

# Perspectives sur la régulation

2009



Réalisation :  
Agence COM&O - [www.agence-comeo.com](http://www.agence-comeo.com)

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© La Documentation française - Paris, août 2009  
ISBN : 978-2-11-007758-5

## Avant-propos

Comment articuler la crise et le redressement des finances publiques ? Le produit intérieur brut doit-il être la seule mesure de la richesse et du bien-être des nations ? Peut-on évaluer l'ampleur en France de la « fraude sociale » ? Voici quelques-unes des questions que s'efforcent d'éclairer les douze textes rassemblés dans ce volume, douze analyses choisies parmi la cinquantaine de *Notes de veille* que publie chaque année le Centre d'analyse stratégique<sup>1</sup>, organisme d'expertise placé auprès du Premier ministre.

Ces réflexions ont pour vocation d'aider la décision publique et de nourrir le débat collectif. La diversité des thèmes abordés dans cette sélection illustre le caractère « transversal » d'analyses envisageant l'entrecroisement de problématiques économiques, sociales, institutionnelles voire scientifiques. Elles expriment néanmoins toutes une croyance persistante en la rationalité. Tout en évitant les développements techniques, elles s'appuient en effet sur l'établissement de données les plus complètes possibles et sur l'utilisation de modèles qui permettent de comprendre et de prévoir, sans perdre toutefois la conscience de leurs limites<sup>2</sup>.

L'objectif commun de ces travaux consiste à proposer les voies, non d'un changement complet de système, mais d'une meilleure régulation. Ce terme, parfois mésusé, reste central, comme l'ont montré par exemple, depuis presque dix ans les ouvrages de la collection « Droit et régulation »<sup>3</sup>. Il correspond à la construction de pouvoirs et de contre-pouvoirs, de réglementations, de lignes directrices, de codes de conduite, d'incitations positives et négatives, de circulation ou de cloisonnement d'informations, destinés à suppléer les défauts inévitables du jeu spontané des agents. La régulation renvoie évidemment à de

---

1 - On trouvera en annexe la liste complète des notes publiées de janvier 2008 à mai 2009. Ces notes sont dans leur quasi-totalité rédigées par les chargés de mission du CAS et diffusées gratuitement par voie électronique auprès de quelque 45 000 destinataires appartenant aux sphères publique et privée.

2 - Cf. G. Capelle-Blancard, « Discussion de la session : les causes de la crise », *La crise du capitalisme financier*, Revue de l'OFCE, n° 110, juillet 2009, p. 141.

3 - Dirigés par Marie-Anne Frison-Roche, Dalloz-Presses de Sciences Po.

nombreux défis techniques : les systèmes de règles doivent être sophistiqués mais pas au point de décourager toute vérification et tout contrôle ; ils doivent répondre aux demandes de l'opinion mais aussi anticiper les stratégies futures d'acteurs toujours disposés à déceler les failles du système, pour faire supporter une partie de leurs risques à la collectivité, ce qui se vérifie autant en matière environnementale que financière, fiscale ou sociale (voir les analyses 2, 7, 10 et 11) ; ils doivent aussi être mieux interconnectés.

La régulation pose également des questions de principe. Elle révèle la tension entre ce droit aux droits qu'est la liberté et les limites inhérentes à la vie en commun. La compétition, le désir de se surpasser ou « l'appât du gain » peuvent se heurter à la réprobation morale mais ils relèvent aussi de la liberté des acteurs. La tension entre des intuitions éthiques spontanées et un système juridique reposant sur la notion de liberté rendra toujours difficile le consensus sur des positions radicales.

Il demeure que la crise constitue, en forçant à l'innovation, un accélérateur de régulation. On l'a vu au niveau international, avec le rôle accru du G20, en Europe, avec la mise en place d'un nouveau cadre pour le secteur financier, en France également, avec la création du Fonds stratégique d'investissement et du Fonds d'investissement social. D'autres innovations institutionnelles seront nécessaires, en premier lieu pour permettre, après la crise, de retrouver les voies du rétablissement des finances publiques. Nous espérons que ces analyses pourront y contribuer.

**René Sève**  
*Directeur général du Centre d'analyse stratégique*

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

*La crise financière devrait ralentir durablement le potentiel de croissance des États-Unis. La probabilité pour que les liquidités alimentent une nouvelle vague de valorisation des actifs détenus par les ménages est faible. Dans ce contexte, le taux d'épargne privé américain pourrait se redresser de plus de 5 points, pénalisant la consommation. Cet ajustement pèsera à court terme sur la croissance des pays européens et émergents. En revanche, à plus long terme, le rééquilibrage de la balance courante américaine est de nature à favoriser une appréciation du dollar vis-à-vis de l'euro et une relance de la demande intérieure des pays émergents, couplée à une hausse de leur taux de change réel. Cette « migration » de la demande vers les pays émergents devient un enjeu clé pour éviter un scénario de déflation mondiale. Elle nécessite un renforcement des structures bancaires de ces pays, de sorte que leurs excédents d'épargne soient recyclés en interne et que soit rompue la dichotomie actuelle entre pays « sur-producteurs » du Sud et de l'Est et pays « sur-consommateurs » du Nord. Au final, l'Europe pourrait gagner à ce rééquilibrage des parités et de la géographie de la demande.*

La crise de faillite qui atteint le système bancaire sanctionne-t-elle des dérives circonscrites à la sphère financière ou est-elle ancrée dans des déséquilibres réels plus profonds ? La réponse à cette question est décisive pour évaluer la façon dont la crise mordra sur l'économie réelle. Récession ou dépression ? La première hypothèse ne fait plus de doute, mais elle banalise la crise actuelle, la renvoyant au rang des secousses financières qui rythment les cycles depuis vingt ans. Le terme de « récession » suppose en effet l'alternance « normale » de phases d'accélération et de décélération de l'activité, s'enroulant autour d'une tendance inchangée. Le chômage qu'elle occasionne est transitoire et son inflexion ne remet pas en cause son niveau d'équilibre. La seconde hypothèse suppose une forme grave de crise économique. Elle consiste en un ralentissement significatif et durable de la consommation et de l'accumulation de facteurs, et donc de la production potentielle. Cette inflexion affecte notamment les rythmes de création d'emplois et de productivité globale. Cette note vise donc à circonscrire les conséquences potentielles de la crise financière qui se joue depuis plus d'un an.

## > Crise financière, une histoire à répétition...

Jusqu'au cœur des années 1980, l'alternance de phases de haute et de basse activité témoignait principalement des tensions qui s'opéraient entre l'offre et la demande. Au-delà d'un certain niveau de production, la pleine utilisation des capacités freinait les gains de productivité et engendrait une inflation sur le marché des biens, des services et du travail. La profitabilité ou le pouvoir d'achat en sortaient affaiblis, pénalisant transitoirement la croissance à court terme. Le cycle de crédit jouait un rôle dans l'oscillation de l'activité mais demeurait un facteur de second plan. Depuis le mouvement de désintermédiation et de libéralisation financière opéré dans les années 1980, la prégnance des phénomènes financiers sur les fluctuations économiques tend à s'affirmer :

- chaque retournement conjoncturel semble se doubler d'une composante d'instabilité financière, les effets de richesse induits jouant un rôle décisif dans la dynamique conjoncturelle ;
- simultanément, la financiarisation a accru le décalage entre les cycles d'activité des différentes régions du monde, à défaut de permettre un véritable découplage. Les excédents de liquidité dégagés par les pays les plus avancés au moment du ralentissement de leur activité tendent à se recycler vers le reste du monde et à détendre les conditions monétaires des pays « suiveurs ». Ce décalage entre les cycles d'activité (notamment entre États-Unis et Europe) a finalement diminué la volatilité de la croissance mondiale et atténué l'instabilité réelle contrairement à bien des intuitions.

Depuis vingt ans, chaque reprise au sein des pays de l'OCDE s'est opérée sur fond de déséquilibres financiers, doublés d'une bulle sur certains actifs. Chaque épisode semblait contenir les germes d'une crise potentiellement systémique (tableau n° 1). La reprise de la seconde moitié des années 1980 a buté sur le surendettement des ménages et la crise des institutions financières, avec une explosion concomitante de la bulle immobilière dans de nombreux pays. Celle de la seconde moitié des années 1990 a buté sur le surendettement des entreprises, l'explosion induite de la bulle boursière, la dépréciation du patrimoine financier des ménages et des actifs intangibles des entreprises. Répétant le scénario des années 1980, la reprise de 2004-2007 s'est jouée sur fond de surendettement des ménages et de bulle immobilière.

