitaux nécessaires). C'est aussi pourquoi elle est fréquemment incarnée par des personnalités non conventionnelles. Aujourd'hui Jobs, Bezos ou Zuckerberg, hier Citroën, Ford ou Edison, le pionnier de l'électricité.

L'influence déterminante du capital-risque

Pas d'entreprise innovante sans capital

Il convient d'abord de réfléchir au cycle de financement d'une jeune entreprise innovante. Cette dernière présente deux caractéristiques particulières. D'abord, on l'a vu, ses marchés commerciaux ne sont pas développés, car les clients potentiels sont « prisonniers » des produits existants. Ensuite, sa technologie n'est pas aboutie et évolue au fur et à mesure de sa confrontation avec la réalité et le marché. L'entreprise doit faire face à des charges certaines et importantes (développement des technologies, brevets, fabrication des premières séries, création d'un réseau commercial international) tandis que ses revenus sont incertains et éloignés dans le temps. L'entreprise innovante enregistre donc des pertes initiales. Elle a besoin d'une réserve de capital pour commencer son activité.

Ce capital n'est *jamais* fourni par une banque commerciale, dont le métier est de prêter contre des garanties réelles (qui en l'espèce n'existent pas). Il revient donc à l'entrepreneur de rechercher des sources de financement qui apporteront des fonds en échange d'actions de la société. Quelle que soit la dénomination choisie (*business angels, corporate venture, venture capital, capital-innovation, capital-développement*), ce financement ressort de

l'industrie du capital-risque.

Le capital sera progressivement consommé par les pertes d'exploitation. Il faudra donc le reconstituer grâce à plusieurs « tours » de financement. Le système bancaire classique (puis éventuellement les marchés financiers) prendra ensuite le relais du financement de l'entreprise lorsqu'elle présentera un profil de risque acceptable pour ces acteurs. Le risque n'est pas virtuel. La plupart des entreprises innovantes ne réussissent pas à s'imposer : certaines développent des technologies imparfaites ou s'adressent à des besoins inexistantes, ou bien leurs concurrents sont plus rapides ou proposent des solutions de meilleure qualité, ou bien encore la direction commet des erreurs de gestion dans le choix des équipes ou des partenaires stratégiques. L'échec est donc très fréquent. Il est accepté par les capital-risqueurs comme la contrepartie des rendements extrêmement élevés dont ils bénéficient en cas de succès de l'entreprise, grâce la revente de leurs actions sur le marché boursier ou auprès d'un acheteur industriel.

Les firmes de capital-risque lèvent elles-mêmes de l'argent auprès d'institutions financières (fonds de pension, *family offices*, fondations, compagnies d'assurances) dont la caractéristique commune est de gérer des fonds à un horizon très long. C'est pourquoi ils acceptent d'immobiliser des capitaux pour une durée de six à dix ans, ce qui correspond précisément à la durée nécessaire pour valider le modèle de croissance de la plupart des entreprises innovantes.

Le capital-risque a renouvelé le tissu industriel américain

Le capital-risque est indissociablement lié à l'histoire de l'innovation de la deuxième moitié du XX^e siècle aux États-Unis. Les histoires d'Hewlett-Packard et d'Apple, nées dans un garage, de Microsoft, Google et Facebook, issues directement des campus de Harvard et Stanford, illustrent la capacité des États-Unis à transformer rapidement des idées en entreprises géantes. Le capital-risque¹³³ est *toujours* présent derrière ces aventures industrielles. Il contribue donc à la croissance économique américaine et à la création de *success stories* qui confortent un *American dream* pourtant menacé par la frustration et la compression des revenus des classes moyennes.

Un article récent de Gornall et Strebulaev¹³⁴ illustre l'empreinte du capital-risque sur l'économie, la recherche-développement et le marché financier américain. L'étude considère les 1 339 sociétés fondées depuis 1974 et ensuite cotées en Bourse. Pourquoi 1974 ? Parce que des règles

nouvelles ont autorisé en 1979¹³⁵ les fonds de pension privés à financer le capital-risque. Ce décalage de cinq ans permet de capter les entreprises fondées avant 1979, comme Apple et Microsoft, mais qui ont reçu un financement en capital après cette date.

Parmi ces 1 339 firmes, 42 % ont été financées par les *venture capitalists*. Elles constituaient 63 % de la capitalisation boursière de l'échantillon au 28 août 2015 et 85 % du total de l'effort de recherche-développement¹³⁶. La statistique peut sembler biaisée par l'inclusion de cinq entreprises (le GAFA et Microsoft) qui représentaient environ 10 % du marché boursier américain à cette date. Le procédé n'est cependant pas illégitime. D'abord parce qu'il souligne le fait que le *venture capital* donne effectivement naissance à des entreprises géantes, et ce résultat est en soi remarquable. Ensuite parce que le propos n'est pas ici de démontrer que ce type de financement favorise la croissance uniforme des entreprises qui y ont recours, mais de démontrer son influence disproportionnée sur l'ensemble du capitalisme américain.

On notera au passage l'efficacité et l'élégance de l'action gouvernementale ! Grâce à une simple modification réglementaire¹³⁷ et sans consentir à une dépense nouvelle, les pouvoirs publics ont créé une richesse considérable, des emplois qualifiés et des entreprises d'élite (le GAFA, mais aussi Intel et Microsoft, Starbucks, Costco, FedEx) qui sont dans le monde entier les emblèmes du *soft power* des États-Unis.

Continuons notre exploration de l'impact précis du capital-risque sur l'économie américaine, au vu des résultats de la recherche académique. Un des problèmes en l'espèce est pourtant la mauvaise qualité des données disponibles dans ce secteur. Elles sont rares et hétérogènes. La littérature permet cependant de parvenir à des conclusions opérationnelles et fiables, sur la base d'articles de référence bien présentés en 2013 par Juanita Gonzalez-Uribe¹³⁸ dans le cadre de ses travaux de thèse à la Columbia University¹³⁹. Les résultats obtenus sont limpides :

- Le capital-risque stimule l'innovation dans l'ensemble de l'économie.
- Le capital-risque exerce un biais de sélection en faveur des firmes déjà innovantes, mais il continue de stimuler l'innovation dans les sociétés qu'il finance (mais de façon différente, dans la recherche-développement plutôt que dans la recherche).
- Le capital-risque raccourcit enfin les temps de mise à disposition

d'un produit sur le marché (le *time to market*).

Examinons en détail l'ensemble de ces conclusions.

Le capital-risque stimule l'innovation dans l'ensemble de l'économie

Dans un article publié en 2000¹⁴⁰ Kortum et Lerner analysent les brevets déposés aux États-Unis dans vingt secteurs industriels durant la période 1965-1992. L'étude porte sur les secteurs industriels car ce domaine d'activité enregistre spontanément des brevets pour se protéger, au contraire des services. Ils examinent le nombre total de brevets enregistrés chaque année et les capitaux investis par le *venture capital* et la recherche-développement des entreprises établies. L'analyse statistique conclut à une relation positive entre le nombre de brevets déposés et les capitaux investis par le capital-risque, donc à une stimulation de l'activité innovante par le capital-risque. Ce résultat n'est pas suffisant pour conclure. Il faut vérifier qu'il ne dépend pas d'autres causalités, comme l'arrivée de nouvelles opportunités technologiques, les modifications de l'environnement juridique ou une confusion entre brevet et innovation. Pourquoi donc ?

Les nouvelles opportunités technologiques pourraient en effet inciter à mobiliser des investissements supplémentaires et à multiplier le nombre de brevets, sans que le capital-risque ne joue un rôle décisif. En d'autres termes, l'augmentation des investissements en capital-risque pourrait être la conséquence de l'innovation technologique et non sa cause. Ce type de problème est classique en économétrie. Une variable observée peut dépendre d'une autre variable, invisible pour l'économiste. Un phénomène qui rend alors la corrélation observée non conclusive.

Lerner et Kortum utilisent deux méthodes pour clarifier ce point. En premier lieu, ils tirent parti du changement réglementaire de 1979¹⁴¹. Un changement qui a coïncidé avec un afflux de capitaux. Mais ce phénomène n'est-il pas justement lié à une nouvelle vague technologique ?

