



**FINANCES ET DÉVELOPPEMENT**

Mars 2015

Entretien avec Raghuram Rajan

Les rouages de la fiscalité

Les économistes pêchent-ils  
par optimisme?



# L'EMPLOI dans tous SES ÉTATS



# FD &

FINANCES et DÉVELOPPEMENT

## Miroir de l'économie mondiale depuis 50 ans



Depuis 1964, *Finances & Développement* vous propose une analyse approfondie du système financier international, de la politique monétaire et de la conjoncture économique. Le monde continue d'évoluer et *F&D* reste au rendez-vous.

- Pour les archives de *F&D*, [elibrary.imf.org/fd50](http://elibrary.imf.org/fd50)
- Pour les dernières nouveautés de *F&D*, [www.imf.org/FandD](http://www.imf.org/FandD)



## Finances & Développement

est publié chaque trimestre en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe par le FMI. Édition française ISSN 0430-473X

### RÉDACTEUR EN CHEF

Jeffrey Hayden

### ÉDITRICE EN CHEF

Marina Primorac

### RÉDACTEURS PRINCIPAUX

Khaled Abdel-Kader	Natalie Ramirez-Djumena
Gita Bhatt	James L. Rowe, Jr.
Jacqueline Deslauriers	Rani Vedurumudi
Hyun-Sung Khang	Simon Willson

### RÉDACTEURS

Maureen Burke	Bruce Edwards
---------------	---------------

### SPÉCIALISTE DE PRODUCTION MULTIMÉDIAS

Lijun Li

### RESPONSABLE DES MÉDIAS SOCIAUX

Sara Haddad

### ASSISTANTE PRINCIPALE DE RÉDACTION

Nicole Braynen-Kimani

### ASSISTANTE DE RÉDACTION

Meredith Denbow

### DIRECTRICE ARTISTIQUE

Luisa Menjivar

### GRAPHISTE

Michelle Martin

### CONSEILLERS DE LA RÉDACTION

Bernardin Akitoby	Laura Kodres
Bas Bakker	Paolo Mauro
Helge Berger	Gian Maria Milesi-Ferretti
Paul Cashin	Inci Otter-Robe
Adrienne Cheasty	Laura Papi
Stijn Claessens	Uma Ramakrishnan
Luis Cubbedu	Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas	Janet Stotsky
Domenico Fanizza	Alison Stuart
James Gordon	Natalia Tamirisa
Thomas Helbling	

### ÉDITION FRANÇAISE

Publiée sous la direction de Eugenio Maseda, avec le concours de Monica Nepote-Cit, section française des services linguistiques.

© 2015 Fonds monétaire international. Tous droits réservés. Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à [www.imf.org/external/terms.htm](http://www.imf.org/external/terms.htm), ou envoyer votre demande à [copyright@imf.org](mailto:copyright@imf.org). L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du **Copyright Clearance Center** ([www.copyright.com](http://www.copyright.com)) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

### Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services  
*Finances & Développement*  
PO Box 92780  
Washington, DC, 20090, USA  
Téléphone : (202) 623-7430  
Télécopie : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

**Postmaster:** send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices. The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

# DOSSIER

## L'EMPLOI DANS TOUS SES ÉTATS

### 6 Des emplois, toujours plus d'emplois!

L'éducation, l'immigration et la redistribution sont les éléments clés d'une solution à long terme au problème du chômage mondial  
*Prakash Loungani*

### 8 Sept années de vaches maigres

Après un chômage record, l'économie mondiale connaît un lent redressement de l'emploi grâce aux actions déterminées des gouvernements  
*Prakash Loungani*

### 11 Une question de taille

En Afrique subsaharienne, les entreprises doivent créer plus d'emplois pour répondre aux espoirs placés dans la région  
*Bruce Edwards*

### 12 Un long chemin vers l'emploi

Les travailleurs migrants, un atout plus qu'une charge pour le marché du travail dans les pays d'accueil  
*Çağlar Özden*

### 16 Travail et technologie

Les nouvelles technologies ne remplacent pas complètement les travailleurs : elles les replacent  
*James Bessen*

### 20 L'amenuisement de la classe moyenne

Évolution du marché du travail : un paradis pour certains travailleurs, encore un purgatoire pour la plupart  
*Ekkehard Ernst*

### 24 Pleins feux : De nouveau au travail

Le chômage mondial a baissé, mais la croissance de l'emploi reste languissante  
*Leo Abruzzese*

### 26 Sans emploi en Europe

La solution au chômage dans la zone euro exige de la croissance et un marché du travail plus souple  
*Angana Banerji*

### 29 Le pouvoir et le peuple

Le recul du syndicalisme au cours des dernières décennies a favorisé la hausse des hauts salaires  
*Florence Jaumotte et Carolina Osorio Buitron*

### 32 Point de vue : La première priorité

L'heure est venue pour une reprise tirée par les salaires et l'investissement public  
*Sharan Burrow*

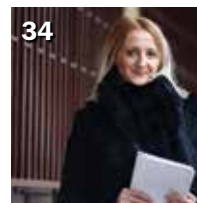
### 34 Échos des jeunes

*Irma Boracic-Suman, Ahmed Hassan, Takumi Sato et Alexa Clay*

## AUSSI DANS CE NUMÉRO

### 40 Pronostic : optimiste

Lorsqu'il s'agit de prévisions de croissance à long terme, les économistes pêchent généralement par excès d'optimisme  
*Giang Ho et Paolo Mauro*



## Au tapis, mais pas K.-O.

**N**OUS nous sommes inspirés pour la couverture de ce numéro des fresques intitulées *Detroit Industry* peintes par Diego Rivera au Detroit Institute of Arts. L'institut a commandé en 1932 à l'artiste mexicain un ensemble de 27 fresques, une sorte d'épopée visuelle en hommage aux travailleurs à la chaîne, aux scientifiques, aux médecins, aux secrétaires et aux ouvriers, qui, à l'époque, avaient souvent du mal à conserver leur emploi face à la tourmente dévastatrice de la Grande Dépression.

Complexes, les fresques de Rivera ont suscité louanges et controverses. Mais d'une certaine manière, le support — l'ampleur des perspectives ouvertes à la contemplation du public — a connu un franc succès et a fait école. Sous l'égide de la Works Progress Administration, agence créée dans le cadre du «New Deal» pour fournir des emplois aux chômeurs, des centaines d'artistes ont essaimé à travers les États-Unis pour peindre des fresques sur les murs de bureaux de poste, de bâtiments administratifs et d'autres lieux publics. Beaucoup de ces œuvres étaient peintes en l'honneur du travailleur, que la crise avait envoyé au tapis, mais qui n'était pas encore hors de combat.

Avec cette couverture de *F&D* (de l'artiste américain Richard Downs), nous souhaitons rendre hommage aux travailleurs de notre temps — dont beaucoup peinent encore à trouver un emploi après la Grande Récession de 2008 — et représenter sur la toute première couverture dépliant dans l'histoire de notre magazine les nombreuses forces qui donnent sa physionomie au monde de 2015 et des années à venir : la technologie, l'immigration, le commerce et l'éducation.

Cette édition de *F&D* propose un panorama de l'évolution prévisible du travail dans l'économie mondiale sous différents angles. Prakash Loungani, économiste au FMI, brosse un tableau d'ensemble de la situation et passe en revue les causes du lent redressement de l'emploi après la crise financière internationale. D'autres articles traitent des projections de l'emploi en Afrique subsaharienne (Bruce Edwards); des flux d'immigration (Çağlar Özden); de la technologie (James Bessen); des marchés du travail (Ekkehard Ernst) et du chômage dans la zone euro (Angana Banerji).

Pour compléter ce tour d'horizon, Sharan Burrow, Secrétaire générale de la Confédération syndicale internationale, développe un solide argumentaire pour une reprise tirée par l'emploi et les salaires; deux économistes du FMI, Florence Jaumotte et Carolina Osorio Buitron, examinent le lien entre le repli de la syndicalisation et l'inégalité.

Également dans ce numéro, Vitor Gaspar, Directeur du Département des finances publiques du FMI, nous dévoile à la rubrique «Entre nous» ce que le roi Philippe II d'Espagne peut nous apprendre en matière de politique budgétaire et de jeux de pouvoir, et William White détaille les déficiences du système monétaire international. Cette édition aborde aussi les aléas des prévisions de croissance et la fiscalité informelle.

Enfin — morceau de choix — Laura Wallace, qui fut Rédactrice en chef de *F&D*, brosse le portrait de Raghuram Rajan, qui préside aux destinées de la Banque centrale indienne, à un tournant pour l'Inde et pour l'économie mondiale.

**Jeffrey Hayden**  
Rédacteur en chef

Disponible en ligne à [www.imf.org/fandd](http://www.imf.org/fandd)

**Rendez-vous sur la page Facebook de F&D :**  
[www.facebook.com/FinanceandDevelopment](http://www.facebook.com/FinanceandDevelopment)

**44 Point de vue : Un système défaillant**  
L'économie mondiale souffre de nombreux déséquilibres que le (non-) système monétaire international actuel ne peut éliminer  
*William R. White*

**50 Entre nous : La malédiction du roi prudent**  
Sans de bonnes institutions publiques, la tentation de la politique de puissance peut compromettre les objectifs de développement à moyen terme  
*Vitor Gaspar*



**52 Réduire l'informalité**  
Un excellent slogan, qui n'a toutefois guère d'intérêt pratique pour la réforme fiscale  
*Ravi Kanbur et Michael Keen*

**55 Comment bâtir un avenir meilleur pour l'Amérique latine**  
L'Amérique latine et les enjeux auxquels elle est confrontée  
*Adriana Lorena Rojas Castro*

## RUBRIQUES

**2 Paroles d'économistes**

### Sismologue financier

*Laura Wallace* brosse le portrait de Raghuram Rajan, l'économiste financier clairvoyant aujourd'hui à la tête de la banque centrale indienne



**38 Histoires de billets**

**Norvège : Conception, démocratie et audace**  
*Christopher Coakley*

**48 L'ABC de l'économie**

### La fiscalité en pratique

Concevoir un système fiscal juste et efficient est compliqué  
*Ruud De Mooij et Michael Keen*

**56 Notes de lecture**

*Market Madness: A Century of Oil Panics, Crises, and Crashes*, Blake C. Clayton  
*Climate Shock: The Economic Consequences of a Hotter Planet*, Gernot Wagner et Martin L. Weitzman

**Illustrations :** couverture, p. 6, 7, 8, 12, 16, 20, 26, Richard Downs; p. 11, ThinkStock; p. 24-25, ThinkStock.

**Photographies :** p. 2, Umesh Goswami; p. 29, Toby Melville/Reuters/Corbis; p. 32, ITUC; p. 38-39, Proposal NOK 100 Obverse: X-BOW®, conception de Ulstein Design & Solutions AS; Proposal NOK 500 Obverse: Colin Archer (dessin du bateau), Anders Beer Wilse, photographe et Linn Krogh Hansen, photographe; autres billets, Norges Bank; p. 40, ThinkStock/Getty Images; p. 45, ThinkStock/Getty Images; p. 50, Krzysztof Rucinski; p. 52, Yiorgos Karahalidis/Reuters/Corbis; p. 55-57, Michael Spiloto/FMI.

# Sismologue financier



Laura Wallace  
**brosse le portrait  
de Raghuram Rajan,  
l'économiste financier  
clairvoyant aujourd'hui  
à la tête de la banque  
centrale indienne**

**R**AGHURAM Rajan, le tout nouveau patron de la Reserve Bank of India (RBI), a été aussi le plus jeune économiste principal du FMI et le premier non-occidental à accéder à cette fonction.

Pourtant, quand, à 40 ans, il a poussé la porte du siège du FMI à Washington, bon nombre de ses pairs ont pensé qu'il se trompait d'adresse. En 2003, ce professeur de finance de l'université de Chicago s'appretait à devenir Économiste principal et Directeur du Département des études. Précédé d'une excellente réputation en tant qu'économiste financier, il allait néanmoins prendre un poste qui n'avait jamais été occupé que par d'éminents macroéconomistes; or Rajan était un parfait inconnu.

En le recrutant, le Fonds espérait renforcer son expertise financière après la crise financière asiatique de la fin des années 90. Anne Krueger, alors numéro deux de l'institution en sa qualité de première Directrice générale adjointe, venait en effet de lire *Saving Capitalism from the Capitalists* (2003), de Rajan et Luigi Zingales. Interrogé sur son désir de devenir économiste en chef, Rajan aurait répondu : «Écoutez, Anne, je ne connais rien à la macroéconomie». Son interlocutrice ayant répliqué sur le ton de la plaisanterie : «Moi non plus», il a décidé de tenter sa chance et de postuler.

Une dizaine d'années plus tard, quand Rajan a pris ses fonctions de gouverneur de la RBI, personne n'a douté qu'il poussait la bonne porte. Toutes les recherches universitaires conduites depuis sa thèse doctorale de 1991 sur les dangers de la relation privilégiée des banques avec les entreprises trouvaient là leur aboutissement. Et il avait acquis au FMI une expérience précieuse, à la fois en matière de politiques publiques et de relations avec les pays avancés. Comme l'explique un de ses anciens collègues, Rajan est capable de ne rien lâcher, car les grandes puissances industrielles ne l'impressionnent pas. En outre, il avait été l'un des rares économistes à évoquer très tôt les risques de l'innovation financière, bien avant la crise financière qui a dévasté les États-Unis en 2007, puis toute l'économie mondiale.

On demande et on attend beaucoup de Raghuram Rajan, tant en Inde qu'à l'international. Il dirige la banque centrale indienne alors que le pays tente de relancer son économie et les décideurs du monde entier veulent le consulter sur les réformes du système financier mondial. Sans surprise, ce professeur de l'université de Chicago est partisan du libéralisme, mais dans son livre de 2003, il qualifie aussi le marché d'«institution fragile, naviguant dans une passe étroite, entre la Scylla d'un interventionnisme excessif de l'État et la Charybde d'un État trop peu présent».

En fait, Rajan est assez inclassable. Cet homme qui se dit volontiers «pragmatique» a confié à *Finances et développement* que c'est la strate politique, qui s'immisce et se superpose à la strate économique, qui est décisive en tout. Or la politique est bien moins compréhensible que l'économie. Il faut donc naviguer entre les deux. Comment être sûr que le bon sens économique aura le dernier mot?

### Sauver le capitalisme

Né en 1963, à Bhopal, dans le centre de l'Inde, Rajan a longtemps vécu en Indonésie, à Sri Lanka et en Belgique, au gré des affectations paternelles décidées par le ministère de l'Intérieur. Il est retourné en Inde à l'âge de onze ans. Sa fascination pour la finance date de ses études supérieures, quand il étudiait à l'Indian Institute of Management d'Ahmedabad, après avoir obtenu une licence d'ingénieur à l'Indian Institute of Technology de Delhi. Il se rappelle avoir lu la théorie de l'évaluation rationnelle du prix des options (contrats donnant à leur acheteur le droit d'acheter ou de vendre ultérieurement un actif financier, à un prix fixé à l'avance) formulée par le Nobel d'économie Robert Merton, et avoir été frappé non seulement par son «élégance mathématique», mais aussi son «utilité dans la vie réelle». En 1991, il devient docteur en finance de la Sloan School of Management du Massachusetts Institute of Technology, puis maître de conférences à la Booth School of Business de l'université de Chicago, deux institutions ayant attiré les meilleurs experts de la tarification des options.

Durant les 12 années qui suivent ou presque, Rajan enseigne la banque et la finance à Booth et entreprend, avec des collègues tels que Doug Diamond et Zingales, des travaux qui feront référence. En janvier 2003, il a reçu le premier prix Fischer Black, décerné par l'American Finance Association et qui récompense un spécialiste de la finance de moins de quarante ans. Ce prix saluait sa «contribution exceptionnelle à la connaissance des institutions financières, du fonctionnement de l'entreprise moderne et des causes et effets du développement du secteur financier dans tous les pays.»

Le discours de remise du prix précisait que «alors même que de nombreux économistes célébraient les vertus de la finance bancaire, Rajan prévenait dans sa thèse de doctorat influente que les relations privilégiées entretenues par les banques avec les entreprises au Japon, par exemple, pouvaient avoir leur revers». Le discours citait également l'étude réalisée conjointement avec Diamond, qui «combinait microthéorie de la banque et théorie macroéconomique», tout en expliquant le «rôle des banques dans l'offre de liquidités, ce qui faisait que cette fonction les rendait plus sujettes aux crises systémiques et ce qui rendait le crédit bancaire si réactif à la politique monétaire». Le discours évoquait enfin ses études avec Zingales, qui proposaient «une

nouvelle méthode pour identifier l'effet des institutions sur la croissance économique» et montraient que les «secteurs dépendant de financements externes s'accroissaient plus vite dans les pays dotés d'un système financier plus développé», ce qui contribuait à «tordre le cou à l'idée voulant que le système financier d'un pays ne soit qu'un détail, sans réel effet sur la croissance économique».

Dans leur ouvrage paru en 2003, Rajan et Zingales développaient en effet ce thème, jugeant que bon nombre de pays avaient

## «Il faut donc naviguer entre l'économique et le politique. Comment être sûr que le bon sens économique aura le dernier mot?»

un système financier hypotrophié en raison de l'opposition politique des élites, qui craignaient la libéralisation de l'accès aux financements et l'ouverture à la concurrence. Pour Rajan, ce livre reste d'actualité, car depuis la crise financière, «les économies se caractérisent par une fiscalité et une réglementation excessives», alors qu'il faudrait plutôt des «économies flexibles pour trouver des solutions».

Par la suite, Rajan a reçu de nombreuses autres récompenses, notamment, en Inde, le Prix Infosys de sciences sociales et d'économie en 2011, et le Prix d'économie financière de la Deutsche Bank en 2013. Diamond, l'un des intervenants de la cérémonie organisée à Francfort, affirme que Rajan «vise toujours clairement à ce que le sujet étudié et les résultats obtenus contribuent à améliorer la marche du monde». Selon lui, Rajan est en outre «incroyablement juste» et fait résonner la «voix de la sagesse au sein de la faculté»; il précise que l'homme «n'a quasiment aucun ennemi à l'université de Chicago, et encore moins à Booth, malgré des prises de position très fermes sur des sujets polémiques.»

### De l'université au FMI

En août 2003, Rajan devient Économiste principal du FMI, à la suite du «géant de la macroéconomie» Kenneth Rogoff, de Harvard. Il reconnaît que cela a été «une transition intéressante» et se souvient, amusé, de la réaction suscitée par son arrivée : «Rajan quoi déjà? Mais qui est ce type?» L'une de ses premières tâches a été de prouver qu'il avait quelques connaissances en macroéconomie. Il s'est ensuite démené pour se constituer une bonne équipe et la garder. «Quand des candidatures ont commencé à arriver [au Département des Études], j'ai compris que nous avions passé le cap critique.»

Dans un contexte de calme relatif (les turbulences liées au défaut de paiement argentin s'étant dissipées fin 2001), Rajan a pu se consacrer plus à fond à l'étude du secteur financier et réfléchir aux moyens d'intégrer ses problématiques dans les modèles-pays du FMI. Cela paraissait faisable puisque le FMI proposait déjà des modèles permettant de traiter les questions budgétaires et monétaires, mais pour les questions financières, la tâche s'est révélée bien plus ardue. Même si l'on attribue à Rajan le mérite d'en avoir jeté les bases, le travail est encore

loin d'être terminé, pour les chercheurs du FMI, mais aussi des centaines d'universitaires.

Il y a une dizaine d'années, créer ce modèle n'avait rien d'urgent. Aujourd'hui, en revanche, c'est véritablement une priorité. Comme l'écrivait Rajan dans les colonnes de *Project Syndicate* en 2013 : «Juste avant la crise financière de 2008, les macroéconomistes avaient tendance à utiliser des modèles de pays avancés ignorant le secteur financier. Aucune crise financière majeure n'étant survenue depuis la Grande Dépression, il était commode de se dire que la plomberie financière fonctionnait en arrière-plan. Les modèles ainsi simplifiés préconisaient des politiques apparemment efficaces, du moins tant que la plomberie tenait le coup. Et la plomberie a lâché parce que les comportements grégaires, encouragés par les politiques selon des voies que nous ne commençons qu'à peine à identifier, ont eu raison d'elle.

Pour l'Économiste principal actuel du FMI, Olivier Blanchard, «nous avons largement progressé dans notre manière de considérer le système financier, d'isoler certains types de risques et de collecter des données nous permettant de travailler davantage en temps réel, mais cela ne veut pas dire que nous maîtrisons les questions qui se posent. L'intégration de ces deux volets avance, mais nous n'y sommes pas encore.» Le problème fondamental, poursuit-il, est que «nous ne sommes pas certains de savoir ce que signifie le terme «stabilité financière». Sans compter qu'un modèle macrofinancier pourrait rester hors de portée. «Le jeu du chat et de la souris peut durer éternellement : même si l'on identifie les risques aujourd'hui, une série d'autres risques peut se matérialiser dans deux ans, ailleurs dans le secteur financier.»

Dans ces débats financiers, Rajan se distingue, selon certains de ses collègues, par une aptitude à prendre du recul. D'après Stijn Claessens, Sous-Directeur du Département des études au FMI, «Rajan fait partie des rares personnes qui, dans le cadre universitaire ou professionnel, sont capables de parler de macroéconomie et connaissent en détail la finance et ses institutions, tout en voyant les liens entre ces deux mondes et leurs interactions». Pour Anil Kashyap, de l'université de Chicago et coauteur d'ouvrages avec Rajan, «les arguments en faveur d'une fixation des taux d'intérêt sont généralement assez simples. En revanche, le débat sur ce qu'il faut faire pour assurer la stabilité financière est nettement plus nuancé, notamment parce qu'il nous manque un modèle fiable pour travailler. Raghuram, lui, a une vision claire du système financier, de ses atouts et de ses faiblesses. Je pense que c'est la raison pour laquelle il est en première ligne dans bien des débats sur la stabilité financière.»

### Confrontation à Jackson Hole

Pour autant, la vision de Rajan ne fait pas toujours l'unanimité. En août 2005, il essuie de violentes critiques après un discours, *a posteriori* visionnaire, sur les dangers cachés du système financier. Lors du congrès annuel des banquiers centraux et autres économistes influents organisé à Jackson Hole, dans le Wyoming, il est invité à s'exprimer sur les évolutions du système financier sous le mandat d'Alan Greenspan (sur le point de quitter la présidence du Conseil des gouverneurs de la Fed). Il déclare alors qu'il s'attendait à ce que l'essor spectaculaire des marchés financiers réduise les risques encourus par les banques, mais que les calculs effectués par ses équipes montraient le contraire.

### La solitude du lanceur d'alerte

Raghuram Rajan aurait-il pu se faire entendre à Jackson Hole? Il pense que non, pour deux raisons.

Premièrement, dans une conjoncture économique favorable, il était difficile de plaider en faveur de mesures risquant de freiner la croissance pour écarter un danger très improbable. Après tout, la Réserve fédérale venait de régler la crise de l'Internet en injectant des liquidités et, de l'avis assez général, «si une autre crise éclatait, elle serait traitée de la même manière, même si, cette fois, le problème ne venait pas des capitalisations boursières mais du crédit bancaire».

Deuxièmement, Rajan a lancé son avertissement lors d'une cérémonie en l'honneur du président de la Fed, Alan Greenspan, qui, comme beaucoup, estimait que «les acteurs clés du système financier n'avaient aucun intérêt à dérailler». Tenter de convaincre un tel auditoire était une gageure. «Ce sont des gens intelligents. Ils viennent de Goldman Sachs, de JP Morgan, on les paie à prix d'or. Ici, ce sont eux les plus brillants, pourquoi voudraient-ils courir à leur propre perte? Et qui sommes-nous, nous, pauvres responsables de la réglementation, pour nous croire plus malins qu'eux? Alors non, nous ne savons pas mieux qu'eux ce qu'ils doivent faire; en revanche, nous n'avons pas les mêmes motivations. Ils sont prisonniers de ce jeu concurrentiel hystérique et nous sommes ceux qui peuvent les arrêter.»

En présence de Greenspan, Rajan a prononcé ensuite un discours s'inspirant de son article sur le développement de la finance et des risques («Has Financial Development Made the World Riskier?») et avertit que les dernières innovations financières (comme les contrats sur risque de défaut, permettant de couvrir la défaillance d'un obligataire) peuvent déboucher sur «une probabilité accrue (quoique toujours faible) d'effondrement catastrophique». Le message passe assez mal dans certaines sphères. L'ex-Secrétaire du Trésor américain, Lawrence Summers, juge l'hypothèse de Rajan «légèrement luddiste» et «très malavisée». Pour Donald Kohn, le vice-Président du Conseil de la Fed, Rajan est nostalgique des systèmes dominés par les banques, ce que l'intéressé réfute catégoriquement.

Rajan écrit qu'il quitta le Wyoming en proie à un certain malaise, non pas en raison des critiques, mais parce que «ses détracteurs semblaient ignorer ce qui se passait sous leur nez» (voir encadré). Des années après, les faits lui ont donné raison : le marché américain des subprimes a commencé à implorer en 2007 et a déclenché la crise financière mondiale.

Son passage à Washington est évidemment loin de se résumer à l'épisode de Jackson Hole et Rajan affirme y avoir acquis une formidable expérience professionnelle et aiguisé ses connaissances macroéconomiques. Il s'est également plongé dans l'art d'élaborer des politiques économiques, en dirigeant par exemple une équipe chargée d'aider certains grands pays à réduire des déséquilibres colossaux (et sans précédent) en matière de balance des paiements. C'est également au FMI qu'il a appris à gérer des équipes : il avait une centaine de collaborateurs sous ses ordres au Département des études, ce qui doit lui sembler incroyablement peu maintenant qu'il en supervise 17.000 à la RBI.



D'après d'anciens collègues du FMI, Rajan est un homme exceptionnel par son humilité et son intégrité et par sa curiosité et sa rigueur intellectuelles. Jonathan Ostry, l'un des directeurs adjoints du Département des études décrit un homme laissant ses interlocuteurs aller au bout de leurs idées et leur accordant l'essentiel du mérite, même quand sa contribution est grande. «Il était également prêt à défendre des positions controversées, que ce soit en interne, ou, dans les limites imposées par sa fonction, en externe, et ce à un point que, sincèrement, je n'avais jamais vu avant.»

En décembre 2006, il achève sa mission au FMI et retrouve un poste universitaire à Chicago. Il a alors le temps et la liberté voulus pour se plonger plus avant dans les répercussions de l'innovation financière. Résultat, il publie *Fault lines* en 2010 et reçoit le prix du meilleur ouvrage d'économie codécerné par le Financial Times et Goldman Sachs. Il y met le monde en garde contre la tentation de faire du secteur financier («bankers gone mad») le bouc émissaire de la crise, dont l'origine réside dans des lignes de fracture complexes et très étendues, en particulier :

- des pressions politiques intérieures (liées aux inégalités de revenu) provoquant une détente du crédit;
- des stratégies de croissance tirées par les exportations (comme en Allemagne, en Chine et au Japon) et s'appuyant sur l'endettement des consommateurs américains;
- des investisseurs prenant plus de risques financiers et comptant sur l'État pour leur sauver la mise.

## Retour en Inde

Rajan a certes forgé sa carrière aux États-Unis, mais il n'a jamais oublié l'Inde, souvent évoquée dans ses discours et ses travaux. Il dit avoir été attiré par l'économie parce qu'il y voyait un moyen de faire entrer l'Inde au «panthéon des nations». En 2008, la présidence du comité gouvernemental à haut niveau sur les réformes du secteur financier lui offre l'occasion d'aider à la structuration du secteur financier indien. Intitulé «Une centaine de petits pas», le rapport de ce comité préconise de viser un seul objectif — une inflation basse et stable — au lieu de jongler avec plusieurs mandats (inflation, taux de change, flux de capitaux, etc.).

Le comité propose également d'élargir l'offre de services financiers en Inde, y compris le crédit, l'épargne et les produits d'assurance, notamment en zone rurale, où la majorité de la population n'a pas accès à des sources officielles de crédit et d'assurance; d'alléger le poids de l'État dans le système bancaire; et d'ouvrir davantage les marchés financiers aux participations étrangères.

En septembre 2013, Rajan prend la tête de la RBI, après cinq années passées à conseiller le Premier ministre Manmohan Singh depuis Chicago et une année comme conseiller économique en chef du ministre des Finances, à Bombay. À l'époque, les marchés indiens traversent des turbulences liées à la hausse de l'inflation, au creusement des déficits budgétaire et courant et au ralentissement de la croissance. Mais Rajan prend des mesures rapides pour stabiliser la roupie, réduire fortement l'inflation et augmenter les réserves de change, ce qui lui vaut le surnom de «rock star» dans les médias indiens. Il jette aussi sans tarder les bases nécessaires au ciblage de l'inflation et poursuit de nombreuses autres réformes évoquées dans «Une centaine de petits pas».

Rajan espère que la RBI aidera l'Inde à créer des emplois en garantissant la stabilité économique. Et l'Économiste en chef de la Banque mondiale, Kaushik Basu, espère qu'au passage, Rajan saura encourager la RBI à privilégier «un peu plus l'expérimentation». Selon Basu, qui a précédé Rajan au poste de conseiller

## Rajan a certes forgé sa carrière aux États-Unis, mais il n'a jamais oublié l'Inde.

économique en chef du gouvernement indien, les pays émergents n'ont pas besoin de s'appuyer autant sur les pratiques monétaires qui ont bien marché dans les grands pays industrialisés, même si les risques sont tels que «la plupart des banques centrales optent pour la prudence et suivent ces règles». D'après lui, les banques centrales pourraient dire : «Cette politique a été très efficace dans un pays riche, mais pourrait ne pas l'être dans mon pays, donc je vais tenter une intervention légèrement différente sur les taux d'intérêt» et essayer «de nouvelles politiques, pour voir si elles fonctionnent. Avec la réputation dont il jouit, Raju est en position de le faire.»

Dans les cercles de la finance mondiale, Rajan a défrayé la chronique début 2014 en confiant à Bloomberg TV India que «la coopération monétaire internationale avait échoué», faisant ainsi référence à la Fed qui envisageait de retirer certaines des mesures utilisées jusque-là pour relancer l'économie américaine. Plus tard, il a publiquement accusé les grandes banques centrales de se soucier uniquement du sort de leurs économies sans tenir compte des turbulences financières que leurs politiques de taux bas provoquaient dans les pays émergents, obligés de composer avec des entrées massives de capitaux en quête de meilleurs rendements. Et il appelle les banques centrales des pays d'où proviennent ces fonds «à réinterpréter leur mandat et à réfléchir aux effets à moyen terme des mesures prises par les pays destinataires de ces flux, notamment les interventions prolongées sur les marchés des changes.»

En juin 2013, Rajan déclare à la Banque des règlements internationaux : «Dans un contexte d'intégration mondiale de flux massifs de capitaux, la politique monétaire des principaux pays fait office d'accélérateur pour toute la planète. Votre voiture peut rester coincée au fond d'un fossé, même avec l'accélérateur au plancher, pendant que le reste du monde fonce au-delà de la limite de vitesse. Comme les pays n'ont guère de moyens de se protéger des retombées des politiques non conventionnelles menées par les grandes banques centrales, celles-ci devraient-elles internaliser ces effets? Si oui, comment, et est-ce politiquement faisable?»

Rajan a désormais la possibilité, que les universitaires n'ont que très rarement, de pratiquer ce qu'il prône depuis longtemps. La RBI (comme les banques centrales d'autres pays émergents) n'est peut-être pas le bolide le plus puissant, mais pour Rajan, cette occasion d'être un pilote émérite est peut-être la chance de sa vie! ■

*Laura Wallace est conseillère en communication et ex-Rédactrice en chef de Finances et Développement.*



# DES EMPLOIS, TOUJOURS PLUS D'EMPLOIS!

Prakash Loungani

**L'éducation, l'immigration et la redistribution sont les éléments clés d'une solution à long terme au problème du chômage mondial**

**I**L Y A actuellement plus de 200 millions de chômeurs dans le monde.

Diminuer le chômage, en particulier celui des jeunes, est un problème urgent, comme l'expliquent deux articles de ce numéro de *F&D* : «Sept années de vaches maigres», dont je suis l'auteur, et «Le chômage en Europe» d'Angana Banerji. Mais la problématique ne se limite pas qu'au court terme. On estime que les pays avancés et les pays émergents devront créer 600 millions d'emplois au cours des dix prochaines années pour les chômeurs actuels et les personnes qui devraient entrer dans la population active mondiale.

La crainte qu'il n'y ait pas assez d'emplois ne date pas d'hier. Dans un article paru en 1879, le magazine américain *The Atlantic* prévoyait que la main-d'œuvre étrangère au rabais menacerait les États-Unis :

*... les marchés seront bientôt inondés par tout ce que les machines et la main-d'œuvre à faible coût peuvent produire. Les millions de Chinois et d'Indiens nous l'offriront, comme une coupe bien pleine, et nous forceront à la boire jusqu'à la lie si nous ne réagissons pas avec sagesse.*

On voit que, même si les termes externalisation et délocalisation sont nouveaux, la peur qu'ils suscitent — la peur de



la concurrence — est ancienne. Malgré la menace créée par le travail à bon marché dans les années 1870, menace qui perdure, le revenu moyen aux États-Unis s'est élevé régulièrement pour atteindre quelque 50.000 dollars par an aujourd'hui, soit bien plus que celui des Chinois ou des Indiens.

De même que cette inquiétude, celle que la technologie tue l'emploi ne date pas d'hier. Les titres des journaux proclament que d'ici dix ans «un emploi sur trois sera remplacé par des logiciels ou des robots». L'article de Jim Bessen intitulé «Travail et technologie» y répond directement et conclut que, «malgré la crainte d'une extension du chômage technologique, les don-

nées montrent que loin d'être entièrement «remplacés» par la technologie les travailleurs sont actuellement «déplacés» vers d'autres emplois». On demande aujourd'hui des qualifications humaines complétant les nouvelles technologies, qui ne peuvent être facilement programmées dans des robots.

Depuis une vingtaine d'années, les avantages de la mondialisation du marché du travail et du changement technologique n'ont pas été répartis également au sein des pays avancés. On y observe un recul frappant des emplois à qualification et à revenu moyens, en particulier dans l'industrie. Ces tendances et l'aggravation consécutive des inégalités font l'objet de l'article d'Ekkehard Ernst («L'amenuisement de la classe moyenne», dans ce numéro de *F&D*). Il se demande comment elles évolueront dans les pays avancés et les pays émergents, avant de conclure qu'il y aura «de meilleures conditions de travail et des salaires supérieurs, mais sans doute seulement pour ceux dotés des compétences appropriées».

Trois solutions sont habituellement préconisées pour donner du travail à tous : éducation, immigration et redistribution. Aucune n'est aisée ou complète et les deux dernières manquent en général de soutien politique.

L'éducation permettrait à une plus grande partie de la population de profiter des avantages de la technologie. «Travail et technologie» donne des exemples concrets de mesures que les entreprises, les associations professionnelles et les gouvernements peuvent prendre pour encourager l'acquisition des nouvelles qualifications nécessaires à «la participation au meilleur des mondes» de l'économie numérique. Toutefois, cela ne peut se faire du jour au lendemain et, d'ici là, il faudra aider les personnes «déplacées» par les échanges et les technologies à faire face.