**Tableau n° 1 : Récurrence des crises financières et des interventions publiques depuis le milieu des années 1980**

|  | <i>Faits saillants</i>   | <i>Coût public du renflouement</i>  | <i>Épisodes de ralentissement</i>  |
|--|--|---|--|
| <b>Crise des Savings &amp; Loans 1986-1992</b> | <p><b>Origine</b> : inversion de la courbe des taux, après une période de facilité monétaire + effondrement du marché hypothécaire : de 1986 à 1991, les mises en chantier chutent de 1,8 à 1 million.</p> <p><b>Conséquences</b> : faillite de 747 S&amp;L associations. Créances douteuses : 3 % à 4 % des prêts.</p>                              | <p>Plan de 153 Mrds de \$ pour fermer et vendre les S&amp;L insolubles (3,5 % du PIB de 1986).<br/>Coût final : 125 Mrds de \$ (2,8 % du PIB de 1986).</p>  | <p>Récession américaine : 1990-1991</p>  |
| <b>Crise financière suédoise 1990-1992</b>     | <p><b>Origine</b> : baisse de l'immobilier, hausse des taux d'intérêt, attaque spéculative contre la couronne qui induisent une hausse du fardeau de l'endettement étranger pour les banques.</p> <p><b>Conséquences</b> : les créances douteuses représentent 13 %-14 % des prêts en 1992 ; cette crise touche aussi la Norvège et la Finlande.</p> | <p>Nationalisation des banques et reprise des créances douteuses par des banques dites « poubelles », AMCs.<br/>Coût brut : 12 Mrds de \$, soit 4 % du PIB suédois.<br/>Coût nul après liquidation.</p>             | <p>Récession suédoise : 1990-1992</p> <p>Récession européenne : 1992-1993</p>        |
| <b>Crise immobilière française 1991-1996</b>   | <p><b>Origine</b> : chute de - 30 % à - 40 % selon les secteurs des prix de l'immobilier de 1992 à 1996.</p> <p><b>Conséquences</b> : surexposition de certaines filiales de banques (<i>Altus Finance</i> pour le Crédit Lyonnais). Lourdes pertes du Crédit Lyonnais dès 1992.</p>   | <p>Quasi-faillite du Crédit lyonnais. Le CDR (consortium de réalisation) reprend en 1995 28,3 Mrds d'€ (2,4 % du PIB de 1995) de créances douteuses. Pertes nettes : 16 Mrds d'€, fin 2006 (0,9 % du PIB 2006).</p> | <p>Récession française : 1990-1993, puis croissance molle jusqu'au début de 1997</p> |
| <b>Crise japonaise 1990-2000</b>               | <p><b>Origine</b> : chute des prix de l'immobilier, chute du Nikkei ; forte exposition au risque des banques à travers des filiales immobilières.</p> <p><b>Conséquences</b> : réaction tardive des banques et des autorités ; les banques dissimulent leurs pertes latentes. La part des créances douteuses culmine finalement à 33 % en 1998.</p>  | <p>Plan de 500 Mrds de \$ (12 % du PIB de 1998) pour assainir les bilans et relancer l'économie en 1998.</p>  | <p>Récession nipponne : 1991-1999</p>  |

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <p><b>Crise asiatique 1997-1998</b></p>   | <p><b>Origine</b> : surinvestissement et hausse de l'inflation.<br/> <b>Conséquences</b> : chute du baht thaïlandais qui se propage. Spirale de dévaluation, de montée des taux et de hausse de l'endettement libellé en devises. Effondrement des bourses émergentes. Diffusion de la crise aux autres pays émergents, notamment à la Russie, l'Argentine et au Brésil.</p>  | <p>Détente monétaire et injection de liquidités.<br/>         Faillite puis sauvetage de LTCM orchestré par la FED et interventions du FMI.</p>   | <p>Ralentissement au premier semestre 1998 dans les pays de l'OCDE qualifié <i>a posteriori</i> de « trou d'air ».</p> |
| <p><b>Krach boursier de 2000-2002</b></p> | <p><b>Origine</b> : crise des valeurs technologiques ; surendettement des entreprises.<br/> <b>Conséquences</b> : chute graduelle des cours à la suite de l'effondrement des valeurs technologiques du Nasdaq en avril 2000. De son point haut, fin mars 2000, à son point bas, début octobre 2002, le S&amp;P 500 perd 48,6 % ; du 4 septembre 2000 au 12 mars 2003, le CAC 40 perd 65 %. (Quasi-) faillites d'Enron, Worldcom, Vivendi...</p> | <p>Détente des politiques monétaires et injections de liquidités par les Banques centrales.<br/>         Loi Sarbanes-Oxley, de 2002, qui impose de nouvelles règles sur la comptabilité et la transparence financière.</p> | <p>Récession américaine : mi-2000-2002<br/><br/>         Récession européenne : mi-2002-mi-2003</p>                    |
| <p><b>Crise des sub-primes</b></p>        | <p><b>Origine</b> : retournement du cycle immobilier.<br/> <b>Conséquences</b> : 7 septembre 2008, nationalisation de fait de Fannie Mae et Freddie Mac. 15 septembre 2008, Lehman Brothers se déclare en faillite. 16 septembre 2008, sauvetage par la Fed du numéro un américain de l'assurance, AIG.</p>   | <p>19 septembre 2008 : le plan Paulson, « <i>Troubled Asset Relief Program</i> », prévoit 700 Mrds de \$ (4,9 % du PIB) pour le rachat des actifs toxiques.</p>   | <p>Entrée en récession américaine : 3<sup>e</sup> trimestre 2007 à ....</p>  |

Source : CAS

Les déséquilibres de financement qui sous-tendent ces différents épisodes de reprise ont nourri un débat récurrent sur le caractère soutenable du régime actuel de croissance. L'abondance de liquidités et l'enchaînement des bulles ont permis jusqu'ici de déjouer les pronostics les plus pessimistes. Les « accidents » financiers qui ont ponctué les trois dernières décennies ont eu des conséquences réelles moins dommageables que ne le laissaient présager les avis les plus alarmistes. Le report des liquidités d'un marché à l'autre, marchés boursiers, obligataires et hypothécaires, a différé les effets de richesse négatifs attendus. Chaque grande vague de reprise mondiale a été ponctuée de crises de mi-parcours et a puisé un nouvel élan dans l'émission de liquidités induite

pour y remédier. Ce fut le cas de l'éclatement du krach boursier de 1987, de la crise de change et de solvabilité bancaire des pays émergents en 1997-1998. De plus, l'alternance d'un cycle à l'autre des agents privés (ménages/entreprises) qui s'exposent au risque d'endettement a permis à l'économie de rebondir après chaque secousse.

## > Anatomie de l'ordre financier des années 1990-2000

Au cours des deux derniers cycles, la croissance mondiale a eu pour toile de fond une montée des déséquilibres commerciaux bilatéraux. L'abondance des liquidités mondiales et leur recyclage, à travers la constitution massive de réserves de change du côté des pays asiatiques, ont permis le bouclage sans tension du financement des déficits courants. Un partage des moteurs de la croissance mondiale s'est ainsi opéré entre, d'une part, les pays émergents, « sur-producteurs », et d'autre part, les pays développés « sur-consommateurs », essentiellement les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne<sup>1</sup>. Les États-Unis se sont érigés en « consommateur en dernier ressort » du monde, selon les termes de D. Plihon et R. Guttman<sup>2</sup>, aidés en cela par une politique monétaire accommodante (voir graphique n° 1 et schéma n° 1).

L'abondance des liquidités primaires a joué un rôle clé dans l'ordonnement de la croissance mondiale :

- elle a d'une part alimenté un effet de levier, au sens où le coût de l'argent emprunté était structurellement inférieur aux rendements des différentes classes d'actifs : actions, obligations privées (*corporate*), produits dérivés ;
- elle a d'autre part propulsé au premier rang certains canaux de la « finance alternative » qui exploitaient au mieux les différentiels de rendement : notamment le *private equity* dans sa composante LBO (*Leverage Buy Out*)<sup>3</sup> et les *Hedge funds*. Le premier segment, dédié au rachat d'entreprises existantes

1 - Rappelons qu'un déficit de la balance courante décrit principalement un surcroît d'importations de biens et services sur les exportations. Par référence à l'égalité comptable Production (Y) + Importations (M) = Demande intérieure (D) + Exportations (X), une balance courante négative témoigne d'un excès de demande intérieure sur la production :  $X - M = Y - D < 0$ .

2 - Plihon D. et Guttman R., « Consumer Debt at the Center of Finance-Led Capitalism », *Working paper*, 2008, [www.univ-paris13.fr/CEPN/Texte\\_colloque\\_170108.pdf](http://www.univ-paris13.fr/CEPN/Texte_colloque_170108.pdf).

3 - Fonds spécialisés dans le rachat d'entreprises.



financiers ou non financiers. L'offre financière a atteint un degré exceptionnel de diversification, couvrant une large gamme de risques et de types d'entreprises. De ce point de vue, la croissance des années 1990-2000 a bénéficié d'un « écosystème » extrêmement favorable au financement des nouveaux secteurs ou aux restructurations des secteurs matures.

Cette profusion a aussi été une source de fragilité. La montée du risque est inhérente à un usage abusif de l'effet de levier en période de faible étiage des taux d'intérêt. La liquidité a été par exemple artificiellement entretenue sur le marché du *private equity* par le recours à des LBO dits « secondaires », où les plus-values relevaient de rachats d'actifs entre les fonds de capital investissement eux-mêmes. Dans ces circonstances, les risques de défaillance sont renforcés en cas de retournement conjoncturel.

Plus globalement, une spirale « d'inflation » sur les actifs s'est développée à travers l'activation d'une « boucle » crédit/richeesse. Le caractère pro-cyclique de la finance et de ses règles prudentielles a été pointé par certains économistes, bien avant l'occurrence de la crise<sup>6</sup> :

- le rôle de la « *fair value* » dans le cadre des normes IFRS qui permet de répercuter une partie de la hausse du prix des actifs et d'augmenter la capacité de crédit des entreprises non financières en période de valorisation des actifs, ce qui fragilise le système bancaire, les ratios prudentiels (Bâle II) étant incapables d'appréhender un accroissement du risque global inhérent à l'inflation des prix d'actifs ;
- les conditions d'octroi des crédits hypothécaires, indexés sur la valeur du prix de l'immobilier.