Pour le savoir, les auteurs utilisent les montants de recherche-développement comme variable de contrôle. Si les nouvelles technologies étaient la cause de l'apport de financements au capital-risque, les dépenses de recherche-développement devraient, elles aussi, augmenter. Ce n'est pas ce qui est observé et cela confirme le rôle spécifique du capital-risque dans l'augmentation du nombre de brevets. La deuxième méthode utilisée consiste à calculer l'impact du *venture capital* sur le ratio brevet/recherche-développement et non sur le nombre brut de brevets. Ce mode de contrôle des données élimine aussi la possible causalité d'un

changement technologique.

L'analyse statistique permet également d'exclure que le résultat soit lié à l'introduction d'une loi de 1982 qui a conduit à une multiplication des dépôts de brevets¹⁴². Elle s'intéresse enfin à la distinction entre brevets et innovations¹⁴³, (certains brevets ne protègent pas une véritable innovation). Les auteurs utilisent le nombre de citations de brevets (un indicateur de leur qualité) comme référence et ne trouvent aucune différence à cet égard entre les brevets déposés par la recherche-développement de firmes établies et ceux enregistrés par des firmes soutenues par le capital-risque.

Une stimulation qui se concentre sur la recherche-développement plutôt que sur la recherche

Les travaux publiés avant l'article de Juanita Gonzalez-Uribe ne relèvent aucune influence particulière du *venture capital* sur l'innovation des firmes qu'il finance. Ce résultat n'est pas contradictoire avec le précédent. On pourrait en effet concevoir que le capital-risque stimule l'innovation au niveau macroéconomique sans effet microéconomique sur les entreprises concernées. L'influence du capital-risque serait alors indirecte. Elle s'exercerait par un simple effet de diffusion ou bien parce que la concurrence des nouvelles firmes inciterait les entreprises établies à innover pour élever les barrières à l'entrée technologiques.

Caselli *et alii*¹⁴⁴ examinent ainsi la situation de 37 sociétés italiennes financées par le *venture capital* et introduites en Bourse entre 1995 et 2004. Ils sélectionnent statistiquement 37 sociétés « jumelles » financées de façon plus traditionnelle. Ils constatent que les premières ont certes été sélectionnées sur un critère de quantité d'innovations produites avant la décision de financement, mais qu'elles concentrent ensuite leurs efforts sur la commercialisation et le management, et non pas sur l'innovation. L'action innovante du capital-risque serait donc nulle.

Engel et Keilbach¹⁴⁵ se livrent à un exercice comparable en Allemagne pour aboutir à des conclusions similaires.

L'étude de Juanita Gonzalez-Uribe¹⁴⁶ est plus exhaustive. Elle est centrée sur les États-Unis, où le capital-risque est plus prévalent qu'en Europe et où il joue un rôle différent (il recherche des risques et des rendements plus grands). L'auteur examine un échantillon important d'entreprises financées par le capital-risque, cotées en Bourse ou non, et liste leurs brevets (21 138 brevets pour 3 231 start-up). Elle constate d'abord que le *venture capital*

cible les firmes ayant le plus grand nombre de citations avant l'investissement. L'analyse montre ensuite que ces firmes déposent plus de 50 % de brevets supplémentaires après avoir été financées par un *venture capitalist*.

Gonzalez-Uribe, comme Bernstein¹⁴⁷, observe enfin que l'accroissement des brevets est plus prononcé pour les sociétés qui ont été finalement cotées en Bourse.

Ces résultats obtenus, Juanita Gonzalez-Uribe en contrôle la validité statistique. Il faut en effet éviter que le résultat ne soit dû à des causes perçues par les industriels mais non par l'économiste, comme ici encore l'arrivée d'une nouvelle vague de technologies ; elle utilise à cet effet, comme Lerner et Kortum, un changement de législation, cette fois au Texas¹⁴⁸, comme variable de contrôle. Il s'agit donc de comparer l'activité innovante du Texas avec celle des États voisins (Nouveau-Mexique, Colorado, Oklahoma et Louisiane). Si tous ces États se comportaient de façon identique, alors l'augmentation des brevets serait due à une cause exogène. Ce n'est pas le cas et le résultat démontre bien l'influence du changement de législation dans l'activité des *venture capitalists*. On peut donc affirmer que le capital-risque a une influence positive sur l'activité innovante des entreprises. Ce résultat doit néanmoins être nuancé.

Juanita Gonzalez-Uribe étudie en effet ensuite la variation de la qualité des brevets déposés. Elle ne diminue pas après l'investissement pour l'ensemble de l'échantillon considéré. En effet, le nombre de citations externes (étrangères à la firme, un indicateur de la qualité des brevets) ne diminue pas statistiquement après le financement. En langage statistique, le résultat se formule ainsi : *inconditionnellement*, la qualité des innovations n'est pas affectée par l'intervention des capital-risqueurs.

En revanche, l'analyse statistique démontre que, conditionnellement à la qualité des entreprises, la qualité et l'originalité de l'activité innovante décroissent. En d'autres termes, la qualité des brevets des meilleures firmes décroît.

Ces firmes concentrent en effet l'innovation sur la recherche-développement et sur des inventions plus marginales, car elles veulent progresser à grand pas sur le chemin de la commercialisation. Une démarche associée à un souci de défense dans une guerre des brevets et aussi à la volonté d'accélérer le *time to market*, un sujet dont nous allons voir qu'il se situe au cœur des préoccupations des *venture capitalists*.

*Le capital-risque accélère en effet la mise sur le marché des innovations*¹⁴⁹

Hellmann et Puri ont en effet étudié un échantillon rigoureusement¹⁵⁰ choisi de 149 firmes de la Silicon Valley opérant dans les secteurs de l'informatique, des télécommunications, des instruments médicaux et des semi-conducteurs, financées ou non par le capital-risque. Ils les segmentent en deux sous-groupes : les innovateurs (ceux qui apportent un produit nouveau sur le marché) et les imitateurs. Le premier résultat (obtenu en contrôlant les effets d'âge et de secteur) est que les innovateurs obtiennent du capital plus rapidement que les imitateurs. Hellmann et Puri utilisent ensuite un modèle de régression de Cox¹⁵¹ pour examiner l'influence du financement sur le temps de mise sur le marché d'un produit. Le résultat n'est pas significatif pour les imitateurs. En revanche, la probabilité de mise sur le marché d'un produit innovant dans un délai donné est significativement augmentée. Le *venture capital* est donc associé à une accélération du *time to market* pour les produits qui le méritent.

Ce résultat pourrait être expliqué par un simple biais de sélection, les *venture capitalists* étant plus aptes à choisir les entreprises performantes. Les auteurs démontrent cependant à l'aide de tests économétriques que ce facteur ne peut à lui seul expliquer la surperformance des entreprises financées par le capital-risque.

Ces trois résultats (stimulation de l'innovation dans l'économie, stimulation d'une innovation centrée sur la recherche-développement dans les firmes financées, accélération du *time to market*) contribuent à expliquer pourquoi les États-Unis sont devenus depuis soixante ans le plus grand pays de l'innovation et pourquoi ils ont su donner naissance à une nouvelle génération de leaders mondiaux.

La géographie du capital-risque : une domination américaine, une Asie en plein boom, une Europe distancée

Le monde du capital-risque n'est en effet pas égalitaire. Les Américains dominent largement le secteur. La Chine progresse à grands pas. L'Europe et la France occupent des positions qui ne sont pas en rapport avec leur poids économique actuel. Un constat inquiétant si l'innovation est un précurseur du progrès économique et de la souveraineté des peuples, ce que nous enseigne l'histoire du monde.

Les États-Unis dominant le capital-risque

La recherche académique démontre donc le rôle structurant des capitaux du *venture capital* dans l'innovation. La quantité d'argent investi est une donnée critique (et souvent sous-estimée en France) de la capacité de l'innovation à transformer l'ensemble de l'économie. La contrainte financière est aujourd'hui encore plus sensible, pour trois raisons :

1. La baisse de l'investissement public et privé chez les grands acteurs traditionnels : les États et les grandes entreprises.
2. La nécessité de trouver très rapidement des capitaux importants : de nombreux marchés de la technologie sont caractérisés par des économies d'échelle ou des effets de réseau. La règle du « *winner takes all* » est reine dans les secteurs des smartphones, requêtes sur internet, microprocesseurs, réseaux sociaux, etc. Ceci est encore renforcé par deux autres causes : la course à la mondialisation (qui exige un marketing international et la création de nombreuses filiales) et l'édification de barrières à l'entrée technologiques toujours plus élevées (par exemple, le coût typique de certification d'une molécule est de 100 millions d'euros). La compétition relève donc d'une course de vitesse qui réclame des financements importants et rapidement disponibles. Les statistiques américaines de 2015 montrent d'ailleurs que plus de capitaux financent moins d'entreprises, avec un tour de table médian de l'ordre de 3 millions de dollars en *early stage* et de 30 millions de dollars en *late stage*¹⁵².
3. Les avancées technologiques ne se bornent pas à transformer les secteurs « techniques ». Elles donnent à de nouveaux acteurs la capacité de « disrupter » les leaders de secteurs traditionnellement « *low tech* ». On l'a vu dans la musique, la distribution, le tourisme et le transport. On le verra probablement dans l'assurance et la santé. Le financement des « barbares » provient généralement du capital-risque. Les entreprises installées ne développent qu'exceptionnellement les inventions qui remettent en cause leur modèle traditionnel, surtout s'il est rentable. Averties du risque de disruption, elles tentent d'y remédier en développant des initiatives *d'open innovation* avec des succès inégaux.