En principe, l'immigration pourrait être une bonne solution au problème de la création mondiale d'emplois. Des Chinois et des Indiens très qualifiés atténueraient les pénuries observées aux États-Unis. Des infirmières venues d'autres pays asiatiques prendraient soin de la population vieillissante du Japon. Comme le rappelle Çağlar Özden dans «Un long chemin vers l'emploi», dans ce numéro de *F&D*, les flux migratoires restent faibles relativement à ce qui serait désirable du point de vue économique. Mais, malgré les bienfaits — exposés avec précision dans l'article — qu'apportent les émigrés aux pays hôtes, l'immigration suscite une opposition forte et croissante.

Pour aider ceux qui risquent de pâtir de l'immigration — ou de ne pas y gagner beaucoup — ainsi que les personnes «déplacées» par les échanges et la technologie, il faut une réponse de politique publique résolue qui passe par exemple par une redistribution des avantages. Pour les travailleurs déplacés proches de la retraite, ce peut être une solution plus praticable que l'acquisition de nouvelles qualifications. Mais, en dépit des inquiétudes liées à l'augmentation des inégalités, la redistribution ne semble pas être un thème politique porteur.

Le marché du travail est donc loin d'être vraiment mondialisé. Si les mouvements de capitaux sont libres, de nombreux obstacles entravent la mobilité de la main-d'œuvre. ■

*Prakash Loungani, Conseiller au Département des études du FMI, est responsable du projet du FMI «Emplois et croissance».*

# Sept années de vaches maigres



## Après un chômage record, l'économie mondiale connaît un lent redressement de l'emploi grâce aux actions déterminées des gouvernements

Prakash Loungani

**L**A GRANDE Récession commencée en 2007 a entraîné une contraction de l'emploi à l'échelle mondiale d'une amplitude inconnue depuis la Grande Crise des années 30. En 2010, il y avait 30 millions de chômeurs de plus, les trois quarts de la hausse ayant eu lieu dans les pays à revenu élevé.

Cette fois, les pays émergents et les pays à faible revenu, qui auparavant souffraient le plus des récessions mondiales, ont mieux résisté. Dans les premiers, le taux de chômage n'a pratiquement pas bougé (en 2010, il n'avait progressé que de 0,25 points) et dans les seconds, il a même diminué.

Depuis 2010, le monde connaît une reprise lente et inégale. Le taux de chômage global a retrouvé son niveau de 2007 d'environ 5½ %. Dans les pays à revenu élevé, membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il a bondi à 8½ % en 2010, puis a lentement fléchi jusqu'à 7½ % (graphique 1, plage de gauche). L'an dernier, l'emploi a progressé rapidement aux États-Unis, mais est resté quasiment stable dans la zone euro, région largement responsable du faible redressement de l'emploi mondial (graphique 1, plage de droite).

### Les «struc» contre les «cyc»

De 2009 à 2011, «deux bandes d'économistes se sont affrontés à propos des causes du chômage élevé», signalait un article de *Slate*. Selon le premier camp, celui des «cyc», les facteurs cycliques ont été la cause principale, voire unique. Son chef de file, le prix Nobel américain Paul Krugman, a écrit : «Pourquoi le chômage reste-t-il si élevé? Parce que la croissance est faible, un point c'est tout.» Pour les «struc», cette faiblesse résultait de l'insuffisance de la demande, que l'État devait donc tenter de stimuler par un assouplissement monétaire et une relance budgétaire.

Selon les «struc», en revanche, le chômage n'était pas seulement imputable à la faiblesse de la croissance, mais aussi à une série de problèmes structurels du marché du travail, illustrés par la hausse du nombre d'offres d'emploi non satisfaites alors même que le chômage augmentait. Ce paradoxe a été mentionné dans un discours

de Narayana Kocherlakota, président de la Banque fédérale de réserve de Minneapolis :

«Les entreprises proposent des emplois, mais ne trouvent pas les candidats idoines. Les chômeurs veulent travailler, mais ne trouvent pas les emplois qui leur conviennent. De nombreux facteurs peuvent expliquer ce décalage — la géographie, les qualifications, la démographie... Mais, quelle que soit la cause, on voit mal ce que peut faire la Fed pour remédier au problème ... elle n'a pas les moyens de transformer les travailleurs du bâtiment en ouvriers de l'industrie.»

### Qui l'a emporté?

Quatre ans après, qui a eu raison? Il y a davantage de preuves à l'appui de l'explication cyclique, ce que même Kocherlakota reconnaît maintenant.

Diverses mesures du décalage sont revenues à la normale. Aux États-Unis, par exemple, l'existence de ce décalage s'est accentuée pendant les premières années de la Grande Récession, les postes vacants augmentant dans certaines branches et le chômage ailleurs, mais le phénomène a ensuite diminué.

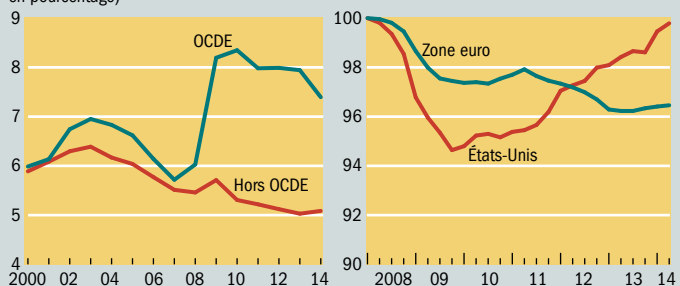
Graphique 1

### «Stop and go»

Redressement à deux vitesses des marchés du travail dans le monde.

(moyenne des taux de chômage, en pourcentage)

(emploi, 2008 = 100)



Source : FMI-EIU-OCP Policy Center, International Jobs Report, janvier 2015.



On peut aussi le mesurer par la dispersion du taux de chômage parmi les États. Elle aussi a progressé en 2009–10, signe que le chômage était bien pire dans certains États que d'autres, mais a ensuite retrouvé son niveau d'avant la crise (graphique 2). Il reste à voir si le taux d'activité va se redresser.

Dans les autres pays, où le décalage est moins évident, il y a unanimité sur la prédominance des facteurs cycliques dans le niveau élevé du chômage.

La réalité dément aussi la prévision des structuralistes selon laquelle le retour de la croissance ne suffirait pas à réduire le chômage. Le lien entre emploi et croissance est resté robuste pendant toute la durée de la Grande Récession, dans les pays de l'OCDE comme ailleurs (graphique 3, page de gauche). Le graphique montre la solidité pratiquement inchangée de ce lien dans quatre groupes de pays pendant cette période.

Les exemples individuels confirment la situation d'ensemble. Ainsi, on aurait pu prédire la dynamique du chômage en Espagne après la Grande Récession par la corrélation historique entre chômage et croissance (graphique 3, page de gauche).

### L'action des gouvernements a-t-elle été utile?

En 2008–09, la plupart des pays ont eu le mérite de prendre des mesures vigoureuses pour tenter d'amortir l'incidence de la crise sur le chômage. Ils ont vite recouru à la politique monétaire pour stimuler la demande de produits et de services — et donc de travailleurs — en abaissant les taux directeurs, et dans de nombreux cas ont renfloué les établissements financiers. Ils ont aussi pratiqué une relance budgétaire, en partie coordonnée par le groupe des Vingt pays avancés et émergents (G-20).

Certains, comme l'Allemagne, ont essayé de répartir le poids de l'ajustement par le partage du travail plutôt que des licenciements. Les États-Unis et d'autres pays ont prolongé la durée de versement des allocations de chômage. Cela a diminué le coût social du sous-emploi, apparemment sans dissuader les chômeurs de chercher du travail.

Le camp «cyclique» pense que, face à la montée du chômage, ces mesures ont permis d'éviter des conséquences analogues à celles dont l'économie mondiale avait souffert pendant les années 30. Aujourd'hui on peut aisément qualifier ces inquiétudes d'exagérées, mais ce n'était pas le cas en 2008–09. Il faut reconnaître l'action rapide et vigoureuse des gouvernements.

### Un tournant

À la mi-2010, certains gouvernements, préoccupés du gonflement de la dette publique — largement dû à la baisse des recettes fiscales liée à la récession et aux renflouements du secteur financier — ont inversé le cap (voir encadré).

Les pays ont durci leur politique budgétaire, mais ont assoupli davantage leur politique monétaire. Aux États-Unis, Charles Evans, président de la Banque fédérale de réserve de Chicago, a justifié vigoureusement la poursuite de l'assouplissement en septembre 2011 :

«Imaginez que l'inflation soit à 5 %, alors que l'objectif est de 2 % ... n'importe quel banquier central digne de ce nom ... serait pris de panique. Face à l'emploi, notre

réaction devrait être la même ... si un taux d'inflation de 5 % a de quoi nous affoler, que dire d'un taux de chômage de 9 %...»

Il en est résulté ce que l'on appelle la règle d'Evans, c'est-à-dire l'engagement explicite pris en 2012 par la Réserve fédérale de maintenir ses taux d'intérêt directeurs très proches de zéro «tant que le taux de chômage dépasse 6½ %» et jusqu'à la réalisation des objectifs d'inflation. La même année, Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne (BCE), a promis de faire «tout ce qu'il faut» pour sauver l'euro.

### Que faire maintenant?

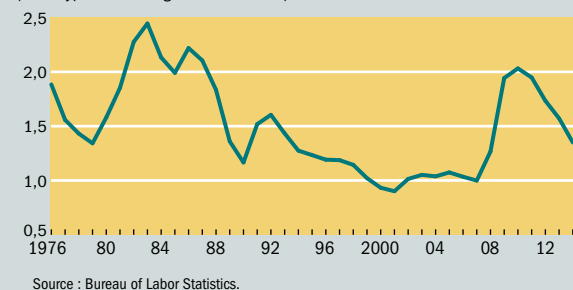
Le chômage reste à un niveau élevé dans de nombreux pays européens — il est alarmant en Grèce et en Espagne — et on ne prévoit guère d'amélioration en 2015 (graphique 4, page de gauche). Celui de longue durée l'est aussi — même au Royaume-Uni et aux États-Unis où le taux global de chômage a baissé — et le chômage des jeunes est important en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne (graphique 4, page de droite).

Selon une étude du FMI, 50 à 70 % de la hausse du chômage des jeunes s'expliquent par la faiblesse de la croissance. Elle recommande donc que «la priorité de la politique économique

Graphique 2

#### Stabilisation

Aux États-Unis, la variation des taux de chômage d'un État à l'autre est revenue aux niveaux d'avant la crise. (écart-type du chômage selon les États)



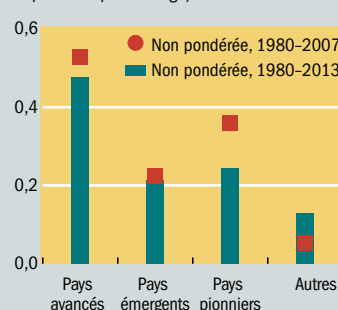
Source : Bureau of Labor Statistics.

Graphique 3

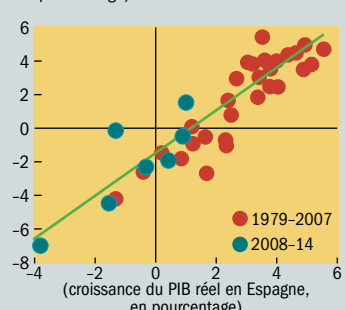
#### Une corrélation solide

Le lien entre emploi et croissance a résisté à la Grande Récession : quand la croissance s'est accélérée, l'emploi a augmenté.

(augmentation de l'emploi attribuable à un gain de croissance de 1 point, en points de pourcentage)



(augmentation de l'emploi en Espagne, en pourcentage)



Sources : On trouvera dans Ball, Furceri, Leigh et Loungani (2013) plus de précisions sur la couverture géographique et temporelle; voir aussi Furceri et Loungani (2014).

Note : Dans la plage de gauche, les pois indiquent la force du lien entre l'emploi et la croissance de 1980 à 2007 et les barres montrent que le lien a perduré pendant la Grande Récession.

soit de stimuler la demande globale dans la zone euro, surtout par une vigoureuse politique monétaire accommodante allant de pair avec les réformes structurelles nécessaires». (Voir «Le chômage en Europe» dans ce numéro de *F&D*.)

Il est encourageant que la BCE s'efforce de soutenir la demande. En janvier 2015, elle a annoncé un nouvel assouplissement considérable de la politique monétaire. Sur le plan budgétaire, des projets d'infrastructures tels que des investissements transfrontaliers dans les transports, les communications et les réseaux d'énergie, ont été mis en place pour dynamiser la croissance.

Ces mesures de relance s'accompagnent de plus en plus de réformes structurelles destinées à remédier à des faiblesses antérieures à la Grande Récession. Outre l'évolution vers une union bancaire, pour stimuler l'offre du crédit, des réformes sont effectuées au niveau national : ouverture des marchés de produits et de services, par exemple celui de l'énergie, simplification réglementaire et approfondissement des marchés de capitaux.

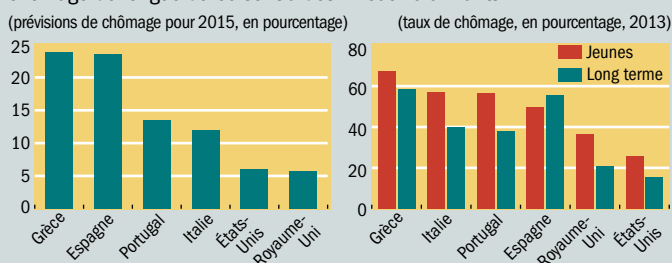
Des pays tentent aussi de mettre fin à la dualité du marché du travail, certains salariés ayant des contrats permanents qui assurent une forte protection de l'emploi, alors que d'autres, souvent jeunes, sont recrutés sous contrat temporaire et bénéficient de peu de protection ou de formation. Ainsi, l'Italie a adopté une loi autorisant un nouveau type de contrat de travail qui prévoit une protection progressivement croissante, de nature à inciter les employeurs à s'intéresser aux jeunes travailleurs.

À en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, le chômage de longue durée réagit beaucoup moins à la croissance que le chômage global. Il devrait donc faire l'objet de politiques plus

Graphique 4

### Mauvaises nouvelles sur tous les fronts

Les prévisions du chômage, ainsi que le chômage des jeunes et le chômage de longue durée sont à des niveaux alarmants.



Source : FMI, *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale*, janvier 2015.

Note : Le chômage à long terme est un chômage qui dure un an ou plus.

ciblées. Selon Katz *et al.*, (2014) il faut mettre l'accent sur les prestations d'assurance-chômage et la formation lorsque l'économie est en perte de vitesse et passer à des politiques actives du marché du travail, telles que l'aide à la recherche d'un emploi, lorsque la reprise est amorcée. Il arrive aussi que les personnes inactives depuis longtemps peinent à conserver un emploi quand elles en trouvent et il semblerait que des incitations financières puissent les y aider.

Le chômage a un coût élevé. Même après avoir retrouvé un emploi, de nombreuses personnes licenciées subissent une perte durable de revenu et des problèmes de santé, les familles sont en détresse et la cohésion sociale est menacée. Lors de la Grande Récession, le chômage et ses conséquences auraient été bien pires si les gouvernements n'avaient pas réagi rapidement en adaptant leurs politiques monétaires et budgétaires. Le recul du chômage actuellement élevé de la zone euro exige qu'elles apportent un appui continu, aussi favorable que possible à la croissance. ■

*Prakash Loungani, conseiller au Département des études du FMI, est responsable du projet du FMI «Emplois et croissance».*

#### Bibliographie :

- Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, 2013, "Does One Law Fit All? Cross-Country Evidence on Okun's Law," *New School talk*, September 10.
- Draghi, Mario, 2012, *speech delivered at the Global Investment Conference, London, July 26.*
- Evans, Charles, 2011, "The Fed's Dual Mandate: Responsibilities and Challenges Facing U.S. Monetary Policy," *speech delivered at the European Economics and Financial Centre, London, United Kingdom, September 7.*
- Furceri, Davide, and Prakash Loungani, 2014, "Growth: An Essential Part of the Cure for Unemployment," *IMFdirect blog, November 19.*
- Katz, Lawrence F., Kory Kroft, Fabian Lange, and Matthew Notowidigdo, 2014, "Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession," *Vox, December 3.*
- Kocerlakota, Narayana, 2010, "Inside the FOMC," *speech delivered in Marquette, Michigan, August 17.*
- Krugman, Paul, 2011, "The Fatalist Temptation," *New York Times blog, July 9.*
- Ledbetter, James, 2010, "Strucs vs. Cys," *Slate, August 24.*

### Le FMI et l'assainissement budgétaire

Le retournement de la politique budgétaire de 2010, avec la maîtrise des dépenses de crise, a reçu l'aval du FMI, non pas parce que celui-ci croyait en l'«austérité expansionniste», selon laquelle l'assainissement budgétaire peut être bon pour la croissance. Bien au contraire, les études du FMI montraient que :

- l'assainissement budgétaire ferait baisser la production et augmenter le chômage; le FMI a aussi cherché à savoir si ses services utilisaient les bons «multiplicateurs budgétaires» (c'est-à-dire si cet effet restrictif était correctement mesuré);
- dans le passé, l'assainissement a aggravé les inégalités dans les pays avancés et les pays émergents (voir «Un remède douloureux», dans *F&D* de septembre 2011);
- lors des reprises mondiales antérieures, les politiques budgétaires et monétaires avaient toutes deux accompagné la reprise.

C'est pourquoi le FMI a déconseillé de mettre fin trop tôt à la stimulation budgétaire, au risque d'enrayer la reprise naissante, et recommandé seulement un «retrait» modéré et mesuré, sauf en cas de contraintes financières aiguës. La conception de ses programmes a tenu compte des conséquences de l'assainissement sur les pauvres et la Directrice générale, Christine Lagarde, a défendu cette démarche, la considérant comme étant «la riposte appropriée» compte tenu des prévisions de croissance disponibles en 2010.



## Une question de **TAILLE**

**En Afrique subsaharienne, les entreprises doivent créer plus d'emplois pour répondre aux espoirs placés dans la région**

Bruce Edwards

**C**OMPTE tenu de la croissance rapide des économies d'Afrique subsaharienne (AfSS) ces dernières années, on pourrait penser que presque chaque entreprise appelle à l'embauche. Mais, même à un rythme annuel supérieur à 5 %, la région n'a pas réussi à créer assez d'emplois rémunérés, surtout en dehors de l'agriculture.

La population active de l'AfSS est de l'ordre de 450 millions, dont moins de 40 millions ont un emploi formel. Cela ne signifie pas que les autres ne travaillent pas; du reste le chômage est relativement faible dans la région. La difficulté est de transformer le marché du travail, actuellement dominé par de petits emplois informels ou agricoles (souvent mal ou pas du tout payés), de sorte qu'il offre davantage de possibilités dans l'industrie et les services, secteurs assurant des revenus plus sûrs. Selon l'Organisation internationale du travail (OIT), 76,6 % des travailleurs d'Afrique subsaharienne exercent des formes d'emploi vulnérables.

Or cette région, dont le taux de fécondité est l'un des plus élevés du monde, a besoin que les entreprises créent bien plus d'emplois pour absorber la hausse rapide de la population active. Selon l'ONU, la population en âge de travailler aura plus que doublé en 2050.

### Un atout potentiel

La croissance démographique met le marché du travail sous pression, mais elle pourrait aussi être très bénéfique. En Afrique subsaharienne, la proportion de la population âgée de 10 à 24 ans est, à 32 %, la plus élevée au monde — l'OIT y voit un «dividende démographique», car l'offre de travail supplémentaire va beaucoup développer la capacité productive.

Selon une étude du FMI, intitulée «Africa's Got Work to Do: Employment Prospects in the New Century», si les pays d'Afrique subsaharienne parviennent à attirer davantage d'investissements d'Asie de l'Est dans les activités à forte intensité de main-d'œuvre, la production industrielle régionale destinée à l'exportation s'envolera, alors qu'aujourd'hui l'industrie emploie moins de 10 % des travailleurs.

Une étude récente du «Center for Global Development» (CGD) constate que, dans 41 pays d'Afrique subsaharienne, la taille des entreprises est de 24 % inférieure à celles situées ailleurs dans le monde. Basée sur des données tirées de 41.000 entreprises formelles de 119 pays, elle compare l'évolution de leur productivité.

Intitulée «Stunted Growth: Why Don't African Firms Create More Jobs?», cette étude mentionne plusieurs explications possibles de cette différence, notamment la réticence des entreprises familiales à recruter à l'extérieur et le potentiel limité de gains de

part de marché dans certains secteurs. Mais, globalement, c'est la médiocrité du contexte qui empêche les entreprises de croître.

Si certains facteurs, comme l'accès limité aux financements et l'approvisionnement irrégulier en électricité, constituent des obstacles évidents, les problèmes régionaux de gouvernance contribuent aussi à freiner les recrutements. Vijaya Ramachandran, senior fellow du CGD et coauteur de l'étude, explique que les grandes entreprises sont des cibles faciles pour des États en mal de rentrées fiscales ou des fonctionnaires corrompus : «Dans certains pays les entreprises veulent rester petites afin d'échapper aux régulateurs.» Selon l'étude, les difficultés découlant des rapports avec la bureaucratie augmentent sensiblement au-delà de 100 salariés.

### Il est parfois bon d'être petit

En Afrique subsaharienne, le secteur formel est une source importante de recettes fiscales et de plus grandes entreprises participeraient au financement de programmes sociaux tels que les systèmes de retraite et de santé. Sachant que 90 % des emplois se trouvent dans de petites entreprises familiales informelles ou dans l'agriculture vivrière, il y a peu de chances de trouver un emploi formel ouvrant droit à des prestations. Selon Alun Thomas, économiste au FMI, «on dit souvent que l'emploi salarié (travail rémunéré hors du secteur agricole) est l'objectif ultime de la politique de l'emploi, mais les entreprises familiales fourniront l'essentiel des nouveaux emplois».

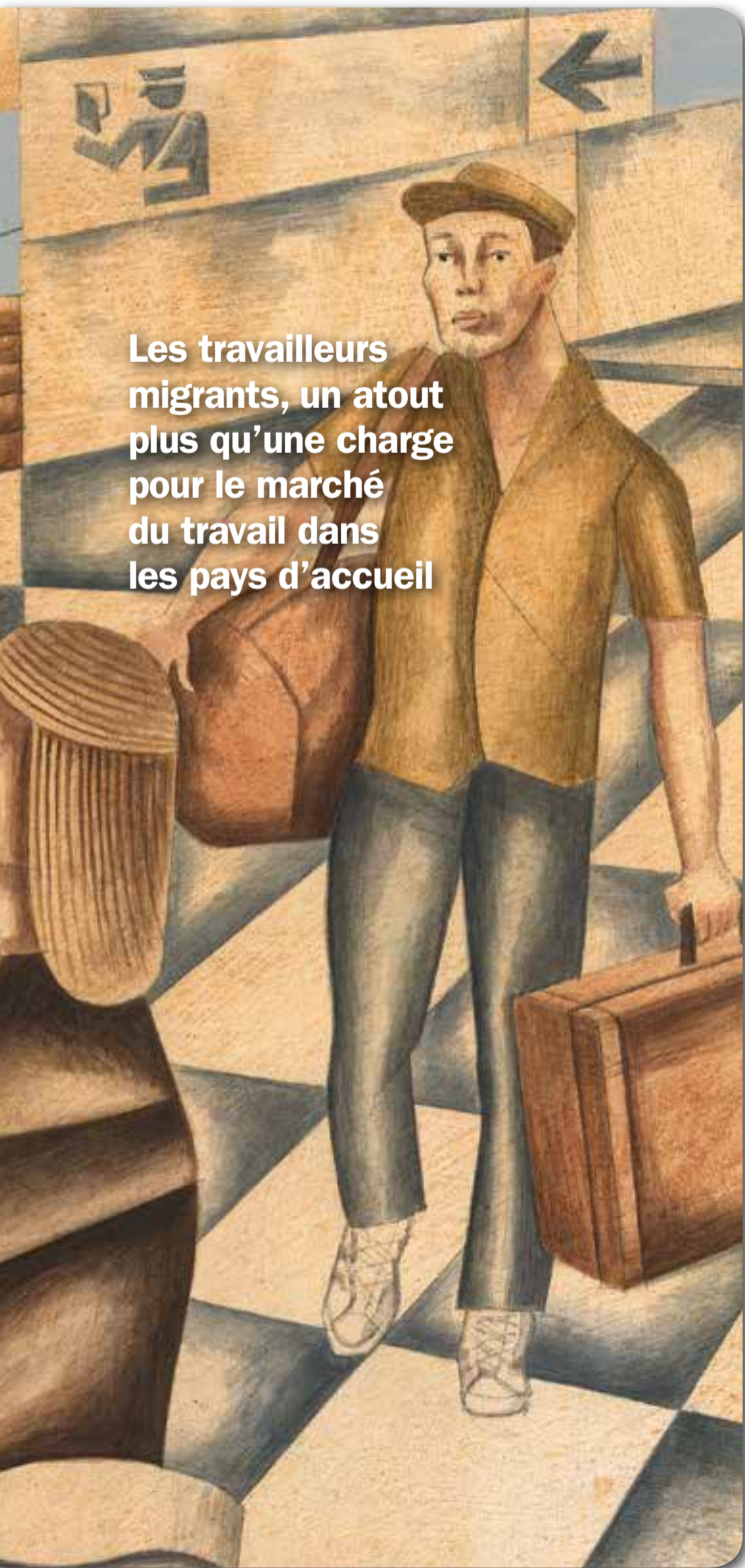
Et même si ces petites entreprises ne paient généralement pas d'impôts et ont souvent de la peine à se maintenir, il faut espérer qu'elles se développent — en commençant, par exemple, par recruter un voisin — et envisagent de s'enregistrer officiellement pour obtenir des financements. Les États peuvent encourager les chefs d'entreprise à rejoindre l'économie formelle en leur offrant un environnement plus propice.

En définitive, les entreprises formelles et informelles sont confrontées aux mêmes difficultés en Afrique subsaharienne. Compte tenu de l'ampleur du problème de l'emploi dans la région, les gouvernements doivent donc s'efforcer d'améliorer le contexte réglementaire et de remédier à l'insuffisance des infrastructures essentielles, par exemple le réseau électrique, qui conditionnent la croissance des deux secteurs.

De l'existence d'entreprises plus grandes et d'un nombre supérieur d'entrepreneurs locaux dépend l'amélioration du niveau de vie des millions de personnes qui ont besoin d'un emploi régulier, actuellement et à l'avenir. ■

*Bruce Edwards travaille dans l'équipe de Finances & Développement.*

# Un **LONG** chemin vers l'emploi



Les travailleurs migrants, un atout plus qu'une charge pour le marché du travail dans les pays d'accueil

Çağlar Özden

**J**OHAN, gestionnaire de fonds spéculatifs à Wall Street, et Juan, ouvrier du bâtiment nicaraguayen, ont un important point commun : tous deux pratiquent l'arbitrage au niveau mondial.

John traque les minuscules écarts de taux d'intérêt à travers le monde, brasse des milliards de dollars en un simple clic et contribue ainsi théoriquement à une allocation plus efficace du capital.

Juan a quitté Masaya pour la Californie afin de profiter lui aussi d'un écart de prix, quoique nettement supérieur : le salaire moyen dans le bâtiment est 11 fois plus élevé en Californie qu'au Nicaragua. Il a dû utiliser l'intégralité des économies de sa famille pour payer les passeurs, et vit dans la peur d'être repéré et renvoyé dans son pays. Pourtant, il est envié par 30 % des Nicaraguayens qui, lors d'une enquête Gallup de 2012, se déclaraient prêts à immigrer si l'occasion se présentait.

John a bénéficié de la récente intégration des marchés de la finance et des produits, tandis que Juan est lui-même le protagoniste d'une histoire qui a bien tourné puisqu'il figure parmi les rares cas d'émigrés qui ont réussi à surmonter les obstacles géographiques, culturels, linguistiques et administratifs qui entravent d'habitude la recherche d'un emploi mieux rémunéré dans un autre pays.

Le manque d'intégration des marchés du travail, principale exception à la mondialisation, explique pourquoi les différences de salaire persistent et la part des immigrés dans la population mondiale reste plutôt stable à quelque 3 % depuis 1960. Il existe de grands écarts de salaires non seulement dans les secteurs à faibles qualifications, comme le BTP et l'agriculture, mais aussi dans beaucoup de professions à qualifications supérieures (OIT, 2012/13). Les infirmières gagnent sept fois plus en Australie qu'aux Philippines, les comptables six fois plus au Royaume-Uni qu'à Sri Lanka et les médecins cinq fois plus aux États-Unis qu'en Égypte, en parité de pouvoir d'achat.

## Perceptions

La faiblesse des migrations à l'échelle mondiale et l'importance des écarts de salaires entre les pays d'origine et d'accueil laissent penser que les marchés du travail nationaux sont relativement fermés et que les migrations ont un effet minimal sur les salaires.

Mais ce n'est pas ce que ressentent les populations. Dans les pays à revenu élevé membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), beaucoup considèrent l'immigration comme le plus grave problème actuel et rendent les immigrés comme Juan responsables de la baisse des salaires et de la montée du chômage.

Dans quelle mesure ces impressions sont-elles justifiées? Le débat sur les migrations est dominé par l'incompréhension et l'ignorance. Selon des enquêtes d'opinion d'IPSOS Mori (Duffy et Frere-Smith, 2014), les Britanniques pensent que les immigrés représentent 24 % de la population, alors que le chiffre





réel est 13 %. L'écart est encore plus grand aux États-Unis (32 % contre 13 %), en France (28 % contre 10 %) et en Espagne (24 % contre 12 %). Cette perception biaisée influe sur les opinions liées à l'immigration.

## Mouvements migratoires

Il faut examiner l'évolution réelle des flux migratoires avant d'évoquer leur incidence sur l'emploi. De 1960 à 2010, le nombre de migrants est passé de 90 à 215 millions, soit un pourcentage inchangé de quelque 3 % de la population mondiale. Les deux tiers de l'augmentation s'expliquent par les migrations vers l'Europe occidentale et les États-Unis. Le reste est imputable à une mobilité accrue entre les pays de l'ancienne Union soviétique, au fait que les pays du golfe Persique riches en pétrole sont devenus d'importantes destinations, à une accélération au sein de l'Afrique et aux départs vers l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Plusieurs pays à revenu intermédiaire en croissance rapide, comme l'Afrique du Sud, la Malaisie et la Turquie, sont devenus des destinations régionales tant pour les réfugiés que pour les chercheurs d'emplois.

Le développement des migrations Sud-Nord est le trait dominant depuis 50 ans. Des données diffusées récemment par l'OCDE et la Banque mondiale révèlent des tendances intéressantes des migrations vers les pays de l'OCDE, sur lesquelles se concentre le débat relatif aux liens entre migration et marché du travail. Il y avait 113 millions d'immigrés dans les pays de l'OCDE en 2010, 38 % de plus qu'en 2000, soit 11 % de la population de l'OCDE, chiffre nettement supérieur à la moyenne mondiale, ce qui peut expliquer l'inquiétude de ces pays. Les migrations au sein de l'OCDE représentent 40 % environ du total, le reste des immigrants venant d'Amérique latine (26 %), d'Asie (24 %) et d'Afrique (10 %).

L'incidence de l'immigration sur le marché du travail est surtout déterminée par le degré de qualification. Dans les pays de l'OCDE, les immigrants se divisent à peu près également en trois niveaux d'éducation : tertiaire (30 %), secondaire (36 %) et primaire (34 %). Par rapport aux nationaux, il y a surreprésentation du niveau tertiaire (23 % chez les nationaux), mais sous-représentation du secondaire (41 % chez les nationaux).

Les chiffres varient énormément selon les pays de l'OCDE, ce qui rend toute généralisation difficile et périlleuse. En Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Suisse, les immigrants comptent pour plus de 25 % de la population, alors que le pourcentage est insignifiant au Japon (1 %). En Australie, au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les immigrants sont plus instruits et constituent 70 % du total de ceux de niveau tertiaire présents dans les pays de l'OCDE (voir graphique).

Les mouvements migratoires ne sont pas fortuits, mais réagissent à des facteurs agissant dans l'une ou l'autre direction. Tant qu'il existera de gros écarts de salaires, des millions de Juan risqueront leur vie en escaladant des murs bien gardés, traversant des fleuves à la nage et s'aventurant en haute mer pour rejoindre les pays à revenu élevé. L'analyse économique doit tenir compte de l'interaction des migrations et de la situation des marchés du travail locaux (voir Borjas, 2014, pour une excellente revue des travaux de recherche).

## Conséquences pour l'emploi

Les migrations créent-elles ou détruisent-elles des emplois? Cette question vise généralement les emplois *des* ressortissants nationaux, et non l'emploi global dans le pays. Plus de 60 % des électeurs au Royaume-Uni et aux États-Unis, 50 % en Espagne et en Italie, 40 % en France et en Allemagne pensent que les immigrants prennent des emplois aux nationaux. Pas étonnant que la classe politique soit plus hostile à l'immigration depuis une dizaine d'années, la crise financière ayant durement touché les marchés du travail des pays de l'OCDE.

Politique et impressions mises à part, le débat fait rage parmi les chercheurs. Les chiffres révèlent toutefois des effets relativement faibles sur les salaires et l'emploi. Ainsi, selon l'étude fréquemment citée d'Ottaviano et Peri (2008), de 1990 à 2006, l'immigration a fait *augmenter* en moyenne de 0,6 % les salaires des nationaux aux États-Unis. En revanche, Borjas et Katz (2007) concluent à un effet proche de zéro. Dans les deux cas, l'incidence de l'immigration sur les salaires est minime et cela vaut aussi pour les pays de l'Union européenne (UE). Par exemple, Docquier, Peri et Özden (2014) trouvent que l'effet moyen des nouveaux immigrants (arrivés entre 1990 et 2000) a été une hausse de 0,3 % en Allemagne et en France, de 0,8 % au Royaume-Uni et d'un pourcentage intermédiaire dans la plupart des autres pays de l'UE. Même l'économiste d'Oxford Paul Collier, l'un des plus critiques à l'égard de l'immigration, reconnaît des effets légèrement positifs sur les marchés du travail des pays occidentaux et ne motive son opposition que par des arguments de diversité culturelle et de cohésion.

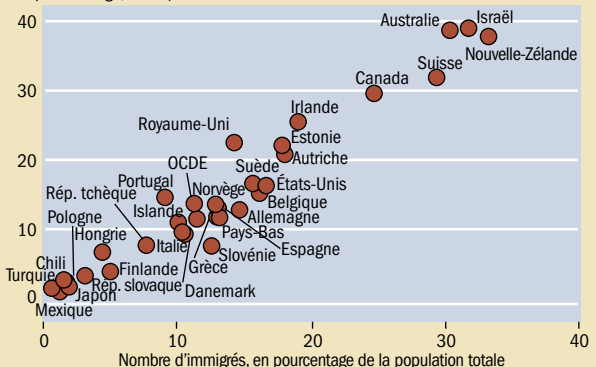
Ces analyses sont instructives, mais ont aussi leurs limites. D'abord, il s'agit de *moyennes*, qui risquent donc d'occulter les effets hétérogènes sur la société. Certaines catégories sont perdantes, par exemple les travailleurs masculins âgés et relativement moins instruits, qui ne peuvent faire face à la concurrence et ont peu d'espoir d'acquiescer de nouvelles qualifications.