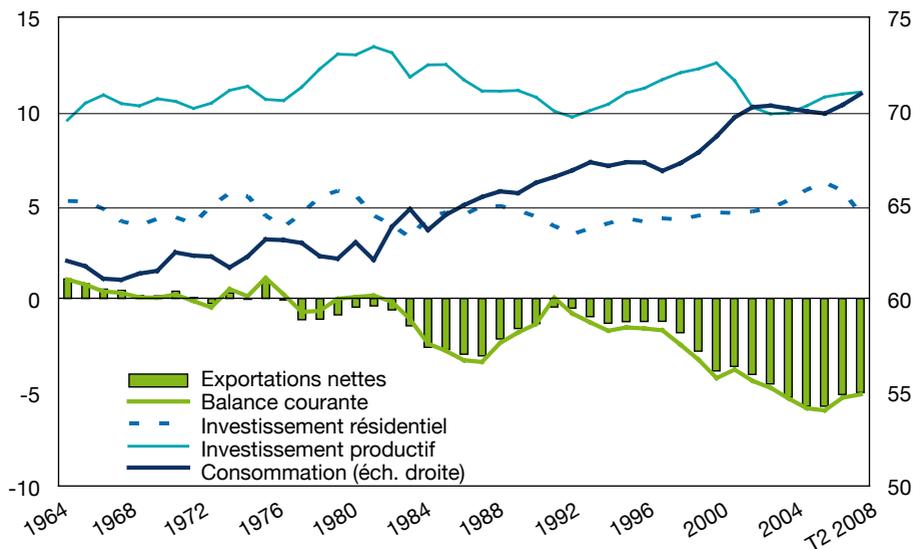
Cet environnement de faible coût des liquidités a entretenu une situation de forte propension à consommer et a favorisé la persistance et la dégradation de la balance courante américaine (graphique n° 1). La formation des déséquilibres américains ne peut être dissociée de la dynamique qui caractérise les pays émergents. Les pays d'Asie, notamment, ont contrecarré la tendance à la dépréciation de la devise américaine, par la constitution massive de réserves libellées en dollars. Le bouclage financier s'est ainsi opéré, entretenant une situation d'« hyper-liquidité » mondiale. Cette forme de recyclage témoigne aussi de la faiblesse des structures d'intermédiation financière dans les pays émergents ou dans ceux du Moyen-Orient. La faiblesse de leur demande

6 - Boyer R., Dehove M. et Plihon D., *Les crises financières*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 50, 2004.

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

intérieure reflète à la fois une sous-évaluation du change, qui limite le pouvoir d'achat des agents privés, et le faible potentiel de redistribution des excédents d'épargne via le crédit interne.

**Graphique n° 1 : Part des différentes dépenses en pourcentage du PIB américain**



Source : Bureau of Economic Analysis (BEA)

Enfin, cette situation a permis aux États-Unis de bénéficier d'un effet de levier sur sa position extérieure. Les liquidités « entrantes » ont été pour partie recyclées, constituant un actif dont la valorisation a compensé l'augmentation de la dette<sup>7</sup>.

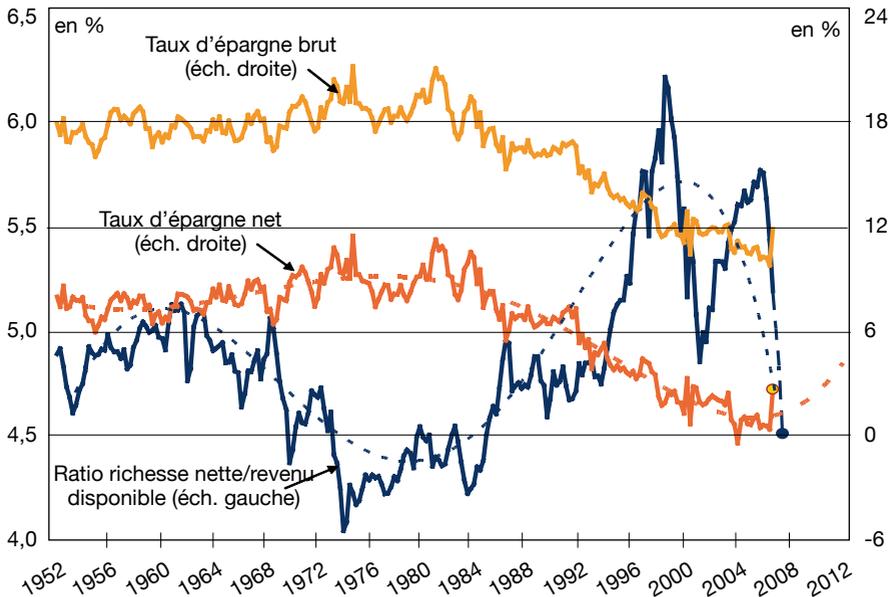
## > Une remise en cause en profondeur des moteurs de la croissance ?

Enclenchée depuis plus d'un an aux États-Unis, la crise financière a eu pour première conséquence de dégrader le bilan des banques, acteurs pivots du levier

7 - Schaff C., Passet O. et Lemoine K., « Réalités et apparences du déficit extérieur américain », La Note de veille n° 94, Centre d'analyse stratégique, mars 2008.

d'endettement, et de créer un mouvement de défiance exacerbée qui a conduit au gel de toute transaction sur le marché interbancaire. L'intégralité des refinancements transite aujourd'hui par la Fed. La crise a eu pour seconde conséquence majeure d'entraîner une dépréciation massive et concomitante d'une gamme très large d'actifs : immobilier, obligations *corporate*, dérivés de crédit<sup>8</sup>.

**Graphique n° 2 : Taux d'épargne des ménages et patrimoine/revenu**



Sources : BEA, Federal Reserve, Flow of Funds accounts

Si la correction opérée sur le prix des actifs s'avérait durable, qu'advierait-il de la richesse des ménages américains et de leur comportement d'épargne ? Si l'on s'en tient aux valeurs basses atteintes par les indices boursiers à la mi-octobre, et que l'on intègre un potentiel de baisse des prix de l'immobilier de l'ordre de 15 %, les ordres de grandeur suivants peuvent être avancés :

- les pertes latentes qu'accusent les ménages sur la totalité de leur patrimoine (sachant que l'immobilier constitue 37 % de leur actif, et les actions détenues

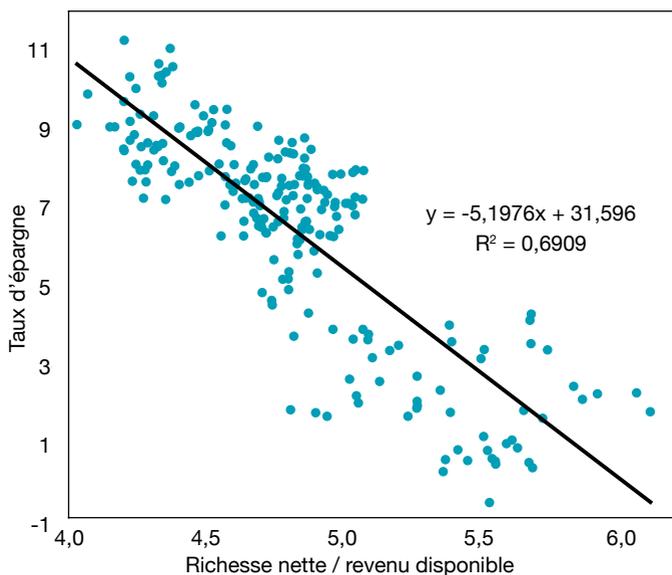
8 - Sur cette dimension strictement bancaire de la crise, voir notamment Aglietta M., « Comprendre la crise du crédit structuré », *Lettre du CEPII*, n° 275, février 2008.

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

directement et indirectement, via des fonds d'investissement, 24 %, début 2008) peuvent être évaluées à - 13 % depuis fin 2007 concernant la richesse brute et à - 17 % concernant la richesse nette (actif brut - endettement) ;

- si la correction s'avérait durable, la dégradation du ratio richesse sur revenu entraînerait un retour du taux d'épargne des ménages américains vers 8-9 %, soit 6 à 7 points de hausse par rapport aux niveaux actuels et 5 % à 6 % de ponction sur la consommation (graphiques n° 2 et n° 3). Autrement dit, la crise actuelle mettrait fin à une période atypique durant laquelle la préparation des retraites par les ménages américains était basée exclusivement sur des effets de richesse, sans constitution active d'encaissees.