Aux États-Unis, le capital-risque est principalement alimenté par les fonds de pension, les assureurs, les fonds de dotation universitaires et les personnes fortunées. Ce sont 803 firmes qui gèrent 156 milliards de dollars répartis en 1 206 fonds¹⁵³. En 2015, les fonds américains ont investi près

de 75 milliards de dollars aux États-Unis (60 % du total mondial et en nette hausse par rapport aux 58 milliards de dollars en 2014), soit près de 6 fois plus que le *venture capital* en Europe (13,4 milliards de dollars en 2015 et 10,1 milliards en 2014), 35 fois plus qu'en France ! Un écart encore accru depuis 2009 quand les États-Unis représentaient 4 fois l'Europe et 26 fois la France¹⁵⁴.

L'Europe ne se donne pas les moyens de rester dans la course

L'Europe progresse¹⁵⁵ mais plus lentement que ses rivaux américains et asiatiques. *La véritable novation des dernières années n'est pas la hausse des flux européens mais le bond extraordinaire de l'Inde et de la Chine.* Dans l'Empire du Milieu, les investissements ont été multipliés par 9 en six ans (27,2 milliards de dollars en 2015), tandis que les *venture capitalists* soutenus par l'État ont triplé leurs encours en 2015 pour les porter à plus de 300 milliards de dollars¹⁵⁶. Des flux qui ont démontré la capacité de ces leaders du monde émergent à créer des grandes firmes, à l'extérieur du cercle des entreprises d'État (les SOE) : Alibaba, Tencent, Xiaomi, etc. On constate des progrès similaires en Inde, patrie de Flipkart (6,7 milliards de dollars).

Ces tendances sont confirmées au niveau microéconomique, celui des entreprises. Le site CB Insight tient à jour la liste¹⁵⁷ des licornes, ces start-up non cotées en Bourse et valorisées à plus d'un milliard de dollars. On en comptait 160 au 15 avril 2016 : 94 américaines, 15 européennes, dont une française (BlaBlaCar), mais aussi 29 chinoises et 7 indiennes. Selon Techcrunch¹⁵⁸, les 20 premières ont un niveau de financement privé médian de l'ordre d'un milliard de dollars (un milliard de dollars, c'est la moitié de ce que la France a investi au total en 2015). Elles ont en très grande majorité bénéficié de financements privés importants et répétés, le nombre de tours de financement étant souvent supérieur à 4. L'an dernier, 116 firmes américaines ont bénéficié d'injections de capital supérieures à 100 millions de dollars, contre 26 européennes (et 86 asiatiques¹⁵⁹ !).

Pourquoi ce retard européen, au moins en termes de position relative ? Le talent n'est pas en cause. Un des principaux atouts des États-Unis est justement sa capacité à attirer les meilleurs cerveaux, y compris en provenance de notre continent¹⁶⁰. On cite souvent la fragmentation du marché européen du numérique, un handicap certain, mais elle n'a pas empêché Dassault Systèmes, Ubisoft ou SAP d'accéder au leadership mondial. Nous pensons que la cause principale du retard européen réside

dans la faiblesse des capitaux alloués à des activités risquées¹⁶¹. Les financiers européens sont défaillants, pour des raisons diverses. Les banques ne prêtent pas sans garanties, y compris aux États-Unis. Les assureurs sont de leur côté inhibés par les règles prudentielles qui pénalisent lourdement les investissements risqués. Les financeurs habituels du capital-risque, à commencer par les fonds de pension, sont peu présents en Europe (et encore moins en France) ou choisissent de diversifier leur patrimoine hors d'Europe (en particulier les fortunes privées). Bref, notre continent ne dispose pas, ou peu, de capital *vraiment* disponible. Cette réalité est souvent occultée au motif que l'épargne est très abondante. Certes, mais il ne faut pas confondre épargne et capital...

Les marges de progrès sont donc très importantes, en Europe et en France. Le salut ne proviendra pas de la répétition à l'identique de politiques sous-dimensionnées, quels que soient la qualité et les efforts des acteurs. Il faut changer de paradigme et formuler des ambitions très élevées.

2. Un nouveau paradigme : *Think big* !

Le paradigme traditionnel est celui d'entreprises innovantes françaises mal engagées dans la compétition internationale pour le financement. Le marché intérieur est très limité tandis que l'Europe demeure fragmentée. Le système bancaire est trop frileux. La croissance est trop lente. La lutte contre les Américains et les Chinois est inégale, Amazon, Google ou Alibaba demeurent des *role models* inaccessibles.

La France peut pourtant développer de plus hautes ambitions. On objectera que notre système fiscal est problématique car il décourage le risque et nuit à l'accumulation du capital. Mais la Californie est le contraire d'un paradis fiscal. Le succès d'Israël ouvre des perspectives. Il n'était pourtant pas garanti à cause de handicaps sérieux et non pertinents pour la France : isolement régional, petit marché intérieur, fortes incitations à l'exil d'ingénieurs peu rémunérés. Il démontre que le succès est possible, à trois conditions : augmenter significativement les capitaux investis, importer l'expertise internationale, abandonner nos complexes d'infériorité et oser développer une ambition légitime.

Israël, la *Start-up Nation*

L'augmentation des financements

La position d'Israël est en effet exceptionnelle : ce pays de 8 millions d'habitants investit davantage dans le capital-risque que n'importe quel pays d'Europe continentale. Des capitaux qui ont conduit au succès des entreprises remarquables. Les Israéliens ont ainsi fondé 10 % des sociétés fondées par des étrangers et cotées sur le NASDAQ (qui représentent elles-mêmes 30 % du total entre 2006 et 2013¹⁶²). Ce succès résulte d'une initiative étatique et d'une politique industrielle orientée sur le développement du capital et l'alignement des meilleures expertises technologiques et financières. Il n'a toutefois pas été immédiat. Le gouvernement israélien a d'abord connu un échec avec le programme Inbal (1991) avant de lancer l'initiative Yozma (et la création du fonds éponyme) en 1993, à l'origine des succès actuels.

L'ambition était de créer une masse critique grâce à la formation d'un cercle vertueux d'accumulation d'expérience et de croissance, au bénéfice

des start-up et des fonds de capital-risque. La conjoncture était certes favorable, avec la hausse de l'indice du NASDAQ, une perspective de paix après les accords d'Oslo, l'immigration massive de juifs russes très diplômés et des modifications législatives « probusiness » en Israël même¹⁶³. Mais il est clair que la conception du fonds et son mode de financement furent des facteurs-clés de succès. Ses promoteurs analysèrent d'abord l'échec du projet précédent, Inbal, attribué à des procédures bureaucratiques lourdes et une garantie gouvernementale sur les pertes en capital. Ce cadre n'avait pas attiré de vrais professionnels du capital-risque en Israël. Le pays souffrait d'un déficit de talents en gestion et en marketing.

L'importation de l'expertise internationale

Avec Yozma, l'objectif était donc de créer une masse critique et de bénéficier du retour d'expériences et d'expertises étrangères. Initialement doté de 100 millions de dollars. Le fonds Yozma investit dans dix fonds de *venture capital*, structurés selon le modèle américain, dédiés à l'amorçage de start-up du secteur *high-tech*. Le principe était d'associer systématiquement un investisseur étranger réputé avec les financiers israéliens. La gouvernance était originale puisqu'aucun fonds israélien ne devait être détenu par une institution financière existante. L'État n'intervenait pas dans la gestion des fonds. Yozma investissait 40 % des fonds opérationnels, ce qui signifie que l'initiative permettait d'attirer 150 millions de dollars de fonds privés, étrangers (États-Unis, mais aussi Allemagne, Pays-Bas, Japon et Singapour) et domestiques, qui bénéficiaient par ailleurs de l'option d'acquérir les parts du gouvernement à un prix mutuellement satisfaisant, et donc d'espérer un taux de retour très supérieur en cas de succès, et uniquement en cas de succès.