Ensuite, il est possible que beaucoup de ces travailleurs *sortent* de la population active plutôt que d'accepter une baisse de salaire,

### La promotion par le départ

Dans les pays de l'OCDE, la proportion des immigrants dans la population totale et dans la population de diplômés de l'enseignement supérieur est très variable.

(part des immigrants dans la population de niveau d'éducation tertiaire, en pourcentage, 2010)



Source : Banque mondiale-Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), base de données sur les immigrants dans les pays de l'OCDE.



préférant une retraite anticipée, une pension d'invalidité ou des allocations de chômage. Ces conséquences n'apparaissent pas dans les chiffres si l'analyse ne tient pas compte de cette forme de chômage semi-volontaire et n'appréhende que les salaires des personnes employées. Enfin, il s'agit surtout d'études globales qui ignorent les différences sectorielles.

De nombreuses professions sont maintenant dominées par des immigrés qui acceptent d'être moins bien rémunérés que les nationaux. Il peut donc y avoir peu d'effet sur l'ensemble des diplômés du secondaire, mais un très grand effet sur la sous-catégorie des opérateurs de machines, par exemple.

La plupart des économistes spécialisés conviennent que l'immigration n'est pas le principal responsable des difficultés récentes des travailleurs âgés et peu éduqués. L'innovation technologique, les délocalisations, l'instabilité financière, la rigidité des marchés du travail et l'évolution démographique sont plus déterminantes. Mais les immigrés constituent pour les politiques et la population des boucs émissaires plus visibles et commodes.

### Effets dynamiques

Alors que la plupart des études les plus citées constatent un effet *moyen* minime de l'immigration sur les marchés du travail, de récents travaux suivent une démarche plus vaste. Ils s'intéressent aux effets dynamiques qui modifient les structures et les comportements sur les marchés du travail. Ils cherchent à savoir comment les immigrés s'adaptent à leurs destinations, s'ils complètent ou remplacent les qualifications des nationaux, la nature des emplois qu'ils prennent et, surtout, les réactions des nationaux sur le plan de la sélection de l'emploi, des décisions en matière d'éducation et des autres choix liés au travail. Ces aspects ont des conséquences à long terme et doivent être analysés de près.

Les États-Unis constituent un laboratoire d'étude utile des effets dynamiques. Les immigrés y représentent 16 % de la population active, mais sont concentrés dans certaines professions. Ainsi, ils occupent 60 % des emplois liés aux BTP et représentent la majorité des travailleurs agricoles et des bouchers. À l'autre bout de l'éventail, plus d'un tiers des biologistes, physiciens, mathématiciens, médecins et économistes sont aussi nés à l'étranger. Le fait que ces ratios augmentent progressivement depuis dix ans montre que les immigrés se sont déjà spécialisés aux deux extrémités de la hiérarchie des qualifications. Il s'agit aussi des métiers dans lesquels il semble y avoir pénurie de nationaux. Les besoins des États-Unis en médecins, scientifiques et ingénieurs comme en ouvriers du bâtiment, travailleurs agricoles et femmes de ménage dépassent l'offre nationale *au niveau actuel des salaires*.

Il est concevable que certains nationaux, surtout dans les activités peu qualifiées, réagissent en abandonnant la vie active et en profitant des généreuses allocations de chômage. Ou, comme le soutient, dans nombre de ses articles, Giovanni Peri, de l'université de Californie à Davis, les immigrés pourraient pousser les nationaux vers des tâches plus complexes en les évinçant des emplois manuels de routine (voir «Travail et technologie» dans ce numéro de *F&D*). Cette promotion, facteur de hausse de la productivité et des salaires, prévaut dans les pays ayant

une législation du travail plus souple, comme les États-Unis et le Royaume-Uni. Le redéploiement peut aussi concerner les travailleurs diplômés du supérieur. Les immigrants diplômés du tertiaire ont tendance à choisir des emplois à haute qualification quantitative et analytique. Lorsque la part des travailleurs nés à l'étranger augmente, les nationaux à niveau d'éducation similaire choisissent de nouveaux emplois moins analytiques, mais plus axés sur la communication et la gestion.

La complémentarité entre travailleurs immigrés et locaux s'observe aussi ailleurs. Dans une des rares études d'un pays à revenu intermédiaire accueillant des immigrés, Mathis Wagner, du Boston College, et moi-même constatons que l'arrivée en Malaisie d'Indonésiens et de Philippins peu qualifiés a bouleversé le marché du travail. De 1990 à 2010, l'excellent programme d'éducation malaisien a fait passer de 50 à 80 % la proportion de jeunes ayant au moins une formation secondaire. La pénurie consécutive de travailleurs peu qualifiés a été comblée par les immigrés, employés en grand nombre dans les BTP, les plantations et l'industrie d'exportation «low-tech». Les jeunes Malaisiens de niveau secondaire les ont encadrés. L'arrivée de dix travailleurs immigrés a créé près de sept emplois à qualification moyenne pour les nationaux. En l'absence d'immigration, les récents diplômés du secondaire n'auraient pas trouvé des emplois correspondant à leur formation. Plus important encore : l'abondance d'immigrés non qualifiés a incité les jeunes Malaisiens à investir dans l'éducation pour se démarquer et tirer parti de la complémentarité des compétences.

Cette complémentarité influe sur la décision des femmes d'entrer ou non sur le marché du travail. Sachant que dans de nombreux pays les femmes assurent l'essentiel des responsabilités ménagères, cette décision implique des choix plus complexes que pour les hommes. Beaucoup, notamment parmi les plus éduquées, choisissent de travailler à temps partiel ou pas du tout. L'arrivée d'immigrées peu qualifiées disposées à fournir des services ménagers à moindre prix peut radicalement modifier leurs décisions. Patricia Cortes, de l'université de Boston, et ses collègues montrent que les domestiques étrangères ont fait augmenter le niveau d'emploi des jeunes mères et des femmes éduquées aux États-Unis et dans la RAS de Hong Kong. Comme les femmes représentent plus de la moitié des étudiants universitaires de nombreux pays, y compris 32 membres de l'OCDE, cet effet de création d'emplois peut être très important pour la prospérité économique à long terme.

Le monde du football, probablement le marché du travail le plus intégré, est un autre exemple de complémentarité (voir «Planète football», dans *F&D* de mars 2014). L'été dernier, lorsque les 736 meilleurs joueurs mondiaux ont convergé vers le Brésil pour la Coupe du monde, ils représentaient 32 équipes nationales. Or, près de la moitié de ces vedettes jouent dans les championnats allemand, anglais, espagnol et italien. Seuls 6 des 92 joueurs africains jouent dans leurs pays.

Dans les laboratoires de recherche, les universités et les entreprises «high-tech», les travailleurs qualifiés se complètent les uns les autres. Le regroupement de compétences améliore la productivité et développe l'activité économique. Le Real Madrid, Google, le Philharmonique de New York et Hollywood, qui bénéficient tous de ce phénomène, sont devenus des marques mondiales offrant des produits de qualité supérieure. C'est notamment grâce à ces répercussions que nous constatons moins d'opposition aux mi-

grations parmi les plus qualifiés qui voient bien que leur propre productivité augmente quand ils travaillent avec leurs semblables.

### Les gagnants et les perdants

Nous avons vu jusqu'ici en quoi l'immigration crée des emplois, notamment par complémentarité entre nationaux et immigrés. L'effet global tend à être positif et manifestement pas aussi préjudiciable que l'opinion publique le pense généralement. Les immigrés prennent des emplois que les nationaux ne peuvent ou ne veulent pas exercer. Cela va du professeur d'ingénierie au cueilleur de fruits, du gestionnaire de fonds spéculatifs à l'ouvrier du bâtiment.

Mais, comme pour toute activité économique, il y a des perdants. Un joueur espagnol a dû abandonner le Real Madrid à l'arrivée de Cristiano Ronaldo. Certains travailleurs du bâtiment malaisiens n'ayant qu'une formation primaire ne pouvaient pas concurrencer les Philippins et étaient trop vieux pour acquérir de nouvelles qualifications. Aux États-Unis, de nombreuses gardiennes d'enfants ont perdu leur emploi au profit d'immigrées mexicaines acceptant des salaires inférieurs.

La population est convaincue que l'immigration fait disparaître des emplois, car chacun voit les suppressions, en particulier ceux qui sont directement touchés. Les effets de création d'emplois sont moins évidents. Le contremaître malaisien du travailleur indonésien et la femme d'affaires américaine qui peut rester tard au bureau parce qu'elle a une bonne baby-sitter étrangère pensent rarement qu'ils doivent emploi et salaire à un immigré.

Les marchés du travail sont complexes. L'immigration réagit le plus souvent à l'offre et à la demande, mais la manière dont les immigrés influent sur le marché du travail en augmente encore la complexité. Les gains semblant supérieurs aux pertes, un économiste recommandera simplement des politiques qui *dédommagent* les perdants en imposant les gains des gagnants.

Les immigrés créent d'importantes complémentarités de qualification qu'il convient d'encourager. C'est surtout vrai pour les plus qualifiés — universitaires, ingénieurs, acteurs de cinéma, sportifs ou même dirigeants d'entreprises. Aucun pays ne devrait continger l'immigration de personnes très qualifiées. Au contraire, chaque titulaire d'un doctorat devrait arriver avec une carte de résident permanent. Au lieu de fixer des quotas, les gouvernements peuvent prélever des «redevances administratives» que les employeurs sont trop heureux d'acquitter en contrepartie d'un assouplissement des procédures.

Presque toutes les études passent sous silence le plus grand avantage des migrations : des produits moins chers pour le consommateur. Nos maisons sont nettoyées à moindre coût, nous avons plus de médecins et nous payons moins cher les laitues cueillies par des travailleurs immigrés. L'incidence de l'immigration sur nos achats quotidiens n'est pas observable et les économistes ne peuvent la calculer facilement. Mais ces avantages sont réels et dépassent tout autre effet. On ne peut ni juridiquement, ni pratiquement imposer une taxe spéciale sur la laitue ou sur une visite de médecin au seul motif qu'il y a intervention d'un immigré. Mais il est possible de taxer l'emploi des immigrés. C'est l'idée qui inspire les politiques élaborées de gestion de l'immigration de pays comme l'Arabie saoudite et Singapour. Un visa de travail comprend un droit à la charge

de l'employeur, basé sur le niveau de qualification et l'emploi de l'immigré, la taille de l'entreprise et le secteur ainsi que sur la situation du marché du travail au moment de sa délivrance. Ce droit est ajusté en fonction des évolutions et il y a remontée permanente d'informations provenant des employeurs, des syndicats et des chercheurs. Ce système est identique au paiement d'un droit de douane à la frontière par l'importateur d'un bien. Conjugué à de sévères sanctions en cas de fraude, il peut réduire l'emploi informel d'immigrés sans papiers et générer des recettes.

La substitution d'immigrés aux nationaux est plus visible et préjudiciable. Des marchés du travail flexibles, comme ceux du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni, semblent mieux à même d'en gérer les effets négatifs, mais il faut aider les gens qui perdent leur emploi. C'est ici qu'interviennent les taxes précitées. Les politiques de dédommagement prennent de nombreuses formes — assurance chômage ou aides à la formation. Mais la mesure la plus importante consiste à encourager les travailleurs, en particulier les jeunes, à acquérir par l'éducation des compétences nouvelles, supérieures et complémentaires.

Les politiques d'immigration manquent de subtilité et d'efficacité. Les Trésors et les banques centrales sont dirigés par des économistes, mais, dans la plupart des pays, ils sont tenus à l'écart quand il s'agit d'immigration. La sécurité nationale et les préoccupations juridiques dominent les débats et les bureaucraties : la gestion de l'immigration relève souvent du ministère de l'intérieur ou de la sécurité nationale. Résidence, permis de travail et nationalité sont accordés selon des principes juridiques ou politiques sans que l'on tienne compte de la situation économique. En intégrant un minimum de critères économiques aux procédures, les systèmes en vigueur en Australie, au Canada et à Singapour sont devenus immédiatement très efficaces. Les États-Unis et l'Europe ont beaucoup à en apprendre.

La meilleure politique ne consiste pas à rendre les frontières plus étanches pour arrêter les immigrés comme Juan, mais à laisser entrer Juan (et John), et trouver le moyen de taxer une partie du gain économique qu'il génère pour former les travailleurs qu'il remplace. Plus facile à dire qu'à faire, mais le jeu en vaut la chandelle. ■

*Çağlar Özden est économiste principal au Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.*

---

#### Bibliographie :

- Borjas, George, 2014, *Immigration Economics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- , and Lawrence Katz, 2007, "The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States," in *Mexican Immigration to the United States*, ed. by George J. Borjas (Chicago: University of Chicago Press).
- Docquier, Frederic, Giovanni Peri, and Çağlar Özden, 2014, "The Labor Market Impact of Immigration and Emigration in OECD Countries," *Economic Journal*, Vol. 124, p. 1106–1145.
- Duffy, Bobby, and Tom Frere-Smith, 2014, *Perceptions and Reality: Public Attitudes to Migration*, IPSOS Mori Social Research Institute (London).
- Organisation internationale du travail (OIT), 2012/13, *Rapport mondial sur les salaires* (Genève).
- Ottaviano, Gianmarco, and Giovanni Peri, 2008, "Rethinking the Effect of Immigration on Wages," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10, p. 152–97.

# Travail et technologie

James Bessen

**Les nouvelles technologies ne remplacent pas complètement les travailleurs : elles les replacent**

**D**ANS le centre de distribution Quiet Logistics, situé au nord de Boston, un robot soulève une palette et la transporte à travers l'entrepôt jusqu'à un poste de travail. Là, un employé choisit un produit et le place dans un carton de livraison. Chaque robot fait le travail d'un humain et demi.

Les robots et d'autres technologies transforment les chaînes logistiques, suivant les produits de la source jusqu'au consommateur, réduisant les délais et les coûts de livraison, automatisant les tâches administratives, etc. Mais suppriment-ils la nécessité du travail humain, au risque de créer un «chômage technologique» persistant?

Curieusement, les gestionnaires d'entrepôts et d'autres parties de la chaîne logistique déclarent avoir des difficultés à recruter *assez* de salariés, du moins des salariés capables d'employer les nouvelles technologies. De plus, ils pensent que cette pénurie de personnel qualifié persistera pendant une dizaine d'années.

Bien que les nouvelles «machines intelligentes» changent radicalement la nature du travail, la question est de savoir *comment*. De nouvelles technologies basées sur l'intelligence artificielle accomplissent les tâches des travailleurs des entrepôts, mais aussi de cols blancs et de cadres ou de professions libérales. Les distributeurs automatiques de billets (DAB) remplacent les caissiers des banques, tandis que des logiciels spécialisés automatisent le travail des comptables. Désormais, les ordinateurs peuvent diagnostiquer un cancer du sein au vu de radios et prévoir les taux de survie au moins aussi bien que le radiologue moyen.

Qu'est-ce que cela signifie pour l'emploi et les salaires? Les nouvelles technologies peuvent supprimer complètement des emplois, mais aussi créer une demande pour de nouvelles compétences et de nouveaux métiers. Soit les nouvelles machines *remplacent* les travailleurs, soit elles ne font que les *replacer* dans des activités différentes exigeant de nouvelles qualifications. Dans le passé, il a fallu parfois des décennies pour mettre en place les structures de formation et les marchés du travail nécessaires à la généralisation de nouvelles qualifications techniques.

Les gouvernements ont besoin de savoir comment évoluera la technologie. Si elle *remplace* les travailleurs, ils devront faire face à une aggravation constante du chômage et des inégalités. Mais si le principal problème est le *replacement*, il leur faut surtout doter la main-d'œuvre de nouvelles spécialisations. Ces deux problèmes appellent des solutions très différentes.

Malgré la crainte d'une extension du chômage technologique, les données montrent qu'ac-





tuellement la technologie remplace surtout les travailleurs sans les remplacer complètement. Parmi les principales catégories d'activités, seuls les emplois industriels ne cessent de disparaître dans les pays développés et ces pertes sont compensées par l'essor d'autres activités.

Pourtant, tout ne va pas bien pour le monde du travail. Les salaires moyens stagnent et les employeurs disent éprouver des difficultés à embaucher du personnel doté des compétences techniques appropriées. En créant de nouvelles possibilités, la technique suscite aussi de nouvelles demandes et les organismes de formation sont lents à s'adapter. Bien que certains économistes nient la pénurie de travailleurs dotés des qualifications requises, les données mentionnées ci-dessous laissent penser que la formation d'une main-d'œuvre ayant les connaissances nécessaires à l'usage des nouvelles technologies est un vrai défi. Jusqu'à ce que ces organismes et les marchés du travail se mettent à niveau, les avantages des technologies de l'information seront limités et peu partagés.

## Automatisation ≠ chômage

Je m'intéresse à l'informatique parce que cette technologie a entraîné des changements considérables pour une grande partie de la main-d'œuvre. En voyant l'informatique automatiser les tâches, certains concluent que le chômage d'origine technologique est inévitable. Une étude récente (Frey et Osborne, 2013) examine comment les ordinateurs peuvent exercer diverses fonctions. Elle conclut qu'aux États-Unis, 47 % des emplois se trouvent dans des activités risquant d'être automatisées d'ici une dizaine d'années. Cela signifie-t-il que près de la moitié des emplois vont disparaître ?

Probablement pas. Ce n'est pas parce que les ordinateurs peuvent accomplir certains travaux que des emplois seront supprimés. L'exemple des employés de banque le montre. Les premiers DAB ont été installés aux États-Unis et dans d'autres pays développés dans les années 70. Ils effectuent certaines des tâches les plus courantes, par exemple remettre des billets et recevoir des dépôts. À partir du milieu des années 90, ils se sont multipliés; rien qu'aux États-Unis, il y en a plus de 400.000 aujourd'hui.

Alors que l'on s'attendrait à ce que cela ait décimé les rangs des employés de banque, leur nombre n'a pas diminué (graphique 1). Deux facteurs se sont conjugués pour les préserver.

D'abord, les DAB ont fait augmenter la demande d'employés en réduisant le coût d'exploitation des agences. Grâce à eux, l'effectif nécessaire pour gérer une agence dans une ville moyenne est passé de 20 à 13 de 1988 à 2004. Les banques ont réagi en ouvrant de nouvelles agences pour tenter d'augmenter leurs parts de marché. Leur nombre s'est accru de 43 % en milieu urbain. Chacune a besoin de moins d'employés, mais leur multiplication a empêché les suppressions d'emplois.

Ensuite, si les DAB ont automatisé certaines tâches, le reste a été valorisé. Les banques s'efforçant d'augmenter leurs parts de marché, les employés sont devenus un élément important de la «relation bancaire». Les besoins de nombreux clients, notamment ceux des PME, ne peuvent être traités par des machines. Les employés qui nouent un rapport personnel avec la clientèle peuvent la diriger vers des services et des produits financiers à marge élevée. Leurs qualifications ont évolué : la manipulation d'espèces a perdu de son importance au profit de l'interaction humaine.

En bref, la réaction économique à l'automatisation du travail des employés de banque a été bien plus dynamique que ce que beaucoup auraient anticipé, et ce n'est pas nouveau. Pendant la révolution industrielle, la mécanisation n'a pas engendré un chômage technologique massif. Au XIX<sup>e</sup> siècle, par exemple, les métiers à tisser ont automatisé 98 % du travail nécessaire à produire un mètre de tissu. Or, le nombre de tisseurs dans les fabriques a progressé. La baisse du coût unitaire a entraîné celle des prix sur des marchés concurrentiels; cette dernière a stimulé fortement la demande de tissu, ce qui a accru la demande de tisseurs malgré la baisse du contenu en main-d'œuvre de la production. En outre, si la technologie a automatisé de plus en plus la fabrication, les autres qualifications des tisseurs, par exemple celles nécessaires pour coordonner plusieurs postes de travail, se sont de plus en plus valorisées. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, leurs salaires augmentèrent beaucoup comparativement à ceux des autres ouvriers.

La dynamique de réaction de l'économie prend aussi d'autres formes. De nouveaux emplois sont parfois créés dans des activités annexes. Du fait de la PAO, il y a moins de typographes, mais plus de graphistes; avec l'automatisation du téléphone, il y a moins d'opérateurs, mais davantage de réceptionnistes qui assurent le travail d'interaction effectué auparavant par les opérateurs. Dans chaque cas, les nouveaux emplois exigent des qualifications nouvelles et différentes. Ils peuvent être créés dans des secteurs complètement distincts. Ainsi, parallèlement à la disparition des agriculteurs, de nouveaux emplois sont apparus dans l'industrie et les services.

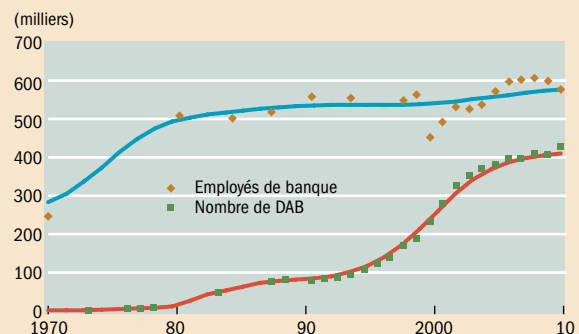
L'informatisation n'entraîne donc pas nécessairement un chômage technologique imminent et massif; une nouvelle technologie peut faire augmenter la demande de travailleurs dotés de nouvelles qualifications. Si on veut mesurer l'effet réel de l'informatique sur l'emploi total, il faut examiner les principales catégories d'activités de façon à appréhender l'effet net d'un déplacement des emplois vers des activités connexes.

La graphique 2 montre le taux de croissance des emplois dans cinq grandes catégories professionnelles, classées par ordre décroissant d'informatisation; dans chacune des trois premières, plus de

Graphique 1

### Distributeur d'emplois

Aux États-Unis, malgré un nombre croissant de DAB, le nombre d'employés de banque n'a pas baissé.



Sources : Ruggles et al., Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0; Bureau of Labor Statistics, Occupational Employment Survey; Banque des règlements internationaux, Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, publications diverses.



la moitié des salariés utilisaient des ordinateurs en 2001. Dans toutes trois, l'emploi a augmenté plus vite que la population active totale. Si l'informatisation a donc entraîné des suppressions d'emplois dans certaines fonctions, l'effet net sur ces grandes catégories n'a pas été

un chômage technologique. Il n'y a eu perte nette d'emplois que dans l'industrie (5 millions en trente ans). Mais la croissance de l'emploi dans le reste de l'économie l'a compensée.

Ainsi, trente ans après l'avènement de l'ordinateur personnel, la technologie n'a pas, en général, évincé les travailleurs. Toutefois, cela pourrait bientôt changer. Selon certains, comme l'écrivain de science fiction Vernor Vinge — également ancien professeur de mathématiques et informaticien de haut niveau —, «la singularité technologique» est proche. D'ici une dizaine d'années, les ordinateurs deviendront «plus intelligents» que les humains et la technologie remplacera vraiment le travail humain à très grande échelle. Ils ont peut-être raison, mais de nombreux experts en informatique restent sceptiques.

Si de nouvelles technologies remplaceront certainement davantage de tâches effectuées par les humains, de nombreuses qualités humaines garderont leur importance commerciale. Certes, les ordinateurs peuvent composer des portefeuilles d'actions, mais les conseillers financiers rassurent quand les marchés baissent. Les ordinateurs peuvent recommander l'achat de produits, mais les vendeurs comprennent les besoins des consommateurs et peuvent garantir que des incidents imprévus seront traités correctement. Les ordinateurs peuvent formuler des diagnostics médicaux exacts, mais ne sont pas auprès des patients pour les guider dans les choix difficiles. De plus, les informaticiens ne prévoient pas que les ordinateurs acquièrent rapidement ces capacités.

Ainsi, bien que le chômage technologique puisse devenir un problème sérieux, ce n'est pas le cas actuellement et ce ne le

sera probablement pas à brève échéance. Les gouvernements n'ont pas à réagir à la menace imprécise et incertaine d'un futur chômage technologique, alors que les technologies de l'information posent actuellement aux salariés et aux employeurs des problèmes bien réels.

### De nouvelles qualifications pour de nouvelles technologies

Les gestionnaires de chaînes logistiques ne sont pas les seuls à dire qu'il est difficile de trouver des travailleurs ayant les qualifications permettant d'utiliser les nouvelles technologies. Le groupe américain Manpower interroge chaque année 38.000 directeurs dans le monde entier. L'année dernière, 35 % d'entre eux ont fait état de cette difficulté. D'autres enquêtes ont cité des chiffres similaires.

Certains économistes sont pourtant très sceptiques quant à la pénurie de talents dont se plaignent les employeurs. Selon Peter Cappelli, par exemple, le nombre de travailleurs bien formés dépasse les besoins actuels. Toutefois, comme les compétences dont on manque sont très souvent liées à la technologie et s'acquièrent sur le terrain, et non à l'école, il est possible que les employeurs soient confrontés à ces pénuries malgré le haut niveau d'éducation.

Selon d'autres économistes, il ne peut y avoir pénurie de compétences puisque les salaires moyens n'augmentent pas. Gary Burtless, de la Brookings Institution, écrit : «à moins d'avoir oublié tout ce qu'ils ont appris dans leurs premiers cours d'économie, les dirigeants d'entreprise devraient reconnaître que, pour remplir un poste vacant, il faut convaincre les demandeurs d'emploi qualifiés de le prendre en leur proposant un salaire ou des prestations supérieurs». Comme le salaire médian n'augmente pas, il conclut qu'il n'y pas insuffisance de travailleurs qualifiés.

Burtless a raison de dire que les salaires seront majorés pour ceux disposant des compétences que les employeurs recherchent, mais il semble supposer que les travailleurs médians les possèdent déjà. C'est improbable s'ils ont des difficultés à acquérir les qualifications permettant d'utiliser les toutes dernières technologies. Dans ce cas, certains apprendront et bénéficieront de salaires supérieurs, mais d'autres, dont le travailleur médian, verront leurs qualifications devenir obsolètes et percevront des salaires stables ou même inférieurs.

L'acquisition de compétences pour utiliser les nouvelles technologies n'est pas un problème nouveau. Dans le passé, il a parfois fallu longtemps aux organismes de formation et aux marchés du travail pour s'y adapter. Ainsi, lors de la révolution industrielle, les salaires des ouvriers ont stagné pendant des décennies, jusqu'à la normalisation des qualifications et de la formation techniques : à partir de ce moment, ils ont fortement augmenté.

La situation actuelle semble similaire. Prenons le cas des graphistes. Jusqu'à une date récente, on les trouvait surtout dans les médias imprimés. Internet a fait augmenter la demande de concepteurs de sites et les «smartphones» celle de concepteurs d'applications pour la téléphonie mobile. Tous doivent maîtriser de nouvelles technologies et de nouvelles normes en constante évolution.

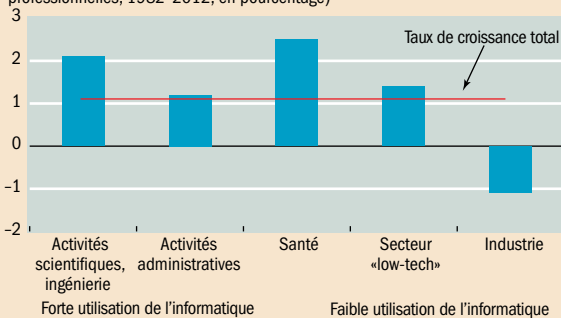
Dans ce contexte, les écoles d'arts graphiques ne peuvent pas suivre, car la plupart restent orientées sur l'imprimé et une

Graphique 2

### L'informatique ne détruit pas l'emploi

Les emplois ont augmenté plus rapidement dans les catégories professionnelles informatisées que dans l'ensemble de la population active.

(taux de croissance annuel de l'emploi dans de grandes catégories professionnelles, 1982-2012, en pourcentage)



Source : Bessen (à paraître).

grande partie de ce qu'elles enseignent devient vite obsolète. Les concepteurs doivent donc apprendre en travaillant, mais les employeurs ne les y incitent pas toujours. Ils hésitent à investir dans la formation du fait de la mobilité de ce personnel et de l'évolution technologique. De plus, faute de normalisation des nouvelles technologies, ce que l'on apprend en exerçant un emploi n'a pas de valeur pour d'autres employeurs, qui ne proposent donc pas des salaires supérieurs. Les salariés eux-mêmes hésitent à investir en l'absence de débouchés assurés pour leurs qualifications et de possibilités de carrière longue.

Pourtant, les meilleurs concepteurs se forment eux-mêmes et acquièrent une réputation utile aux employeurs potentiels. Les 10 % les plus talentueux perçoivent des salaires à six chiffres ou gagnent beaucoup à l'heure comme indépendants. Parallèlement, le salaire du concepteur médian a peu évolué, mais il est vrai qu'il reste axé sur l'imprimé. Les employeurs sont prêts à très bien rémunérer les concepteurs ayant les compétences appropriées et réputés, mais il y en aura peu jusqu'à ce que les organismes de formation et les marchés du travail s'adaptent. Or, c'est précisément parce qu'ils n'ont pas suivi la constante évolution de la technologie que le salaire du concepteur médian stagne depuis 30 ans.

D'où une inégalité croissante *au sein* de la profession : la différence entre les salaires de l'élite des 10 % et de celui du concepteur médian a beaucoup augmenté. On observe la même tendance dans les autres activités informatisées.

Le graphique 3 illustre la demande croissante de certains salariés au sein des activités très informatisées. Les barres bleues indiquent la progression des salaires du 90<sup>e</sup> percentile par rapport au salarié médian dans chaque catégorie professionnelle. Dans les activités administratives et de santé, les salaires des 10 % les mieux payés ont augmenté bien plus vite, signe que leurs qualifications sont plus valorisées que celles du salarié moyen. Comme elles sont

acquises par l'expérience et l'éducation, la hausse de salaires a aussi été supérieure dans les activités très informatisées pour les salariés expérimentés que pour les nouvelles recrues (barres rouges) et pour les diplômés d'universités que pour ceux du secondaire (barres vertes).

Il ressort de ces données que les employeurs versent effectivement des salaires supérieurs, mais seulement au bénéfice des travailleurs qui ont acquis des compétences particulières dans les activités liées à l'informatique. Nombre d'entre eux se forment eux-mêmes et progressent grâce à l'expérience, alors que le salarié moyen ne parvient pas à acquérir la maîtrise nécessaire des nouvelles technologies.

### Conséquences pratiques

Les nouvelles technologies de l'information posent bel et bien un problème. Jusqu'à présent, toutefois, il ne s'agit pas d'un chômage technologique massif, mais de la stagnation des salaires des travailleurs ordinaires et d'une pénurie de qualifications qui gêne les employeurs. La main-d'œuvre est remplacée dans des emplois exigeant de nouvelles qualifications, et non pas totalement remplacée. Pourtant, la difficulté est réelle : la technologie a accentué les inégalités. Mais la pénurie de qualifications peut être atténuée par des mesures appropriées des entreprises, des organisations professionnelles et de l'État.

Aux États-Unis, par exemple, une association professionnelle centrée sur la logistique (MHI) organise un programme pour encourager des formations spécialisées dans diverses filières universitaires et même dans le secondaire. Des syndicats professionnels ont établi ensemble une «feuille de route» en matière technologique pour recycler des salariés d'autres secteurs et attirer des personnes d'âge divers.

Cette feuille de route part du principe que certaines compétences essentielles ne sont pas enseignées à l'école, mais acquises par l'expérience. Pour assurer une carrière à ceux qui apprennent sur le terrain, elle propose la création d'un centre national de validation. Elle suggère aussi plus de collaboration et de partage de l'information entre les entreprises en vue d'une normalisation des technologies et des qualifications.

La révolution des technologies de l'information pourrait bien s'accélérer. Dans les prochaines années, les logiciels d'intelligence artificielle augmenteront énormément les capacités des ordinateurs, d'où l'éventualité de suppressions d'emplois dans des centaines de professions. Ce progrès ne doit pas faire craindre la «fin du travail», mais inciter plus encore à prendre les mesures qui aideront un grand nombre de salariés à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler avec ces nouvelles technologies. ■

*James Bessen est lecteur en droit à l'université de Boston; cet article est tiré de son livre intitulé Learning by Doing: The Real Connection between Innovation, Wages, and Wealth, à paraître.*

#### Bibliographie :

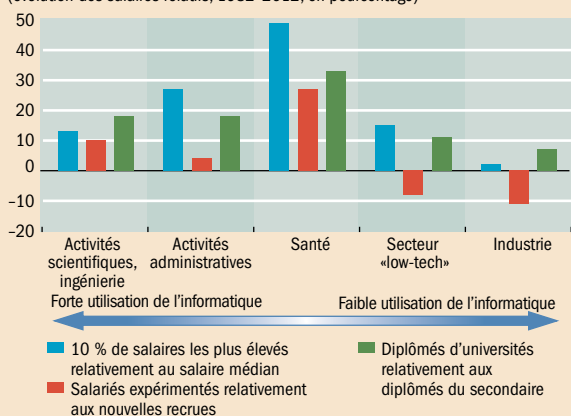
Frey, Carl Benedikt, and Michael A. Osborne, 2013, "The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?" Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology working paper (Oxford, United Kingdom).

Graphique 3

### Salaires et technologie

Dans chaque catégorie professionnelle, certains utilisateurs de l'informatique ont acquis des compétences en ce domaine, d'où une hausse de leurs salaires, mais ce n'est pas le cas pour le travailleur moyen.

(évolution des salaires relatifs, 1982-2012, en pourcentage)



Source : Bessen (à paraître).

Note : Le secteur «low-tech» comprend des activités de restauration, d'éducation, de transport et de construction où l'emploi de l'informatique est marginal.

# L'amenuisement de la classe moyenne

Ekkehard Ernst

**Évolution du marché du travail : un paradis pour certains travailleurs, encore un purgatoire pour la plupart**

**D**ANS le monde entier, les salariés semblent piégés par le marasme économique. Le chômage reste élevé, surtout dans certains pays avancés, et chaque année les travailleurs sont plus nombreux à entrer sur le marché du travail. Il faudra créer plus de 600 millions d'emplois dans les dix prochaines années pour occuper les 201 millions de chômeurs actuels et les personnes qui commenceront à chercher du travail (OIT, 2015).

Si, dans certains pays, comme les États-Unis, le taux de chômage a récemment baissé sensiblement, bien plus peinent à trouver de nouvelles sources d'emploi et de revenu. Et la multitude de demandeurs d'emploi freine les salaires malgré

les progrès de la productivité (production par travailleur), d'où l'aggravation des inégalités dans beaucoup de pays.