**Graphique n° 3 : Corrélation entre taux d'épargne et ratio de richesse nette**



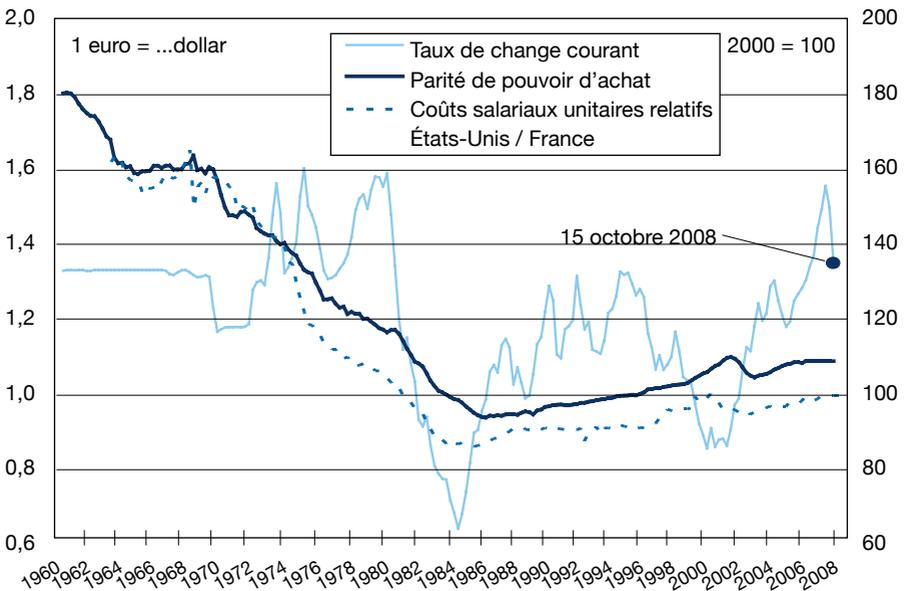
Sources : BEA, Federal Reserve, calculs CAS

Ce choc sur la demande intérieure serait de nature à rééquilibrer structurellement la balance courante. Autrement dit, il rendrait probable un scénario de revalorisation du dollar vis-à-vis de l'euro. Cette hypothèse peut surprendre dans un contexte où beaucoup parient sur une poursuite de la dépréciation du dollar dans le sillage d'une dégradation de la rentabilité des actifs américains.

Elle devient plus compréhensible lorsqu'on tente d'expliquer le niveau actuel du dollar et sa dérive par rapport à ce que supposerait la parité de pouvoir d'achat entre la zone euro et les États-Unis.

L'expansion américaine, depuis plus de quinze ans, s'est appuyée sur le dynamisme de la demande interne et a été couplée à une dépréciation du dollar vis-à-vis de l'euro. Le cours du dollar apparaît aujourd'hui très nettement sous-évalué en regard de la parité des pouvoirs d'achat et, symétriquement, l'euro nettement surévalué (graphique n° 4).

**Graphique n° 4 : Écart du taux de change euro/dollar à sa parité de pouvoir d'achat**



Sources : OCDE, Réserve fédérale

La trajectoire du dollar paraît plus compréhensible lorsqu'on fait référence au concept de « taux de change d'équilibre fondamental »<sup>9</sup> : selon cette représentation, la sous-évaluation du dollar aurait permis aux États-Unis

9 - Williamson J., « Estimates of FEERS », in Williamson (ed.), *Estimating Equilibrium Exchange Rate*, Institute for International Economics, 1994.

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

d'accélérer leur croissance potentielle et de rendre simultanément acceptable aux investisseurs internationaux la détention de créances en dollars<sup>10</sup>, le faible niveau initial de la devise américaine limitant son risque de dépréciation.

Une adéquation plus forte entre le potentiel de croissance et la demande intérieure serait susceptible, dans ce cadre explicatif, de favoriser une appréciation de la devise américaine.

Au final, la crise pourrait s'interpréter comme une correction des déséquilibres qui se sont amplifiés depuis 1985, ajustement que la bulle immobilière aurait différé de cycle en cycle et potentiellement aggravé. Elle sonnerait le glas d'une croissance asymétrique entre pays émergents et pays développés, où les pays jeunes génèrent paradoxalement des excédents d'épargne en faveur des pays matures :

- les corrections estimées à grands traits ici supposent, si elles sont réparties dans le temps, que le potentiel de croissance américain serait significativement entamé de ½ à 1 point durant 5 à 10 ans ;
- l'ajustement est inévitablement coûteux en termes de croissance à court terme. Il s'agit d'un choc de demande qui, dans un monde d'imperfection des marchés de capitaux, se diffuse négativement à l'ensemble des zones, via le commerce international ;
- cet ajustement est porteur à long terme, via le change, d'un rééquilibrage de la croissance entre zones, dont l'UE pourrait être bénéficiaire ;
- la profondeur de cet ajustement et la rapidité avec laquelle la demande intérieure des pays émergents pourrait prendre le relais des consommateurs américains dépendent de manière cruciale de la qualité du système bancaire et des circuits financiers au sein des économies émergentes.

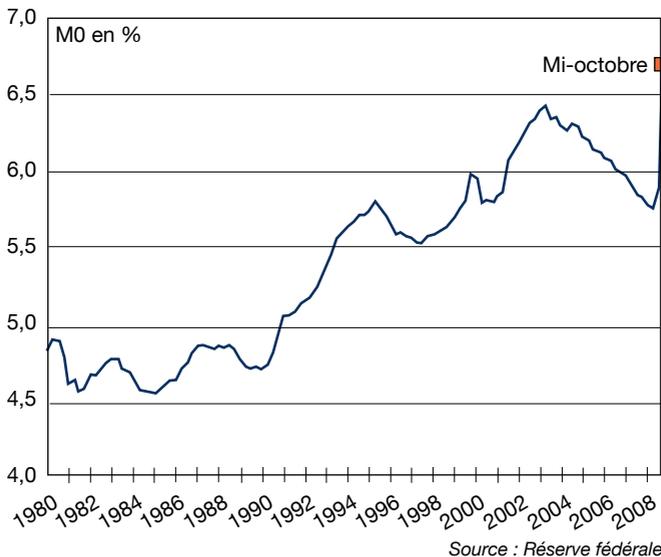
### > **Quelle probabilité pour un scénario alternatif de fuite en avant dans la liquidité ?**

Dans quelle mesure un scénario de fuite en avant dans la liquidité garde-t-il sa probabilité ? Comme lors des précédents épisodes de crise potentiellement systémique, les banques centrales sont intervenues massivement, perpétuant une situation de forte liquidité (graphique n° 5). Les interventions massives de

10 - Fayolle J. et Micolet P.-E., « Réalité et déboires de l'espace conjoncturel européen : une régulation sans croissance ? », *Revue de l'OFCE*, n° 62, juillet 1997.

la Fed ont considérablement augmenté la liquidité bancaire, c'est-à-dire la base monétaire, à travers un élargissement de la gamme des titres éligibles au refinancement et un rallongement des échéances de prêt. La possibilité d'un report à plus long terme de ces liquidités, via le canal du crédit, sur un actif à fort potentiel de hausse doit donc être envisagée. Dans le cas américain, un retour des liquidités sur les marchés d'actions nationaux ou internationaux apparaît comme la seule issue susceptible de restaurer la richesse des ménages américains.

**Graphique n° 5 : Liquidité Banque centrale (M0) en % du PIB**



La probabilité d'un tel scénario dépend de plusieurs conditions :

- le niveau des taux d'intérêt à court et à long termes : leur évolution est liée au dénouement de la crise de défiance qui paralyse le marché interbancaire et à l'évolution des primes (*spread*) qui pèsent actuellement sur les taux des obligations privées. La très forte volatilité financière observée au cours de la dernière décennie et le contexte de tension sur le prix des ressources rares devraient imprimer durablement leur trace sur l'évaluation du risque par les opérateurs ;
- la vitesse et l'ampleur du processus de « *deleveraging* » dans lequel sont engagées aujourd'hui les banques. Il est probable que ces dernières

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

alimenteront de façon beaucoup plus sélective les investisseurs susceptibles de « jouer » ou de « rejouer » un effet de levier à l'avenir ;

- l'appréciation que l'on peut porter sur le niveau actuel des cours boursiers. Une récupération du marché des actions peut paraître difficile à entrevoir dans le contexte présent.

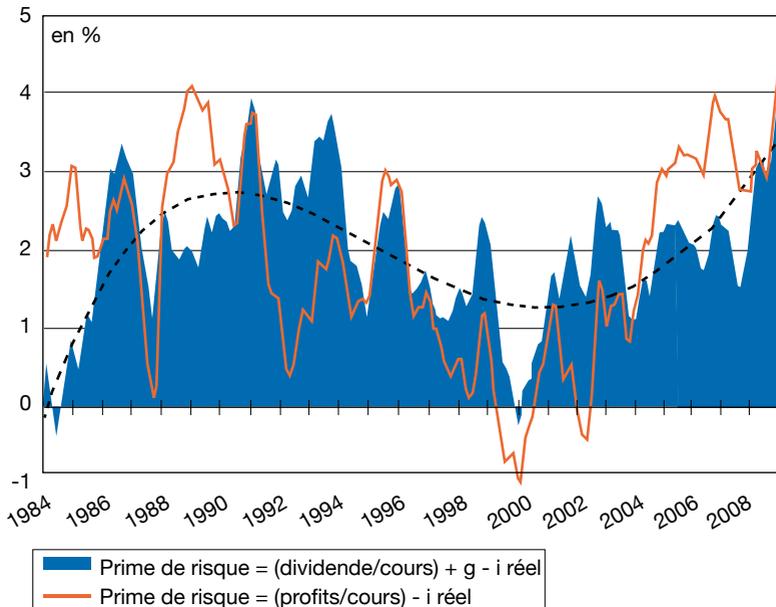
Plusieurs éléments pourraient cependant éclaircir l'horizon sur ce segment du marché :

- traditionnellement, les cours sont avancés d'un an environ par rapport à l'activité économique. Ils sont les premiers à intégrer les signaux de stabilisation puis de reconstitution des profits alors même que l'économie se situe encore en récession ;
- les fonds d'investissement, notamment les plus menacés (*Hedge funds*) ont intérêt à encourager la hausse (et la décorrélation) de certains prix d'actifs ;
- dans un deuxième temps, la dépréciation des cours boursiers peut relancer une vague de fusions et acquisitions entre entreprises non financières, processus qui peut enclencher un retournement radical des anticipations ;
- enfin, les niveaux de cours atteints au cœur de la crise (899,2 pour le S&P 500 à son point bas de clôture du 10 octobre 2008, contre 1 565, plus haut historique du 9 octobre 2007) apparaissent significativement faibles (graphiques n° 6, 7 et 8) au regard d'une analyse fondamentale de long terme (voir annexe méthodologique).