Cinq ans après sa création et la vérification de la « *proof of concept* », le fonds Yozma lèvera près de 270 millions de dollars. Il fut alors imité par des fonds privés.

Ces montants peuvent paraître modestes à l'aune des énormes investissements actuels, mais vingt ans plus tard, les résultats sont spectaculaires, tant en termes d'entreprises financées que de fonds établis en Israël (70 dont une quinzaine de fonds américains) auxquels s'ajoutent 220 fonds basés à l'étranger et investisseurs dans le pays. Ce succès est aussi l'histoire d'une réussite nationale pour le secteur du *venture capital* israélien. Les fonds Yozma font partie du Top 20 des fonds opérant dans le pays et ont servi de modèle aux fonds ensuite créés en Israël. En 2014, les

investissements en capital-risque s'élevaient à 0,38 % du PIB, devant les États-Unis (0,28 %), tandis que la totalité des pays européens y consacre entre 0,07 et 0,03 % de leur PIB (la Suède et la Finlande étant les pays les plus actifs à cet égard¹⁶⁴). En 2015, l'ensemble des financements des entreprises israéliennes s'est élevé à 3,6 milliards de dollars. Ce succès doit nous encourager.

Une ambition pour la France : devenir le centre du capital-risque en Europe

Une ambition légitime, mais contrariée : la création d'entreprises à vocation mondiale

Notre pays bénéficie d'une tradition scientifique de premier ordre. Les ingénieurs français sont réputés partout dans le monde, y compris aux États-Unis. Notre pays a introduit le terme « entrepreneur » dans la langue anglaise. Un Français, Georges Doriot (par ailleurs général dans l'armée américaine et professeur à Harvard dans l'après-guerre) est présenté comme le « père » du capital-risque aux États-Unis, aux côtés du président du MIT, Karl Compton. Les Français ont été présents dans toutes les aventures scientifiques et industrielles du XIX^e et du XX^e siècles. Pourquoi est-il devenu si difficile de créer des positions mondiales dans les nouveaux secteurs économiques depuis la France ? Sans doute parce que la France coupe son blé en herbe.

Nous avons en effet rappelé une des caractéristiques du secteur de la technologie : la nécessité d'agir vite et d'atteindre une masse critique pour viser des positions de leadership. Ces positions sont aussi construites par l'acquisition de concurrents moins agiles ou moins ambitieux. Dassault Systèmes et Ubisoft (deux sociétés développées grâce au capitalisme familial, puis par les marchés financiers) sont à cet égard les exemples français de référence.

Dans le monde des start-up non adossées, Sigfox, Criteo, Blablacar, Parrot font cependant figure d'exception. Ces entreprises ont choisi de lever des fonds très importants pour demeurer aux avant-postes et acquérir un leadership mondial. Le cas le plus fréquent des start-up de croissance est la vente à des intégrateurs étrangers (Kelkoo, Caramail, PriceMinister, Meetic, Neolane, Aldebaran, Whithings, Captain Train), après avoir conquis une position de leadership en France, pour une valorisation exceptionnellement supérieure au demi-milliard d'euros. Cela est peut-être

dû à la fragmentation du marché européen. Mais il faut aussi poser la question d'un financement insuffisant pour mener la course en tête. Et aussi de l'ambition des actionnaires et des fondateurs. Rappelons que Mark Zuckerberg (alors âgé de vingt-deux ans) a refusé de vendre Facebook à Yahoo pour un milliard de dollars, avec l'assentiment de ses investisseurs (comme les fondateurs de Google et d'eBay avant lui). Nous pensons que ces entrepreneurs français, en leur temps, ont souvent tiré les conclusions rationnelles des limites de leur écosystème financier. Ne pas vendre, c'était s'exposer à voir des concurrents accéder à un capital supérieur, accélérer et les marginaliser sur leur marché domestique.

Une ambition crédible

Cette ambition est encore crédible. Malgré les progrès récents de Londres, Berlin et Stockholm, aucune ville européenne ne figure dans le top 10 des *clusters* sur la carte mondiale du capital-risque. Londres a beau être la capitale de la finance en Europe, et de très loin, ses grands fonds de pension ne savent pas allouer des fonds aux *venture capitalists* (cela suppose des compétences) et ne montrent que très peu d'intérêt sur le sujet. Berlin doit beaucoup aux efforts d'un seul acteur, Rocket Internet. Les pays nordiques investissent beaucoup en proportion de leur PIB mais ils demeurent handicapés par la taille de leur économie et leur position géographique.

Paris conserve des chances. Son écosystème investit massivement dans des incubateurs et des pépinières (Station F – l'ex-halle Freyssinet – abritera à terme 1 000 start-up). L'infrastructure financière permet le développement des fonds existants. Paris Saclay, l'UPMC, PSL sont des centres académiques de niveau mondial. Développer une filière de capital-risque attirera des entrepreneurs de nombreux pays. Des capitaux étrangers souhaiteront être invités par des capital-risqueurs basés en France. Nous avons ainsi matière à développer un cercle vertueux qui bénéficiera à l'ensemble de l'économie française.

3. Que faire ?

La France bénéficie de nombreux atouts, mais elle n'atteint pas la masse critique au niveau mondial. Notre faiblesse principale est que nous n'affectons pas à l'innovation le capital nécessaire. Il serait vain de le demander à un État qui consacre déjà beaucoup de moyens à cet effort. Il est très préférable d'inciter le capital privé à s'investir. Pourquoi ne le fait-il pas naturellement ? Parce que la France ne considère pas que l'épargne est un marché, caractérisé par une offre et une demande, un rendement et un risque. L'épargne française subit la « dictature » des rendements garantis (par qui¹⁶⁵ ?) et de normes prudentielles inadaptées au financement efficient de l'économie. Nos propositions viseront à la transformation d'une épargne peu productive en un capital financeur d'une économie innovante et bien réelle.

Les ingrédients du succès, sans la taille critique

Une recherche de premier rang mondial, une épargne abondante

L'histoire démontre que la science et le capital sont des facteurs-clés de rayonnement pour une nation. Nous demeurons très bien dotés à cet égard. La France est un espace scientifique et technologique de premier ordre. Elle se situe au sixième ou septième rang mondial en matière de recherche, mais entre la seizième et la vingtième place en innovation¹⁶⁶. Elle a conscience de cet écart et tente donc de rapprocher la recherche et l'université et de développer des *clusters* académiques de niveau mondial. Un point crucial, on sait que le capital-risque américain s'est organisé sur la côte ouest autour de Stanford et de Berkeley, à l'Est près du MIT et des universités de l'*Ivy League*.

La France est aussi un pays riche. Son épargne est considérable (près de 4 300 milliards d'euros pour la seule épargne financière des ménages). Ces sommes sont considérables, mais elles sont mal allouées pour des raisons historiques et prudentielles. En conséquence, notre épargne ne finance pas les activités risquées, celles dont la théorie financière nous dit qu'elles sont créatrices de rendement et d'activité économique.

Pas de taille critique, faute de considérer que l'épargne est un marché !

Ce constat est devenu une antienne mille fois répétée depuis de nombreuses années sans avoir pourtant donné lieu à des actions décisives. La situation s'est d'ailleurs aggravée depuis la crise financière, car le poumon traditionnel du financement non bancaire, l'assurance-vie (1 300 milliards dans le fonds euro), ne peut déployer des actifs vers le risque en vertu des règles de Solvabilité II. Pour le reste, les fonds de pension existants ne sont pas gérés selon les standards internationaux. L'épargne réglementée propose comme l'assurance-vie une liquidité totale et un rendement garanti. La fiscalité des actions, même lorsqu'elles sont détenues sur le long terme, n'est pas particulièrement attrayante. Pourquoi donc l'épargnant choisirait-il spontanément le risque ? A fortiori en période de crise. L'investissement privé dans l'innovation et les jeunes entreprises demeure donc le parent pauvre de l'allocation d'actifs française. En proposant des taux garantis et en taxant abondamment le risque, notre système institutionnel décourage la transformation de l'épargne en capital productif. Comme dans le cas du logement et de l'emploi, la France ne considère pas l'épargne comme un marché.