Néanmoins, les choses changent. Des changements à long terme — comme la diminution des emplois des classes moyennes et les retombées durables de la crise financière, mais aussi la baisse de la population active mondiale — influent partout sur les marchés du travail. Alors que la surabondance de travailleurs semble actuellement être le problème, la population active mondiale se réduira à l'avenir. Ces changements pourraient peser sur la croissance, mais devraient permettre de corriger certains des déséquilibres du marché du travail qui empêchent les salariés







de participer aux gains de productivité. Toutefois, les bénéficiaires seront surtout les plus qualifiés. Les perspectives sont moins bonnes pour les travailleurs peu qualifiés, ce qui est de mauvais augure à la fois pour eux et pour la lutte contre les inégalités.

## Les inégalités pourraient s'aggraver

L'aggravation constante des inégalités de revenus depuis trente ans mobilise les esprits et est au centre d'un large débat depuis la publication en 2014 du livre de Picketty *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*. Certes, on avait déjà remarqué qu'une part croissante de la richesse et des revenus allait à 1 % de la population et que la part des revenus du travail baissait. Mais cette évolution était souvent attribuée à un recul de la syndicalisation et à l'intensification de la concurrence encouragée par la mondialisation — deux faits considérés comme

## Les emplois de la classe moyenne n'augmentent plus sensiblement dans plusieurs régions à revenu moyen.

propices à l'accélération de la croissance mondiale et censés bénéficier à tous (voir, par exemple, Jaumotte et Tytell, 2007).

Cependant, cette interprétation est contestée depuis la crise financière mondiale, car la répartition des revenus s'est nettement écartée des moyennes historiques dans une phase de croissance économique très volatile. Certains observateurs en ont conclu qu'une réduction des inégalités de revenus contribuerait à la stabilité macroéconomique, ajoutant une justification économique à un impératif purement moral de distribution plus égale des richesses. Le débat actuel est centré sur une réforme de la fiscalité visant à remédier aux inégalités, mais néglige les inconvénients éventuels de relèvements des impôts sur le revenu ou le patrimoine pour la création d'emplois, l'innovation et la croissance (voir «L'ABC de l'économie : La fiscalité en pratique» dans ce numéro de *F&D*). En outre, il ne tient pas assez compte des facteurs à plus long terme qui déterminent la tendance à l'inégalité.

Une analyse fine du marché du travail révèle une mutation au détriment des emplois traditionnels de la classe moyenne dans l'industrie manufacturière et les services au profit d'activités très ou peu qualifiées. Cette mutation explique l'essentiel de la dynamique observée de l'inégalité. Les ordinateurs et les robots semblent finalement occuper la place principale dans le processus de production, supprimant de nombreux emplois axés sur des tâches répétitives. Cette évolution ne se limite plus au secteur manufacturier, où les robots ont remplacé depuis un certain temps la bande transporteuse. Même dans de nombreuses activités de services, comme la comptabilité et la santé, les ordinateurs effectuent de plus en plus de tâches, par exemple en aidant les contribuables à remplir leur déclaration d'impôts ou en fournissant des instruments de diagnostic aux médecins. Pour les personnes dotées de compétences qui complètent ces tâches «routinières», l'informatisation offre de nouvelles possibilités de gains de productivité et de hausses de salaires (Autor, 2014).

Mais beaucoup plus de gens, notamment ceux qui effectuaient ces tâches, se font concurrence pour des emplois similaires dont le nombre se réduit, ou se résignent à des activités peu qualifiées,

souvent avec une perte considérable de revenu disponible. En moyenne, ces tendances n'interdisent pas des hausses futures de la productivité et du niveau de vie, mais la classe moyenne semble être privée de ces gains jusqu'à présent, avec relativement plus d'emplois soit hautement qualifiés, soit peu qualifiés.

## Les changements ont surtout lieu dans les pays avancés

Les changements de la composition de l'emploi déclenchés par l'évolution technologique semblent surtout concerner les pays avancés (graphique 1). Dans beaucoup de pays en développement, le passage traditionnel d'emplois peu qualifiés à des emplois moyennement et très qualifiés prédomine encore, la population quittant les régions rurales pour les centres urbains, où elle travaille dans l'industrie manufacturière ou les services à petite échelle. Il en résulte depuis vingt ans un net recul de la pauvreté et des emplois fragiles, ainsi que l'apparition d'une classe moyenne dans la plupart de ces pays. Les pays en développement les plus prospères peuvent contribuer à la croissance mondiale grâce à une augmentation sensible du pouvoir d'achat (OIT, 2013). Mais, même dans ces pays, on voit les premiers effets de la mutation technologique qui réduit les emplois de la classe moyenne.

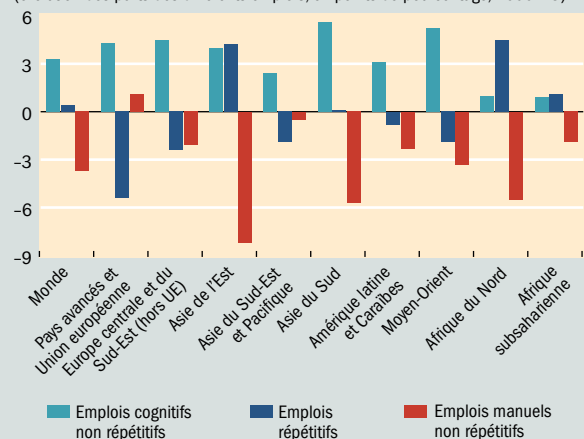
Comme le montre le graphique 1, ces emplois n'augmentent plus sensiblement dans plusieurs régions à revenu moyen, bien qu'ils représentent une part bien moindre de l'emploi total que dans les pays avancés. Certains observateurs craignent donc une désindustrialisation prématurée : la dynamique technologique de ces pays, dont on pensait qu'ils rattrapaient les pays avancés,

Graphique 1

### Le pouvoir de l'intellect

Les emplois manuels non répétitifs, principalement agricoles, se raréfient presque partout dans le monde (sauf dans les pays avancés, où ils ont disparu il y a longtemps), alors que la demande d'emplois intellectuels très qualifiés augmente.

(évolution des parts des différents emplois, en points de pourcentage, 2000-13)



Source : OIT (2015).

Note : Au fur et à mesure qu'une économie se développe, les agriculteurs s'installent dans les zones urbaines, où ils occupent des emplois répétitifs. Dans les pays en développement, l'automatisation n'est jusqu'à présent pas aussi poussée que dans les pays avancés : c'est pourquoi le poids relatif des emplois répétitifs augmente à l'échelle mondiale et dans beaucoup de régions en développement. Mais, comme elle est aussi à l'œuvre dans ces régions, l'emploi industriel a déjà atteint son point culminant dans certains pays en voie de rattrapage.



pourrait pénaliser les emplois de qualification moyenne bien plus vite que dans les pays avancés, au risque de limiter sensiblement leurs perspectives de croissance (Rodrik, 2013).

Même si cela peut paraître paradoxal dans le contexte actuel de chômage élevé, l'avenir de la croissance mondiale pourrait être menacé par une autre tendance à long terme : la baisse progressive du taux de croissance de la population active. Le nombre de nouveaux entrants sur le marché du travail diminue déjà, surtout dans les pays avancés, mais aussi dans plusieurs pays émergents, en particulier en Asie. Actuellement, le nombre d'actifs jeunes recule de quelque 4 millions par an dans le monde. Et dans de nombreux pays où le niveau de vie s'élève régulièrement, le taux d'activité (proportion des gens qui ont un travail ou en cherchant un) des travailleurs dans la force de l'âge (25-54 ans) recule aussi. Cela découle en partie de la hausse des revenus : le taux d'activité est souvent élevé parmi les ménages très pauvres et à revenu instable, ce qui oblige tous les membres de la famille à chercher un emploi, et tend à diminuer quand la situation s'améliore.

En outre, comme la classe moyenne se développe dans les pays où le niveau de vie progresse, la durée de la scolarité s'allonge, ce qui augmente le niveau moyen de qualification. Cela devrait en principe compenser certains des effets négatifs de la réduction de la population active sur la croissance. On prévoit toutefois un ralentissement de l'augmentation de la population active mondiale (moins de 1 % par an dans les années 2020, contre 1,7 % dans les années 90). Cela réduira d'à peu près 0,4 point la croissance mondiale. Et le fléchissement de la croissance sera plus accentué dans les pays avancés, où la population active est en moyenne plus qualifiée.

### Les effets de la crise mondiale

La croissance mondiale pâtit non seulement des inégalités et du ralentissement de la hausse de l'offre de main-d'œuvre, mais aussi des conséquences à long terme de la crise financière. Les taux d'investissement restent sensiblement en deçà des niveaux d'avant la crise, notamment dans certains pays avancés. De plus, les entreprises sont dans l'expectative à propos des mesures concrètes que prendront les gouvernements face aux conséquences de la crise, ne sachant pas ce que seront les sources futures de la demande de leurs biens et services. Cela freine l'investissement et la création d'emplois (graphique 2). Dans certains pays, selon les estimations de l'Organisation internationale du travail, jusqu'à 30 % de l'écart entre le niveau actuel du chômage et celui d'avant la crise résultent de cette forte incertitude au niveau des entreprises. Le manque de dynamisme qui a suivi la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en septembre 2008 a sensiblement accru les taux de chômage tendanciel, parfois de 4 ou 5 points (OIT, 2014).

En outre, les médiocres perspectives en matière d'emploi limitent la rotation sur le marché du travail, c'est-à-dire le nombre de salariés qui quittent leur entreprise pour prendre un emploi ailleurs. Cela freine les gains de productivité des entreprises, dont une grande partie résulte de l'installation de

nouveaux équipements et de la réorganisation du travail au sein des entreprises et entre elles. La rotation sur le marché du travail a d'ailleurs plus contribué à la hausse de la productivité que les autres facteurs immédiatement après la crise. Mais, comme son taux global a ensuite diminué, il en a été de même pour les gains de productivité (OIT, 2015).

La conjonction d'un chômage élevé, d'une faible croissance de la production et d'une distribution inégale des gains de productivité a fait encore baisser la part de revenu des travailleurs dans l'économie mondiale. C'est seulement pendant l'année de la crise — et surtout parce que les salaires réels ont résisté dans les pays avancés — que les salariés ont bénéficié de gains de revenus supérieurs à la hausse de la productivité du travail, qui ralentissait. Mais, ensuite, les salaires ont de nouveau progressé moins vite que la productivité, retrouvant la tendance des décennies antérieures à la crise. Bien que, dans le contexte actuel, on

## La croissance mondiale pâtit aussi des conséquences à long terme de la crise financière mondiale.

ait peine à concevoir ce qui pourrait modifier cette tendance, la diminution de la population active susmentionnée fera passer la hausse des salaires au-dessus de celle de la productivité, et ce, très prochainement dans certains pays.

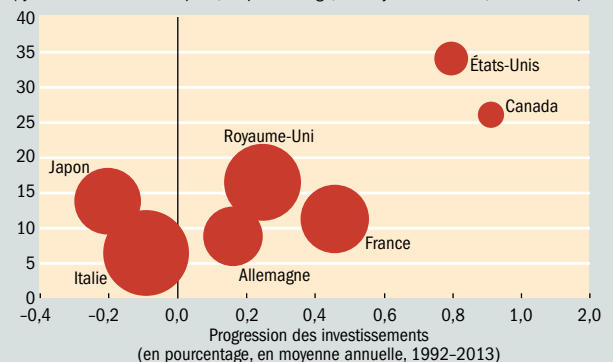
Le ralentissement de la croissance de la population active aidera ceux qui cherchent actuellement un emploi à en trouver plus facilement. Dans les années à venir, le chômage devrait baisser sensiblement, surtout dans les pays où il est très élevé. Ce phénomène n'aura qu'un effet limité sur le taux de chômage mondial, car les pays qui s'industrialisent vont connaître une

Graphique 2

### Les certitudes sont favorables

Quand il y a peu d'incertitude, l'investissement est généralement supérieur et la création d'emplois s'accélère dans les pays avancés.

(rythme de création d'emplois, en pourcentage, en moyenne annuelle, 1992-2013)



Sources : Organisation internationale du travail, base de données des principaux indicateurs du marché du travail; Organisation de coopération et de développement économiques, base de données des Perspectives économiques; Ernst et Viegelahn (à paraître).

Note : Le graphique montre la corrélation à long terme entre la croissance de l'investissement fixe et le rythme de création d'emplois dans les pays du G-7. La dimension des bulles représente l'incertitude moyenne entourant le recrutement à long terme. L'incertitude est égale à la différence entre les intentions de recrutement et les recrutements effectifs.

augmentation du chômage. Mais cette dernière s'accompagnera souvent d'une amélioration de la qualité des emplois et des conditions de travail, au fur et à mesure que la population passera d'activités mal payées, rurales et informelles à des activités mieux payées et formelles. Au total, ces tendances devraient atténuer les pressions qui freinent actuellement la hausse des salaires.

### L'accélération de la hausse des salaires

L'augmentation des taux de chômage tendanciel consécutive à l'atonie générale de la croissance et de l'investissement a élevé le taux de chômage à partir duquel les salaires tendent à s'accélérer lors d'un redressement du marché du travail. La longue durée de la reprise accélérera la hausse des salaires, même si les taux de chômage restent bien supérieurs à leurs niveaux d'avant la crise. Dans les pays disposant de données adéquates, cet effet est manifeste dans le fait que les personnes inactives depuis douze mois ou plus n'exercent pas une forte pression à la baisse sur les salaires.

Les chômeurs de longue durée peinent à trouver un emploi, et même ceux qui sont prêts à accepter une forte réduction de salaire n'y parviennent pas toujours rapidement. Les entreprises sont réticentes à les embaucher par crainte d'un manque de qualification et de motivation. Les chômeurs de longue durée influencent donc relativement peu la dynamique des salaires. Or, c'est précisément leur nombre et la durée moyenne du chômage qui ont augmenté pendant la crise, si bien que les salaires ne réagissent qu'à l'évolution de la catégorie bien plus réduite des chômeurs de courte durée (Gordon, 2013).

La réorientation de la demande de main-d'œuvre vers les emplois très qualifiés est aussi de nature à influencer les salaires. La recherche de talents se poursuit à l'échelle mondiale : non seulement les personnes dotées des qualifications appropriées bénéficient de multiples possibilités d'emploi, mais elles sont aussi en mesure de capter une plus grande part des gains de productivité qu'elles génèrent. Selon certains observateurs, la demande de talents pourrait dépasser l'offre dès 2015 dans des pays avancés comme l'Allemagne et les États-Unis. Cette demande pourrait accentuer la surenchère pour attirer les salariés les plus talentueux au moyen d'une amélioration des conditions de travail, d'accords de partage des bénéfices et de salaires de base supérieurs (Conference Board, 2014). Il en résultera une accélération de la hausse globale des salaires, mais peut-être seulement au profit de quelques rares privilégiés, et non du salarié moyen.

### Il y a peu de gagnants

Les dynamiques de la part du revenu du travail et des inégalités de revenu divergeront. Les salaires devraient augmenter plus vite que la productivité, au moins à moyen terme, du fait de l'évolution de l'offre mondiale de main-d'œuvre (voir tableau), mais seulement au profit d'un petit groupe de travailleurs qualifiés (pas plus de 20 % de la population active mondiale). Contrairement à la tendance des trente dernières années, les inégalités de revenu entre travailleurs et la part du revenu du travail, c'est-à-dire la répartition du revenu entre travailleurs et détenteurs de capital, évolueront différemment, ce qui compliquera davantage la tâche des pouvoirs publics.

Non seulement la répartition des gains de productivité ne profitera qu'aux personnes ayant les qualifications appropriées,

## Fruits de la croissance

Bien que la productivité ait progressé plus vite que les salaires avant et après la crise financière mondiale, cela devrait changer bientôt.

	2000-07	2008-09	2010-13	2014-16	2017-19
Hausse des salaires	2,3	1,7	2,0	2,2	3,0
Hausse de la productivité	2,5	-0,6	2,6	2,4	2,9

Source : OIT (2015).

Note : Les données reposent sur un échantillon de 107 pays. Les données pour 2014 et au-delà sont des projections.

mais la croissance de l'économie mondiale restera limitée, d'autant que l'offre de main-d'œuvre devrait ralentir à l'échelle mondiale. En fait, l'accélération probable de la hausse des salaires entamera les bénéfices disponibles pour l'investissement futur, dissuadant encore plus les entreprises d'accroître leurs capacités. Cela signifie que la croissance potentielle restera probablement lente à moyen terme, ce qui nuira aux pays émergents et les empêchera de rattraper les pays avancés et de réduire encore la pauvreté. Tout cela laisse entrevoir un paradis pour les travailleurs, avec moins de chômage, de meilleures conditions de travail et des salaires supérieurs. Mais les seuls qui seront probablement admis à ce paradis seront ceux dotés des compétences appropriées — et au prix d'un coup de frein à l'amélioration des niveaux de vie et au recul de la pauvreté dans le monde. ■

*Ekkehard Ernst est responsable du groupe Politiques macro-économiques pour la promotion de l'emploi à l'Organisation internationale du travail.*

### Bibliographie :

- Autor, David H., 2014, "Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth," paper presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Economic Policy Symposium, August 22.
- The Conference Board, 2014, From Not Enough Jobs to Not Enough Workers: What Retiring Baby Boomers and the Coming Labor Shortage Mean for Your Company (New York).
- Ernst, Ekkehard, and Christian Viegelahn, à paraître, "Hiring Uncertainty: A New Labour Market Indicator" (Geneva, International Labour Organization).
- Gordon, Robert J., 2013, "The Phillips Curve Is Alive and Well: Inflation and the NAIRU during the Slow Recovery," NBER Working Paper No. 19390 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Jaumotte, Florence, and Irina Tytell, 2007, "How Has the Globalization of Labor Affected the Labor Income Share in Advanced Countries?" IMF Working Paper 07/298 (Washington: International Monetary Fund).
- Organisation internationale du travail (OIT), 2013, Tendances mondiales de l'emploi 2013 (Genève).
- , 2014, Tendances mondiales de l'emploi 2014 : le risque d'une reprise du chômage (Genève).
- , 2015, Perspectives pour l'emploi et le social dans le monde : tendances 2015 (Genève).
- Picketty, Thomas, 2014, Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle (Cambridge Massachusetts : Harvard University Press).
- Rodrik, Dani, 2013, "The Perils of Premature Deindustrialization," Project Syndicate, October 11.

# De nouveau au travail

**Le chômage mondial a baissé, mais la croissance de l'emploi reste languissante**

Plus de cinq ans après la fin de la Grande Récession, le taux de chômage mondial a retrouvé son niveau d'avant la crise. Il est tombé à 5,6 % en 2014, plus ou moins comme en 2007, l'année qui a précédé la récession. Ces cinq dernières années, le chômage a baissé nettement dans plusieurs grands pays, dont les États-Unis et l'Allemagne.

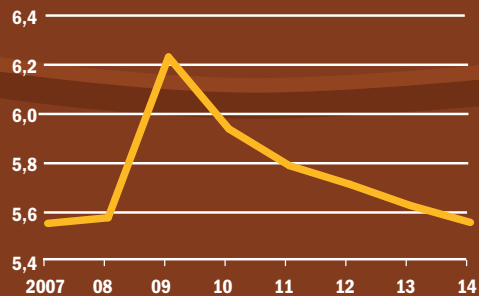
Mais tout n'est pas au mieux. Le chômage reste élevé dans les pays avancés et quelques pays émergents (par exemple 24 % ou plus en Afrique du Sud, en Espagne et en Grèce). Selon un nouveau baromètre de l'emploi (Global Jobs Index), la création d'emplois est anémique (1,5 % par an, contre plus de 2 % avant la crise).

Création d'emplois et croissance économique vont de pair; il est donc nécessaire de rehausser la croissance grâce à des mesures macroéconomiques d'accompagnement et à des réformes structurelles pour accélérer la croissance de l'emploi afin que les chômeurs et les nouveaux arrivants sur le marché du travail trouvent un emploi.

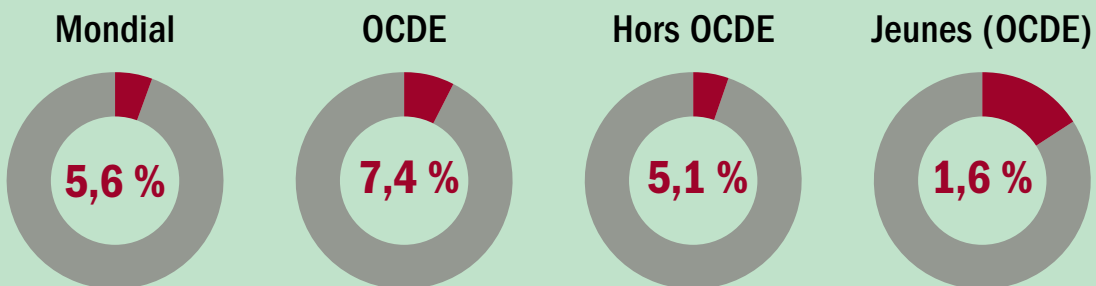


## Le chômage mondial retrouve son niveau de 2007

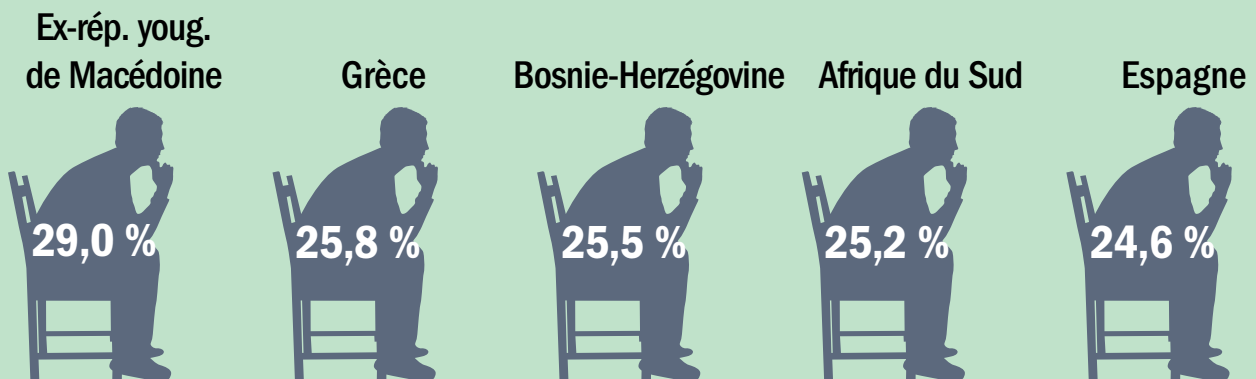
(taux de chômage moyen pour 105 pays, en pourcentage)



## Taux de chômage en 2014



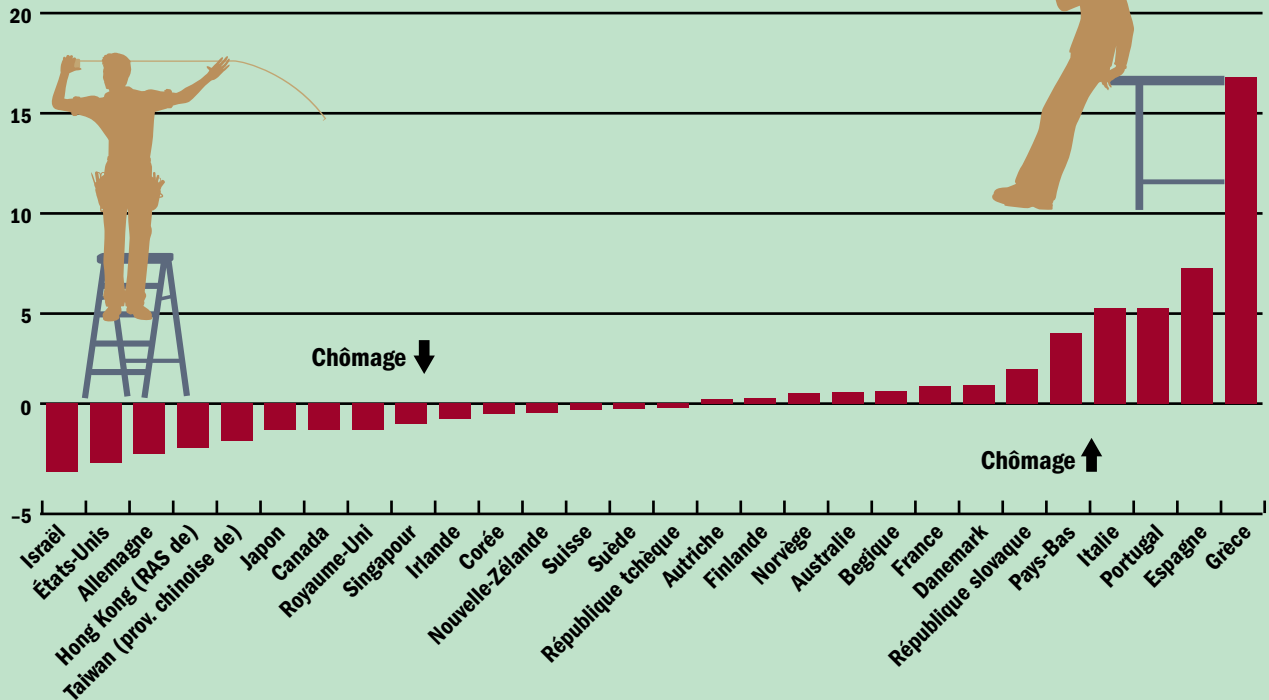
## Taux de chômage les plus élevés en 2014





## Le chômage baisse dans de nombreux pays, mais augmente dans d'autres

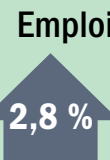
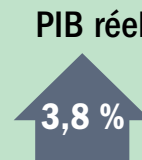
(taux de chômage, variation en pourcentage par rapport à 2009-14)



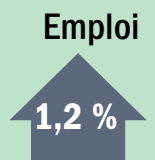
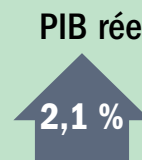
## Création d'emplois et croissance vont de pair

(croissance par rapport à 2011-14)

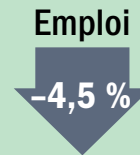
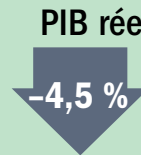
### Singapour



### États-Unis

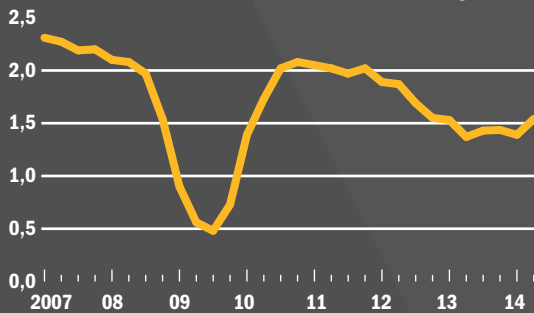


### Grèce



### La croissance de l'emploi reste languissante

(Global Jobs Index, variation annuelle en pourcentage)



Rédigé par Leo Abruzzese, Economist Intelligence Unit (EIU). Le texte et les graphiques s'inspirent de International Jobs Report, publié par le FMI, EIU et le OCP Policy Center en janvier 2015. Le rapport est disponible à l'adresse <http://graphics.eiu.com/upload/eb/IJR-January-2015.pdf>

# Sans emploi en EUROPE



**La solution au chômage dans la zone euro exige de la croissance et un marché du travail plus souple**

*Aucun pays, si riche soit-il, ne peut se permettre de gaspiller ses ressources humaines. La démoralisation due au chômage massif est notre plus grand excès. Moralement, c'est la plus grande menace à notre ordre social.*

— Franklin Delano Roosevelt,  
30 septembre 1934

**Angana Banerji**

**D**IX-HUIT millions de travailleurs étaient au chômage dans la zone euro fin juin 2014, plus que la population des Pays-Bas. Parmi eux, trois millions avaient entre 15 et 24 ans. Mais les chiffres globaux ne reflètent pas entièrement le chômage des jeunes (graphique 1).

En ramenant le nombre de chômeurs à la population active, la situation est morose. Le taux de chômage des jeunes est à un record historique dans certains pays de la zone euro. Ce taux a toujours été plus élevé que celui des adultes à cause du vieillissement démographique rapide dans la région, qui fait que la population active des 15-24 ans est plus petite que celle des adultes (plus de 25 ans). Mais le chômage des jeunes a augmenté plus vite que celui des adultes depuis le début de la crise financière mondiale en 2008, même si la situation change d'un pays à l'autre. Fin juin 2014, plus de 2 jeunes travailleurs sur 10 étaient au chômage, pour 1 sur 10 chez les adultes.

## **Les jeunes, les vieux et les inquiets**

Comme le disait le président américain Harry Truman : «C'est une récession quand votre voisin perd son emploi; c'est une dépression quand vous perdez le vôtre.» Certains ont souligné que le chômage des adultes et celui des jeunes n'ont pas la même ampleur, en se demandant s'il fallait traiter spécifiquement le chômage des jeunes.

Tous les travailleurs contribuent à la croissance potentielle d'une économie en apportant une force de travail essentielle. Toute forme de chômage est donc préoccupante.

Plus les travailleurs sont au chômage longtemps, moins ils sont capables de produire, car leurs compétences perdent de leur pertinence. Cela limite la capacité de l'économie de sortir de la récession par la croissance; les récessions finissent par durer plus long-



temps, car la main-d'œuvre est moins productive. Il est donc très inquiétant que de plus en plus de travailleurs de la zone euro soient au chômage depuis un an ou plus, grossissant les rangs des chômeurs de longue durée. Le chômage de longue durée représentait 53 % de tous les chômeurs et 40 % des jeunes chômeurs en juin 2014.

Si le chômage est un lourd fardeau pour tous les travailleurs, un chômage élevé chez les jeunes mérite une attention spéciale.

La perte précoce d'un emploi peut « marquer à vie » les travailleurs (voir « Une génération marquée à vie » dans *F&D* de mars 2012), réduisant leurs futures chances de trouver un emploi rémunéré à un salaire correct. De nombreux chercheurs ont trouvé des preuves substantielles de ces séquelles. Ces effets peuvent durer plus d'une décennie et toucher des générations de travailleurs.

De plus, il suffit de lire les gros titres pour voir en quoi un chômage des jeunes élevé peut saper la cohésion sociale, compliquant encore l'avancement des réformes difficiles et nécessaires. Plusieurs études empiriques démontrent cette relation. Des études prouvent aussi qu'être au chômage pendant ses années de formation peut saper la confiance envers les institutions socioéconomiques et politiques et faire s'élever le taux de criminalité.

Le plus notable pour les adultes qui ont un emploi est peut-être qu'un chômage élevé chez les plus jeunes peut fragiliser le système de protection sociale. Vu le vieillissement démographique, le taux de dépendance — le nombre de salariés nécessaire pour soutenir chaque retraité — augmente progressivement chaque année. La charge d'un nombre croissant de retraités est répartie sur de moins en moins de jeunes travailleurs. Un chômage des jeunes élevé et persistant aggrave ces inquiétudes.

Certes, on pourrait atténuer la hausse du taux de dépendance par l'immigration pour reconstituer la population active. Mais, en pratique, la solution migratoire à ce problème est limitée (voir « *Un long trajet* » dans ce numéro de *F&D*). La

réalité est aussi bien différente, car la crise a causé une émigration nette depuis les pays vulnérables de la zone euro. De plus, certains faits indiquent que ce sont les jeunes très qualifiés qui s'en vont et choisissent d'étudier ou de travailler à l'étranger.

Il est donc dans l'intérêt de la société tout entière de régler le problème du chômage des jeunes dans la zone euro.

## Solutions communes

La bonne nouvelle est qu'en s'attaquant au chômage des jeunes, on ne néglige pas nécessairement celui des adultes. Le FMI a récemment publié une étude (Banerji *et al.*, 2014) qui analyse les facteurs du chômage dans 22 pays avancés d'Europe. On y conclut que les deux types de chômage ont beaucoup de points communs : ils sont fortement influencés par les mêmes facteurs et peuvent être traités, à des degrés différents, par les mêmes politiques.

Mais certains facteurs sont « plus égaux que les autres » pour citer George Orwell. Dans notre étude, un des facteurs les plus importants du chômage en Europe est la croissance de la production. Les variations de l'activité économique expliquent en moyenne près de 50 % de la hausse du chômage des jeunes depuis la crise et environ 60 % de celle du chômage des adultes. L'importance de la croissance varie selon les pays; l'Espagne est un exemple extrême où les variations de l'activité économique semblent expliquer 90 % de la hausse du taux de chômage des jeunes pendant la crise.

Ces chiffres sont probablement des estimations prudentes. Les marchés du travail ont souvent beaucoup de particularités propres à chaque pays qu'il est difficile de généraliser ou de mesurer de façon cohérente pour tous. Bien des facettes de l'économie influent aussi sur le mode et la vitesse d'action des variations de la politique économique et de la production sur le marché du travail. Par exemple, pendant la crise, les entreprises allemandes ont choisi de retenir leurs salariés vu leur expérience des pénuries de main-d'œuvre. Par conséquent, les travailleurs allemands ont connu une baisse de leur temps de travail moyen au lieu d'être licenciés.

Il est clair que les politiques qui stimulent la croissance économique profitent à tous les salariés dans tous les pays. Toutefois, les effets des variations des résultats économiques sur la baisse du chômage varient significativement entre les pays (graphique 2). Les réponses les plus fortes se verraient dans les pays les plus vulnérables de la zone euro — par exemple Chypre, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Dans les pays comme l'Allemagne, où le chômage est faible, les réponses seraient moins grandes. Malgré ces variations, dans tous les pays, le taux de chômage des jeunes réagit plus fortement que celui des adultes à la croissance de la production — environ trois fois plus en moyenne.

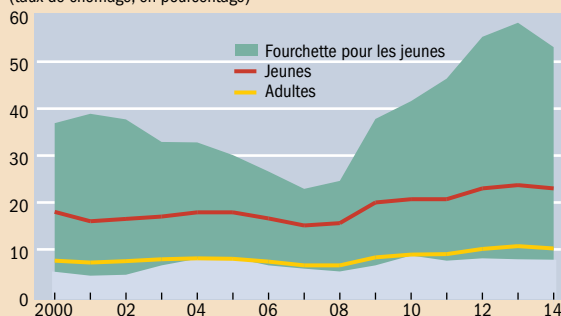
Le fort effet de la croissance sur le chômage des jeunes peut s'expliquer par le fait que les conditions d'emploi des jeunes salariés sont souvent plus fragiles que pour les adultes. La probabilité d'être recruté en contrat temporaire est trois fois plus grande pour les jeunes que pour les adultes dans la zone euro. Ils travaillent également dans des secteurs vulnérables aux récessions. Par exemple, un jeune salarié sur quatre à

Graphique 1

### Un tableau morose

Le chômage des jeunes en Europe est presque le double de celui des adultes; dans certains pays, la moitié des jeunes sont sans emploi.

(taux de chômage, en pourcentage)



Sources : Eurostat; calculs des services du FMI.