Les primes de risque ont augmenté sur toute la gamme des actifs. Le graphique n° 6 estime les primes de risque implicites du marché des actions à partir de la valeur observée du S&P 500, en supposant que le marché intègre une anticipation « raisonnable » de croissance des profits par action conforme à la croissance de la production potentielle américaine. Cette hypothèse assez fruste montre que, au cours des deux dernières décennies, les marchés ont intégré une prime de risque de 2 % en moyenne par rapport au rendement des obligations d'État. La période 1998-2000, durant laquelle ils y ont dérogé – les primes implicites tendant vers zéro –, correspond à la montée de la bulle Internet. L'éclatement de la bulle marque le moment où le marché réintègre des primes plus conformes aux tendances de moyenne période. Au regard de ces éléments, les primes qui sous-tendent la valeur des cours boursiers depuis le début d'octobre 2008 paraissent extrêmement élevées (dernier point du graphique n° 6). Elles supposent un doublement de la prime de risque. Valider une telle correction à long terme suppose que les marchés d'actions reviennent

aux modes de valorisation qui prévalaient dans les années 1960, période de moindre profondeur et de moindre liquidité des marchés.

### Graphique n° 6 : Estimation ex post de la prime de risque sur les actions



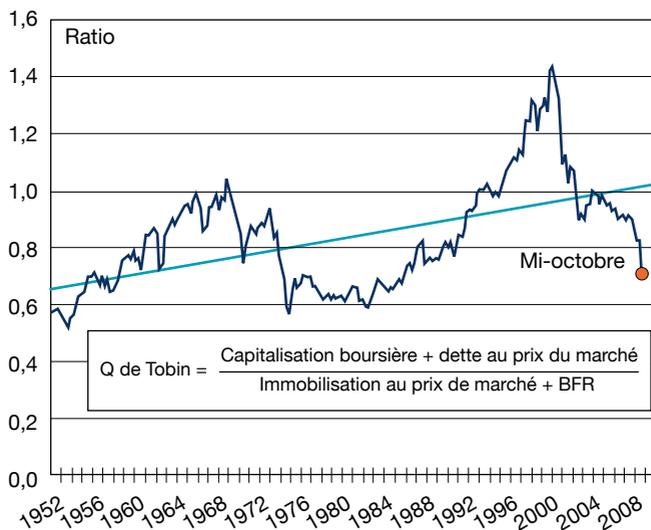
Sources : S&P 500, Datastream, calculs CAS

Le ratio entre la valeur boursière des entreprises américaines (actions + dette) et la valeur courante (de remplacement) de leurs immobilisations financières et corporelles (graphique n° 7) montre également que la valeur des firmes s'établit aujourd'hui aux niveaux faibles, en termes relatifs, qui prévalaient au cœur des années 1960. Si, de surcroît, on considère que le ratio ne prend pas en compte la valeur des actifs immatériels au dénominateur, la valeur présente paraît particulièrement basse<sup>11</sup>.

11 - La mesure est opérée dans le cadre de la Comptabilité nationale, qui ne valorise notamment pas les *goodwills*.

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

Graphique n° 7 : Q de Tobin

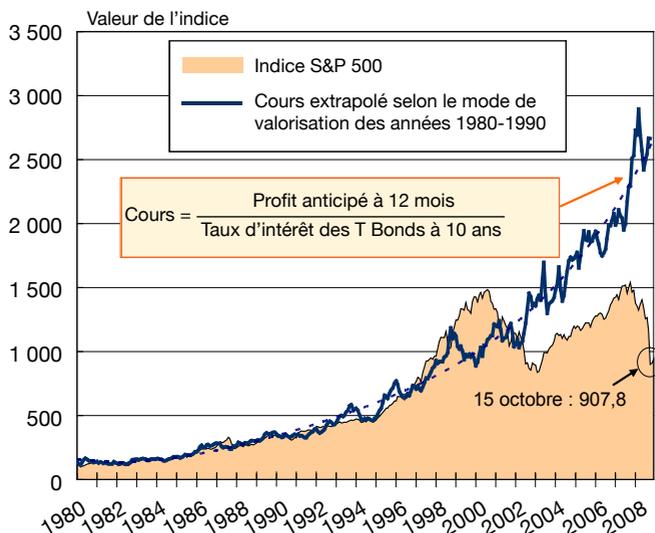


Sources : S&P 500, Datastream, calculs CAS

Enfin, si l'on devait prolonger les modes de valorisation qui ont prévalu jusqu'en 1998, phase « d'exubérance irrationnelle » selon Alan Greenspan (et dont le ratio profits anticipés/taux d'intérêt des obligations d'État constituait un bon estimateur), l'indice S&P 500 se situerait aujourd'hui autour de 2 000-2 500 (graphique n° 8).

Il existe donc des indices convergents d'une « surréaction » à la baisse des marchés d'actions. Une nouvelle fuite en avant dans la liquidité, avec migration de cette dernière sur les marchés d'actions, serait la seule issue susceptible de différer un ajustement violent du taux d'épargne américain. Penser que la Fed cautionnerait une telle évolution, et que le système bancaire, amnésique, armerait le bras d'un nouveau « levier spéculatif », paraît néanmoins improbable. En revanche, l'idée que la dynamique sur les marchés d'actions peut amortir l'ajustement doit être prise en considération. Les plus grandes erreurs de prévision par le passé viennent systématiquement d'une sous-estimation des effets de la liquidité mondiale.

**Graphique n° 8 : Extrapolation du S&P 500 sur la base des modalités de valorisation des années 1980-1990**



Sources : BEA, Federal Reserve, Flow of Funds accounts

Le tableau n° 2 estime le taux d'épargne et la part de la consommation pour différents niveaux de richesse des ménages américains (la variation de richesse étant indexée sur la valeur des actions détenues directement et indirectement par les ménages). Il en ressort notamment que seule une nouvelle vague de hausse portant l'indice S&P 500 vers une valeur de 2 000 serait susceptible de maintenir à son niveau actuel le taux d'épargne et donc la propension à consommer des ménages américains et de différer les ajustements attendus.

## Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?

**Tableau n° 2 : Différentes hypothèses de taux d'épargne et de déficit courant en fonction du niveau de valorisation des actions**

|   | S&P 500 à son niveau de fin juin 2008 | S&P 500 à son point bas du 10 oct. 2008 | S&P 500, sur sa moyenne 2005-2008 | S&P 500, avec faible prime de risque | S&P 500, avec très faible prime de risque |
|---|---------------------------------------|---|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| En pourcentage                                      | S&P 500 à 1 280                       | S&P 500 à 899                           | S&P 500 à 1 350                   | S&P 500 à 1 750                      | S&P 500 à 2 000                           |
| Taux d'épargne                                      | 2,7                                   | 8,5                                     | 5,9                               | 3,6                                  | 2,3                                       |
| Part de la consommation dans le PIB                 | 70,9                                  | 66,6                                    | 68,5                              | 70,2                                 | 71,3                                      |
| Variation de la consommation                        |                                       | - 6,1                                   | - 3,4                             | - 1,0                                | 0,5                                       |
| Solde de la balance courante, en pourcentage du PIB | - 5,1                                 | - 0,8                                   | - 2,7                             | - 4,4                                | - 5,5                                     |

Sources : Federal Reserve, Flow of Funds, BEA, calculs CAS

Même si la faiblesse des marchés d'actions relève pour partie d'un phénomène de « surréaction » et que leur rebond pourrait atténuer la vigueur de la correction à l'œuvre aujourd'hui dans l'économie réelle, un scénario de fuite en avant dans la liquidité, peu probable, n'est pas souhaitable. Il compromettrait à moyen terme les chances d'un rééquilibrage de la demande et des termes de l'échange en faveur des pays émergents. Ce scénario perpétuerait une situation où ces derniers s'imposent sur les marchés internationaux essentiellement par leur compétitivité-prix et différerait les avantages à tirer pour l'Europe d'un développement accéléré des marchés intérieurs dans ces pays et d'une autonomisation de leur croissance.

**Olivier Passet**

*Département Affaires économiques et financières*

## > Annexe méthodologique : la référence au modèle de Gordon-Shapiro et au Q de Tobin

La principale grille d'évaluation des cours se rapporte aux modèles d'actualisation. La formule de Gordon-Shapiro demeure malgré ses limites une des références essentielles d'analyse des cours boursiers, aussi bien pour les approches macroéconomiques que pour celles d'analyse financière de l'entreprise. La valeur d'une action  $P$ , en période initiale, vaut la somme anticipée des dividendes actualisés au taux ( $r$ )<sup>12</sup>. On retient la simplification habituelle de croissance constante des dividendes (au moins au-delà d'un certain horizon) au taux  $g$  de telle sorte que, à condition que  $g < r$ , on peut écrire que la valeur de l'action  $P_0$  en période initiale est de :

$$[1] \quad P_0 = \frac{div_1}{r - g} \quad \text{ou} \quad r = \frac{div_1}{P_0} + g$$

En posant  $r = i + \square$  ou  $i$  est le taux des obligations d'État à dix ans et  $\square$  la prime de risque spécifique exigée sur les actions, on en déduit l'expression suivante :

$$[2] \quad \square = div1/P0 - i + g \quad (\text{graphique n° 6})$$

Pour revenir dans le domaine de l'intuition, il suffit de confronter cette formule [1] à ce que l'on sait du rendement d'une action : une action rapporte à son détenteur un dividende et une plus-value. Si l'on suppose que la plus-value reflète la croissance de la firme :  $g = (\text{profit réinvesti} / \text{valeur de l'entreprise})$ , on obtient alors :

$$[3] \quad r = \frac{div_1}{P_0} + \frac{\text{profit réinvesti}}{P_0} \approx \frac{\text{profit}}{P_0} = 1 / PER$$

On en déduit une deuxième formulation simplifiée de la prime de risque :

$$[4] \quad \square = \text{profit}1/P_0 - i \quad (\text{graphique n° 6})$$

Une deuxième grille d'analyse pour évaluer le niveau des actions consiste à se référer au rapport de la valeur boursière de la firme à son capital au coût de remplacement, dit *Q-moyen de Tobin*. Sous l'hypothèse d'efficience du marché boursier, ce ratio est supposé tendre vers 1. Cet indicateur permet sur longue période, sans se référer nécessairement à la valeur unitaire, de repérer à grands traits les phases favorables ou non aux marchés d'actions.