La rareté du capital n'est pas un simple phénomène quantitatif. Elle est aussi une incitation à la réalisation plus rapide des plus-values grâce à la vente prématurée d'excellentes entreprises. Faute de proposer un cadre attrayant pour une épargne privée rétive au risque, l'État a opté pour l'engagement de fonds publics. Une attitude à vrai dire conforme à nos traditions économiques.

Un dispositif puissant d'aides publiques

Un rapport de l'OCDE¹⁶⁷ a été consacré en 2014 aux politiques d'innovation en France. Ses conclusions sont limpides. La France a adopté le paradigme des nouvelles politiques industrielles : améliorer les conditions d'activité plutôt que créer des champions nationaux. Les transferts de l'État sont importants¹⁶⁸ mais ils concernent beaucoup plus des aides fiscales (comme le crédit d'impôt recherche) que des aides directes. L'État soutient plus la recherche-développement que l'entrepreneuriat, dont la survie est subventionnée, mais pas la croissance. Il est plus fondé sur des subventions indiscriminées que sur le recours au marché pour sélectionner les meilleures entreprises.

Le rapport souligne d'ailleurs la difficulté à boucler le troisième tour des start-up d'élite (celui qui vise à créer la dimension mondiale de l'entreprise, soit plusieurs dizaines de millions d'euros). Il évoque un risque d'éviction du capital privé par la prédominance des acteurs publics.

De fait, la collecte du capital-risque était supérieure à l'investissement réalisé en France, ce qui a pu nourrir la légende selon laquelle la France ne produit pas suffisamment de projets intéressants. Osons proposer une explication alternative : la difficulté à trouver des financements de croissance pour des entreprises ambitieuses incite les entrepreneurs les plus déterminés à créer ou développer leur entreprise aux États-Unis. Notons à cet égard que des Français forment 5 % des étrangers ayant fondé des sociétés cotées au NASDAQ entre 2006 et 2013 (lesquels étrangers comptent pour 30 % du total), une proportion similaire à celle des Allemands et des Britanniques, alors que notre pays n'a pas historiquement développé les mêmes flux d'émigration que nos voisins¹⁶⁹.

Dans le même ordre d'idées, le rapport d'examen du programme d'Investissements d'avenir¹⁷⁰ (PIA), publié en mars 2016, recommande aussi d'investir davantage dans la phase d'expansion des jeunes entreprises innovantes plutôt que dans les étapes initiales financées par le Fonds national d'amorçage, doté de 600 millions d'euros. Notons cependant que le fonds MultiCap Croissance, doté de 200 millions par le PIA a pu être abondé par la BPI et par 885 millions d'euros de fonds privés pour un total de 1,2 milliard d'euros. C'est encourageant en termes de montant et de méthode, même si les ordres de grandeur américains et chinois demeurent bien supérieurs.

La très forte empreinte des fonds publics dans le financement du capital-risque

Ce livre aborde délibérément l'innovation selon le prisme du capital-risque. Pas parce que cette source de financement serait d'une essence supérieure aux autres. Il n'est pas « meilleur » que la recherche publique ou la recherche-développement des grands groupes. Il nous intéresse parce qu'il est le dernier maillon de la chaîne de valeur qui transforme la connaissance en produit commercialisable. Et aussi parce qu'il est le levain des nouvelles entreprises, dont on a vu le développement spectaculaire aux États-Unis.

Et justement, l'écosystème financier du capital-risque français n'est pas encore au niveau de notre ambition, même s'il progresse. Pas assez d'argent, pas assez de fonds, une grande dépendance vis-à-vis d'un acteur dominant, BPI France, présent par dans la quasi-totalité des grands tours de table et allocateur de capital à un très grand nombre de fonds indépendants (elle concentre un tiers des capitaux du capital-risque, la moitié des capitaux « non fiscaux »). Selon France Stratégie, 40 % des

financements sont levés par des agences publiques, contre 18 % aux Royaume-Uni et 6 % aux États-Unis.

BPI France a permis à l'écosystème d'atteindre la masse critique au niveau européen. C'est très respectable, et ce résultat n'était pas acquis d'avance. Mais pour changer d'échelle, il faudra voir émerger d'autres grands fonds d'investissement.

Cette ambition est légitime, car il existe un vrai savoir-faire au sein des fonds de capital-risque. La très grande majorité de ces fonds doit cependant encore démontrer qu'elle est susceptible de mener une start-up au niveau mondial et de lever des capitaux à l'international.

En dépit de progrès récents, la France, plus start-up que « scale-up »

En France, les investissements en capital-risque progressent en valeur absolue puisque les capitaux investis ont doublé en six ans, tandis que la taille des tickets de troisième tour a doublé entre 2014 et 2015, année faste, comme le total des montants investis. Les start-up sont populaires. Elles bénéficient de l'appui « idéologique » des pouvoirs publics et du financement direct ou indirect de la Banque publique d'investissement. Mais notre pays ne progresse pas au sein du trio de tête en Europe. À égalité avec les Britanniques et les Allemands en 2009, nous sommes aujourd'hui distancés par les premiers tandis que Berlin a forgé l'ambition de devenir la capitale européenne des start-up. Une évolution qui contraste avec les succès des Français dans la Silicon Valley, au nombre de 60 000 et très visibles parmi les fondateurs d'entreprises cotées sur le NASDAQ. La France est pourtant souvent présentée comme un paradis de la création d'entreprise. Pourquoi un tel hiatus ? Parce que création et développement relèvent de stratégies de financement très différentes.

Grandir, pour exister à l'échelle du monde

Nous proposons une solution qui doublera les montants alloués au capital-risque, en utilisant l'épargne institutionnelle existante. Elle s'appuie sur l'écosystème financier existant tout en suggérant d'accélérer sa progression sur la courbe d'expérience grâce à l'invitation des meilleurs fonds étrangers, à l'exemple d'Israël. Elle repose sur l'imperium de l'État (dans les décisions d'allocation d'épargne) tout en séparant clairement les décisions du secteur privé de l'emprise de l'État. Il s'agira donc de :

Doubler les montants alloués au capital-risque

Deux pistes permettent d'atteindre cet objectif. D'abord celle présentée par Emmanuel Macron dans le cadre initial de la loi Nouvelles opportunités économiques dite « Noé¹⁷¹ ». Il s'agit « d'exfiltrer » environ 100 milliards d'euros de fonds gérés par les compagnies d'assurances pour les gérer selon un modèle de fonds de pension, en échappant ainsi aux contraintes de Solvabilité II¹⁷² qui inhibent l'investissement de long terme. Ensuite, celle que nous proposons avec l'Amafi : rassembler des allocations provenant des réserves à long terme des organismes de protection sociale (FRR, Agirc-Arrco, fonds de pension du secteur public Préfon et ERAFP), ici aussi pour une valeur de 100 milliards d'euros. Une allocation rationnelle et prudente permettrait d'allouer 5 à 10 milliards à des fonds de capital-risque.

Progresser sur la courbe d'expérience

Ces capitaux rassemblés, comment les allouer aux meilleurs projets ?

En dotant les meilleurs fonds de capital-risque. L'Allemagne vient d'ailleurs de décider de doter sa filière de 10 milliards d'euros.

Il est vraisemblable que des acteurs américains seront retenus en majorité, compte tenu de leur expérience et de leurs succès passés. Il leur sera alors imposé de résider en France (comme ils le font en Israël) et de recruter un certain nombre de Français, pour fertiliser une filière nationale à moyen terme. À l'avenir, ces Français rejoindront des opérateurs français ou lèveront à leur tour des capitaux. Les grands fonds internationaux seront intéressés par les perspectives offertes. Pour deux raisons. D'abord, ils sont contraints désormais d'investir hors des États-Unis, où les valorisations sont clairement devenues excessives¹⁷³. Ensuite parce qu'ils seront motivés par la perspective de relations à long terme avec une grande signature (rappelons que les meilleurs *venture capitalists* choisissent leurs apporteurs de fonds sur la qualité de leur signature et leur capacité à financer une succession de fonds. Un acteur souverain répond à ces critères).

Quelles seraient les raisons de ne pas faire ?

Quels arguments opposer à ce projet ? La France de 2016 n'est pas Israël de 1993. Le marché du *venture capital* est soumis à une bulle. Pourquoi faire le lit des fonds américains qui inciteront nos pépites à être cotées sur le NASDAQ ?