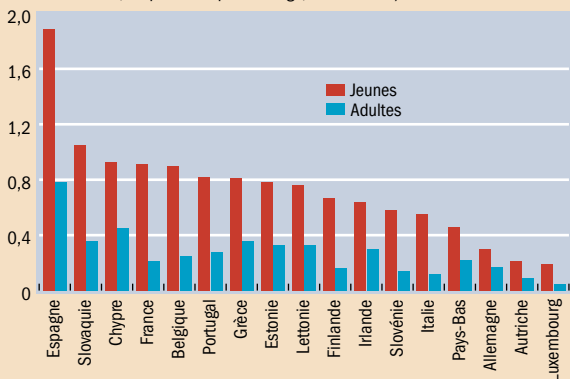
Note : La zone ombrée indique la fourchette des taux de chômage des jeunes dans les pays de la zone euro.

Graphique 2

## Croissance et emploi

L'effet sur le chômage des jeunes d'une baisse de la croissance est, en moyenne, trois fois plus fort que pour les adultes.

(hausse du taux de chômage attribuable à une baisse de 1 point de la croissance, en points de pourcentage, 1983-2012)



Sources : Eurostat; calculs des services du FMI.

Chypre, en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal travaillait dans le secteur de la construction avant la crise du marché du logement. Ces conditions d'emploi font que les jeunes sont les derniers recrutés, mais les premiers licenciés en cas de ralentissement.

### Marchés plus souples

Selon l'étude du FMI, des marchés du travail rigides peuvent favoriser la hausse du chômage des jeunes et des adultes, et certaines de ces caractéristiques — comme la protection de l'emploi dans les contrats de travail — sont particulièrement pertinentes pour les jeunes. Les réformes du marché du travail peuvent donc aider à faire baisser le chômage.

Les taxes sur le travail sont un exemple notable de réforme bénéfique. Un moindre coin fiscal sur les salaires — la différence entre ce que les salariés coûtent à l'employeur et leur revenu net — rend les embauches moins coûteuses, augmente la demande en travailleurs et profite aux chômeurs de tous les âges.

Les jeunes ont une contrainte supplémentaire. Plus que les adultes, ils gagnent probablement le salaire minimum, car ils sont souvent peu qualifiés. Comme les salaires se sont progressivement ajustés à la baisse dans bien des pays de la zone euro pendant la crise, il est important de s'assurer que le salaire minimum ne soit pas trop élevé par rapport au salaire moyen du pays, ce qui risquerait de rendre les jeunes salariés trop coûteux à embaucher par rapport aux adultes.

On peut aussi réduire le chômage des adultes et des jeunes en baissant le coût d'opportunité du travail — par exemple en réduisant des allocations chômage trop généreuses. En effet, de moindres incitations financières à rester au chômage peuvent pousser les travailleurs à chercher et à accepter des offres d'emploi qu'ils auraient pu ne pas envisager.

Une autre réforme qui peut aider à remettre les gens au travail est d'aménager les obligations de protection de l'emploi

dans les contrats de travail. Cela peut réduire significativement le chômage des jeunes et des adultes. Mais l'effet est plus fort pour les jeunes à cause de l'incidence disproportionnée des contrats temporaires pour les 15-24 ans. De grandes disparités de protection entre contrats temporaires et contrats permanents (la «dualité du marché du travail») risquent d'enfermer les jeunes dans une sous-classe permanente et de dissuader les employeurs d'investir dans leur capital humain.

Pour traiter ce problème, on peut allier les contrats temporaires à un développement des compétences piloté par l'industrie. Il serait particulièrement utile pour les jeunes travailleurs d'améliorer les systèmes de formation professionnelle. Dans les pays vulnérables de la zone euro, seul un jeune en contrat temporaire sur quatre est dans un programme de formation professionnelle ou d'apprentissage, contrairement à des pays comme l'Allemagne ou l'Autriche, où ces formations sont presque la norme. Plusieurs pays d'Europe ont utilisé ces systèmes avec succès pour limiter les séquelles du chômage et préparer les travailleurs au marché.

Il peut être utile d'orienter les politiques actives du marché du travail vers les jeunes. Ces programmes interviennent sur le marché pour réduire le chômage, mais, actuellement, la plupart de ces programmes ne cible pas les jeunes. Les programmes devraient être adaptés au contexte institutionnel, économique et social de chaque pays, car il est prouvé qu'il n'y a pas de recette universelle. Le succès de ces programmes n'est pas non plus assuré s'ils ne sont pas bien conçus et appliqués. L'étude du FMI recommande d'insister sur l'éducation et la formation sur poste pour développer les compétences professionnelles.

### Long chemin vers le plein-emploi

Le chômage actuellement élevé dans la zone euro est la conséquence des retombées économiques de la crise financière mondiale et des rigidités du marché du travail antérieures à la crise dans bien des pays. Il serait utile pour tous les travailleurs que les politiques se concentrent sur la faiblesse de l'économie et les dysfonctionnements du marché du travail.

La priorité principale des dirigeants devrait être de relancer la croissance par une combinaison de politique monétaire favorable, d'investissement public accru dans les pays avec l'espace budgétaire nécessaire et de mesures aidant les banques à recommencer à prêter. Sans croissance forte, il sera difficile de réduire sérieusement le chômage. Il est aussi important de faire avancer les réformes critiques qui facilitent les embauches pour les entreprises, garantissent une égalité de traitement à tous les salariés et permettent aux travailleurs de préserver et d'améliorer leurs compétences entre deux emplois. ■

Angana Banerji est économiste principale au Département Europe du FMI.

Cet article s'inspire de la note de discussion n°14/11, récemment publiée, des services du FMI, «Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions», par Angana Banerji, Sergejs Saksonovs, Huidan Lin et Rodolphe Blavy.





# Le POUVOIR et le PEUPLE

Florence Jaumotte et Carolina Osorio Buitron

**L**ES INÉGALITÉS s'accroissent dans de nombreux pays avancés depuis les années 80, essentiellement par suite de la concentration des revenus en haut de la distribution. Les indices d'inégalité ont fortement augmenté, mais l'évolution la plus frappante est la hausse marquée et systématique de la part du total revenant aux 10 % de la population les mieux rémunérés — qui n'est qu'en partie saisie par le coefficient de Gini (graphique 1).

Le coefficient de Gini est un indice *synthétique* qui évalue l'écart moyen des revenus des membres de la population par rapport à la distribution des revenus dans un pays. Il est égal à zéro lorsque le revenu total est partagé également entre tous et il est égal à 100 (ou 1) lorsqu'un individu détient l'intégralité des revenus.

Si les inégalités peuvent, dans une certaine mesure, promouvoir l'efficacité en incitant à travailler et à investir, lorsqu'elles se creusent, la croissance semble se ralentir et être moins durable à moyen terme (Berg et Ostry, 2011;

Berg, Ostry et Zettelmeyer, 2012), même dans les pays avancés (OCDE, 2014). Une plus forte concentration des revenus en haut de la distribution peut, de surcroît, réduire le bien-être de la population si elle permet aux mieux rémunérés de manipuler le système économique et politique en leur faveur (Stiglitz, 2012).

Les inégalités grandissantes observées dans les pays avancés sont généralement imputées au progrès technologique et à la mondialisation, qui ont accru la demande relative de travailleurs qualifiés, et profitent plus aux hauts salaires qu'aux salariés moyens. La technologie et la mondialisation favorisent toutefois la croissance économique, et les responsables de l'action publique ne peuvent ou ne veulent guère s'y opposer. De surcroît, si les pays à revenu élevé ont tous été touchés par ces évolutions, les inégalités s'y sont creusées à des rythmes et à des degrés différents.

Les économistes ont donc récemment porté leur attention sur les effets des transformations institutionnelles, et leurs travaux font souvent

**Le recul du syndicalisme au cours des dernières décennies a favorisé la hausse des hauts salaires**

Vote à la réunion du Congrès annuel des syndicats à Bournemouth (Royaume-Uni).



mention de la contribution importante de la déréglementation financière et de la baisse des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'augmentation des inégalités. Les débats accordent en revanche une moindre place au rôle des institutions du marché du travail — notamment la baisse du taux de syndicalisation et la diminution du salaire minimum par rapport au revenu médian. Ce sont ces aspects de la question que nous considérons dans notre étude à paraître.

Nous examinons les causes de l'augmentation des inégalités en analysant l'évolution de la relation entre les institutions du marché du travail et la répartition des revenus dans les pays avancés depuis le début des années 80. Il est généralement admis que l'évolution des taux de syndicalisation ou du salaire minimum touche les travailleurs ayant des salaires faibles ou moyens, mais n'a probablement pas d'effet direct sur les hauts salaires.

Si nos conclusions cadrent avec les opinions établies concernant les effets du salaire minimum, nous établissons clairement l'existence d'un lien entre la baisse du taux de syndicalisation et l'augmentation de la part des revenus les plus élevés dans les pays avancés durant la période 1980–2010 (graphique 2), ce qui va à l'encontre des idées reçues sur les circuits par lesquels la densité syndicale influence la répartition du revenu. Il s'agit là de l'aspect le plus novateur de notre analyse, qui prépare le terrain à de plus amples recherches sur le lien entre l'érosion du syndicalisme et l'augmentation des inégalités.

### Des changements en haut de la distribution

Les études économiques font ressortir différents circuits par lesquels les syndicats et le salaire minimum peuvent modifier la distribution des revenus dans sa partie inférieure et intermédiaire, notamment la dispersion des salaires, le chômage

et la redistribution. Nous considérons toutefois également la possibilité que l'affaiblissement des syndicats se traduise par un accroissement des parts des revenus élevés et nous formulons certaines hypothèses pour l'expliquer.

Les institutions du marché du travail ont un impact sur l'inégalité des revenus principalement par le biais de :

**La dispersion des salaires :** le syndicalisme et les salaires minimums sont censés réduire les inégalités en contribuant à égaliser la *distribution des salaires*, ce que confirment les études économiques.

**Le chômage :** selon certains économistes, si des syndicats plus puissants et des salaires minimums plus élevés réduisent l'inégalité des salaires, ils peuvent également accroître le chômage en maintenant les rémunérations au-dessus des niveaux d'«équilibre du marché», et ainsi creuser les *inégalités des revenus bruts*. Cette hypothèse n'est toutefois guère corroborée par les données empiriques, du moins dans les pays avancés (voir Betcherman, 2012; Baker *et al.*, 2004; Freeman, 2000; Howell *et al.*, 2007; OCDE, 2006). Seulement 3 des 17 études examinées par l'OCDE indiquent un lien robuste entre la densité syndicale (ou la couverture des négociations) et un chômage global plus élevé.

**La redistribution :** des syndicats puissants peuvent inciter les décideurs à intensifier l'effort de redistribution en encourageant les salariés à voter pour les partis qui appuient celui-ci ou en amenant tous les partis politiques à s'engager dans cette voie. Les syndicats ont largement contribué à promouvoir les droits des travailleurs et les droits sociaux fondamentaux. Leur affaiblissement peut se solder par une moindre redistribution et une plus grande *inégalité des revenus nets* (après impôts et transferts).

**Le pouvoir de négociation des salariés et part des revenus les plus élevés :** la réduction de la densité syndicale peut accroître

Graphique 1

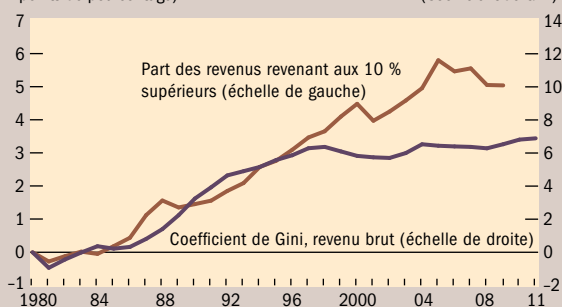
#### Plus d'argent pour les mieux payés

Ceux qui se trouvent en haut de la distribution des revenus dans les pays avancés jouissent d'une part de plus en plus grande du revenu, ce qui renforce les inégalités.

(changement cumulé depuis 1980,

points de pourcentage)

(Coefficient de Gini)



Sources : World Top Income Database; Standardized World Income Inequality Database Version 4.0.

Note : Le coefficient de Gini est égal à zéro lorsque le revenu total est partagé également entre tous et il est égal à 100 lorsqu'un individu détient l'intégralité des revenus. Pays avancés = Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse : moyenne simple.

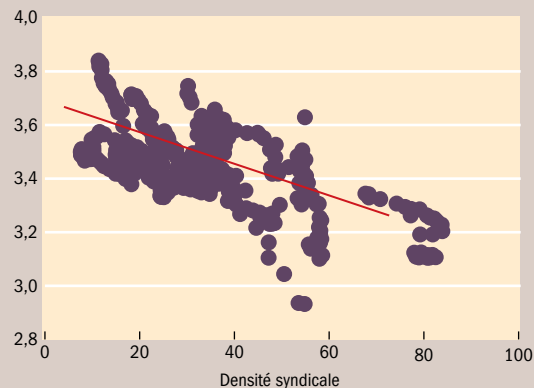
Plusieurs pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) sont exclus du calcul de la part des revenus revenant aux 10 % les plus riches en raison de données manquantes.

Graphique 2

#### En toute justice

Le recul du syndicalisme dans les pays avancés est corrélé à une augmentation de la part des revenus revenant aux 10 % supérieurs.

(log de la part des revenus bruts revenant aux 10 % supérieurs, 1980-2010)



Sources : Organisation de coopération et de développement économiques; Standardized World Income Inequality Database Version 4.0.

Note : Pays avancés = Allemagne, Australie, Canada, Espagne, États-Unis, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse. La densité syndicale est la proportion de salariés adhérents à un syndicat.

les *parts des revenus les plus élevés* en réduisant le pouvoir de négociation des salariés. À l'évidence, *ces parts* dépendent de l'évolution de la partie inférieure de la distribution des revenus. Si, par suite de l'affaiblissement des syndicats, les rémunérations des travailleurs ayant des salaires moyens ou faibles se tassent, la part des revenus constitués par les rémunérations de la haute direction et des actionnaires augmentera nécessairement. Nous comprenons intuitivement que l'affaiblissement des syndicats réduit le pouvoir de négociation des salariés *par rapport aux détenteurs de capital*, ce qui a pour effet d'accroître le revenu du capital — qui est plus concentré en haut de la distribution des revenus que les traitements et salaires. Le recul du syndicalisme peut en outre réduire l'influence des salariés sur les décisions des entreprises qui profitent aux *hauts salaires*, comme le niveau et la structure des rémunérations des membres de la haute direction.

Nous procédons à une analyse économétrique d'un échantillon composé de tous les pays avancés pour lesquels des données étaient disponibles sur la période 1980 à 2010 pour examiner le rôle du syndicalisme et du salaire minimum dans la montée des inégalités. Nous examinons la relation entre différents indicateurs d'inégalité (part des revenus revenant aux 10 % supérieurs, coefficients de Gini pour le revenu brut et pour le revenu net) et les institutions du marché du travail, ainsi qu'un certain nombre de variables de contrôle. Ces dernières comprennent d'autres facteurs déterminants des inégalités recensés par les économistes, comme la technologie, la mondialisation (concurrence de travailleurs étrangers faiblement rémunérés), la libéralisation financière et les taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi que des variables permettant de saisir l'évolution mondiale commune de ces facteurs. Nos résultats confirment l'existence d'une relation étroite entre l'affaiblissement des syndicats et l'augmentation de la part des revenus en haut de la distribution.

Bien qu'il soit difficile d'établir une relation de cause à effet, le recul du syndicalisme semble avoir largement contribué à l'augmentation de la part des revenus les plus élevés. Cela reste le cas même si l'on prend en compte les changements politiques, l'évolution des normes sociales concernant les inégalités, les transformations sectorielles de l'emploi (comme la désindustrialisation et le rôle croissant du secteur financier) et le relèvement des niveaux d'instruction. La relation entre la densité syndicale et le coefficient de Gini pour le revenu brut est aussi négative mais moins étroite, peut-être parce que le coefficient de Gini sous-estime l'augmentation des inégalités en haut de la distribution des revenus.

Nous notons également que le recul du syndicalisme est associé à une moindre redistribution des revenus et que les réductions des salaires minimums accroissent considérablement les inégalités.

En moyenne, le recul du syndicalisme explique pour moitié environ l'augmentation de 5 points de pourcentage de la part des revenus revenant aux 10 % les plus riches. Il explique aussi à peu près la moitié de la hausse du coefficient de Gini pour le revenu net.

## Futurs travaux

Notre étude examine le syndicalisme comme mesure du pouvoir de négociation des salariés. Il importera de considérer, au-delà

de ce simple indicateur, les aspects du syndicalisme (comme les négociations collectives, l'arbitrage) qui produisent les meilleurs résultats et déterminer si certains peuvent nuire à la productivité et à la croissance économique.

Il reste à déterminer si l'accroissement des inégalités dû à l'affaiblissement des syndicats est bon ou mauvais pour la société. Si l'augmentation de la part des revenus revenant aux plus hauts salaires peut tenir à une augmentation relative de leur productivité (inégalité positive), il se peut aussi que leurs rémunérations soient plus élevées que ne le justifie leur contribution à la production économique, et résultent de l'extraction d'une rente (inégalité défavorable). Les inégalités peuvent également nuire à la société en permettant aux mieux rémunérés de manipuler le système économique et politique.

Les autorités nationales auraient dans ce cas des motifs d'agir. Elles pourraient, par exemple, procéder à des réformes de la gouvernance des entreprises permettant à toutes les parties prenantes — salariés, administrateurs et actionnaires — de participer aux décisions concernant la rémunération des membres de la haute direction; améliorer la conception de contrats de rémunération basée sur la performance, en particulier dans un secteur financier enclin à prendre des risques; et réaffirmer les normes d'emploi qui permettent aux salariés le souhaitant de participer à des négociations collectives. ■

*Florence Jaumotte est économiste principale et Carolina Osorio Buitron est économiste, toutes deux au Département des études du FMI.*

---

*Cet article est basé sur l'étude des auteurs qui sera prochainement publiée par le FMI.*

## Bibliographie :

- Baker, Dean, Andrew Glyn, David R. Howell, and John Schmitt, 2004, "Labor Market Institutions and Unemployment: Assessment of the Cross-Country Evidence," in *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, edited by David R. Howell, p. 72–118.
- Berg, Andrew, and Jonathan Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?" *IMF Staff Discussion Note 11/08* (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Jonathan Ostry, and Jeromin Zettelmeyer, 2012, "What Makes Growth Sustained?" *Journal of Development Economics*, Vol. 98, No. 2, p. 149–66.
- Betcherman, Gordon, 2012, "Labor Market Institutions: A Review of the Literature," *World Bank Policy Research Paper No. 6276* (Washington).
- Freeman, Richard B., 2000, "Single Peaked Vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes," *NBER Working Paper No. 7556* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Howell, David R., Dean Baker, Andrew Glyn, and John Schmitt, 2007, "Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence," *Capitalism and Society*, Vol. 2, No. 1.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006, *Employment Outlook* (Paris).
- , 2014, "Focus on Inequality and Growth," December 9.
- Stiglitz, Joseph, 2012, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York: W.W. Norton).

# La première priorité

## L'heure est venue pour une reprise tirée par les salaires et l'investissement public

Sharan Burrow



Sharan Burrow est Secrétaire-générale de la Confédération syndicale internationale.

**S**IX ANS après le déclenchement de la pire des crises financières et récessions qu'ait connue le monde depuis la Grande Dépression, le déficit mondial d'emplois reste la preuve cinglante de l'échec des politiques économiques appliquées pour la combattre.

Selon les *Perspectives pour l'emploi et le social dans le monde* de l'Organisation internationale du travail (OIT), le taux de chômage mondial était de 5,9 % en 2014, soit plus de 200 millions de sans-emploi, bien plus que le taux d'avant la crise de 5,5 % en 2007.

Ces chiffres n'incluent pas les centaines de millions de travailleurs sous-employés ou dans l'économie informelle, ou qui ne gagnent pas assez pour s'affranchir de la pauvreté. L'OIT note que 760 millions de travailleurs, soit 28 % de la population employée dans les pays en développement, sont dans la catégorie des «travailleurs pauvres» — qui gagnent moins de 2 dollars par jour.

Le chiffre du chômage de l'OIT ne comprend pas non plus ceux qui ont mis fin à des recherches d'emploi infructueuses (qu'on appelle travailleurs découragés). C'est pourquoi le taux d'activité était encore plus faible en 2014 qu'au plus fort de la récession en 2009. Comme ce taux est plus bas, l'OIT prévoit que le ratio mondial emploi/population était de 59,7 % en 2014, le même qu'en 2009 et bien moins que les 60,7 % d'avant la crise en 2007.

### Politiques insuffisantes

Les deux premières années après le début de la crise, la communauté internationale, via le Groupe des Vingt pays avancés et émergents (G-20) et les organisations internationales, a mené un effort concerté pour sauver le secteur financier de la chute, arrêter la spirale baissière de l'activité économique mondiale et aider la main-d'œuvre mondiale à retrouver un travail. Mais une fois les deux premiers

butts atteints — un secteur financier plus fort que jamais et des bénéfiques revenus à leur niveau d'avant la crise —, le troisième but a été abandonné.

Le sauvetage du secteur financier et la relance visant à enrayer la récession ont fait place en 2010 à des efforts prématurés et souvent voués à l'échec pour réduire les déficits budgétaires, surtout en supprimant des programmes sociaux et autres dépenses publiques et en augmentant les impôts régressifs.

Ces politiques ont non seulement aggravé la situation des plus dépendants de l'aide de l'État, mais aussi interrompu la reprise fragile dans de nombreux pays, surtout dans la zone euro, qui était retombée dans la récession en 2012. Ces politiques d'austérité, visant soi-disant à réduire l'endettement public, ont aussi été un échec cuisant, à en juger par l'augmentation des ratios dette/PIB provoquée par la vague de récessions.

### Salaires en retard

La compression de la demande globale due au chômage élevé et persistant et à une progression des salaires inférieure à celle de la productivité constitue un aspect caractéristique de l'après-crise. Un rapport préparé conjointement en septembre 2014 par l'OIT, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale (OIT, OCDE, Banque mondiale; 2014) note ce phénomène et en quoi il a empêché une reprise solide et exacerbé les inégalités :

«La croissance des salaires a pris un net retard sur la croissance de la productivité du travail dans la plupart des pays du G-20. La baisse de la part des revenus du travail observée dans la plupart des pays du G-20 ces dernières décennies s'est poursuivie dans certains tandis que la part du travail a stagné dans d'autres. Les inégalités de salaires et de revenus ont continué à s'aggraver dans bien des pays du G-20... La



relance de la croissance économique ... dépend de la reprise de la demande, ce qui exige plus de créations d'emplois et de croissance des salaires.»

Selon un sondage mondial de la Confédération syndicale internationale (CSI) sur la population de 14 pays, seule la moitié des sondés pense que la génération à venir trouvera un travail décent. 82 % disent que leur revenu a diminué ou stagne par rapport au coût de la vie et la moitié des familles de travailleurs disent qu'elles ne peuvent pas suivre l'augmentation du coût de la vie. 78 % pensent que le système économique favorise les riches et n'est pas équitable pour la plupart des gens.

### Stratégie de reprise mondiale

Le mouvement syndical mondial a cherché à répondre à la stagnation économique à long terme ainsi qu'au chômage et au sous-emploi élevés dus au manque de demande. Il a proposé une stratégie de reprise mondiale fondée sur le rétablissement des salaires et de l'investissement dans les infrastructures sociales et physiques publiques.

Selon une modélisation de la CSI, des mesures coordonnées de hausses des salaires et de relance de l'investissement public pourraient rehausser la croissance de 5,8 % dans les pays du G-20 ces cinq prochaines années (CSI, 2014). Une stratégie de reprise par les salaires et l'investissement aiderait aussi à atteindre les objectifs de viabilité sociale, environnementale et budgétaire et de baisse des inégalités.

S'il est bienvenu que le FMI et d'autres institutions internationales prêtent plus attention à la question des inégalités, la plupart doivent encore élaborer des approches cohérentes qui englobent et traitent toutes les causes des inégalités croissantes, notamment les évolutions des institutions et des politiques du marché du travail.

À l'instar des politiques comme l'austérité qui pèsent sur la demande globale, celles qui limitent la sécurité de l'emploi et affaiblissent les normes minimales peuvent réduire les revenus du travail et fausser la répartition globale des revenus.

L'OIT note dans son *Rapport mondial sur les salaires 2014/15* que «les inégalités commencent sur le marché du travail». Dans les pays où elles ont le plus augmenté, le phénomène peut souvent être attribué à une perte de revenus due à un chômage plus élevé combiné à de plus grandes inégalités salariales. Selon le rapport, pourtant, dans les pays émergents où — contrairement aux tendances mondiales — les inégalités ont reculé, «une distribution plus équitable des salaires et de l'emploi salarié a constitué un facteur prédominant».

Cela souligne l'importance de politiques comme le salaire minimum vital, les protections contre les licenciements abusifs et de solides institutions de négociation collective. Certaines institutions internationales ont proposé d'affaiblir les réglementations et les institutions du marché du travail selon l'hypothèse infondée qu'il y a une relation négative forte et systématique entre la réglementation et l'emploi.

La Banque mondiale, qui a dédié son rapport phare, le *Rapport sur le développement dans le monde 2013*, à l'emploi, a étudié en profondeur les publications économiques récentes sur les effets des législations sur la protection de l'emploi et des

salaires minimums. Selon le rapport, «la plupart des estimations des effets [des réglementations sur le travail] sur l'emploi est insignifiante ou modeste». On y conclut aussi qu'il «est clair que les syndicats et la négociation collective ont un effet égalisateur sur les différentiels de revenus».

Les mesures visant à déréglementer les marchés du travail et affaiblir la négociation collective ont eu une part importante dans certains programmes d'ajustement soutenus par le FMI, surtout récemment en Europe du Sud et de l'Est après la crise mondiale. Certains pays accusent une baisse sensible des salaires réels et un repli frappant du processus de la négociation collective.

L'effet immédiat est un dévissage de la demande intérieure, aggravant l'effet récessif des politiques d'austérité et alimentant

## On ne peut accepter encore six ans de stagnation de l'emploi mondial.

un chômage à 25 % ou plus dans certains pays. Des signes montrent que les inégalités se sont creusées dans ces pays et vont empirer. Le syndicalisme est le plus ardent défenseur d'une protection sociale complète et d'une fiscalité progressive — si on l'affaiblit, cela aura des conséquences non seulement sur les salaires, mais aussi sur d'éventuelles politiques redistributives ambitieuses.

Il est temps de remettre l'action internationale sur les rails, en faisant de la création d'emplois la première priorité. On ne peut accepter encore six ans de stagnation de l'emploi mondial, accompagnée d'une véritable dépression dans certains pays.

Selon le sondage mondial de la CSI, les gens du monde entier veulent que leur gouvernement soit plus militant. Ils veulent que leur gouvernement maîtrise le pouvoir des entreprises (62 %) et s'attaque au changement climatique (73 %).

Le mouvement mondial des travailleurs a une vision claire de la tâche à accomplir : augmenter les salaires et la protection sociale, maîtriser le pouvoir des entreprises et éliminer l'esclavage salarié, assurer la justice climatique et une bonne gouvernance économique. Et adosser tout cela à l'emploi, l'emploi et l'emploi. ■

### Bibliographie :

Confédération syndicale internationale (CSI), 2014, "The Case for a Coordinated Policy Mix of Wage-Led Recovery and Public Investment in the G20," economic modeling results prepared for the L20 elected representatives of trade unions from G20 countries.

Organisation internationale du travail (OIT), 2014, Rapport mondial sur les salaires 2014/15 : salaires et inégalités de revenus (Genève).

Organisation internationale du travail, Organisation de coopération et de développement économiques et Banque mondiale (OIT, OCDE, Banque mondiale), 2014, "G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses," Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting, Melbourne, September 11.

# ÉCHOS des JEUNES

En 2012, *F&D* s'était entretenu avec six jeunes personnes originaires de différents pays du monde, qui entraient dans la vie active, alors que la conjoncture économique était peu favorable.

Nous avons retrouvé quatre de ces jeunes gens — en Bosnie, en Égypte, au Japon et aux États-Unis. Nous n'avons pas pu joindre Adilmer Garcia au Pérou, car il avait quitté ses montagnes au Nord du pays pour un bidonville dans les faubourgs de Lima, où il cherchait du travail et essayait de poursuivre ses études. Il avait perdu sa place dans une entreprise de découpe de vitrages et, en 2012, il cherchait un emploi qui lui laisse la matinée ou l'après-midi libre pour étudier. Nous n'avons pas non plus réussi à retrouver la trace de Chioma Nwasonye, originaire du Sud du Nigéria, qui était en recherche d'emploi depuis qu'elle avait décroché son diplôme universitaire et avait décidé de continuer des études supérieures dans l'intervalle.

Voici ce que sont devenus les quatre jeunes avec qui nous avons pu nous entretenir, trois ans plus tard.

## Décrocher un emploi de rêve en Bosnie

**I**RMA BORACIC-SUMAN avait achevé ses études de droit à l'université de Sarajevo en 2009. Il lui a fallu quatre ans et 385 lettres de candidature pour dénicher en mars 2013 le job de ses rêves.

Si Irma Boracic-Suman, maintenant âgée de 28 ans, est satisfaite de son emploi au tribunal municipal de Sarajevo, elle nous confie qu'elle connaît beaucoup d'autres jeunes qui sont sans emploi. La Bosnie-Herzégovine a le plus haut taux de chômage en Europe : 45 %. D'après l'agence bosniaque du travail et de l'emploi, ce pourcentage tombe à 27,5 % si l'on compte l'économie informelle.

«Quand ma collègue m'a téléphoné pour me dire que j'étais engagée comme auxiliaire administrative au tribunal municipal, j'ai cru que c'était une plaisanterie»,

dit-elle. Un an avant de décrocher ce poste, elle avait passé avec succès le concours d'entrée, sans la moindre perspective d'emploi ferme.

«Je passais mon temps à envoyer des candidatures et, quand on a fait tout ce qu'il faut pour débiter une carrière — les études de droit, le diplôme, le concours d'entrée, l'expérience requise —, on commence à désespérer et à sombrer dans la déprime», se souvient-elle.

Elle répondait à des offres d'emploi trouvées sur Internet, sur les sites de telle ou telle société et envoyait 90 % de ses candidatures par courrier. Dans la plupart des cas, elle ne recevait pas de réponse.

Elle considère que, s'il lui a fallu si longtemps pour trouver du travail, c'est parce que sa famille n'a pas d'influence, ni de relations politiques. Elle est fière d'avoir été choisie pour ses qualifications et compétences. «J'ai repris confiance dans le système judiciaire au cours de mon entretien d'embauche, car les questions posées portaient sur mes connaissances théoriques et pratiques





et mon avis sur certains points de droit», explique-t-elle. «Je suis contente qu'ils aient tenu compte de mes ambitions et des efforts que j'avais faits pour acquérir le bagage nécessaire.»

Elle travaille dans un service chargé de l'application des jugements relatifs au recouvrement des factures impayées par les compagnies municipales de Sarajevo. Contraintes budgétaires obligent, elle est la seule fonctionnaire titulaire de son service. «Je travaille très dur, mais je ne m'en plains pas. Je suis contente de pouvoir faire ce qui me plaît et je suis pleinement satisfaite.»

Elle pense que les années passées à attendre de trouver du travail lui ont enseigné la patience et la compassion, ce qui lui est utile lorsqu'elle a affaire à des gens qui ne peuvent pas payer leurs factures. «J'arrive à démêler un dossier parce que j'ai conscience de ce que l'injustice

**«Je discute avec des gens qui ont d'autres formations professionnelles, des infirmières ou des informaticiens par exemple, et c'est désespérant pour eux de ne pas trouver de boulot dans leur domaine de compétence.»**

et la pauvreté signifient dans notre société, et cela me permet peut-être de présenter les choses de façon plus claire», explique-t-elle.

L'an prochain, Irma Boracic-Suman pourra demander à être promue juge. Elle espère que ses qualités et son travail assidu seront pris en compte par le comité de sélection, mais dit qu'elle ne sera pas déçue si sa candidature n'est pas acceptée du premier coup.

M<sup>me</sup> Boracic-Suman s'est mariée en décembre 2014, et le couple vit dans un appartement qu'elle a acheté récemment. L'emprunt sur vingt ans qu'elle a contracté rogne près de la moitié de son salaire mensuel de 1.200 marks bosniaques (754 dollars). Mais elle est optimiste. «Nous avons notre appartement à nous, des emplois stables et des salaires de fonctionnaires», dit-elle. Elle compte sur une augmentation une fois qu'elle sera promue juge.

Bien qu'Irma Boracic-Suman se sente heureuse en Bosnie-Herzégovine, elle comprend pourquoi certains jeunes veulent émigrer. «Je discute avec des gens qui ont d'autres formations professionnelles, des infirmières ou des informaticiens par exemple, et c'est désespérant pour eux de ne pas trouver de boulot dans leur domaine de compétence. Même s'ils ont une importance vitale pour le bon fonctionnement et le développement du pays, l'État ne se préoccupe pas de leur offrir des possibilités d'emploi», dit-elle.

À son avis, la réglementation du travail est la principale raison de l'exode massif des jeunes. Si les régimes de pension étaient mieux organisés, les travailleurs âgés pourraient prendre leur retraite, ce qui offrirait des débouchés aux jeunes.

«Il faut de la ténacité pour réussir, au moins dans ce pays. Les gens ici sont condamnés à obtenir eux-mêmes ce qu'ils veulent, à se débrouiller avec leurs qualités propres et à leur façon. Dans mon cas, mes efforts ont été pris en compte, et je ne peux que recommander à tout un chacun de défendre ses droits avec détermination.» ■

Reportage : Daria Sito-Sucic; photo : Dado Ruvic

## Nomination aux Oscars en Égypte

**A**HMED HASSAN n'aurait jamais imaginé que les clips vidéo qu'il s'était donné tant de mal pour filmer pendant les 18 jours de la révolution de janvier 2011 en Égypte allaient bouleverser le cours de son existence. Hassan avait rencontré un cinéaste égypto-américain, Jehane Noujaim, et l'un et l'autre se sont équipés de caméras vidéo pour suivre le déroulement des événements heure après heure.

Ils en ont fait un documentaire long métrage, «The Square» (La Place), avec Noujaim à la réalisation et Hassan comme directeur de la photographie et personnage principal. Le documentaire chronique la révolution — depuis la chute d'Hosni Mubarak jusqu'à son remplacement par le Président élu Mohamed Morsi en 2013. «The Square» a été retenu pour la course aux Oscars en 2014.

Le film n'a pas été primé aux Oscars, mais, grâce à sa diffusion internationale (Netflix a commencé à le proposer sur Internet dès janvier 2014), le jeune homme de la classe moyenne s'est retrouvé catapulté au rang de star, alors même que les autorités tentaient d'empêcher la circulation du documentaire en Égypte.

«Les autorités ont censuré le film et interdit sa projection en salle, mais il a circulé sur YouTube, et des CD de contrefaçon se sont vendus dans les rues», explique Hassan. «Il est vrai que nous n'avons pas touché de droits, mais notre film a été visionné dans tous les foyers, et des cafés populaires ont organisé des séances spéciales pour le passer — et j'y étais invité. Je ne peux pas vous dire à quel point j'étais heureux.»