12 -  $P_0 = \sum_{t=1}^{t=\infty} \frac{div_t}{(1+r)^t}$

## Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ?

*Le Conseil des ministres du 26 septembre 2008 a adopté le premier projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012, en plus du projet de loi de finances traditionnel pour 2009 qui va être discuté au Parlement. L'objectif de moyen terme du gouvernement, à savoir un solde public structurel proche de l'équilibre, devrait être atteint en 2012 grâce à une amélioration de ce solde au rythme constant de 0,6 point de PIB par an dès 2008. L'heure ne semble plus cependant à une amélioration du solde structurel. En effet, l'interventionnisme budgétaire est pleinement justifié en période de récession, a fortiori de crise, et le plan pour soutenir les banques annoncé par le Président de la République est salué par nombre d'acteurs économiques. L'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques en 2012 est-il pour autant compromis ? La présente note analyse et compare les ajustements budgétaires réalisés au cours des dernières décennies dans plusieurs pays de l'OCDE, qui suivent pour certains des plans massifs de sauvetage du système bancaire, et met en évidence des facteurs de réussite des politiques de consolidation, les consacrant comme des stratégies efficaces et pérennes de redressement de l'équilibre budgétaire.*

De nombreux pays développés ont tenté depuis les années 1980 d'inverser la tendance à la dégradation de leurs finances publiques par des politiques de consolidation budgétaire. La France, qui cherche à réduire ses déficits publics, a semblé dans le passé parfois timide dans cette voie et pourrait s'inspirer de certains exemples caractéristiques d'ajustements budgétaires réussis pour répondre aux questions auxquelles les pays fortement endettés font face. Quelle doit être, en effet, l'importance de l'ajustement budgétaire ? Doit-on augmenter les impôts ou diminuer les dépenses ? Comment s'assurer que la consolidation budgétaire ne crée pas, ensuite, des déficits plus importants encore ? Faut-il s'attendre à une récession dans ce cas ?

Il est habituel de considérer que les effets-revenu d'un accroissement de la fiscalité ou d'une réduction des dépenses se traduisent par un coût en croissance et donc une augmentation du chômage, à l'origine d'une nouvelle dégradation des finances publiques (position keynésienne). À rebours de ce mécanisme, certains économistes avancent qu'un redressement budgétaire exerce sur les agents privés un effet de signal, leur indiquant que la restauration de la soutenabilité, qui semble nécessaire, a été entreprise. Il permet donc d'écarter la perspective d'un futur prélèvement fiscal encore plus important (position néo-ricardienne) et de relancer la demande privée. Dans un article séminal, Giavazzi et Pagano (1990)<sup>1</sup> étudient les deux principaux ajustements budgétaires des années 1980, le Danemark (1983-1986) et l'Irlande (1987-1989), durant lesquels les déficits structurels diminuent respectivement de 9,5 et 7,2 points de PIB par rapport à l'année précédant la consolidation, tandis que la consommation augmente de 17,7 % et 14,5 % en cumulé<sup>2</sup>.

Le modèle explicatif repose sur des hypothèses particulièrement fortes : anticipations des agents, rationalité de leur comportement et absence de contrainte de crédits notamment<sup>3</sup>. Malgré le caractère contraignant de ces hypothèses, le modèle permet d'expliquer les effets macroéconomiques observés d'un tel ajustement quand certaines conditions sont remplies. Si l'effet de signal produit par une consolidation n'opère que dans certaines circonstances bien précises, il s'agit d'en déterminer la nature exacte. Dès lors, comment rétablir durablement une soutenabilité forte des finances publiques, à la lueur des expériences étrangères, sans nuire à la croissance du PIB du pays ?

1 - Giavazzi F. et Pagano M., « Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary ? », in O. Blanchard et S. Fischer (dir.) *NBER Macroeconomics Annual* 1990, Cambridge, MA, MIT Press.

2 - L'article de Cour P., Dubois E., Mahfouz S. et Pisani-Ferry J., « Quel est le coût des ajustements budgétaires ? », *Économie internationale*, n° 68, 1996, p. 7-28, présente les termes de ce débat de manière très claire et atteste un coût en termes de croissance d'un ajustement budgétaire beaucoup plus faible que ne le suggère un multiplicateur keynésien traditionnel.

3 - Ils doivent pouvoir emprunter facilement de manière à lisser leur consommation dans le temps. Le faible développement du marché du crédit lors de la première consolidation budgétaire irlandaise de 1983-1984 est sans doute une des causes de son échec.

### Méthodologie

On retient un échantillon de vingt pays de l'OCDE : Allemagne<sup>4</sup>, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, sur la période 1978-2003. On construit un indicateur d'impulsion fiscale qui mesure l'évolution du solde budgétaire primaire structurel de l'ensemble des administrations publiques en points de PIB, d'une année sur l'autre.

Le recours au solde structurel, par rapport au solde public standard, semble plus approprié ici. En effet, lorsque le PIB est inférieur à son niveau potentiel, on observe un déficit de recettes et un surplus de dépenses ; à l'inverse, un surplus de recettes et des dépenses moindres lorsqu'il lui est supérieur. Les variations conjoncturelles des recettes sont dues notamment à une variation de l'assiette et celles des dépenses aux indemnisations de l'assurance-chômage et au RMI. Il convient donc d'ôter les effets des fluctuations conjoncturelles pour obtenir un bon indicateur des inflexions délibérées de la politique budgétaire menée par le gouvernement, en calculant le solde budgétaire structurel. On comprend les administrations publiques au sens de l'OCDE dont on reprend les données pour obtenir :

$$\text{Solde structurel primaire} = \text{Recettes courantes corrigées du cycle} - (\text{Dépenses courantes corrigées du cycle} + \text{Engagements de capital} - \text{Charges d'intérêts})$$

On définit une période de contraction budgétaire si l'impulsion fiscale est supérieure à 1,5 point de PIB ou si elle est d'au moins 1,25 point de PIB sur deux années consécutives. On obtient finalement un échantillon de 496 observations d'impulsion fiscale, dont 86 correspondent à un épisode de contraction budgétaire. On reprend la définition d'Alesina et Perotti dans leur article de 1996<sup>5</sup> car elle présente l'avantage d'embrasser à la fois de forts ajustements annuels et d'autres plus étalés dans le temps. Ce choix peut paraître arbitraire mais il permet de retrouver les grands ajustements du Danemark (1983-1986), de l'Irlande (1983-1984 et 1986-1988) et de beaucoup d'autres pays entre 1992 et 1997 pour préparer notamment l'intégration dans la zone euro. La France compte une seule année de contraction budgétaire significative durant ces trente dernières années, en 1996, de près de 2 points de PIB.

4 - Ce sont les chiffres de la République fédérale jusqu'en 1991 (inclus).

5 - « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects », *NBER Working paper*, n° 5 730, 1997.

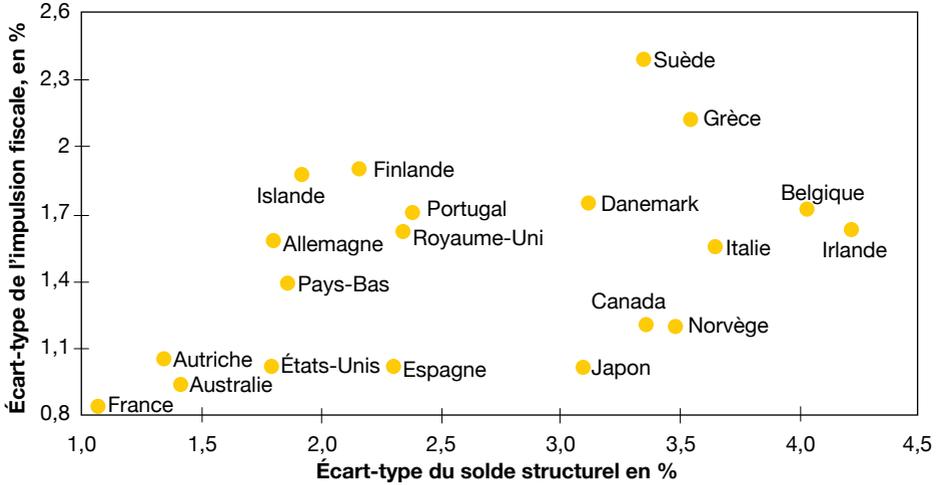
## > La France s'est distinguée dans le passé par un interventionnisme budgétaire mesuré

Deux statistiques permettent de caractériser l'interventionnisme budgétaire d'un pays : l'amplitude moyenne des interventions budgétaires délibérées (qui peut être appréhendée par l'écart-type du solde structurel) et l'intensité moyenne des impulsions budgétaires entre deux années (qui peut être appréhendée à partir de l'écart-type de la variation du solde structurel). L'analyse comparative de ces deux indicateurs pour l'ensemble des pays de l'échantillon révèle une position française singulière, comme l'indique le graphique n° 1. La France cumule en effet une forte inertie dans son solde structurel (l'écart-type du solde structurel est de 1,06) et une capacité limitée à faire varier ce solde d'une année sur l'autre (écart-type de l'impulsion fiscale de 0,85), qui témoignent peut-être de la difficulté d'établir en cette nature un consensus suffisant. La Suède, avec un écart-type de l'impulsion fiscale de 2,4, est capable de faire varier son solde structurel d'une année sur l'autre trois fois plus vite en moyenne que la France ; l'Allemagne ou le Royaume-Uni, deux fois plus vite (à respectivement 1,57 et 1,61). En outre, si le Japon témoigne de faibles variations moyennes du solde structurel d'une année sur l'autre (à peine plus élevées que la France), il se révèle capable de dégager des excédents budgétaires ou d'accuser de forts déficits, dans un laps de temps assez long cependant.