Il n'est pas question d'imiter servilement les politiques israéliennes. Elles

permettent cependant de nourrir une ambition et de suggérer des axes stratégiques. Du point de vue du capital-risque, la France est bien plus avancée en effet qu'Israël en 1993. Tant mieux car cela nous dispense de créer une industrie du capital-risque. La BPI s'en est chargée avec les pionniers. Ce qui reste à accomplir c'est d'injecter de l'argent privé et d'internationaliser nos compétences, deux sujets pour lesquels l'expérience israélienne demeure valide.

Il est ensuite probable qu'une bulle s'est formée¹⁷⁴ aux États-Unis ? Elle incite justement les *venture capitalists* américains à investir ailleurs. Des échecs décourageraient les investisseurs particuliers ? Notre proposition ne concerne que des fonds institutionnels, pour une très faible proportion de leurs actifs. Ce projet est risqué ? C'est exact. Comme l'était le financement du chemin de fer, de l'aéronautique ou du nucléaire français. Le sentiment national pourrait enfin être heurté par une prime donnée à des acteurs étrangers ? Mais ce serait une erreur d'appréciation. Les Américains co-investiront naturellement avec des acteurs français et ces derniers bénéficieront ainsi d'un transfert d'expérience et construiront un *track record* de niveau mondial.

On objectera alors que les *success stories* françaises émigreront aux États-Unis ou seront cotées sur le NASDAQ, comme leurs consœurs israéliennes et comme Criteo. Cet argument mérite une double réponse.

D'abord, il n'est pas illogique qu'une société mondiale ouvre des bureaux à l'étranger. C'est déjà le cas des grandes entreprises françaises. Les États-Unis continueront d'offrir un écosystème performant et le plus grand marché mondial. Le territoire français continuera également de faire valoir ses atouts : éducation, infrastructures, protection sociale. Criteo conserve l'essentiel de sa recherche-développement en France, même s'il n'y réalise que 12 % de son chiffre d'affaires.

Ensuite, la cotation sur le NASDAQ ne relève pas d'un choix idéologique ou nationaliste, mais de la recherche d'une Bourse familière aux grands investisseurs du secteur technologique coté. La réalité est que la quasi-totalité des expertises en investissement technologique est basée aux États-Unis. C'est pourquoi il a toujours été impossible de créer et maintenir de façon durable une Bourse de type NASDAQ en Europe.

Une telle Bourse n'existe pas pour obéir à des logiques technocratiques ou nationalistes mais parce qu'elle offre un lieu d'échange à des investisseurs qualifiés. Pour créer une Bourse de ce type en Europe, il faut d'abord constituer un écosystème de compétences et de fonds d'investissement

spécialisés. Comme aux États-Unis, ces fonds lèveront des capitaux auprès des grands investisseurs institutionnels : fonds de pension, sociétés d'assurance, OPCVM. Ces fonds n'existent pas aujourd'hui, ou si peu, parce que le gisement d'entreprises innovantes cotées en Bourse n'est pas significatif. L'existence d'un pipeline de telles entreprises suscitera des vocations et des allocations en capital, à l'image de ce qui a été historiquement réalisé aux États-Unis.

Au total, il s'agit donc de renforcer la position de notre pays, sans engager des fonds d'État, mais simplement en améliorant l'allocation de l'épargne institutionnelle des Français (comme les Américains l'ont fait en 1979). La question de la gouvernance est fondamentale, comme l'a démontré le succès de Yozma (et les échecs d'Inbal en Israël et des fonds SBIC aux États-Unis). Il faut laisser le marché jouer son rôle de sélection des meilleurs projets et il ne faut aider le secteur privé qu'en partageant ses succès et non en l'assurant contre ses échecs.

Les indispensables précautions

Josh Lerner, professeur à Harvard, a publié une étude très complète des expériences de stimulation du *venture capital* par les autorités publiques, à l'échelle mondiale¹⁷⁵. Le résultat est éloquent : la plupart de ces tentatives se sont soldées par un échec. Il en tire les leçons dans son chapitre de conclusion. Nous en extrayons celles qui nous paraissent les plus pertinentes pour la France.

L'identification des meilleurs fonds et des meilleurs partenaires n'est pas immédiate. Il faut se donner le temps de recueillir les premiers retours d'expérience et se garder d'allouer rapidement la totalité des fonds disponibles. La patience est la caractéristique des expériences réussies.

Les capital-risqueurs doivent avoir démontré leur capacité préalable de lever des capitaux auprès de l'épargne privée.

Les autorités publiques doivent agir simplement et ne pas complexifier les processus. L'expérience montre que la volonté de normer rigoureusement les investissements (par type d'entreprise, localisation géographique, modalité d'investissement) conduit à l'échec.

Il faut également veiller à construire des programmes d'investissement dont la taille est à la fois significative et raisonnable. Un petit programme ne donne aucun signal et ne fait pas évoluer l'écosystème. Un trop grand

programme peut servir à financer des firmes qui ne le méritent pas tout en évinçant des capital-risqueurs compétents. La politique de rémunération doit clairement inciter au succès plutôt qu'au volume.

Le respect des règles de gouvernance est enfin essentiel. C'est pourquoi nous consacrerons notre conclusion à ce sujet.

Faire collaborer l'État et le marché !

Revenons sur les termes précis de la collaboration entre l'État et le marché, puisque tel est le propos de cet ouvrage.

L'État a des objectifs élevés en matière d'innovation, comme le confirme la somme des ressources financières qui lui sont allouées. Le résultat n'est pas à la hauteur des ambitions et surtout des capacités avérées de notre pays en matière de technologies et d'entrepreneuriat. Nous ne pensons pas que le cœur des difficultés réside dans l'incapacité de nos chercheurs et étudiants-entrepreneurs à entrer dans des logiques de développement commercial, alors même qu'ils sont accompagnés par de multiples dispositifs installés au cours du temps¹⁷⁶. Les initiatives de Jacques Lewiner¹⁷⁷ démontrent au contraire l'appétence du secteur de la recherche pour l'innovation, lorsque les incitations appropriées sont mises en place. L'entrepreneuriat technologique bénéficie au contraire d'un « choc d'offre », à en croire les capital-risqueurs de la place. Une défaillance du marché, entretenue par l'État, est à l'origine de la sous-utilisation des capacités françaises. Le financement privé n'est pas suffisant. Pis encore, il ne connaît pas bien la classe d'actif du *venture capital*, faute d'expérience. Un cercle vicieux.

L'État a dû remédier à cette défaillance du marché. Il l'a fait en dotant la BPI de fonds importants. Pour atteindre une dimension mondiale, il faut augmenter les capitaux et diversifier leur offre. L'État pourra *imposer* aux collecteurs d'épargne une allocation rationnelle et scientifique de leurs actifs. Elle n'existe pas aujourd'hui en raison de règles prudentielles désuètes et de l'extrême fragmentation des investisseurs. Elle comprendra naturellement une dotation en capital-risque, à terme de l'ordre de 5 % de l'épargne longue si nous respectons les meilleurs standards. L'État incitera également les acteurs français à bénéficier des meilleures compétences internationales, à l'instar de la politique israélienne. Les termes de la collaboration entre État et marché sont très clairs. À l'État de créer une masse critique, via la BPI, et de décider d'incitations, y compris

contraignantes. Au marché d'investir et de financer les meilleurs projets industriels, en fonction de ses propres intérêts.

Ces intérêts privés rencontreront l'intérêt général. Le développement rapide de nos meilleures start-up servira l'ensemble de l'économie française. Même si les jeunes entreprises innovantes sont citées en exemple de l'esprit entrepreneurial français, elles sont en réalité souvent considérées comme un secteur secondaire de notre économie, au vu de représentations statistiques minuscules au regard des grands groupes (elles représentent par construction une faible part du PIB). C'est une erreur. Elles devraient constituer une des grandes priorités de notre politique industrielle, et cela pour quatre raisons.