En août 2014, Hassan a été le premier Égyptien à être couronné par l'Académie internationale des arts et sciences de la télévision aux États-Unis (Emmy award) pour son rôle dans «The Square».

Mais Hassan est réticent à jouer un rôle de star et de leader. «Après la révolution, des jeunes ont tenté de m'encourager à parler en leur nom aux médias, mais j'ai refusé, parce que je ne me vois pas dans le rôle de meneur d'hommes. À part mes activités dans les médias privés et publics en Égypte, j'ai préféré rester dans l'ombre. Quiconque montre son visage dans les médias se retrouve à leur merci, et j'ai préféré me concentrer sur mon métier. J'ai acheté de l'équipement pour tourner et éditer mes films, et j'ai commencé à développer mes compétences professionnelles.»



Hassan dit ne pas se projeter loin dans l'avenir. «J'aime vivre au jour le jour», explique-t-il. Il est actuellement réalisateur et photographe indépendant et travaille au tournage et à l'édition d'un autre documentaire sur ce qui s'est produit pendant la révolution. Il termine aussi un film sur les prisonniers politiques. L'actrice principale de ce film est l'activiste Sanaa Abdel Fattah, une de ses proches amies, qui a été condamnée pour avoir protesté à trois ans de prison vers la fin de 2014.

Hassan n'a pas perdu tout espoir dans la possibilité d'une évolution démocratique en Égypte, mais il déplore la lenteur des progrès et le fait que le pays retombe sans cesse dans les mêmes erreurs.

Et il veut rester en Égypte, tout en espérant vivre quelque temps à l'étranger. «Je ne songe jamais à émigrer. À l'heure actuelle, je cherche un poste d'enseignant pour un an ou deux en Angleterre ou aux États-Unis, et j'espère que ma chance durera. Je pense que cela fera une grande différence pour mon parcours professionnel.»

Hassan est convaincu que les nouvelles technologies et les médias sociaux ont joué un rôle crucial dans sa vie professionnelle. «La rapidité m'a été très utile. Je couvrais des événements et des heurts et je publiais immédiatement mes vidéos sur YouTube, où elles étaient visionnées par des dizaines de milliers de personnes, et c'est ce qui a fait succès et ma réputation.»

Sa réussite artistique a aussi été fructueuse sur le plan financier : «Mon revenu mensuel a beaucoup augmenté, et je possède maintenant ma propre maison dans le centre-ville [du Caire].» Il a offert son ancien domicile à sa mère et à ses sœurs, qu'il soutient financièrement.

Cela dit, il n'est pas prêt pour le mariage. «Certes, ma situation financière s'est améliorée ... mais je n'ai pas les moyens de me marier à l'heure actuelle; je vais sans doute attendre encore un an ou deux.» ■

*Reportage et photo : Hisham Allam*

## Au Japon, un pas en avant, deux pas en arrière

**L**ES DERNIÈRES années ont été éprouvantes pour Takumi Sato, qui a trouvé du travail, a essayé de vivre avec une maladie mentale, a perdu son emploi et se considère maintenant comme une victime de la politique économique gouvernementale.

Et bien que ses parents, inquiets, ont réussi à le convaincre de passer plus de temps chez eux (ils habitent à l'est de Tokyo), il reste farouchement encore seul et refuse d'abandonner son appartement à Kawagoe (dans la banlieue Nord de la capitale).

Sato, qui a 26 ans, est décidé à s'en sortir avec l'allocation mensuelle d'environ 1.000 dollars que lui verse l'État. «Je dois faire attention, mais j'en ai pris l'habitude et j'essaie de mettre un peu de côté chaque mois», dit-il.

Il fut un temps où tout allait bien pour lui. Il avait décroché un contrat de six mois avec une entreprise qui produit des dessins animés et des vidéos pour la télévision; ce contrat n'a pas été renouvelé, mais il en a rapidement trouvé un autre de même durée, cette fois avec une entreprise qui prépare des plateaux-repas (bento) vendus en supermarchés ou supérettes. Mais, ensuite, on a découvert qu'il était atteint du syndrome d'Asperger (désordre apparenté à l'autisme) et de troubles d'hyperactivité avec déficit de l'attention — et son médecin lui a conseillé de quitter son emploi, car sa santé mentale s'était dégradée.

Après s'être remis, Sato s'est inscrit à «Hello Work», l'agence nationale pour l'emploi et a été ravi de trouver presque immédiatement un nouveau poste dans une société qui crée des jeux pour téléphones portables ou en ligne. «C'était comme si un rêve devenait réalité, car c'était exactement le type d'emploi que je recherchais», explique ce jeune diplômé, qui avait étudié à l'université la conception et la production de jeux vidéo.

Une fois de plus, il avait un contrat de six mois, renouvelable, comme des millions d'autres travailleurs, alors que jadis, quand on trouvait un emploi, c'était pour la vie. Mais, après le déclin économique qui s'est amorcé au début des années 90, ce modèle a peu à peu disparu.

«Ils m'ont dit que je serais titularisé au bout de six mois», affirme Sato. «Cela voulait dire que je ne bénéficiais pas des



mêmes avantages que mes collègues permanents, et six mois, ça paraissait vraiment long.»

Le stress a commencé à se faire sentir; il n'arrivait pas à dormir et arrivait en retard au travail. Il s'est fait rappeler à l'ordre plusieurs fois, mais cela n'a fait qu'aggraver les choses, raconte-t-il. Son médecin a diagnostiqué des troubles du sommeil, et la compagnie a continué à le rémunérer jusqu'à la fin de son contrat, mais ne l'a pas renouvelé.

Il est maintenant au chômage et sous traitement pour ses ennuis de santé mentale. «Je souhaite vraiment travailler», dit-il. «Je voudrais trouver un endroit où on m'accepte pour ce que je suis, où les gens comprennent ma situation. C'est pourquoi je suis suivi par des gens qui m'aident à comprendre comment je peux être un membre productif de la population active.» Cela passe avant tout le reste, que ce soit se faire des amis ou fonder une famille. «Je ne peux pas travailler, alors comment trouver l'âme sœur et faire vivre une famille?»

Sato semble se résigner à son sort. Mais, quand il est question de la situation politique au Japon, il réagit et même s'emporte. «L'Abenomics n'a absolument rien donné pour des millions de personnes comme moi», dit-il à propos des efforts du Premier Ministre,



Shinzo Abe, pour remettre l'économie d'aplomb à coup de relance budgétaire, d'assouplissement monétaire et de réformes structurelles.

Sato estime que la politique gouvernementale a creusé le fossé qui sépare au sein de la société japonaise les nantis des plus démunis. «Il aide ceux qui ont déjà les poches pleines, notamment les grandes entreprises et les personnes âgées. Mais les gens comme moi — les jeunes, les employés à temps partiel, les chômeurs, les malades — n'ont plus de représentation ni de droits», déclare-t-il.

En novembre 2014, Abe a convoqué des élections anticipées pour le mois suivant.

Sato dit qu'il a voté pour le parti communiste japonais. Le parti d'Abe a remporté les élections haut la main. ■

Reportage : Julian Ryall; photo : Alfie Goodrich

## Quadrature du cercle aux États-Unis

ALEXA CLAY se sentait perdue et déboussolée. Le choc culturel y était pour quelque chose : cette activiste sociale venait tout juste de rentrer à Berlin, où elle habite maintenant, après un bref voyage à Washington. Elle avait été frappée à nouveau par le rythme frénétique et la volonté obsessionnelle de la carrière qui caractérisent la vie dans la capitale des États-Unis.

Mais sa confusion a aussi des causes plus existentielles. Elle passe une bonne partie de son temps à réfléchir aux grandes questions actuelles : Où mène le capitalisme? À quel sort la dernière superpuissance est-elle vouée? Comment faire bouger les choses au sein d'entreprises gigantesques et monolithiques?

Quand *F&D* avait recueilli son opinion il y a deux ou trois ans, elle travaillait pour une organisation non gouvernementale et était très engagée dans le mouvement «Occupy» (Occupons [Wall Street] en français), qui a pris la forme d'une série de manifestations, à la suite de la crise financière de 2008-09. Ce mouvement était né d'un sentiment de dégoût face à ce qui était considéré comme la cupidité de Wall Street et semblait devoir persister. En fait, il s'est essouffé et a en définitive quasiment disparu de la conscience collective.

Deux ans plus tard, Clay reconnaît qu'elle met moins d'espoir dans la possibilité d'une évolution de la société. «Les choses sont

bien plus compliquées et complexes [que je ne le pensais]. Je dirais que je continue à travailler dur pour les mêmes causes, mais je dois reconnaître que les choses avancent moins rapidement que je l'aurais souhaité.»

Après l'épisode Occupy, Clay s'est transformée, selon ses propres termes, en une sorte de «pirate culturel», et elle revendique son statut d'outsider. Sur son site Internet, elle se décrit comme «asociale en chef», dont le but est de «réordonner l'esprit du capitalisme, un asocial après l'autre».

Se proclamer asociale, soit, mais pourquoi «pirate culturel»? «Mes parents sont tous les deux anthropologues, c'est pourquoi la culture a toujours eu beaucoup d'importance pour moi. La culture n'est pas statique et il y a moyen de la façonner.» Elle explique qu'elle travaille avec des gens pour leur donner les moyens de changer la culture. Et le piratage, «ça consiste à apprendre à connaître les systèmes pour les transformer. Les pirates savent vraiment comment décortiquer les systèmes, ils en connaissent les moindres détails. C'est exaltant. On a le sentiment d'œuvrer pour une noble cause.»

Dans le cadre de son plan de piratage culturel, Clay a participé à la création de la «Ligue des Intrapreneurs», qui aide bénévolement les employés de grandes organisations (les «guerriers cloisonnés» comme elle les appelle) qui veulent transformer leur entreprise de l'intérieur.

Elle nous donne l'exemple d'un employé de l'industrie automobile de troisième génération connu sous le nom de Dave. Il ambitionne d'amener l'entreprise pour laquelle il travaille à repenser les transports urbains, ce qui va bien au-delà de son objectif primaire — la fabrication de voitures.

«Avec quelqu'un comme Dave, nous commençons par un entretien d'une heure pour découvrir son identité en tant qu'intrapreneur social : il est membre d'Amnesty International; il est catholique. Il introduit tous ces autres éléments dans son travail. Il y a beaucoup de gens qui n'ont pas le courage d'être aussi authentiques sur leur lieu de travail.»

«Après l'entretien, nous avons assemblé un premier groupe de vingt personnes qui nous semblaient répondre à ce signalement. Nous les avons mis en rapport. Puis nous avons organisé une compétition mondiale pour intégrer d'autres personnes au réseau.»

Le travail de Clay l'oblige à parler beaucoup, mais la conversation, le réseautage, la discussion et l'échange des idées sont pour elle une fin en soi. Sur son site de pirate culturel, elle explique : «La conversation est pour moi un outil afin de comprendre l'état du monde. Je m'en sers pour trouver une connexion. Je m'en sers pour m'amuser.»

Mais une femme ne peut pas vivre seulement de conversation et, depuis deux ans, elle a financé son existence nomade en donnant des conférences, en assurant des services de conseil et en écrivant.

Son goût pour l'excentricité sociale l'a amené à coécrire un livre qui doit paraître dans quelques mois, *The Misfit Economy* (L'économie décalée), qui présente des novateurs à l'œuvre dans l'économie souterraine ou informelle, d'où le titre.

La galerie de portraits de Clay inclut des personnages peu ragoutants — pirates somaliens ou trafiquants de drogues —, mais aussi Lady Gaga, qui relève le défi de la quadrature du cercle en exploitant son «image décalée». Ce qualificatif convient peut-être aussi bien à Clay qu'à Lady Gaga. ■

Reportage : Hyun-Sung Khang; photo : Michael Spiloto





# NORVÈGE

## Conception, démocratie et audace

*De nombreuses raisons peuvent motiver la création d'un nouveau billet ou l'introduction de nouvelles pièces. Il peut s'agir de lutter contre la contrefaçon ou de remédier aux effets de l'inflation —, mais à n'en pas douter, c'est aussi l'occasion pour un pays de présenter un nouveau visage à ses citoyens et au monde. Le drapeau et l'hymne d'une nation ne changent pas; ses billets de banque, en revanche, peuvent donner une idée de l'inévitable évolution en cours. Dans cette nouvelle rubrique, F&D se penche sur la généalogie des monnaies dans le monde.*

Christopher Coakley

**L**ES NOUVEAUX billets de banque norvégiens n'entreront pas en circulation avant 2017, mais se sont déjà vu qualifier de «plus beaux billets du monde». Que nous disent leur graphisme audacieux et leur processus de sélection de cette nation nordique?

La Norvège chapeaute la planète à bien des égards. Sur le plan géographique, ses terres s'enfoncent profondément dans le cercle Arctique, et ce pays de 5 millions d'habitants se situe en outre aux sommets des classements économiques et sociétaux de l'ONU.

### Monarchie et démocratie

En décembre 2012, la Banque de Norvège a engagé le long processus de création de nouveaux billets au motif qu'il fallait actualiser les dispositifs anti-contrefaçon. En 2014, elle a lancé

un concours pour une conception qui satisferait à la fois aux normes de sécurité et aux critères esthétiques.

En coopération avec les membres du jury, issus d'horizons divers, la banque a pris la décision inhabituelle de combiner deux propositions.

La proposition «Norwegian Living Space» de l'agence de design The Metric System a été retenue pour le recto, et celle de Snøhetta Design, «Beauty of Boundaries», pour le verso. L'association des deux thèmes, «l'espace» et les «frontières», paraît harmonieuse. Et les règles équitables et ouvertes du concours, qui a désigné deux vainqueurs, semble attester la réputation de la Norvège en matière de démocratie et d'universalité.

Parangon de la démocratie, la Norvège est aussi une monarchie constitutionnelle, et l'évolution de ses billets de banque marque une certaine réorientation de la société. Les premiers billets, à la





Verso des nouveaux billets norvégiens.

fin du 19<sup>e</sup> siècle, affichaient tous le portrait du roi. Ces dernières décennies, ils honoraient des Norvégiens célèbres dans les domaines des arts et des sciences, comme le peintre Edvard Munch. Pour les nouveaux billets, la Banque de Norvège a choisi le thème de la mer.

### La mer

L'admirable côte norvégienne, découpée de fjords, a toujours été un carrefour plutôt qu'une frontière, et la mer, l'élément vital de l'économie et de la culture nationales. L'exploration était l'affaire des Vikings, qui ont mené des incursions et des échanges commerciaux dans toute l'Europe (et au-delà) de la fin du 8<sup>e</sup> siècle à la fin du 11<sup>e</sup> siècle. De nos jours, on associe davantage l'exploration à l'industrie pétrolière en mer. Le pétrole représente un quart environ du PIB national. Ces bénéfices sont détenus en commun. Les recettes pétrolières abondent un immense fonds souverain, utilisé au profit du pays tout entier.

Tous ces éléments interviennent dans le graphisme des billets, les motifs retenus évoquant à la fois l'histoire de la Norvège et son avenir. Sur une face figureront des dessins aisément reconnaissables — un drakkar viking sur le billet de 100 couronnes ou un poisson sur celui de 200 couronnes par exemple. Sur l'autre, de surprenantes images pixellisées, «le langage de notre époque», selon les concepteurs. Plus la coupure est élevée, plus le graphisme s'élargit et plus le motif est abstrait, un effet visant à évoquer le vent. Chaque billet mord en partie sur le billet qui le suit dans la séquence pour symboliser l'estompement des frontières.

*«Nous avons choisi un thème que nous estimons original et particulièrement pertinent pour la Norvège, qui est un petit pays, mais une grande nation côtière. La Norvège, avec 83.000 km de côtes, a le plus long littoral d'Europe. L'exploitation des ressources marines, associée à l'utilisation de la mer comme voie de transport, a été l'élément déterminant du développement de l'économie et de la société norvégiennes.»*

— Trond Eklund, directeur de la Caisse générale de la Banque de Norvège

### Conception et innovation

L'esthétique audacieuse des futurs billets a été saluée dans le monde entier.

Mais dans l'esprit nordique, le design et la volonté d'innover ont toujours précédé de la fonction. Si la nécessité est la mère de l'invention, il n'est pas surprenant que les Vieux Norrois aient imaginé des solutions brillantes pour surmonter les hivers froids

## L'esthétique audacieuse des futurs billets a été saluée dans le monde entier.

et ténébreux et s'aventurer au-delà de leurs terres. C'est grâce à des navires et des modes de navigation perfectionnés pour leur époque que les Vikings ont pu étendre leur domination commerciale et guerrière.

Il y a mille ans, les Vikings étaient enterrés dans des navires, avec des pièces qu'ils étaient censés emporter avec eux dans l'au-delà. Mais ils ont aussi laissé derrière eux une immense richesse, une disposition à l'ingéniosité, l'innovation, et l'aventure qui se révèle très utile à la Norvège aujourd'hui. Cet esprit se retrouve parfaitement dans ses billets originaux et avant-gardistes. ■

Christopher Coakley est agent du Département des communications du FMI.

Recto des nouveaux billets norvégiens.



# Pronostic : optimiste

Giang Ho et Paolo Mauro

**Lorsqu'il s'agit de prévisions de croissance à long terme, les économistes pèchent généralement par excès d'optimisme**

**L'**HOMME est optimiste par nature. Il s'attend généralement à ce que les choses se passent mieux que dans la réalité. «Les gens sous-estiment considérablement leurs risques de divorce, de chômage ou de cancer; ils pensent que leurs enfants seront surdoués; ils s'imaginent réussir mieux que leurs pairs; et ils surestiment leur longévité», écrit la neuroscientifique Tali Sharot dans *Tous programmés pour l'optimisme!* (2012).

Les économistes ne sont pas à l'abri du biais d'optimisme — la conviction que l'avenir sera toujours aussi favorable, si ce n'est plus, que le passé et le présent. Ce biais peut influencer sur leurs prévisions de la croissance économique, surtout sur des horizons à long terme.

Beaucoup de pays émergents et en développement ont connu une période prolongée de formidable croissance économique. Entre 2003 et 2013, par exemple, le PIB réel par habitant de la Chine (ajusté de l'inflation) a progressé au taux moyen de 9,6 %. Celui du Nigéria, première économie

en développement d'Afrique, a également affiché une croissance soutenue (5,8 %). Ce phénomène a été très positif pour l'économie mondiale, et a permis à des millions de personnes de sortir de la pauvreté. Mais combien de temps ces résultats exceptionnels vont-ils durer? Les prévisionnistes prédisent souvent la persistance d'une croissance soutenue à moyen et long terme, surtout pour les pays qui enregistrent une performance hors du commun, comme la Chine et le Nigéria. Or, la corrélation a toujours été faible entre le taux de croissance d'un pays durant une décennie donnée et la suivante (Easterly *et al.*, 1993); autrement dit, la croissance passée n'est pas un indicateur prévisionnel très fiable de la croissance future sur de longues périodes.

## Flux et reflux

La croissance économique, comme bien des choses dans la vie, est assujettie à des fluctuations naturelles. À la fin des années 1880, le statisticien britannique Francis Galton a démontré



que les enfants dont le père était grand étaient généralement plus petits que lui. Pour décrire ce phénomène, il a forgé l'expression «retour à la moyenne». De la même manière, une croissance exceptionnelle tend à se dissiper. Cependant, comme l'ont récemment souligné les économistes Lant Pritchett et Lawrence Summers, les prévisionnistes professionnels omettent peut-être de prendre en compte le «retour à la moyenne» (Pritchett et Summers, 2014). Un examen plus détaillé de leurs prévisions de croissance sur un horizon maximum de vingt ans pour un vaste groupe de pays confirme l'existence d'un biais d'optimisme généralisé (Ho et Mauro, 2014).

Les prévisions de la croissance économique à moyen terme (cinq ans) et au-delà sont une composante déterminante, quoique souvent négligée, de l'élaboration des politiques et des choix stratégiques des entreprises. La croissance est aussi notoirement difficile à prévoir correctement, surtout à de plus longues échéances. Or, les décisions fondées sur des prévisions erronées peuvent avoir des conséquences désastreuses, à divers égards, sur l'élaboration des politiques macroéconomiques et sur les résultats financiers des entreprises multinationales et des investisseurs.

Prenons le cas des autorités budgétaires, responsables des dépenses et de l'impôt. Une surestimation de la croissance économique future implique une sous-estimation du ratio dette publique/PIB à la fin de la période de projection. Ainsi, soit le pays se trouve confronté à terme à un ratio d'endettement supérieur aux prévisions, ce qui risque de provoquer une crise financière; soit les futurs dirigeants seront contraints de durcir brutalement la politique budgétaire, ce qui créera des perturbations. En fait, les ralentissements imprévus de la croissance peuvent expliquer en grande partie la hausse des ratios de la dette publique observée pendant les crises de la dette des années 80 dans les pays latino-américains et d'autres pays émergents, les crises des pays pauvres très endettés des années 90 et, dernièrement, la crise financière des pays avancés en 2008-09.

Des hypothèses erronées de la croissance à moyen ou long terme pourraient amener les banques centrales à évaluer incorrectement l'écart de production — l'écart entre ce qu'une économie est capable de produire dans une conjoncture non inflationniste durable et ce qu'elle produit (un indicateur de ses capacités de production inemployées) — et donc à mal définir leur politique monétaire. Par exemple, un recul durable de la croissance à moyen ou long terme qu'elles interpréteraient à tort comme un ralentissement temporaire pourrait les conduire à adopter une politique monétaire trop laxiste par rapport à ce qui serait considéré souhaitable *a posteriori*, avec d'éventuelles conséquences négatives sur l'inflation ou la stabilité financière.

### Le passé en tant que prologue

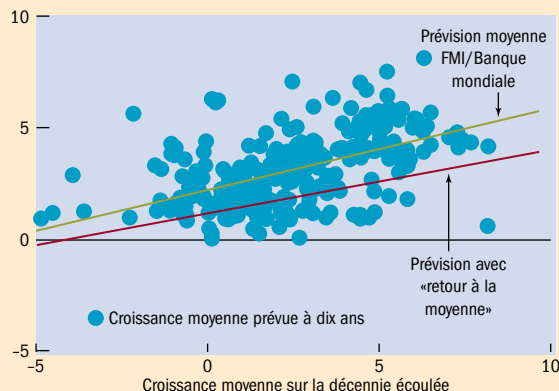
En principe, extrapoler les tendances passées — supposer que l'avenir sera identique au passé — n'est pas aussi naïf qu'il n'y paraît. Après tout, les déterminants fondamentaux les plus probables de la croissance économique (qualité institutionnelle, niveau d'études et prudence des politiques macroéconomiques, entre autres) évoluent d'ordinaire lentement (Easterly *et al.*, 1993). Or, dans la pratique, il apparaît que l'extrapolation débouche bien sur des prédictions plus médiocres. L'examen de données portant sur 188 pays entre 1950 et 2010 et de l'évolution

Graphique 1

### Excès d'optimisme

Les prévisions de croissance à 10 ans sont généralement plus optimistes que celles qui tiennent compte du «retour à la moyenne».

(taux de croissance du PIB réel par habitant, en pourcentage annuel)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et Analyses de viabilité de la dette 2006-13; Nations Unies; estimations des services du FMI.

Note : L'échantillon comprend les prévisions de croissance établies entre 2006 et 2013 par le FMI et la Banque mondiale pour 70 pays en développement environ, en excluant le centile supérieur et le centile inférieur afin d'écarter les valeurs aberrantes. Les prévisions de croissance par habitant sont établies au moyen des projections démographiques des Nations Unies. La ligne verte représente la droite du meilleur ajustement de l'échantillon, autrement dit la ligne de tendance qui illustre le mieux l'orientation générale d'observations dispersées. La ligne rouge correspond aux prévisions avec «retour à la moyenne», qui sont construites à partir de la relation empirique entre la croissance de chaque pays durant une décennie donnée et la suivante. Les coefficients utilisés pour estimer les relations empiriques sont calculés à partir d'un échantillon plus large de 142 pays entre 1900 et 2010. La ligne rouge représente donc des prévisions compatibles avec les évolutions statistiques observées dans les données de croissance historiques.

des taux de croissance du PIB réel par habitant d'une décennie à l'autre dans ces pays montre une faible corrélation entre les taux de croissance de décennies voisines, les coefficients de corrélation étant compris entre 0 et 0,5 selon le niveau de revenu et la période. (Plus le coefficient est proche de 1, plus les deux variables évoluent dans le même sens.)

Même si les fondamentaux d'un pays sont constants, la croissance économique n'est pas très régulière d'une période à l'autre, que la période définie soit d'un an, de dix ans ou de vingt ans. Globalement, la probabilité qu'un pays maintienne son taux de croissance antérieur est de 30 %, et celle que sa croissance future revienne au taux moyen mondial est de 70 %. La croissance a donc une forte tendance à «retourner à la moyenne». Plusieurs pays asiatiques, dont la Corée du Sud et le Japon, sont des exemples de pays dont la croissance a sensiblement ralenti au cours du demi-siècle écoulé.

Les prévisions de croissance des économistes prennent-elles en considération le «retour à la moyenne» appréciable observé dans les évolutions antérieures de la croissance? D'après l'étude d'un échantillon de prévisions à long terme pour 70 pays en développement établies conjointement par des équipes de la Banque mondiale et du FMI, la réponse serait «pas assez» (graphique 1). Leurs prévisions à dix ans, notamment, marquent globalement un biais à la hausse et prévoient une plus grande persistance de la croissance antérieure que des prévisions qui tiennent compte de la tendance, estimée forte, des courbes de croissance historiques à retourner à la moyenne. Ainsi, pour

un pays dont le revenu par habitant a progressé au cours de la dernière décennie à un taux moyen égal à la moyenne de l'échantillon (2,4 %), la prévision type de la Banque mondiale et du FMI prédit une croissance annuelle de 3,1 % pour la décennie suivante, alors qu'en tenant compte du «retour à la moyenne», ce taux s'établit à 2,0 %. Autrement dit, le biais d'optimisme est

## Les prévisionnistes ont tendance à produire des résultats qui attribuent un poids excessif à la croissance récente.

de 1,1 point de pourcentage. Il est statistiquement significatif et s'accroît pour les pays qui ont récemment connu une croissance rapide. Il est également supérieur pour les prévisions à horizons plus lointains — vingt ans par exemple.

La tendance à établir des prévisions de croissance trop optimistes n'est pas le propre des prévisionnistes de la Banque mondiale et du FMI — et ne concerne pas uniquement les pays en développement (bien qu'elle soit plus marquée pour les pays émergents et en développement que pour les pays avancés). Des biais d'ampleur similaire existent dans les projections de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de Consensus Forecasts pour les grands pays émergents (Chine et Inde notamment) dont la croissance a récemment atteint des niveaux exceptionnels. Tous les prévisionnistes aboutissent généralement à des résultats qui attribuent un poids excessif aux taux de croissance récents, malgré leur recours à de nombreuses méthodes prévisionnelles. Les prévisions de la Banque mondiale et du FMI, par exemple, sont établies par des équipes qui travaillent à plein temps sur chacun des pays; celles de Consensus Forecasts sont une moyenne des prévisions établies par un groupe de prévisionnistes professionnels qui suivent un pays donné, et les projections de l'OCDE se fondent sur un modèle unique, perfectionné et bien documenté, commun à tous les pays (et donc moins susceptible d'être influencé par les décisions subjectives des prévisionnistes).

### Préjudices potentiels

Le biais d'optimisme peut avoir des conséquences appréciables sur les prévisions de croissance, même s'il est modéré — disons un point par an. Prenons par exemple un pays dont les politiques en vigueur — en supposant un taux de croissance donné — maintiendraient un ratio dette publique/PIB stable de 50 % sur les dix à vingt prochaines années. Si la croissance économique réelle est inférieure de 1 point par an aux prévisions — en supposant qu'un recul d'un point du PIB entraîne une hausse de 0,3 point de PIB du déficit (hypothèse qui n'est pas rare dans un pays émergent) — le ratio dette/PIB atteindrait plus de 70 % au bout de dix ans et, avec le creusement du déficit, plus de 120 % après vingt ans. Autrement dit, des pays présentant un endettement stable pourraient finir par se heurter à un risque de crise budgétaire (par souci de simplicité, on suppose que

les autorités ne durcissent pas la politique budgétaire face à la baisse de croissance du PIB).

Il est possible d'évaluer directement la qualité des prévisions antérieures une fois qu'un délai d'observation suffisant s'est écoulé. Un examen portant sur cinq années de prévisions réalisées entre 1990 et 2007 pour 188 pays de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI montre que les économistes ont régulièrement fait preuve d'optimisme dans leurs prévisions. Les erreurs de prévision notamment — l'écart entre la croissance prévue et la croissance réelle — sont généralement positives pour tous les horizons (sauf les prévisions médianes pour l'année en cours), le biais positif s'accroissant avec la longueur de l'horizon (graphique 2).

Pourquoi les économistes font-ils systématiquement des prévisions optimistes, donnant à la croissance récente plus de poids que les enseignements du passé ne le justifient? À certains égards, on pourrait avancer que l'optimisme est un trait de la nature humaine, que la sélection naturelle a peut-être ancré en nous. Après tout, comme le dit T. Sharot, les individus présentent un biais d'optimisme dans divers aspects de leur vie personnelle et quotidienne.

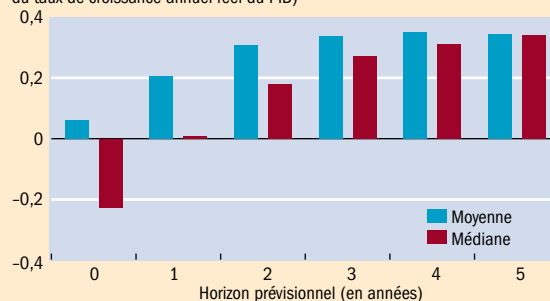
Au-delà de ces caractéristiques inhérentes à l'humain, certains facteurs sont toutefois plus spécifiques au contexte dans lequel les économistes professionnels établissent et défendent leurs prévisions. Pour des pays comme la Chine et le Nigéria, où la croissance économique a été vigoureuse ces dix dernières années, les prévisionnistes auraient bien du mal à expliquer pourquoi ils s'attendent à un ralentissement substantiel si les principaux facteurs de croissance sous-jacents, comme la qualité des institutions et le capital humain, ont peu évolué. À l'inverse, pour les pays qui affichent depuis quelques temps une croissance morose — peut-être en raison d'une crise économique ou politique, voire d'une guerre civile — le prévisionniste ne sera probablement guère en mesure ou désireux de supposer que des chocs négatifs similaires, ou des phénomènes extrêmes, se

Graphique 2

### À perte de vue

Plus l'horizon temporel est lointain, plus les prévisions de croissance sont optimistes.

(erreur de prévision, en points de pourcentage du taux de croissance annuel réel du PIB)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; estimations des services du FMI.

Note : Les erreurs de prévisions sont calculées comme la valeur prévue moins le résultat réel. Les chiffres réels sont utilisés à partir de décembre 2013. Les prévisions ont été établies entre 1990 et 2007, et couvrent 188 pays.

reproduiront. Les prévisions de croissance peuvent également être fondées sur des hypothèses trop optimistes — que les autorités conduiront les réformes promises ou que les programmes de la Banque mondiale et du FMI seront couronnés de succès par exemple —, alors que la réalité sera différente.

### Gérer le biais

Pourquoi établir des prévisions de la croissance à long terme si elles sont plus souvent erronées que correctes? Comme l'a dit le mathématicien français Henri Poincaré : «Mieux vaut prévoir sans certitude que de ne pas prévoir du tout».

Les responsables de la production et de l'interprétation des prévisions — responsables publics et investisseurs internationaux par exemple — peuvent simplement envisager de corriger leur biais d'optimisme, ou au moins de donner plus de poids à d'autres scénarios moins optimistes dans leur analyse. Pour ce faire, ils pourraient engager une réflexion sur la question : «pourquoi ce pays continuera-t-il de défier la théorie du retour à la moyenne et d'afficher une croissance supérieure à la moyenne?» plutôt que celle-ci, plus courante : «pourquoi la croissance de ce pays ralentirait-elle puisque rien d'autre n'a changé?» Les analyses devraient par ailleurs faire une plus grande place aux scénarios qui supposent des chocs négatifs ou une faible croissance, que certaines institutions (dont la Banque mondiale et le FMI)

intègrent déjà systématiquement dans leurs analyses. De manière plus générale, comme le font déjà couramment certaines entreprises multinationales, il semblerait judicieux de moins mettre l'accent sur les prévisions de référence, et d'examiner plutôt les résultats des stratégies économiques et commerciales dans différents scénarios. ■

*Giang Ho est économiste au Département Europe du FMI, et Paolo Mauro est chercheur principal au Peterson Institute for International Economics et professeur invité à la Johns Hopkins University Carey School of Business.*

---

#### Bibliographie :

Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett, and Lawrence H. Summers, 1993, "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, No. 3, p. 459–83.

Ho, Giang, and Paolo Mauro, 2014, "Growth: Now and Forever?" *IMF Working Paper 14/117* (Washington: International Monetary Fund).

Pritchett, Lant, and Lawrence H. Summers, 2014, "Asiaphoria Meets Regression to the Mean," *NBER Working Paper No. 20573* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Sharot, Tali, 2012, *Tous programmés pour l'optimisme!* (Paris: Marabout).



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

## PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Jan Svejnar, Andrés Velasco, and many others.

A 12-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises

The 2016–2017 program begins in late May of 2016. Applications are due by January 5, 2016.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | sipa.columbia.edu/pepm  
To learn more about SIPA, please visit: [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)

# Un système défaillant

William R. White

**L'économie mondiale souffre de nombreux déséquilibres que le (non-) système monétaire international actuel ne peut éliminer**

L'ÉCONOMIE mondiale souffre de différents types de déséquilibres internationaux, qui pourraient chacun provoquer une nouvelle crise. Il faut donc se demander si ces déséquilibres ont une cause commune — l'absence de système monétaire international. À l'évidence, il n'existe plus de règle de comportement acceptée au plan international dans le but de profiter à tous à plus long terme qui pourrait prévenir l'adoption de mesures à court terme par des États souverains.

De telles règles caractérisaient le régime de l'étalon or, avant la Première Guerre mondiale, et le système de Bretton Woods, qui a été mis en place après la Deuxième Guerre mondiale, mais a imploré il y a une quarantaine d'années. Elles existent actuellement dans la zone euro, mais non à l'échelle mondiale. Les grands pays peuvent, et veulent généralement, promouvoir leurs propres intérêts à court terme, notamment en abaissant leurs taux d'intérêt et en poursuivant d'autres politiques monétaires non conventionnelles pour stimuler leur économie intérieure, quels que soient leurs effets sur les autres pays. Ce comportement peut avoir des conséquences inattendues à plus long terme sur leur économie nationale, en particulier en provoquant des tensions inflationnistes et d'autres déséquilibres intérieurs. En créant des déséquilibres internationaux de diverses natures, ces politiques peuvent de surcroît, à long terme, aller à l'encontre des intérêts d'autres pays.