L'évolution du solde structurel de la Suède, du Japon et de la France illustre trois modèles très différents d'interventionnisme budgétaire (graphique n° 2). La Suède est à même de faire varier avec une forte amplitude son solde structurel, et très vite, puisqu'elle passe d'un déficit de 7,5 % du PIB en 1992 à un excédent de près de 4 % du PIB en 1998 ; on peut parler d'interventionnisme budgétaire massif. Le Japon peut aussi le faire varier (de 3,2 % du PIB à - 5,8 %), mais de manière plus échelonnée dans le temps (entre 1987 et 2000), l'interventionnisme budgétaire étant donc graduel. La France, enfin, intervient peu et de manière très progressive, l'interventionnisme budgétaire étant donc relativement limité. Les États-Unis sont dans une position intermédiaire, entre la Suède et la France, et révèlent un pragmatisme contracyclique, qui leur permet notamment de dégager des excédents assez importants durant les phases expansionnistes, comme lors de l'ère Clinton (1992-2000), suivis de déficits après l'éclatement de la bulle Internet.

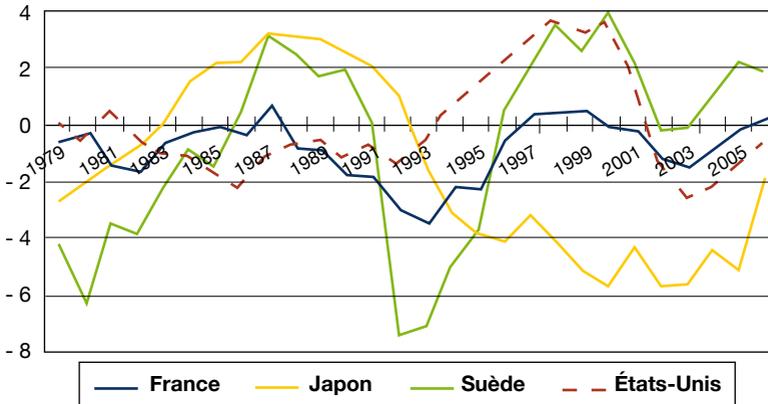
Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ?

**Graphique n° 1 : Écarts-types du solde structurel et des impulsions fiscales de vingt pays de l'OCDE pour la période 1979-2003 (en % du PIB)**



Source : OCDE, calculs CAS

**Graphique n° 2 : Évolution du solde structurel pour la période 1979-2006**



Source : OCDE, calculs CAS

À un niveau très général, les déficits publics structurels de la fin des années 1970 pour l'ensemble des pays de l'échantillon se sont en moyenne réduits, puisque la moyenne des impulsions fiscales est positive et représente 0,08 % de PIB par an. L'augmentation des dépenses primaires (de 0,1 % de PIB par an) est un peu plus que compensée par celle des recettes (de près de 0,2 % de PIB par an) pour les recettes corrigées du cycle. De plus, en période de consolidation budgétaire, la réduction des déficits passe en moyenne davantage par les dépenses primaires (1,3 % du PIB) que par les recettes (1 % du PIB).

**Tableau n° 1 : Épisodes de consolidation budgétaire : dépenses primaires et recettes**

|                           | Nombre d'observations | Impulsion fiscale | Dépenses primaires | Recettes       |
|---------------------------|-----------------------|-------------------|--------------------|----------------|
| Ensemble de l'échantillon | 496                   | 0,08<br>(1,51)    | 0,1<br>(1,30)      | 0,18<br>(1,06) |
| Épisode de consolidation  | 86                    | 2,33<br>(0,90)    | - 1,31<br>(0,96)   | 1,01<br>(0,87) |

Note : toutes les variables sont des différences de ratio de PIB. Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-types.

Source : OCDE, calculs CAS

## > Facteur déterminant, la composition des ajustements réussis laisse une place prépondérante à la réduction des dépenses

De quelle manière les pays de l'échantillon interviennent-ils en matière de politique budgétaire ? La composition des consolidations budgétaires importe-t-elle dans leur réussite ? Une contraction budgétaire réussie doit remplir au moins l'une des deux conditions suivantes :

- dans les trois années suivant la période de contraction budgétaire, le ratio du déficit primaire structurel sur le PIB doit être en moyenne inférieur d'au moins 2 points de PIB à celui de l'année de contraction budgétaire ;
- trois années après l'année de contraction, la dette en points de PIB doit être inférieure de 5 points à celle de l'année de contraction budgétaire.

Cette définition, que nous empruntons encore à Alesina et Perotti (1996), a l'avantage de fonder à la fois le succès d'une consolidation budgétaire sur le

## Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ?

stock de dettes et sur le flux de déficits primaires corrigés du cycle. La période retenue de trois ans suivant la consolidation permet d'appréhender la plupart des effets macroéconomiques<sup>6</sup> de cette politique. Le tableau n° 2 présente une liste des 37 épisodes d'ajustements réussis. Le seul ajustement français de 1996 n'est pas un ajustement réussi selon ces critères. La Suède est très efficace puisque, sur neuf années de consolidation budgétaire, sept sont pérennes. Conformément aux précédents travaux sur le sujet, les contractions danoise (1983-1986) et irlandaise (1986-1987) apparaissent réussies.

Les ajustements budgétaires réussis ont eu lieu pour certains après des périodes de très forts déficits publics au cours de l'année 1993, comme au Royaume-Uni (- 7,9 % du PIB), en Finlande (- 8,3 %) et en Suède (- 11,3 %)<sup>7</sup>. Les pays scandinaves sont à bien des égards intéressants pour la France d'aujourd'hui puisque ces déficits sont survenus à la suite de crises bancaires, lorsque des agences d'État furent créées pour gérer l'assistance financière accordée par le Parlement sur le budget de l'État, et que les banques furent temporairement nationalisées et recapitalisées.

Par ailleurs, si les ajustements réussis se fondent sur une impulsion fiscale un peu plus importante que les autres (2,42 contre 2,26 points de PIB), il n'existe pas de différence de taille significative entre eux<sup>8</sup>, comme le montre le tableau n° 3. En revanche, il apparaît de manière tout à fait claire que la composition des ajustements importe dans leur réussite, dans la lignée de l'article de Roberto Perotti de 1996<sup>9</sup>. En effet, lors des cas réussis, près des deux tiers de l'ajustement viennent d'une coupe des dépenses primaires, contre moins de la moitié pour les cas d'échec. Pour obtenir un ajustement budgétaire

6 - Les modèles vectoriels autorégressifs structurels mettent en évidence des impacts macroéconomiques des ajustements budgétaires principalement dans les trois années qui suivent. Voir par exemple Biau O. et Girard É., « Politique budgétaire et dynamique économique en France : l'approche VAR structurel », *Économie et Prévision*, n° 169, 2005, p. 1-23.

7 - Soit, en solde structurel primaire, - 3,8 % du PIB au Royaume-Uni, - 2,2 % en Finlande et - 7,2 % en Suède.

8 - Dans leur recherche d'effets anti-keynésiens, autrement dit de relance de la consommation privée après une réduction des dépenses publiques, Francesco Giavazzi et Marco Pagano (« Non-keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 3, 1996, p. 67-103) mettent en évidence un effet taille de l'ajustement, qui doit être suffisamment important pour envoyer un signal aux ménages et provoquer un choc positif de demande. L'examen de la pérennité des ajustements conduit ici à privilégier davantage la composition et les conditions initiales de l'ajustement.

9 - Perotti R., « Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters », *American Economic Review*, vol. 86, 1996, p. 105-110.

qui permette de restaurer durablement la soutenabilité des finances publiques d'un pays, il faut que cet ajustement passe majoritairement par une coupe dans les dépenses, l'augmentation des recettes apparaissant généralement comme un élément non pérenne de restauration de l'équilibre budgétaire.