1. D'abord, elles pourraient représenter la moitié de notre économie dans quarante ans, si elles suivent l'exemple américain.
2. Ensuite, les entreprises innovantes fixent et attirent les talents sur notre territoire.
3. Elles alimentent un écosystème de l'innovation qui *diffuse sur l'ensemble de l'économie*. Leur concurrence stimule toutes les firmes existantes et les incite à investir. Elles s'exercent dans tous les secteurs, au-delà de la technologie *stricto sensu*. Les « barbares » ont bouleversé des secteurs à forte densité informationnelle comme la musique, le transport, les loisirs. Ils s'intéressent à la finance, l'assurance et à la santé. Ils sont tous américains.
4. C'est pourquoi elles sont *un instrument de souveraineté et de puissance*. Si la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne puis les États-Unis furent les gagnants de la révolution industrielle, c'est parce que ces pays furent la patrie des meilleurs mathématiciens, physiciens, chimistes et philosophes de leur temps. Les grands groupes industriels actuels sont nés de l'alliance entre science et éthique, ingénieurs et entrepreneurs. Il en sera de même pour la révolution de l'Internet, des « biotechs » et des nouveaux matériaux. L'exemple des États-Unis illustre à cet égard le rôle des start-up dans la domination de l'Internet et du *Big data*. *A contrario*, les échecs économiques de l'Union soviétique ou de l'Argentine peuvent être attribués à leur incapacité à mener une politique efficace d'innovation, malgré un capital scientifique très respectable¹⁷⁸.

- 124 Accroissement relatif de richesse (la croissance économique) qui n'est pas expliqué par l'accroissement d'un usage des facteurs de production, le capital et le travail : https://fr.wikipedia.org/wiki/Croissance_économique et https://fr.wikipedia.org/wiki/Facteurs_de_production. Abramovitz la décrit aussi comme « la mesure de notre ignorance ». *Research and output trends in the US since 1870, American Economic Review*, May 1956.
- 125 Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Th%C3%A9orie_de_la_croissance_endog%C3%A8ne qui décrit très précisément la théorie de la croissance endogène, théorie ayant fourni le cadre de pensée permettant de lier innovation, technologie et progrès... et croissance.
- 126 Professeur à la Harvard Business School.
- 127 <http://www.pnas.org/content/111/26/9437.full>. Voir aussi à ce sujet le blog d'Olivier Rollot sur le site du journal *Le Monde* en date du 14 septembre 2012.
- 128 Voir Daniel Cohen, *Le monde est clos et le désir infini*, Albin Michel, 2015.
- 129 Deux grands empires ont décliné pour s'être volontairement fermés au progrès. Symboliquement, la Chine met fin à l'exploration maritime et la Sublime Porte entrave l'imprimerie.
- 130 <https://www.gsb.stanford.edu/insights/enrico-moretti-geography-jobs>.
- 131 Voir l'ambition de l'ancien maire, Michael Bloomberg, de construire Cornell Tech NYC sur Roosevelt Island.
- 132 Clayton Christensen, *The Innovator's Dilemma: When New Technologies cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, 1997.
- 133 Les grands acteurs américains sont New Enterprise Associates (NEA), Sequoia Capital, Accel Partners, Kleiner Perkins...
- 134 Gornall et Strebulaev, "The Economic Impact of Venture Capital, the evidence from public companies", Stanford University Graduate School of Business, Research Paper n° 15-55 : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2681841 et <https://www.gsb.stanford.edu/insights/how-much-does-venture-capital-drive-us-economy>.
- 135 Modification de la *Prudent Man Rule* dans la réglementation ERISA des fonds de pension du secteur privé.
- 136 Et 44 % du total des 3 700 entreprises cotées, soit 131 milliards de dollars).
- 137 Modification de la *Prudent Man Rule* dans la réglementation ERISA des fonds de pension du secteur privé.
- 138 Aujourd'hui *assistant professor* à la London School of Economics.
- 139 *Venture Capital and Innovation*, 2013, Columbia UMI 3561218 : http://www8.gsb.columbia.edu/programs/sites/programs/files/abstracts/Junita_dissertation.pdf.
- 140 Kortum et Lerner, "Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation", 2000, *Rand Journal of Economics*, 31(4), 674-692.
- 141 L'introduction de la règle ERISA, déjà citée, qui libéralise l'investissement en capital-risque pour les fonds du secteur privé.
- 142 En créant une juridiction nationale d'appel pour les litiges sur les brevets.
- 143 Les *venture capitalists* pourraient enregistrer des brevets simplement pour impressionner des investisseurs.
- 144 Stefano Caselli, Stefano Gatti et Francesco Perrini, 2009, "Are Venture Capitalists a Catalyst for Innovation?", *European Financial Management*, 5 (1), 92-111 : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1320702.
- 145 Dirk Engel et Max Keilbach, 2007, "Firm Level Implications of Early Stage Venture Capital Investment - An Empirical Investigation", *Journal of Empirical Finance*, 14 (2), 150-167 : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=392925.
- 146 Juanita Gonzalez-Uribe, 2013, *op. cit.*
- 147 Shai Bernstein, 2012, "Does Going Public Affect Innovation?" unpublished working paper :

<http://ssrn.com/abstract=2061441>.

148 autorisant des fonds de pension *publics* à investir en *venture capital* à partir de 1999.

149 et donc leur succès dans des secteurs souvent caractérisés par la règle du « *winner takes all* ». Voir à ce sujet : “The interaction between product market and financing strategy: The role of venture capital”, *Review of Financial Studies*, 13 (Winter): 959–84 : <http://strategy.sauder.ubc.ca/hellmann/pdfs/RFSofficial.pdf>.

150 En vérifiant ex post que les critères de sélection choisis n’ont pas d’effet sur les résultats obtenus.

151 Un modèle utilisé par les statisticiens pour étudier le temps écoulé avant qu’un événement ne survienne. Il donne des résultats fiables y compris lorsque les données ne sont pas « complètes » (dans notre cas l’ensemble des firmes observées n’ont pas encore mis leur produit sur le marché).

152 *Late stage* : dernière étape de financement, destinée à acquérir une dimension internationale : <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/01/venture-pulse-q4-report.pdf>.

153 Un montant 4 à 5 fois supérieur aux stocks de capital européens, à en juger par une estimation fondée sur les statistiques de l’EVCA, association d’acteurs européens du *venture capital* [devenue Invest Europe en 2015].

154 Selon <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/01/venture-pulse-q4-report.pdf>, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global_venture_capital_insights_and_trends_2014/\\$FILE/ey-venture-capital-insights-3Q14.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global_venture_capital_insights_and_trends_2014/$FILE/ey-venture-capital-insights-3Q14.pdf), <http://www.ey.com/FR/fr/Services/Strategic-Growth-Markets/EY-barometre-du-capital-risque-france> et <http://www.geektime.com/2016/01/11/annual-report-2015-startups-and-venture-capital-in-israel>.

155 Le nombre de sociétés qui sont parvenues à concrétiser des tours de table de plus de 10 millions de dollars a significativement progressé : elles ont été 266 en 2015, contre 152 en 2014.

156 <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-08/china-state-backed-venture-funds-tripled-to-338-billion-in-2015>.

157 <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>.

158 <http://techcrunch.com/unicorn-leaderboard/>.

159 <https://www.cbinsights.com/research-venture-capital-q1-2016>.

160 *American made 2.0: How Immigrant Entrepreneurs Continue to Contribute to the U.S. Economy*, NVCA, 2013 : <http://nvca.org/research/stats-studies>.

161 D’où le projet de création d’une *Capital Markets Union* au sein de l’Union européenne.

162 NVCA, 2013, *op. cit.*

163 <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=5606&cf=32>.

164 Source OCDE : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/entrepreneurship-at-a-glance-2015_entrepreneur_aag-2015-en - page105.

165 Une question qui peut sembler curieuse, mais qui se posera si les taux négatifs persistent.

166 Rapport *Reforms in the French Industrial Ecosystem*, Suzanne Berger : [http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Actus/73/9/Reforms_in_the_French_Industrial_Ecosystem_\(fr\)_539739.pdf](http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Actus/73/9/Reforms_in_the_French_Industrial_Ecosystem_(fr)_539739.pdf).

167 <http://www.oecd.org/fr/sti/inno/innovation-france-ocde.pdf>.

168 *Quinze ans de politiques de l’innovation en France* (France Stratégie, 2015) met à jour les données du rapport de l’OCDE. Les politiques publiques (État, Régions, Union européenne) de soutien à l’innovation représentent un effort important, à hauteur de 10 milliards d’euros. Le crédit d’impôt recherche (CIR) est le poste dominant avec 6,4 milliards d’euros. Les aides directes, essentiellement sous forme de subventions, s’élèvent à près de 2 milliards d’euros, un montant similaire au total des investissements en capital-risque en France, lui-même très doté en fonds publics par le truchement de la Banque publique d’investissement. Le soutien aux entreprises innovantes a représenté en effet 1,4 milliard d’euros au moyen de 21 dispositifs différents (ISF-PME, capital-risque, taux réduits de taxation des plus-values de cession de produits et de brevets...) : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/quinze-ans-de-politiques-dinnovation-france>.