Qui se préoccupe de la santé générale de l'économie mondiale? Depuis la disparition du système de Bretton Woods, le FMI — qui le supervisait — suit essentiellement le comportement de ses pays membres et fournit une aide conditionnelle aux pays qui en ont besoin.

Il continue toutefois d'exprimer ses craintes sur les politiques nationales qu'il estime ne pas servir au mieux les intérêts de la communauté mondiale. Pour nombre de grands pays, ces recommandations ne sont toutefois guère plus que des conseils. Bien que les États-Unis soient le plus gros débiteur international, ils peuvent agir comme ils l'entendent, car le dollar est toujours la principale monnaie de réserve. Quant aux grands pays créanciers, le FMI n'a jamais eu qu'une influence très limitée sur leurs politiques.

## Déséquilibres mondiaux

Il existe, pour les économistes, différentes catégories de déséquilibres mondiaux. Les déséquilibres des *comptes courants* — la différence entre ce qu'un pays dépense à l'étranger et ce qu'il reçoit de l'extérieur — sont ceux qui les préoccupent depuis le plus longtemps. Le compte courant mesure les importations et les exportations nettes de biens et services, les revenus (salaires, dividendes, etc.) et les transferts (envois de fonds, pensions, etc.). Par définition, l'excédent ou le déficit du compte courant est égal aux *flux nets de capitaux*. Les pays fortement déficitaires risquent de perdre la confiance des pays d'où émanent ces flux et de provoquer une crise de change qui aura, le plus souvent, des répercussions négatives sur la production et sur l'emploi. Paradoxalement, les États-Unis, dont le compte courant est régulièrement déficitaire depuis les années 60, n'ont subi aucune crise de la sorte, alors que les pays de la zone euro, après avoir affiché des déséquilibres de plus en plus marqués, ont sombré dans une crise jugée impossible dans une zone à monnaie unique.

Une attention croissante est portée, depuis quelques années, aux déséquilibres mondiaux



dus aux *flux bruts de capitaux transfrontaliers*. Quels que soient les mérites des *capitaux fébriles*, ces fonds, transférés d'un pays à un autre par des investisseurs en quête des rendements les plus élevés, peuvent provoquer de graves perturbations dans les petits pays — aussi bien à l'entrée qu'à la sortie. En fait, comme l'a clairement montré la crise en Asie du Sud-Est à la fin des années 90, le déséquilibre entre les monnaies de libellé des actifs (monnaie nationale) et des passifs, notamment les prêts (devises), peut mettre à mal un système bancaire. Les emprunteurs gagnent leurs revenus en monnaie nationale, mais, si celle-ci se déprécie, il leur faut payer davantage pour rembourser les emprunts contractés en devises. Les pays sources de ces flux peuvent aussi être, à leur tour, durement touchés : si les débiteurs (qui empruntent en devises) ne peuvent pas payer, les créanciers ne sont pas réglés.

Enfin, l'expression déséquilibres mondiaux peut évoquer le spectre de l'*apparition à l'échelle mondiale de déséquilibres intérieurs* qui, jusqu'ici, n'avaient été observés que dans quelques

## Le FMI n'a jamais eu qu'une influence très limitée sur les politiques des grands pays créanciers.

pays avancés, comme les États-Unis. Comment ces déséquilibres ont-ils pu se propager à partir de ces derniers? Quand les grands pays avancés suivent une politique de relâchement monétaire pour soutenir leur croissance intérieure, ils exercent de fortes pressions à la hausse sur les monnaies de petits pays avancés (comme la Suisse) et sur celles de la plupart des pays émergents. Pour diverses raisons, les autorités et les banques centrales de ces pays ont décidé de suivre la même politique, ce qui a favorisé l'offre de crédit et l'accumulation de dettes. La dette non financière des pays avancés et émergents du Groupe des Vingt (G-20) est passée de 210 % du PIB en 2007 à 235 % à la fin de 2014. Cette expansion est en grande partie imputable aux pays émergents, qui, s'ils étaient considérés pouvoir apporter une solution à la crise financière mondiale en 2008-09, semblent maintenant contribuer au problème.

### Un non-système défaillant

Il existe en fait une correspondance entre les diverses défaillances du (non-)système et les différents types de déséquilibres, et les crises se perpétueront tant que nous n'aurons pas remédié aux carences présentées ci-après.

Premièrement, *il n'y a pas de mécanisme automatique d'ajustement international*. En théorie, dans un régime de taux de change flottant librement, les monnaies des pays affichant un fort endettement extérieur et/ou un important déficit en compte courant subissent des pressions à la baisse. Les exportations deviennent meilleur marché par suite de l'affaiblissement de la monnaie, qui favorise un déplacement de la production pour satisfaire la demande extérieure pouvant être appuyé par des mesures destinées à réduire la demande intérieure. L'inverse est



censé se produire dans les pays fortement excédentaires. Ces processus assurent un ajustement harmonieux, font obstacle à une intensification des déséquilibres et évitent les crises.

En pratique, toutefois, ces forces ne font sentir leurs effets qu'à très long terme. Il serait donc illusoire de croire que des taux librement flottants permettent de résoudre sans douleur les déséquilibres des comptes courants :

- Les mouvements de taux de change ne semblent guère être liés aux relations à long terme entre les débiteurs et les créanciers. Les taux de change, sous l'effet d'une stratégie d'exploitation de la dynamique à court terme, dans le cadre de laquelle les intervenants achètent et vendent des monnaies pour profiter de la poursuite escomptée de l'évolution à la hausse ou à la baisse de leur valeur, peuvent s'écarter pendant des années de niveaux cadrant avec les facteurs fondamentaux sous-jacents.

- Les variations de taux de change n'entraînent pas toujours les transformations souhaitées des capacités de production, du moins rapidement, comme en témoignent les récentes dépréciations du yen et de la livre sterling, qui n'ont pas donné lieu à une augmentation des exportations.

- Les politiques intérieures d'un pays ne reflètent pas nécessairement sa position extérieure. Les États-Unis sont le plus important débiteur net du monde, mais rien ne les empêche de faire face à des périodes de faible demande globale en prenant des mesures supplémentaires pour stimuler la demande intérieure. Le Japon, la Chine et l'Allemagne sont de très gros créanciers, mais rien ne les décourage de faire face à une faible demande globale en cherchant à accroître encore leurs exportations. Dans une perspective à long terme, les récents efforts déployés pour encourager la baisse de l'euro et du yen n'ont guère porté leurs fruits et pourraient promouvoir un comportement similaire de la part de la Chine.

Deuxièmement, *les répercussions des politiques monétaires des grands pays avancés engendrent des perturbations*. Comme les taux sont peu élevés aux États-Unis et que de nombreux prêts internationaux sont libellés en dollars, les taux à long terme sont de plus en plus étroitement corrélés aux taux des États-Unis. Un effet direct de stimulation des dépenses des autres pays a donc un impact sur les prix des biens et des services produits à la période en cours ainsi que sur les actifs. Certains théoriciens font valoir que le seul moyen pour ces pays de pouvoir de nouveau formuler leur politique monétaire avec un semblant d'autonomie consiste à imposer des contrôles de capitaux plus ou moins restrictifs.

Les mesures de relance monétaire semblent de surcroît atténuer la perception des risques des investisseurs. Avant la crise financière mondiale, elles ont encouragé les banques d'envergure mondiale à accroître leurs prêts plus rapidement que leurs capitaux (c'est-à-dire à accroître leur ratio d'endettement) ainsi que leurs financements aux petits pays. La Banque des règlements internationaux note que, depuis la crise, les flux de capitaux internationaux sont, de plus en plus, imputables aux sociétés de gestion de patrimoine qui achètent des obligations émises par les sociétés des pays émergents. Une forte proportion de ces obligations (surtout dans le cas de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est) sont émises dans des centres financiers offshore et sont libellées en dollars. L'on peut donc craindre que les problèmes d'asymétrie de libellé des passifs et des actifs ne se posent

de nouveau si le dollar continue de se raffermir. Ces entrées de capitaux, conjuguées aux mesures visant à prévenir une hausse des taux de change, peuvent en outre engendrer l'inflation et d'autres déséquilibres liés à une expansion très rapide du crédit dans les pays émergents.



**Il serait illusoire de croire que des taux librement flottants permettent de résoudre sans douleur les déséquilibres des comptes courants.**

Certains pensent que les pays émergents sont fortement exposés aux actions des pays avancés et leur suggèrent, fondamentalement, à se protéger en coupant chacune des voies de transmission décrites précédemment, c'est-à-dire à :

- Imposer des réglementations pour réduire le recours à une politique d'endettement par les banques d'envergure mondiale et pour contrôler les sorties de capitaux des grandes sociétés de gestion de patrimoine.

- Laisser le taux de change augmenter.
- Appliquer des contrôles de capitaux pour réguler les entrées.
- Atténuer les répercussions de ces entrées en poursuivant des politiques macroprudentielles, c'est-à-dire des politiques réglementaires conçues pour réduire le risque de défaillance de l'ensemble du système financier au lieu d'une institution particulière.

Le FMI a, ces dernières années, donné son aval à nombre de ces suggestions — notamment au contrôle des capitaux, mais surtout aux politiques macroprudentielles. Ces politiques peuvent avoir un effet d'atténuation, mais elles ont toutes des inconvénients. Il est possible de contourner les réglementations, les contrôles de capitaux et les mesures macroprudentielles, ce qui provoque de fortes distorsions sur le marché libre. Leur efficacité diminue également peu à peu. S'il peut paraître judicieux de laisser le marché des changes assumer une plus grande partie du fardeau de l'ajustement, les investissements *momentum* peuvent amener des taux flottant librement à s'éloigner fortement de leur parité fondamentale pendant de longues périodes, et engendrer ainsi des distorsions économiques. Il n'existe donc aucun remède miracle.

Troisièmement, *le «non-système» actuel n'a fondamentalement pas de point d'ancrage*. Selon une règle de Taylor établie à l'échelle mondiale (l'économiste John Taylor a créé une formule pour déterminer de combien la banque centrale devrait modifier les taux d'intérêt pour faire face aux pressions inflationnistes), le taux directeur mondial est resté systématiquement inférieur au niveau prescrit par cette règle entre 2002 et 2012. D'autres méthodes montrent que, depuis 1997, les indicateurs mondiaux

du taux financier réel (après inflation) sont restés inférieurs à des indicateurs similaires du taux naturel à long terme (auquel l'inflation reste faible et les économies produisent à leur niveau potentiel, tel qu'estimé par le FMI). Les écarts entre le taux financier (réel) et le taux naturel se sont en outre fortement creusés au cours des années précédant la crise financière mondiale. Lorsque celle-ci s'est déclarée, les banques centrales ont pris des mesures qui ont rétabli un semblant de stabilité financière, mais qui ont aussi porté leurs bilans à des niveaux sans précédent. L'on ne sait guère encore quelles en seront les conséquences.

La politique monétaire reste résolument expansionniste dans presque tous les pays. Cela est particulièrement important pour les États-Unis, qui restent le point d'ancrage des vestiges d'un système monétaire international. Le système fédéral de réserve (Fed), en sa qualité de banque centrale, doit formuler ses politiques uniquement en fonction des conséquences qu'elles peuvent avoir pour les États-Unis. Cela est regrettable, non seulement pour les pays qui subissent les répercussions de ces politiques, mais aussi pour les États-Unis. Le reste du monde contribue pour une part beaucoup plus importante à la production globale qu'il y a vingt ans, et les problèmes que ces pays rencontrent pourraient facilement se répercuter par des voies inattendues sur les États-Unis.

De plus en plus d'études sont actuellement consacrées à la mesure de la liquidité mondiale — le montant des crédits et des fonds brassés dans le monde entier. Il faut s'en féliciter, car nous devons surveiller l'expansion de la monnaie et du crédit dans le monde entier. Il n'existe toutefois aucun mécanisme de contrôle permettant de ralentir ou d'accélérer le gonflement des liquidités mondiales lorsque celles-ci semblent excessives ou inadéquates. Certains proposent de mettre en place un processus de suivi coordonné au niveau international pour évaluer les effets des politiques monétaires nationales sur les autres pays; il conviendrait toutefois de déterminer s'il ne serait pas préférable d'établir un système monétaire international fondé sur des règles.

Quatrièmement, *il n'existe aucune source adéquate de liquidités internationales en cas de crise*. Les ressources dont dispose le FMI pour soutenir les pays éprouvant des difficultés de balance des paiements seraient loin d'être suffisantes si plusieurs petits pays — ou même un seul grand pays — se trouvaient simultanément en difficulté. En l'absence de ressources suffisantes dans le secteur public, le retrait des financements du secteur privé entraînerait une baisse de la demande intérieure qui aurait pour effet d'éliminer le déficit du compte courant. La récession qui s'en suivrait serait toutefois extrêmement douloureuse — comme l'a constaté l'Indonésie vers la fin des années 90, où l'absence de financements privés a provoqué l'effondrement de l'économie et une inflation massive. Les profondes récessions observées plus récemment à la périphérie de l'Europe, lorsque les banques internationales (essentiellement dans les pays du cœur de l'Europe) ont mis un terme à leurs prêts, ne font que confirmer ces problèmes.

Il est vrai que, au début de la crise financière mondiale de 2008, la Fed a conclu des accords de swap qui ont permis à un certain nombre de pays d'obtenir des dollars. De nombreuses banques européennes, par exemple, ont connu une perte de liquidités en dollars lorsque les sources de financement des États-Unis (en particulier les fonds communs de placement du marché monétaire)

se sont pour l'essentiel tariés. Quelques pays ont toutefois bénéficié de la situation, mais les critères retenus pour les choisir, établis par la Fed plutôt que par la communauté internationale, sont opaques. Les accords de swap, qui, au départ, devaient être temporaires, sont devenus permanents en octobre 2013.

Si les pays estiment qu'ils ne peuvent pas compter sur le FMI pour obtenir un appui suffisant sous forme de liquidités en temps de crise — ou souhaitent éviter les conditions associées aux programmes appuyés par le FMI —, il n'est guère surprenant qu'ils cherchent à accumuler des réserves. Cette accumulation contribue malheureusement à exercer des pressions à la baisse sur la valeur des monnaies qui s'apprécient, ce qui accroît la probabilité d'une accélération de l'inflation, d'autres déséquilibres et, à terme, d'une crise. Une telle crise semble actuellement menacer un certain nombre de grands pays émergents. En d'autres termes, l'accumulation de réserves accroît la capacité d'un pays à faire face à une crise, mais elle accroît aussi la probabilité d'une telle crise. Les pays sont en outre tentés de s'accorder un soutien mutuel à l'échelle régionale, par exemple en ouvrant des lignes de crédit garanties entre les banques centrales de la région. Bien qu'elles soient utiles à certains égards, ces dispositions régionales peuvent également compromettre le sentiment de solidarité mondiale. Elles peuvent en outre être assorties de conditions nettement moins rigoureuses — telles que l'apport de modifications politiques réglementaires économiques — que celles qu'exigerait normalement le FMI pour fournir son appui. Une intensification de l'aléa moral, dans un monde caractérisé par ce dernier, ne semble guère optimale.

### Des règles sont nécessaires

Ce qui passe actuellement pour un système monétaire international ne l'est en fait pas, parce qu'il ne comporte pas de règles. Il n'a pas de mécanisme d'ajustement international automatique des déséquilibres des comptes courants. Il ne permet pas d'éviter les effets massifs, notamment sous forme de flux bruts de capitaux, des politiques des grands pays (en particulier les États-Unis) sur les pays de moindre taille; ce qui peut avoir des retombées nuisibles. Il n'a pas de point d'ancrage pour l'expansion mondiale du crédit et de la monnaie, et il ne comporte pas de prêteur de dernier recours disposant de ressources adéquates au niveau international.

L'approbation volontaire par tous les grands pays d'un système monétaire international qui impose des responsabilités à tous pourrait contribuer, dans une large mesure, à réduire les dangers associés aux déséquilibres mondiaux. Les débiteurs importeraient en fait la volonté d'accomplir rapidement ce qui doit être accompli. Les créanciers seraient également forcés de contribuer, sachant que les crises peuvent également les toucher. Il serait très utile de faire comprendre à tous les intervenants les défaillances du non-système actuel, mais cela ne sera pas facile. Il sera toutefois encore plus difficile de mobiliser les États souverains pour coopérer à la conception d'un système mondial qui servira à long terme leurs propres intérêts. ■

*William R. White est le Président du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il a rédigé cet article à titre personnel.*



## La fiscalité en pratique

### Concevoir un système fiscal juste et efficient est compliqué

Ruud De Mooij et Michael Keen

**L**A POLITIQUE fiscale repose souvent sur des règles empiriques, qui peuvent être remarquablement efficaces, mais parfois aussi dangereusement trompeuses.

Selon l'adage, «une vieille taxe est une bonne taxe». C'est peut-être vrai pour, disons, l'impôt foncier. Mais les taxes sur les fenêtres ou sur les barbes n'ont plus cours depuis longtemps, les droits d'importation sont en recul, tandis que de nouveaux prélèvements se développent, comme la taxe sur la valeur ajoutée. Un bon slogan ne suffit donc pas pour élaborer un système fiscal performant.

Après avoir vu les principes de base de la taxation (voir «L'ABC de l'économie» dans l'édition de décembre 2014 de *F&D*), nous les examinons ici à la lumière de certains grands débats actuels sur la politique fiscale.

#### Revenu des personnes physiques

Le principal intérêt de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est de taxer les individus en fonction de leur capacité contributive, les montants perçus progressant avec les revenus. L'inconvénient est que l'État ne peut pas savoir avec certitude si un revenu élevé est le résultat du talent ou de la chance, sur lesquels la fiscalité n'agira pas, ou s'il est le fruit d'un travail acharné et d'un esprit créatif, que l'impôt peut décourager. Taxer le revenu peut non seulement dissuader l'effort (pas simplement la durée de travail, également l'activité entrepreneuriale, l'ambition professionnelle, etc.), mais aussi favoriser l'évasion et la fraude fiscales.

L'impôt sur le revenu des particuliers doit donc résoudre un arbitrage fondamental entre l'efficacité et une progressivité nécessaire au nom de l'équité. Tout le monde n'ayant pas la même vision de ce qui est équitable, il n'y aura jamais de consensus universel au sujet du meilleur régime fiscal. Néanmoins, une réflexion théorique rigoureuse et l'expérience mettent en lumière certains aspects essentiels.

Par exemple, il faut prendre en compte non seulement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais aussi toutes les mesures de soutien du revenu, par exemple le crédit d'impôt sur les revenus du travail que les États-Unis accordent aux travailleurs à bas salaire et dont le montant décroît progressivement quand le revenu augmente. Le soutien du revenu est simplement une taxation négative : supprimé quand le revenu progresse, il s'apparente donc à un impôt sur le surcroît de revenu.

De fait, il est très tentant de subventionner les travailleurs à bas salaire, car leur volonté de travailler est particulièrement sensible à la fiscalité, et il est moins cher de garantir leur bien-être quand ils occupent un emploi. Mais, comme le taux d'imposition *moyen* au bas de l'échelle est généralement négatif, le taux *marginal* effectif (impôt additionnel payé ou prestation non versée quand le revenu augmente d'un dollar) devrait être positif. Sinon, la subvention couvrirait tous les contribuables, y compris ceux qui n'en ont pas besoin. Restreindre les mesures de soutien du revenu aux plus pauvres limite le coût du subventionnement et peut être compatible avec une redistribution efficiente, même si cela induit des taux marginaux effectifs élevés pour les plus pauvres.

La bonne formule fiscale à adopter pour les tranches supérieures a toujours fait débat. Pour beaucoup, les plus aisés pourraient être imposés à des taux marginaux de 60 %, voire plus, sans qu'ils ne réduisent leur effort et sans que l'évasion ou la fraude ne soit assez importante pour faire baisser le montant de l'impôt qu'ils acquittent. Mais les riches souffriraient, ce qui n'est sans doute pas sans incidence sur le bien-être social général. En outre, certains analystes sont persuadés que les calculs aboutissant au taux marginal optimal ne reflètent pas les effets négatifs sur l'entrepreneuriat.

Globalement, en termes qualitatifs, la courbe du taux marginal optimal devrait décrire un U : élevé au départ pour compenser le soutien accordé aux plus pauvres, le taux diminue afin de rester incitatif pour les classes moyennes et remonte ensuite pour garantir des recettes sur le revenu des plus nantis. Cela contredit l'idée selon laquelle le taux marginal devrait toujours augmenter avec le revenu, mais corrobore l'idée plus simple que le taux *moyen* devrait augmenter avec le revenu. Mais on peut encore très largement débattre de la forme précise du U.

#### Le casse-tête des revenus du capital

Dans la plupart des pays, les revenus du capital (intérêts, dividendes, plus-values) concernent essentiellement les classes aisées. Taxer lourdement ces revenus (ou le patrimoine qui les génère) est donc souvent considéré comme un bon moyen de corriger les inégalités. Mais la théorie offre d'autres éclairages sur la question.

Les revenus du capital permettent une consommation future. Les taxer augmente le coût présent du manque-à-consommer. Les individus prudents qui préfèrent différer leur consommation

(ou la transférer à leurs héritiers) seront plus taxés que les autres. Certains y voient une violation du principe d'équité horizontale (traitement identique des contribuables identiques à tous égards), dans la mesure où les préférences temporelles ne sont pas un critère légitime de différenciation des cotisations fiscales. De plus, en décourageant l'épargne, la taxation des revenus du capital peut créer des pertes d'efficacité assez lourdes (liées au transfert de ressources hors du secteur privé).

Tout ce que cela implique suscite un débat intense entre spécialistes des finances publiques. Pour les uns, ces impôts faussent les comportements au point que le meilleur taux serait de zéro, la redistribution étant mieux assurée par un impôt progressif sur les seuls revenus du travail. Pour les autres, majoritaires depuis bon nombre d'années, les revenus du travail et du capital devraient être taxés à égalité. Aucune de ces deux positions ne s'appuie sur des bases théoriques vraiment solides. En revanche, il devient clair que le bon taux d'impôt sur les revenus du capital, sans être de zéro, pourrait bien ne pas être le même que celui des revenus du travail, ne serait-ce qu'en raison de la mobilité internationale supérieure du capital qui fait qu'il est plus difficile de le taxer sans effet d'éviction à l'étranger. De nombreux pays recourent actuellement à une forme ou une autre d'*imposition différenciée des revenus*, ceux du capital étant frappés d'un taux relativement faible.

### Impôt sur les sociétés : controverses

La notion d'*incidence de l'impôt*, c'est-à-dire la question de savoir qui supporte *in fine* la charge fiscale, est essentielle en matière d'imposition des entreprises et peut conduire au constat surprenant que l'essentiel de la charge pèse parfois sur les travailleurs. Prenons une économie de petite taille par rapport aux marchés mondiaux des capitaux et qui doit donc s'accommoder du taux de rendement de l'investissement *après* impôt : les investisseurs de ce pays placeront leurs capitaux à l'étranger s'ils gagnent moins que ce taux. Si ce pays taxe les rendements, le taux de rendement *avant* impôt devra augmenter assez pour que le rendement après impôt reste inchangé. Une sortie de capitaux est donc nécessaire. Mais cette sortie se traduit par un ratio capital/travail intérieur plus faible, qui pèse sur la productivité du travail et, par ricochet, sur les salaires. Ce sont alors les travailleurs, et non les actionnaires, qui supportent la charge réelle de l'impôt sur les sociétés. Comme il est plus efficient de taxer les travailleurs directement plutôt que par l'impôt sur les sociétés, le taux optimal d'imposition des sociétés est donc de zéro dans une économie de ce type.

Certaines conditions importantes doivent cependant être réunies.

Premièrement, *il faut distinguer les rendements normaux (minimum exigé par les investisseurs) des rendements supérieurs à la normale ou «rentes»*. Contrairement aux revenus normaux, les rentes spécifiques à un pays peuvent être taxées sans effets sur l'investissement (rentes des ressources naturelles, par exemple). Or l'impôt traditionnel sur les sociétés n'a rien d'une taxe de rente, puisque tous les rendements du capital sont visés, pas seulement ceux qui sont supérieurs à la normale. On peut toutefois le transformer en taxe de rente, par exemple en autorisant les entreprises à réduire leur revenu imposable en déduisant les rendements normaux. Certains pays ont choisi cette voie.

Deuxièmement, *certain aspects pratiques sont à prendre en compte*. L'impôt sur les sociétés, par exemple, frappe effectivement des profits non distribués, difficiles à taxer au niveau individuel. De même, en l'absence d'impôt sur les sociétés, les petites entreprises pourraient se soustraire à toute fiscalité en incorporant leurs bénéfices ou en les présentant comme des revenus du capital. De plus, dans nombre de pays en développement, il est assez facile de collecter les taxes auprès d'une poignée de grandes entreprises.

### Taxer la consommation?

Une taxe uniforme sur la consommation (application d'un même taux à tous les biens et services) revient à peu près à une taxe uniforme sur les salaires et les bénéfices. Comme elle agit simplement sur l'autre versant du budget des particuliers, elle devrait créer des distorsions similaires sur le marché du travail. Puisque les impôts sur les revenus cadrent mieux avec le principe d'un assujettissement en fonction de la capacité contributive, pourquoi les pouvoirs publics devraient-ils taxer la consommation?

Pour des raisons pratiques : taxer à la fois les revenus et la consommation réduit le risque de non-respect des règles fiscales en diversifiant les sources de recettes publiques. Mais pour des raisons plus fondamentales aussi : on peut taxer des types de consommation particuliers pour pallier des externalités (effets positifs ou négatifs sur des tiers), la pollution par exemple. De telles taxes pourraient également traiter d'autres comportements problématiques comme l'alcoolisme ou le tabagisme. En outre, une taxation différenciée pourrait aider à atténuer les désincitations fiscales à travailler. L'expérience montre cependant qu'à de rares exceptions peut-être (services de garde d'enfants, par exemple), il est difficile d'identifier les éléments de différenciation des taux qui se justifient pour ces raisons d'efficacité.

L'idée est largement répandue que les produits essentiels comme les denrées alimentaires devraient être assujettis à des taux particulièrement bas, car les pauvres y consacrent une fraction *proportionnellement* plus importante de leur revenu. Mais c'est une solution coûteuse au problème de l'équité : si les pauvres consacrent proportionnellement plus aux produits essentiels, les riches dépensent des sommes plus importantes *en valeur absolue* et sont donc les principaux bénéficiaires d'un éventuel taux bas. La grande majorité des économies avancées et de nombreux autres pays devraient avoir des systèmes plus en adéquation avec les objectifs d'équité qu'ils poursuivent : transferts sous conditions de ressources et autres formes de soutien en numéraire pour les plus défavorisés, ou aides publiques pour le logement, la santé et l'instruction élémentaire.

D'après un assez grand nombre de spécialistes, une taxe uniforme sur la consommation est un marqueur raisonnable de politique avisée et, hormis les externalités, peu d'arguments convaincants plaident pour une différenciation des taux. Il s'agit là d'une règle simple, judicieuse et pratique, néanmoins fondée sur un raisonnement empirique et théorique élaboré, ce qui n'est pas le cas de nombreuses autres règles, dont les décideurs devraient se méfier. ■

*Ruud De Mooij est Chef de division adjoint et Michael Keen Directeur adjoint du Département des finances publiques au FMI.*

# La malédiction du roi prudent

**Sans de bonnes institutions publiques, la tentation de la politique de puissance peut compromettre les objectifs de développement à moyen terme**

Vitor Gaspar

**E**N 1596, Philippe II d'Espagne déclara banqueroute pour la quatrième fois. Administrateur expérimenté et méthodique, attentif au moindre détail, il savait se tourner vers ses conseillers de confiance et évaluer leurs arguments, étudiant chaque décision politique difficile sous tous ses angles. Il mit de l'ordre dans l'ensemble des registres administratifs liés aux travaux de son gouvernement et demanda même à l'architecte Juan de Herrera de transformer un château en bâtiment d'archives — les premières archives nationales. Ce lieu répondant strictement aux règles archivistiques abriterait tous les documents produits par la Couronne d'Espagne jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle. Sa manière sage et pondérée de conduire les affaires politiques, tout comme ses nombreuses innovations en matière d'administration publique, lui valut d'être appelé «le roi prudent».

Malgré ses talents d'administrateur, Philippe dut déclarer faillite au début de son règne, en 1557, puis en 1560, pour deux raisons. Premièrement, il avait hérité des dettes personnelles de son père, Charles Quint, à une époque où la frontière entre patrimoine privé et public était encore floue, et il ne disposait que de ressources limitées pour en assurer le service. Ensuite et peut-être surtout, les coffres espagnols avaient été vidés par la guerre avec Henri II de France.

Encouragé à déclarer banqueroute une troisième fois, en 1574, Philippe y sursoit pendant plus d'un an. La défaillance concernerait cette fois la dette qu'il a lui-même contractée auprès de ses banquiers génois et nuirait à sa réputation personnelle. En 1575, il finit par accepter de signer un décret (*Decreto*) suspendant le remboursement des *asientos*, ces instruments d'emprunt souverain à court terme et coûteux dont le service était généralement assuré par l'argent des Amériques.

Dans ce décret, le roi déplore qu'aussi peu de créanciers soient prêts à avancer des fonds à la Couronne, se dit choqué par le niveau des intérêts et juge que le recours au crédit, en général, est une activité douteuse, tant sur le plan de la morale que du droit. Par conséquent, aucun remboursement n'interviendra avant un réexamen approfondi de toutes les modalités et conditions, et les remboursements passés pourront être passés en revue. Tels sont les motifs justifiant la suspension des paiements.

Pour le quatrième défaut de paiement, en 1596, il n'y a, semble-t-il, aucune hésitation, et le décret correspondant est signé très vite.

Mais pourquoi Philippe le Prudent en passait-il par ces *asientos* coûteux pour faire défaut ensuite? Cette manœuvre



Vitor Gaspar est Directeur du Département des finances publiques au FMI.

de nature politique visait à lui assurer le contrôle exclusif de ses ressources. Les *asientos* lui évitaient d'avoir à faire des concessions politiques à l'Assemblée, dont l'approbation était nécessaire pour l'émission de titres de dette à plus long terme garantis par des recettes régulières. Philippe a pu s'abstenir de tout compromis, car, comme dans le cas de son père, Charles Quint, son intégrité financière a été ponctuellement sauvée par l'arrivée opportune de cargaisons d'argent venues d'outre-Atlantique. On peut considérer que ces circonstances ont retardé le développement politique, institutionnel et financier de l'Espagne au XVI<sup>e</sup> siècle.

Cet épisode historique n'a rien d'exceptionnel. Il illustre les interactions complexes entre la politique, le développement institutionnel et la gouvernance, qui est l'essence même de toute politique publique. Ces interactions transparaissent dans toutes les décisions politiques concernant la fiscalité, les dépenses et les finances publiques.

L'histoire de Philippe II fait écho à ce que l'on observe aujourd'hui dans de nombreux pays riches en ressources naturelles (pétrole, gaz, minéraux, etc.) et victimes de la «malédiction des ressources naturelles», phénomène qui se double souvent d'une croissance économique instable, d'un faible développement financier et de troubles politiques.

Logiquement, les ressources naturelles devraient être une bénédiction et permettre à un pays de financer plus facilement ses investissements dans une croissance équitable et de fournir des biens sociaux essentiels tels que l'éducation, la santé et une assurance collective contre les risques individuels. Or un assez grand nombre de pays dotés de ressources abondantes ne

bénéficient pas d'une croissance forte et soutenue. À l'inverse, bon nombre des pays en développement ayant enregistré une croissance solide ces dernières décennies sont assez pauvres en ressources naturelles.

Le principal risque lié à l'abondance des ressources est la distorsion des incitations politiques et économiques. Sans contrôle, la richesse tirée de l'exploitation des ressources naturelles peut faire dévier les efforts politiques, qui ne sont plus mobilisés pour assurer les missions essentielles de l'État, mais pour accaparer la manne. Autrement dit, les responsables politiques peuvent privilégier leurs propres intérêts. Les structures physiques et institutionnelles contribuant à une croissance à long terme soutenue sont alors négligées, au profit d'activités plus payantes pour certains individus. Dans le pire des cas, la concurrence pour l'exploitation des ressources naturelles peut conduire à des conflits civils. En outre, les possibilités d'enrichissement personnel et de promotion liées au lobbying politique peuvent détourner des entrepreneurs doués des activités productives.

En tout état de cause, la gestion des recettes des ressources est un bon test de gouvernance. Des institutions médiocres ne permettent pas de bien répartir et gérer les ressources naturelles, ce qui nuit à la paix sociale, à l'efficacité, au rythme de la croissance et à l'environnement. Il n'est pas rare d'observer des hausses de dépenses publiques inefficaces, pendant les périodes «fastes» où les recettes affluent en masse, suivies aussitôt de chutes brutales des dépenses, quand les recettes s'effondrent. Les gouvernants se reposent trop sur les recettes des matières premières et des exportations, et sont donc soumis aux fluctuations des cours.

Ces dernières années, les cours ont sensiblement fléchi. Ceux des métaux, par exemple, ont baissé de manière spectaculaire depuis le pic de 2011. Les cours du pétrole ont plongé au deuxième semestre de 2014, et la tendance était identique début 2015. En janvier 2015, la plupart des pays exportateurs de pétrole vendaient à des prix très en deçà du niveau d'équilibre budgétaire théorique (prix moyen requis pour un budget national à l'équilibre). L'imprévisibilité des prix des produits de base, si frappante récemment, souligne l'importance de la gestion des finances publiques dans les pays riches en ressources naturelles.

Le syndrome hollandais est une autre menace qui les guette. L'appréciation du taux de change réel qui est observée quand les recettes des ressources servent à acheter des biens et services non échangeables détourne les ressources des secteurs compétitifs produisant des biens échangeables, au détriment de l'ouverture et de la croissance.

Disposer de ressources abondantes est donc certes un atout, mais s'accompagne de nombreuses responsabilités. Pour les gouvernements concernés, il s'agit de casser le cycle expansion-contraction en dissociant les dépenses gouvernementales courantes des recettes volatiles provenant des ressources naturelles.

Il est démontré que les institutions budgétaires contribuent de manière efficace à ce découplage.

Au Chili, la politique de gestion prudente des recettes tirées de l'exploitation du cuivre s'appuie sur une règle d'équilibre budgétaire structurel. Les prix du cuivre à long terme et le

PIB potentiel sont fixés par des experts indépendants, ce qui renforce la transparence de la règle.

En Norvège, les dépenses ne peuvent être financées que par le revenu des actifs résultant de ressources déjà exploitées. En outre, la gestion de la manne pétrolière a été confiée à la banque centrale, indépendante, plutôt qu'au ministère des finances, avec l'objectif déclaré d'isoler davantage la gestion du fonds pétrolier du processus politique.

Le Botswana bénéficie également d'une bonne réputation en matière de gouvernance, de prudence macroéconomique et de gestion de ses ressources minérales. Il s'est fixé comme règle de ne jamais financer les dépenses courantes avec les recettes des ressources naturelles, qui sont soit investies, soit placées dans le fonds souverain Pula, au profit des générations futures.

L'Australie et le Canada sont deux autres exemples de bonne gestion des recettes générées par les ressources naturelles.

Il appartient aussi aux dirigeants de renforcer les institutions publiques pour empêcher les comportements privilégiant les gains individuels par rapport au développement à plus long terme. La transparence budgétaire et la bonne gouvernance, que le FMI promeut activement, sont essentielles à cet égard.

Pour un meilleur équilibre des pouvoirs et une transparence accrue, les recettes des ressources naturelles devraient être gérées suivant quatre principes :

- un cadre juridique et un régime fiscal détaillés, avec des procédures ouvertes et transparentes concernant les droits d'exploitation des ressources et des règles claires relatives à la génération et la perception des recettes;
- la production par les gouvernements et les compagnies de rapports complets, rapides et fiables sur les droits d'exploitation, les activités d'extraction et de négoce, et sur le paiement et la collecte des recettes;
- des documents budgétaires décrivant clairement les objectifs gouvernementaux en matière de gestion des ressources et précisant l'affectation des recettes aux dépenses et à l'épargne publiques;
- la déclaration, l'analyse et la gestion des risques sociaux, environnementaux et opérationnels liés à l'exploitation des ressources naturelles.

Dans l'idéal, une transparence et une responsabilisation accrues devraient aller de pair avec des institutions politiques plus inclusives. Installer la croissance et la prospérité exige d'accumuler du capital humain et du savoir. Il est impératif d'avoir des institutions politiques stables et inclusives pour créer un cadre favorisant l'accumulation de capital physique et humain. Il est clair que disposer de ressources naturelles abondantes n'est pas suffisant : en l'absence d'un régime incitatif approprié, la recherche d'avantages politiques peut primer la poursuite des objectifs de développement à plus long terme.

Souvenons-nous que même Philippe le Prudent avait préféré la politique de puissance au renforcement des institutions financières. Il ne saurait y avoir de croissance soutenue sans une bonne gouvernance et des institutions fortes. Nous pouvons raisonnablement espérer que les difficultés liées à la volatilité des cours du pétrole et d'autres matières premières conduiront de nombreux pays à opter pour une gestion saine des finances publiques favorisant la prospérité et la stabilité à long terme. ■

# Réduire l'informalité

Ravi Kanbur et Michael Keen

**Un excellent slogan, qui n'a toutefois guère d'intérêt pratique pour la réforme fiscale**

L'ÉCONOMIE informelle se trouve toujours en tête, ou presque, des problèmes d'ordre fiscal dans les pays en développement.

La Banque africaine de développement a pour priorité en ce domaine d'«imposer l'économie informelle» (Mubiru, 2010). Auriol et Warlters (2005) font valoir que «l'existence d'importants secteurs informels difficiles à imposer» est un problème majeur pour les pays en développement. Il en va de même pour certains pays avancés. Selon le FMI (2013), «le manque d'efficacité budgétaire en Grèce» tient en partie à «l'ampleur ... de l'économie informelle».

Il n'est donc guère surprenant que le *recul* de l'informalité soit souvent considéré comme un objectif fondamental de la réforme fiscale. Les définitions précises de l'informalité, notamment celles de l'Organisation internationale du travail (2013), reposent toutefois sur la réglementation du travail et de l'entreprise plutôt que sur des considérations fiscales. Il pourrait donc ne

pas être pertinent de formuler la politique fiscale dans l'optique d'un recul de l'informalité.

## Payer ou non un impôt

Ce que recouvre le terme informalité est rarement explicité dans les débats fiscaux, mais, dans les modèles construits par les économistes, il semble généralement signifier le non-paiement de l'intégralité des montants dus au titre de l'impôt. Il existe toutefois diverses raisons pour lesquelles une entreprise ou un particulier ne paie pas d'impôt. Son revenu peut être trop faible pour être légalement imposable — parfois parce que l'intéressé a réduit son activité au point de le ramener en dessous d'un seuil déterminé. Mais il est aussi possible que le redevable soit coupable d'évasion fiscale, et qu'il se soustraie ainsi à son obligation. Les raisons pour lesquelles une entreprise ou un particulier ne paie pas d'impôt peuvent être aussi importantes pour la politique fiscale que l'absence de paiement. Il faut donc se demander comment structurer les régimes fiscaux lorsque





leur conception peut non seulement avoir un impact sur les montants acquittés, mais aussi sur les raisons de l'absence de paiement.

Il est aussi important de noter que les particuliers et les entreprises ont généralement un certain nombre d'obligations qu'ils peuvent, ou non, honorer — qui concernent non seulement différentes catégories d'impôts (comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques), mais aussi divers aspects de leur activité. Ils sont probablement assujettis, par exemple, à diverses lois sur l'emploi en plus des réglementations fiscales. Cela soulève une série de questions de politique publique qui ont, pour l'essentiel, été laissées pour compte. Comment des mesures qui ont un impact sur le respect d'une obligation influencent-elles le respect d'autres obligations? Faut-il harmoniser les critères définissant ces différentes obligations de manière à ce qu'ils soient tous applicables ou qu'aucun ne le soit?

Pour comprendre l'intérêt de ces questions et expliquer comment différentes catégories d'agents peuvent réagir différemment à une modification de la structure de l'impôt, considérons un élément essentiel de tout régime fiscal : le seuil au-dessus duquel un impôt est légalement exigible. La plupart des impôts — et des réglementations en général — ont un tel seuil parce qu'il serait trop coûteux, pour les administrations comme pour les contribuables, d'imposer les plus petits revenus.

Imaginons un simple cadre ne comportant qu'un seul impôt, la TVA (qui est prélevée sur la valeur ajoutée à chaque étape du processus de production et qui, pour l'acquéreur final, est une taxe sur les ventes). Dans presque tous les pays, un seuil est fixé au-dessus duquel l'intégralité des ventes de l'entreprise est assujettie à un taux d'imposition fixe. L'entreprise doit en outre assumer certains coûts associés au règlement de la taxe, qui sont indépendants du niveau des ventes. (Conclusion importante : aucune entreprise ne déclarera un montant tout juste supérieur au seuil puisque, en abaissant sa production pour se retrouver juste en dessous de ce seuil, elle pourra réduire ses coûts fixes d'un montant supérieur au montant des ventes auquel elle aura renoncé. Ces effets semblent être importants en pratique — Onji, 2009). Supposons également que le montant maximum que les entreprises peuvent vendre ne soit pas le même pour toutes, mais qu'elles puissent toutes décider de vendre moins que ce niveau. Elles peuvent aussi décider de ne pas régler l'intégralité du montant exigible au titre de leurs ventes effectives, bien que cette action ait un coût — notamment les pénalités qui les frapperont si elles se font prendre. Les entreprises rentrent donc dans l'une des cinq catégories ci-après, classées par ordre croissant de ventes avant impôt (Kanbur et Keen, 2014) :

- **Les très petites entreprises**, comme les microentreprises, dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil d'imposition : leurs déclarations sont correctes et elles ne payent pas d'impôts.
- **Les entreprises qui s'ajustent** : elles sont un peu plus importantes que les précédentes et leur chiffre d'affaires maximum dépasserait le seuil d'imposition; elles décident donc, légalement, de produire moins pour rester en dessous du seuil d'imposition et éviter d'assumer le coût de l'impôt et du respect des réglementations.
- **Les fantômes**, c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil d'imposition, mais qui soumettent des déclarations falsifiées indiquant un montant inférieur au seuil d'imposition, ou qui ne soumettent pas de déclaration.

- **Les tricheuses**, dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil d'imposition et qui déclarent seulement une partie de leurs ventes.

- **Les grandes entreprises** qui soumettent des déclarations exactes et acquittent l'intégralité des montants dus.

Ces catégories sont manifestement très simplifiées —, mais elles correspondent néanmoins à la réalité. Elles reflètent la segmentation des contribuables par taille et par risque de conformité de plus en plus couramment adoptée par les administrations fiscales. Il est important de voir que cette segmentation est déterminée, et influencée, par la structure du régime fiscal.

### Politique fiscale et informalité

Si l'on entend par informalité l'absence de règlement de l'impôt (ou d'une partie de l'impôt exigible), il s'ensuit que toutes les entreprises à l'exception des grandes sociétés honnêtes sont informelles. Mais ces entreprises informelles appartiennent à des catégories très différentes, et les regrouper peut mener à des conclusions pouvant déboucher sur des décisions mal avisées.

Considérons les effets d'un léger relèvement du seuil de la TVA. Cette mesure n'aura aucun impact sur les décisions des grandes entreprises parce que ce seuil est bien inférieur au montant de leurs ventes et qu'elles n'auront certainement pas intérêt à réduire ces dernières pour tomber en dessous de ce seuil. Le nombre de grandes entreprises ne change donc pas, pas plus, par conséquent, que le nombre total des autres entreprises. Le nombre d'entreprises informelles reste donc le même.

Le relèvement du seuil a cependant pour effet de modifier la composition de l'informalité. Il est devenu plus intéressant de réduire légalement la production d'une quantité tout juste suffisante pour échapper à l'impôt parce que la baisse de production requise à cette fin est moins importante. Certaines entreprises fantômes passent donc dans la catégorie des entreprises qui s'ajustent, et la production augmente parce que les entreprises qui produisaient de manière à se trouver juste en dessous du seuil peuvent maintenant produire un peu plus. Le relèvement du seuil de la TVA n'a toutefois aucun effet sur les tricheuses, l'option d'ajustement n'étant pas pertinente dans leur cas. Comme seules les tricheuses et les grandes entreprises acquittent la taxe, les recettes fiscales ne se modifient pas.

Le relèvement du seuil de la TVA n'a donc aucun effet sur le nombre d'entreprises du secteur informel ni sur le volume des recettes fiscales, mais il joue un rôle utile, car il permet d'accroître la production des entreprises qui respectent la législation fiscale. Cette conclusion est bien plus satisfaisante que ce qu'implique le simple slogan de la «réduction de l'informalité».

L'on pourrait en déduire qu'il serait souhaitable de relever le seuil jusqu'à ce que disparaissent tous les fantômes (Kanbur et Keen, 2014) et, en poussant plus loin le raisonnement, en conclure que le seuil optimal est plus élevé qu'il ne le serait en l'absence de possibilités d'évasion et de fraude. Cette conclusion va, elle aussi, largement à l'encontre du principe classique selon lequel les taux d'imposition doivent être aussi faibles que possible dans le but d'élargir la base d'imposition. Abaisser le seuil pour assujettir un plus grand nombre d'entreprises informelles à l'impôt est en fait la politique à ne pas suivre.

Une attention très limitée a été portée au fait important que les entreprises sont presque toujours confrontées à plusieurs

régimes fiscaux explicites ou implicites. Par exemple, en Inde, le Factories Act assujettit les entreprises manufacturières à l'obligation d'enregistrement et au versement de prestations dès lors qu'elles emploient un certain nombre de salariés, et elles doivent acquitter le droit d'accise imposé par l'administration centrale lorsque leur chiffre d'affaires dépasse un niveau déterminé. Il nous faut donc élargir le simple cadre employé pour analyser le relèvement du seuil de la TVA dans ce cas plus complexe.

Considérons une entreprise assujettie à deux obligations distinctes pouvant avoir des seuils différents — par exemple la TVA et l'impôt sur le revenu. Deux cas se présentent. Si les seuils sont très proches l'un de l'autre, nous pouvons compter que l'entreprise qui ajustera sa production pour éviter de payer l'un des impôts ajustera également cette dernière pour éviter de payer le second (puisque, en raison des coûts fixes, il n'est jamais souhaitable de produire à un niveau juste au-dessus du seuil). Si, par contre, les seuils sont très différents, elle peut ajuster sa production pour éviter de payer seulement l'impôt dont le seuil est le plus élevé.

### Il n'existe pas de concept uniforme

La définition habituelle de l'informalité, à savoir le non-paiement de l'impôt, s'applique facilement dans le premier cas parce que les entreprises acquittent les deux obligations ou aucune d'entre elles. La situation se complique toutefois lorsque les seuils sont très différents : certaines entreprises peuvent acquitter les deux impôts, certaines peuvent payer un impôt, mais ajuster leur production pour se trouver en dessous du seuil du second impôt, et d'autres encore, qui se trouvaient déjà en dessous de l'un des seuils, peuvent ajuster leur production pour tomber en dessous du second. Il est pratiquement impossible de définir l'informalité dans ces circonstances. La situation ne fait que gagner en complexité lorsque le nombre d'impôts ou d'autres obligations s'accroît. En d'autres termes, il ne peut y avoir de concept uniforme d'informalité. Cette dernière ne peut donc pas servir de base à la politique fiscale, qui doit, en fait, être conçue directement en fonction des objectifs sociaux et de la réaction des entreprises aux instruments fiscaux.

Très peu d'attention a également été portée à une question apparentée : lorsqu'ils conçoivent des systèmes faisant intervenir plusieurs obligations, les responsables de l'action publique devraient-ils chercher à établir un seuil commun ou sélectionner des seuils très différents les uns des autres? Nombreux sont ceux qui répondront probablement que l'adoption d'un seuil commun pour diverses obligations facilitera la tâche aux entreprises. C'est peut-être vrai, mais cela n'est qu'un aspect de la question. Les responsables de l'action publique penchent pour la solution opposée pour d'autres raisons.

Supposons, par exemple, qu'un prélèvement similaire au droit d'enregistrement prévu par le Factories Act en Inde soit conçu de manière à s'appliquer au même niveau de ventes que la TVA. Certaines entreprises ajusteront leur production pour éviter d'avoir à acquitter ces deux prélèvements. Si le seuil du Factories Act est relevé, les entreprises produisant un niveau

tout juste inférieur audit seuil pourront recruter davantage de salariés et accroître leurs ventes. À terme, elles finiront par décider de porter leurs ventes à un niveau auquel elles seront passibles de la TVA tout en restant en dessous du seuil du Factories Act. Relever le seuil d'une obligation amène donc les entreprises à se rendre redevables de l'autre obligation. Tant que les recettes produites par cette seconde obligation sont positives, l'on peut montrer que l'établissement de seuils différents produit un gain global de bien-être.

L'emploi du terme informalité dans le contexte fiscal ne disparaîtra pas de sitôt. L'important, toutefois, est de reconnaître que son manque de précision est dangereux lorsqu'il est employé dans le cadre de la politique fiscale. Cette dernière devrait avoir pour objectif (au-delà de l'équité) d'accroître le bien-être social, compte tenu des préoccupations habituelles d'efficacité et d'équité. Le recul de l'informalité n'est pas un slogan utile, même en tant qu'objectif intermédiaire — et, de fait, s'est avéré entraver plutôt qu'aider une réflexion lucide. ■

Ravi Kanbur est T.H. Lee Professor of World Affairs à l'université Cornell, et Michael Keen est Directeur adjoint du Département des finances publiques au FMI.

#### Bibliographie :

Auriol, Emmanuelle, and Michael Warlters, 2005, "Taxation Base in Developing Countries," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 4, p. 625–46.

Fonds monétaire international (FMI), 2013, "Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement," *IMF Country Report 13/156* (Washington).

Kanbur, Ravi, and Michael Keen, 2014, "Thresholds, Informality and Partitions of Compliance," *International Tax and Public Finance*, Vol. 21, No. 4, p. 536–59.

Mubiru, Alex, 2010, "Committee of Ten Policy Brief—Domestic Resource Mobilization across Africa: Trends, Challenges and Policy Options" (Tunis: African Development Bank).

Onji, Kazuki, 2009, "The Response of Firms to Eligibility Thresholds: Evidence from the Japanese Value-Added Tax," *Journal of Public Economics*, Vol. 93, Nos. 5–6, p. 766–75.

Organisation internationale du travail (OIT), 2013, *Mesurer l'informalité : Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel* (Genève).



Une science lugubre?

FMI

Écoutez nos interviews avec des économistes de renom pour en décider : [www.imf.org/lespodcasts](http://www.imf.org/lespodcasts)

# Comment bâtir un avenir meilleur pour l'Amérique latine



*Dans la perspective de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du FMI de 2015 au Pérou, le FMI a organisé à l'intention d'étudiants latino-américains un concours pour la rédaction d'un court essai sur le thème «Comment bâtir un avenir meilleur pour l'Amérique latine» portant sur les enjeux et les difficultés auxquels, selon eux, les générations futures seront confrontées dans la région, et les solutions éventuelles. Huit finalistes ont été invités à l'Assemblée annuelle du FMI en 2014. La gagnante, Adriana Lorena Rojas Castro, est une étudiante colombienne de 29 ans, de l'université de Concepción, au Chili. Nous publions ci-dessous son essai.*

## L'Amérique latine et les enjeux auxquels elle est confrontée

Adriana Lorena Rojas Castro

L'AMÉRIQUE latine et les Caraïbes, plus qu'une simple désignation géographique, forment une région aux multiples spécificités qui en font un lieu attrayant par rapport à d'autres continents. Or, malgré nos immenses richesses culturelles et environnementales, notre niveau de vie est bien loin de susciter l'envie de la planète.

Des problèmes comme la pauvreté, les inégalités, la violence, la dégradation de l'environnement et le trafic de stupéfiants sont quelques-uns des facteurs qui nous distinguent en tant que région et qui font obstacle à notre croissance. Il nous faut lutter ensemble contre ces problèmes, et non séparément, comme nous l'avons fait jusqu'ici. Notre action n'a pas été inefficace. Simplement, nous devons nous attaquer à ces démons sous un autre angle.

Le premier défi à relever est celui des inégalités. Pour commencer, il nous faut rehausser la qualité de l'enseignement, et non en assurer la gratuité comme l'exigent de nombreux étudiants. Nous devons améliorer la situation de l'enseignement à tous les niveaux et, dans l'enseignement supérieur, adopter une démarche anticipative et doter les étudiants d'outils plus performants.

En améliorant les conditions de l'enseignement, nous renforcerons la compétitivité et la productivité : nous pouvons devenir plus innovants, et ainsi progresser sur le front du développement local, ce qui permettra de résorber les inégalités et, par conséquent, de lutter contre la pauvreté. Il s'agit là d'un cercle vertueux — un processus participatif englobant l'ensemble de la société, qui permettra de conforter la place de la région dans un monde globalisé.

Le deuxième enjeu pour l'Amérique latine est la violence, que nous devons aborder sous deux angles. Chaque pays fait face à une violence associée à la pauvreté et aux inégalités. J'ai dit plus haut qu'il fallait d'abord relever la qualité de l'enseignement, mais nous devons aussi créer plus d'emplois, et de meilleure qualité — plus que de subventions, c'est de moyens de travail dont nous avons besoin.

Le dernier problème, non moins important, est celui de la dégradation de l'environnement. La solution ne consiste pas à interdire l'exploitation des ressources, mais à faire œuvre de sensibilisation auprès des grandes entreprises et à leur offrir des incitations pour qu'elles appliquent des méthodes plus écologiques.

Les problèmes que je viens d'évoquer concernent l'Amérique latine, mais ce qui m'inquiète sur le plan personnel est que je n'aurai pas voix au chapitre, en tant que citoyenne, pour participer à la recherche de solutions aux problèmes qui concernent mon pays, et que les outils que je suis en train d'acquérir dans mon domaine de spécialité ne me permettront pas d'affronter le monde compétitif dans lequel nous vivons.

Ma génération et moi-même devons approfondir notre formation pour y prendre une part active, que ce soit dans le secteur public ou privé; nous devons innover dans le cadre de l'élaboration de politiques, mais aussi de la production et de la prestation de services de manière à pouvoir, dans les deux secteurs, apporter des changements bénéfiques à la société dans laquelle nous vivons. ■

### Finalistes :

**Daniela Amórtegui Martínez**, 19 ans, Colombienne, université del Rosario, Colombie

**Luiz Guilherme de Brito Soares**, 24 ans, Brésilien, université catholique de Pernambouc, Brésil

**Gonzalo Huertas**, 26 ans, Argentin, université de Buenos Aires, Argentine

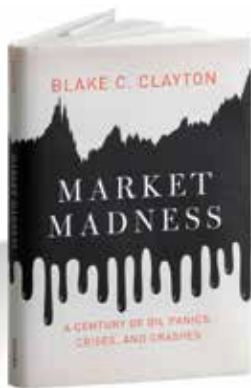
**Nabil Lopez Hawa**, 24 ans, Dominicain, université du Michigan, États-Unis d'Amérique

**Mariana Montero Vega**, 19 ans, Costaricienne, université du Costa Rica

**Mauricio Rada Orellana**, 19 ans, Péruvien, université du Pacifique, Pérou

**Monica Sodr  Pires**, 29 ans, Brésilienne, université de S o Paulo, Brésil

## La hantise de l'or noir



Blake C. Clayton

### Market Madness

#### A Century of Oil Panics, Crises, and Crashes

Oxford University Press, New York, 2015, 248 pages, 27,95 dollars (toilé).

Depuis la publication, en 1798, de l'ouvrage de Thomas Malthus, *Essai sur le principe de population*, beaucoup de gens se demandent avec anxiété si le fait que le stock mondial de ressources naturelles est limité peut mettre en péril la croissance économique et le bien-être de l'humanité. Dans le cas des matières premières non renouvelables (par exemple les combustibles fossiles — pétrole, gaz naturel et charbon), les malthusiens ont une hantise : l'épuisement des ressources.

Jusqu'à présent, cette crainte ne s'est pas réalisée. Des signes de plus en plus nombreux et convaincants pointent une tendance à la baisse des cours réels des matières premières, en dépit de l'augmentation exponentielle de la production de ressources non renouvelables. Malgré tout, le spectre de la pénurie — de pétrole brut notamment — resurgit systématiquement dès que la hausse des cours dépasse sa courbe tendancielle.

Nous sommes peut-être en train d'assister à la fin d'un nouvel épisode de panique généralisée à l'idée d'une pénurie de pétrole. Lorsque les cours de l'or noir ont atteint de nouveaux sommets au début des années 2000, les prédictions concernant le pic de production ont fait la une des journaux, mais le souffle est retombé depuis la révolution des schistes bitumineux en Amérique du Nord et la chute de 50 % des cours

du pétrole vers la fin de l'année 2014.

Dans *Market Madness*, Blake Clayton, qui fut membre du Conseil des relations extérieures et est aujourd'hui économiste chez Citibank, analyse quatre périodes durant lesquelles les craintes de pénurie de pétrole ont enflé rapidement au prisme de l'«anxiété irrationnelle» — allusion à *Irrational Exuberance*, ouvrage bien connu de Robert Shiller au sujet des marchés boursiers et immobiliers. Clayton pose en hypothèse que certains des facteurs sociaux, culturels et psychologiques qui donnent naissance à l'exubérance irrationnelle expliquent aussi l'anxiété irrationnelle.

Clayton reprend en particulier un argument de Shiller — selon lequel l'expansion spéculative des marchés boursiers et immobiliers tient souvent à l'idée répandue que l'avenir est plus prometteur et moins incertain qu'apparaissant. Sur le marché pétrolier, la hausse continue des cours fait naître la crainte de pénurie, le raisonnement étant peu ou prou qu'il y a encore des réserves limitées de pétrole dans le sol et que les cours doivent monter sans cesse pour équilibrer l'offre et la demande.

Chacune des quatre périodes du XX<sup>e</sup> et du début du XXI<sup>e</sup> siècle étudiées par Clayton a ses particularités, mais elles ont toutes des éléments communs. Par exemple, pendant la première, 1909–27, la demande de pétrole a rapidement augmenté, du fait de la prédominance du moteur à combustion dans les transports et de l'essor de l'industrie pétrochimique. La demande s'est renforcée pendant la Première Guerre mondiale. Une étude du volume des réserves de pétrole brut aux États-Unis réalisée par la Commission géologique en 1909 concluait que les réserves seraient épuisées au plus tard en 1935. Elle admettait la possibilité de nouvelles découvertes de gisements pétroliers, mais la jugeait improbable. Ce ne serait pas la dernière fois que le volume de brut présent dans les champs pétrolifères serait largement sous-estimé, de même que les chances de nouvelles découvertes et de progrès technologiques.

Pendant le premier épisode, la transformation structurelle du marché prédite n'a pas eu lieu. Ceux qui pensaient que le volume maximum avait été atteint affirmaient, par exemple, que la moitié

environ des réserves du sous-sol avait été utilisée et qu'une baisse de la production était inéluctable. Or le stock probable de ressources pétrolières a continué à augmenter. Lors du deuxième épisode, on prévoyait une hausse ininterrompue des cours en raison de l'évolution structurelle. Au cours du troisième — l'ère de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) dans les années 70 et 80 —, nombreux étaient ceux qui pensaient que l'OPEP avait une telle position de force que les cours pétroliers continueraient à grimper. Mais cette position a fluctué au fil du temps, du fait de l'arrivée de nouveaux producteurs et de l'évolution de la demande.

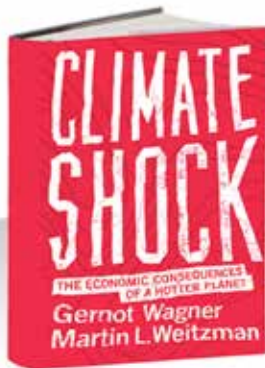
Curieusement, Clayton ne suit pas le raisonnement de Shiller jusqu'à son terme. Il ne prend pas en compte la relation qui peut exister entre l'anxiété irrationnelle et la hausse des cours ou la possibilité de bulles du marché pétrolier. Dans les trois premiers cas, il peut être aisé de négliger cette corrélation, étant donné les systèmes de fixation des prix alors en vigueur et les interventions de l'État (en temps de guerre, par exemple). Selon Clayton, les instigateurs des craintes de pénurie avaient parfois des motivations politiques et cherchaient à influencer sur la politique publique concernant le marché pétrolier. Mais lors du dernier épisode, entre 1998 et 2013, c'est sur le marché du disponible que s'effectuait la formation des prix pétroliers, et le marché des produits dérivés s'est rapidement développé. Puisque l'on peut stocker le pétrole, c'est un actif réel, et la corrélation entre l'anxiété irrationnelle et la formation des prix au cours de cette période mérite un examen plus approfondi.

Les deux premiers épisodes sont spécifiquement américains, ce qui se comprend puisque le marché pétrolier était alors moins mondialisé. Mais le lecteur qui s'intéresse à ce sujet sera intrigué par leur histoire — en particulier celle de la première époque, qui décrit la naissance du mouvement de conservation des ressources naturelles aux États-Unis et ailleurs.

**Thomas Helbling**

*Chef de la Division des études économiques mondiales, Département des études du FMI*

## Six degrés de dévastation



Gernot Wagner et Martin L. Weitzman

### Climate Shock

#### The Economic Consequences of a Hotter Planet

Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2015, 264 pages, 27,95 dollars (toilé).

Ce livre instructif, convaincant et bien écrit, établit pour le profane les bases de l'argumentaire de l'atténuation du changement climatique.

*Climate Shock* explique qu'il est urgent d'agir, car il y a un vrai risque de catastrophe, et surtout une probabilité de 10 % que la température monte de 6 degrés sauf si des mesures sont prises avant la fin du siècle. La tarification du carbone doit, selon les auteurs, être au cœur de ces efforts, mais ils signalent que cela ne va pas sans problèmes, notamment celui de la resquille (certains pays sont tentés de ne rien faire, car tous supportent le coût du changement climatique mondial). Sans atténuation, certains pays pourraient recourir à des méthodes de géo-ingénierie bon marché — par exemple envoi dans l'atmosphère des particules de soufre pour dévier les rayons du soleil —, ce qui comporte d'énormes risques, surtout celui de modifier les systèmes de précipitations à l'échelle mondiale et de menacer la chaîne alimentaire marine à cause de l'acidification des océans.

Le bien-fondé de la tarification du carbone — faire payer les émissions de CO<sub>2</sub> causées par la combustion de carburants — est bien établi : le prix des émissions est répercuté dans le prix des combustibles à forte teneur carbonique, de l'électricité et des autres formes d'énergie, d'où toute une série de possibilités pour en limiter les effets nuisibles. On peut, par exemple, remplacer le charbon par le gaz

naturel ou d'autres énergies renouvelables et réduire la demande d'électricité, de transports et de combustibles de chauffage. Mais, à moins que les recettes que rapporte le carbone soient utilisées de façon productive — pour équilibrer les finances publiques, alléger l'impôt sur le revenu, accumuler du capital, etc. —, la taxation du carbone peut peser lourd sur l'économie.

Les auteurs n'entrent pas dans le débat sur les taxes carbonées et les systèmes d'échange de quotas d'émissions (par lesquels l'État limite les droits d'émission à partir d'un montant fixe que les entreprises peuvent échanger entre elles), bien qu'à mon avis ces derniers soient plutôt alambiqués (avec peut-être un plus grand risque de défauts de conception). La stabilité des prix des émissions — nécessaire pour préserver leur rapport coût-efficacité d'une année sur l'autre et encourager les investissements dans les technologies propres — est automatique dans le cas de la taxation, alors que les systèmes d'échange nécessitent d'autres dispositions, telles que la définition de prix plancher et plafond. En outre, dans un système d'échange, les droits d'émission doivent être cédés aux enchères et les recettes versées au ministère des Finances pour que la tarification s'inscrive dans une réforme fiscale plus vaste.

Selon les auteurs, certaines estimations du prix des émissions censées correspondre au coût des futurs dégâts climatiques — autour de 40 dollars la tonne de CO<sub>2</sub> — sont bien trop basses, vu les problèmes de modélisation des risques climatiques extrêmes et de calcul d'actualisation sur le long terme. Mais cette préoccupation n'est, semble-t-il, guère pertinente, puisque 12 % seulement des émissions font l'objet d'une cotation, d'une dizaine de dollars la tonne ou moins.

La question des resquilleurs a donné beaucoup de fil à retordre au cours des négociations internationales sur le climat s'agissant du respect des engagements à limiter les émissions et des compensations appropriées pour les efforts des pays pauvres. Mais le problème est sans doute un peu exagéré : la tarification du carbone peut être dans l'intérêt d'un pays si les avantages — meilleur environnement, en raison par exemple de la diminution des décès dus à la pollution atmosphérique — dépassent le coût

de l'atténuation. Selon le FMI, pour la moyenne des plus grands émetteurs, ces avantages justifient un prix du carbone d'environ 57 dollars la tonne avant prise en compte des progrès sur le plan du réchauffement climatique.

Il peut y avoir d'autres raisons d'être un peu plus optimiste que les auteurs au sujet de l'avenir de la tarification du carbone. Les nouvelles rentrées sont appréciées par les ministères des Finances désireux de minorer d'autres taxes, de rééquilibrer les finances publiques à la suite de la crise budgétaire, ou de financer des services publics là où l'ampleur du secteur informel donne peu de chances d'élargir l'assiette fiscale. De plus, la tarification du carbone peut simplement s'inscrire dans le prolongement de ce que la plupart des ministères des Finances font déjà : elle peut permettre d'incorporer une redevance-carbone dans les taxes indirectes existantes sur l'essence et d'adjoindre une redevance du même ordre pour la fourniture d'autres produits pétroliers, du charbon et du gaz naturel. Une analyse chiffrée des avantages environnementaux, budgétaires, sanitaires et autres de la tarification du carbone au niveau national est nécessaire pour aider les gouvernants à en convaincre les législateurs et les citoyens.

Les auteurs auraient pu préciser les mesures nécessaires pour la tarification du carbone. Il faut, par exemple, concevoir des instruments (différents selon le pays) pour en amortir l'impact sur les ménages vulnérables et les entreprises. La promotion des technologies propres joue aussi un rôle, mais il faut préciser les instruments, le niveau où les situer et comment les remplacer par des produits plus perfectionnés à mesure que les technologies évoluent. Au niveau international, il faut étoffer le dispositif de suivi et de contrôle du respect des conventions (par exemple, les prix planchers parmi les gros émetteurs) qui peuvent compléter le processus des Nations Unies.

Si cet ouvrage pose les fondements intellectuels du débat, il convient d'élargir la réflexion en vue de faire progresser la mise en pratique de la tarification du carbone.

Ian Parry

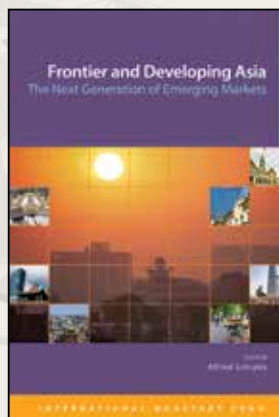
Expert principal de la politique budgétaire environnementale, Département des finances publiques du FMI

# Nouvelles publications du FMI

## Pays pionniers et en développement d'Asie : la prochaine génération de pays émergents

Sous la direction d'Alfred Schipke

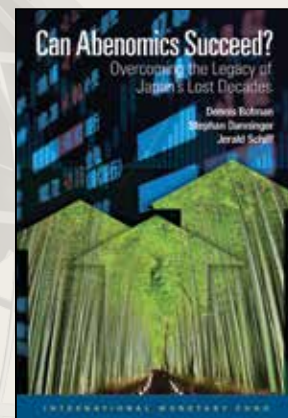
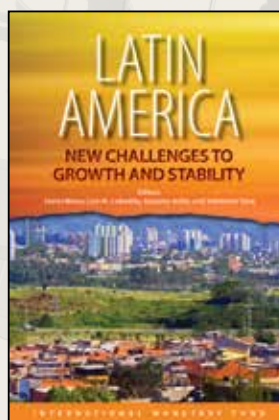
25 dollars. Environ 280 pages. Broché. En anglais uniquement.



## Amérique latine : promouvoir la croissance et la stabilité dans un contexte mondial en évolution

Sous la direction de Dora Iakova, Luis M. Cubeddu, Gustavo Adler et Sebastian Sosa

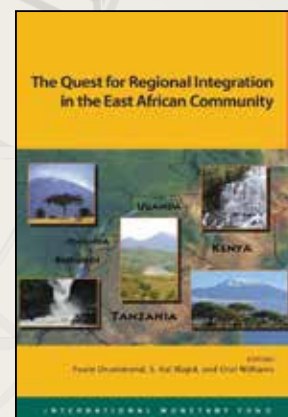
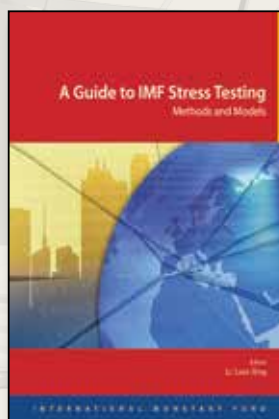
25 dollars. 270 pages. Broché. En anglais uniquement.



## Guide des tests de résistance du FMI : méthodes et modèles

Sous la direction de Li Lian Ong

65 dollars. 609 pages. Relié. En anglais uniquement.



## L'Abenomics peut-elle réussir? Rattraper les décennies perdues au Japon

Dennis Botman, Stephan Danninger et Jerald Schiff

25 dollars. Environ 200 pages. Broché. En anglais uniquement.

## En quête de l'intégration régionale dans la Communauté de l'Afrique de l'Est

Sous la direction de Paulo Drummond, S. Kal Wajid et Oral Williams

35 dollars. 308 pages. Broché. En anglais uniquement.