169 NVCA, 2013, *op. cit.*

170 http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/29-03-2016-rapport_comite_pia_1.pdf.

171 Dont les dispositions ont été finalement votées dans le projet de loi Sapin II.

172 Directive européenne qui définit le niveau adéquat des fonds propres des compagnies d'assurances. Les capitaux alloués au capital risque induisent un très fort « chargement » en fonds propres, qui pénalise la performance financière de la compagnie d'assurances.

173 Voir l'introduction en Bourse de Square, valorisée à 3 milliards de dollars, moitié moins que le tour de table « privé » précédent.

174 Un nombre significatif de sociétés, y compris des licornes comme l'emblématique Xiaomi, sont rapportées boucler des tours de table marquant une baisse des valorisations des firmes. Square a été valorisé à moins de 3 milliards de dollars lors de son introduction en Bourse, soit moins de la moitié de sa dernière valorisation « privée » : <https://www.cbinsights.com/research-downround-tracker>.

175 *The Boulevard of Broken Dreams: Innovation Policy and Entrepreneurship*, Princeton University Press, 2009.

176 Rapport Berger, *op. cit.*

177 Voir <http://www.lesechos.fr/week-end/business-story/enquetes/021985558438-jacques-lewiner-le-parrain-de-la-french-tech-2003571.php>.

178 Jeffery Sachs et John McArthur, “Technological Advancement and Economic growth in Asia” : http://earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/pubs/tech_new_economy02.pdf.

POSTFACE

**POUR RÉFORMER,
COMMENCER PAR LA
GOUVERNANCE**

Le coût immense de problèmes maltraités par les politiques publiques

Nous avons concentré nos efforts sur trois sujets qui démontrent, selon nous, la nécessité de conforter l'autorité de l'État tout en ayant recours aux signaux de prix et aux capacités de financement du marché. D'autres exemples auraient pu être considérés. On pourrait citer l'assurance, dont la situation réclame des choix plus clairs entre le champ d'intervention de l'État, la solidarité, et la valorisation de risques pris par les individus ; la montée des risques climatiques et l'essor du *Big data*, qui réclament tous deux des initiatives urgentes ; la formation professionnelle, secteur extraordinairement coûteux pour la collectivité avec 32 milliards prélevés chaque année sur la production nationale. Une énorme machine qui ne rend pas les services attendus, notamment pour les citoyens les plus fragilisés. Elle est mal évaluée, son fonctionnement est opaque et échappe au contrôle démocratique¹⁷⁹...

Ces difficultés existent depuis de très nombreuses années. Elles sont extraordinairement coûteuses pour le budget de l'État. Elles entretiennent la désespérance sociale en organisant le déficit de l'offre logement et donc de l'offre de travail dans les régions dynamiques, tout en limitant les perspectives des entrepreneurs innovants. Elles ont pourtant été analysées depuis longtemps dans de multiples notes de recherche, présentées dans cet ouvrage. Les experts ont beau proposer des solutions argumentées, elles sont très rarement entendues par des pouvoirs publics le plus souvent impuissants à changer la donne, au-delà de leurs proclamations de bonnes intentions (qui pourrait au demeurant se déclarer partisan du chômage, du logement rare et cher, de l'imperium sino-américain dans les technologies ?) La vraie réforme se heurte au tir de barrage d'intérêts catégoriels très bien représentés dans les organisations politiques et syndicales.

Le très lourd coût politique du statu quo

C'est bien le problème, le symptôme de conflits ouverts dans l'ensemble de la société entre bénéficiaires et victimes du statu quo. Celui-ci est protégé par une réglementation plus soucieuse de maintenir les positions acquises que de trouver des solutions aux aspirations de la jeunesse, principale victime de l'immobilisme. Il est soutenu par des systèmes de représentation qui exigent un investissement personnel incompatible avec l'exercice d'une profession ou la poursuite d'études exigeantes. Le parti du statu quo est bien sûr aussi déterminé à ignorer l'irruption des nouvelles technologies qui dérangent sa conception du monde. Le partage viral des idées, l'organisation non hiérarchique et les plates-formes collaboratives ne font pas partie des modes d'expression reconnus d'utilité publique.

Le statu quo est pourtant intenable. Il pose de surcroît un problème démocratique général. En Occident, chaque nouveau scrutin démontre la fureur de fortes minorités (et parfois de majorités) d'électeurs en rupture avec l'ordre établi, celui des partis, des syndicats et des experts. Leur choix se porte vers des positions, des partis ou des personnalités clairement inaptes à proposer des solutions réellement applicables ? Ils absorbent sans broncher des arguments fondés sur des mensonges avérés ? Ceci ne relève pas d'une irrationalité passagère mais d'une sévère exaspération vis-à-vis d'une société bloquée, sans perspective et hostile à la formation de projets collectifs. La restriction de l'expression publique aux corps constitués conduit à une impasse.

La gouvernance, bien plus qu'une ardente obligation

Comment sortir de ce piège ? Grâce à une gouvernance adaptée à l'évolution du monde. Qu'est-ce qu'une bonne gouvernance ? Un système d'organisation, de fonctionnement et de décision qui identifie les conflits d'intérêts et les gère de façon transparente et publique tout en explicitant la nature des critères qui définissent l'intérêt général.

Elle exige la représentation de toutes les parties prenantes dans les instances d'instruction et d'évaluation des politiques publiques. Mais qui représente organiquement les chômeurs, les mal-logés et les entreprises à naître ? Les syndicats de salariés, de locataires, les organisations patronales ? Certainement pas, ou seulement à la marge, car leur action est bien naturellement et légitimement d'abord orientée vers la défense des intérêts de leurs adhérents, une très petite partie du corps social.

Seul l'État a pour vocation d'incarner l'intérêt général. Il lui appartient donc d'assurer l'expression de l'ensemble des intérêts et l'identification des conflits. Le problème est que notre système de représentation souffre d'une « défaillance de marché ». La demande est manifeste, mais l'offre n'est pas structurée. Nous pensons que l'État doit assumer cette mission. Non pas en représentant lui-même l'intérêt particulier des chômeurs, des personnes en recherche de logement et des start-up, pour revenir aux thèmes choisis dans ce livre. L'État est en effet en charge du seul intérêt général. Mais il peut organiser une représentation efficace en organisant des conseils spécialisés, exclusivement formés de « sachants » (les universitaires experts des sujets), d'associations crédibles et de personnes concernées tirées au sort. Ces conseils excluront bien sûr les intérêts déjà bien représentés dans des organisations existantes. Ils participeront au débat public avec les syndicats, les organisations patronales, les associations de locataires, les promoteurs immobiliers, etc. Puis l'État décidera des politiques publiques, en transparence sur ses motivations et au nom de l'intérêt général. Elles seront ensuite régulièrement évaluées par le corps législatif.

Le compromis social, le marché et l'État

Plus que d'autres pays, la France souffre de l'absence de compromis entre les diverses forces constituantes de la société. D'abord, parce qu'elle ne sait pas écouter les citoyens, les signaux du marché et le murmure du nouveau monde. Ensuite, parce que l'État s'obstine à corriger à grands frais les déséquilibres concrets induits par des politiques publiques qui représentent en réalité des intérêts catégoriels. Sa puissance se délite, son autorité n'est plus respectée, ses décisions sont systématiquement contestées.

Le marché est un lieu de formation de prix efficaces. Il soulagera l'État du fardeau de l'administration de secteurs qui lui échappent. À l'État de mettre en place une représentation transparente des parties prenantes. Il y retrouvera une indépendance intellectuelle vis-à-vis d'intérêts prompts à le capturer et une véritable autonomie stratégique gagée sur de nouvelles marges de manœuvre financières. C'est bien ce qui justifie le titre de notre ouvrage : Plus de marché pour plus d'État !

¹⁷⁹ Le 30 novembre 2011, le rapport d'enquête parlementaire *Les Mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés* dit « rapport Perruchot » fut interdit de publication. En février 2012, *Le Point* en a publié une version en ligne sans les comptes-rendus d'audition ni les annexes : <http://www.lepoint.fr/html/media/pdf/rapport-perruchot.pdf>.