**Tableau n° 2 : Ajustements budgétaires réussis**

|             | Années 1980    | Années 1990    |
|-------------|----------------|----------------|
| Australie   | 1986           |                |
| Belgique    | 1982           | 1993           |
| Canada      |                | 1995-97        |
| Danemark    | 1983-86        |                |
| Espagne     |                | 1996           |
| Finlande    |                | 1996 ; 1998    |
| Grèce       |                | 1991           |
| Irlande     | 1986-87        |                |
| Islande     | 1984           | 1995           |
| Italie      | 1982           | 1991-92 ; 1997 |
| Norvège     |                | 1994-95        |
| Pays-Bas    |                | 1993 ; 1996    |
| Portugal    | 1982           |                |
| Royaume-Uni |                | 1996-98        |
| Suède       | 1984 ; 1986-87 | 1994 ; 1996-98 |

Source : OCDE, calculs CAS

**Tableau n° 3 : Ajustements réussis ou non par les dépenses et par les recettes**

|                         | Nombre d'observations | Impulsion fiscale | Dépenses primaires | Recettes       |
|-------------------------|-----------------------|-------------------|--------------------|----------------|
| Ajustements réussis     | 37                    | 2,42<br>(1,06)    | - 1,56<br>(0,81)   | 0,85<br>(0,74) |
| Ajustements non réussis | 49                    | 2,26<br>(0,77)    | - 1,13<br>(1,03)   | 1,14<br>(0,95) |

Note : toutes les variables sont des différences de ratio de PIB. Les chiffres entre parenthèses sont les écarts-types.

Source : OCDE, calculs CAS

## > La réussite des ajustements budgétaires repose par ailleurs sur les conditions initiales d'endettement public et de position dans le cycle économique

Les conditions initiales importent aussi dans la réussite de l'ajustement budgétaire. Elles peuvent être au moins de deux types : la part d'endettement public dans le PIB et l'état de la conjoncture économique. Il apparaît en effet que les pays qui ont réussi leur ajustement ont en moyenne une dette de 20 points supérieure aux autres (respectivement 78,9 % contre 59,9 % du PIB). Pour être plus précis, on juge qu'un ajustement budgétaire a lieu en période de stress fiscal<sup>10</sup> dès lors que la dette du pays au moment de l'ajustement est supérieure à la moyenne des dettes enregistrées l'année des ajustements budgétaires, en l'occurrence 69 % du PIB. Comme le montre le tableau n° 4, les ajustements en période de stress fiscal sont aux deux tiers réussis, alors qu'ils ne le sont que pour moins d'un tiers quand la dette est inférieure ou égale à 69 %. Il semble que lorsque les finances publiques sont dégradées, l'attention du public se focalise sur le problème de l'endettement public et l'absence persistante de solution pèse sur la confiance des consommateurs et des entreprises.

**Tableau n° 4 : Ajustements réussis ou non selon la part de l'endettement public dans le PIB au moment de l'ajustement budgétaire**

|                         | Nombre total d'ajustements | Nombre d'ajustements avec dette > 69 | Nombre d'ajustements avec dette ≤ 69 |
|-------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Ajustements totaux      | 67*                        | 35                                   | 32                                   |
| Ajustements réussis     | 32                         | 22                                   | 10                                   |
| Ajustements non réussis | 35                         | 13                                   | 22                                   |

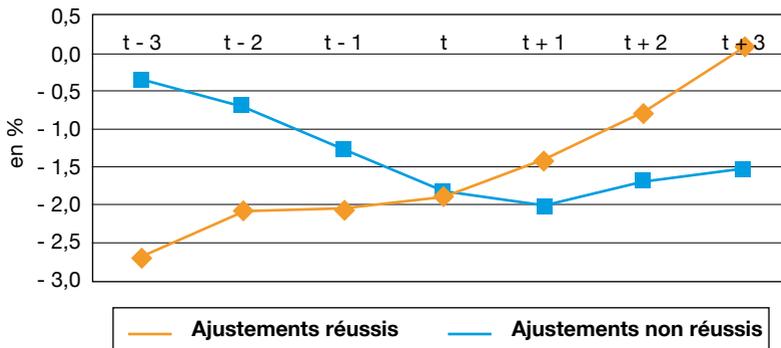
\* Le nombre d'ajustements totaux n'est pas le même que précédemment dans la mesure où l'on ne dispose pas de toutes les valeurs de la dette correspondant aux divers moments des ajustements.

Source : OCDE, calculs CAS

10 - L'expression est utilisée par Roberto Perotti, « Fiscal Policy in Good Times and Bad », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 4, 1999, p. 1399-1436, qui souligne l'importance du niveau d'endettement pour comprendre les effets macroéconomiques d'un ajustement budgétaire.

Il convient de repérer par ailleurs la position d'un pays dans le cycle au moment de l'ajustement budgétaire en regardant le niveau de l'écart de production des trois années qui le précèdent et des trois années qui le suivent<sup>11</sup>. Dans le graphique n° 3, les ajustements budgétaires réussis sont en moyenne intervenus lors d'une phase ascendante du cycle, alors que ceux qui n'ont pas permis de restaurer l'équilibre budgétaire se sont produits en phase descendante. La position dans le cycle ne saurait être cependant une donnée purement exogène, puisqu'il a été montré que certains ajustements pouvaient contribuer à soutenir la croissance, en particulier si la part d'endettement public était élevée. Toutefois, cette remarque ne saurait occulter l'importance du calendrier des réformes budgétaires.

**Graphique n° 3 : Écart de production et réussite ou non de l'ajustement**



Source : OCDE, calculs CAS

La réduction des déficits publics apparaît comme un objectif essentiel pour réduire l'endettement public et restaurer la soutenabilité des finances publiques françaises, objectif qui vient justifier l'amélioration dès maintenant du solde budgétaire structurel. La présente note suggère néanmoins que, face à l'urgence d'un plan de sauvetage du système financier, l'équilibre à moyen terme des finances publiques n'est pas pour autant remis en cause. Au moment où la croissance repartira, probablement fin 2009, les conditions seraient réunies

11 - L'écart de production se mesure comme la différence entre le niveau du PIB et le niveau de PIB potentiel. Si l'écart est positif, on interprète cela comme une situation de surchauffe, l'économie est en haut de cycle. Si l'écart est négatif, les capacités productives ne sont pas toutes exploitées, l'économie est en bas de cycle.

## Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ?

pour procéder à un ajustement budgétaire plus volontariste par une réduction importante des dépenses, qui permettrait de soutenir la croissance, voire de la renforcer. Les expériences étrangères au cours des trente dernières années, notamment l'exemple de la Suède à la suite d'un sauvetage de ses banques par l'État, témoignent de la viabilité de cette approche. L'enjeu serait alors de définir des mesures de contraction budgétaire consensuelles pour prévenir l'éventuel retard de la réforme qui arriverait sinon à un moment moins opportun dans le cycle économique.

**Thomas Brand**

*Département Affaires économiques et financières*

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

*En exerçant des effets rapides et massifs sur l'emploi, la récession conduit pouvoirs publics et partenaires sociaux à prendre des mesures d'urgence alors qu'ils étaient engagés dans une réforme structurelle du marché du travail. La crise remet-elle en question le modèle de « flexicurité » ? À s'en tenir aux attendus de la stratégie européenne, la flexibilité de la production et de l'emploi doit être considérée sous ses multiples formes comme un impératif. Mais accroître la mobilité sur le marché du travail exige que celui-ci soit outillé par la qualité de la gestion des ressources humaines interne à l'entreprise, l'appui d'un service public de placement efficace et l'intervention de prestataires de services externes. Évalués sous cet angle, les accords nationaux interprofessionnels récents marquent des avancées, mais il reste du chemin à parcourir sur la voie d'une véritable modernisation du marché du travail, capable d'offrir en toutes circonstances aux salariés l'assurance d'être employables et la possibilité d'être accompagnés dans leurs transitions. C'est à ce prix seulement que de nouveaux progrès vers plus de flexibilité dans la relation salariale pourraient être envisagés.*

Le modèle de la « flexicurité » a constitué la référence et l'aiguillon des négociations entre partenaires sociaux qui ont émaillé l'année 2008 et le début de 2009. Successivement, syndicats et patronats se sont accordés sur la modernisation du marché du travail (11 janvier 2008), accord repris dans la loi du 25 juin 2008, puis sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (14 novembre 2008), l'indemnisation du chômage (23 décembre 2008), enfin sur la formation professionnelle continue (7 janvier 2009). Ils ne l'ont pas fait cependant pour répondre dans l'urgence à des suppressions d'emplois massives, mais dans la perspective d'un marché du travail se rapprochant du plein emploi. Pour autant, la crise ne rend pas les résultats récents de la négociation caducs, ni à court ni à moyen terme ; ceux-ci offrent au contraire, à certaines conditions que cette note s'efforce de préciser, des réponses pertinentes aux enjeux de la crise comme de l'après-crise.

## > La « flexicurité » face aux urgences de la crise

Le paradigme de la « flexicurité » a été construit pour améliorer le fonctionnement de marchés du travail qui se rapprochent du plein emploi, où la question de l'appariement entre offre et demande de travail devient cruciale. Reste-t-il d'actualité avec la remontée massive du chômage provoquée par la récession ? Il faut, pour répondre, distinguer les situations auxquelles sont confrontés les salariés :

- *Les salariés employés dans des secteurs où la demande ne devrait pas être affectée à moyen terme* : infrastructures et équipements publics, énergie, la plupart des services, et particulièrement la santé et les services à la personne, alimentation et biens de consommation courante, etc. ; ceux-ci ont des chances raisonnables de retrouver, à un terme certes indéterminé, le plein exercice de leur activité présente ; il importe pour eux et pour les entreprises qui les emploient de maintenir, voire d'améliorer les compétences qu'ils mettent en œuvre.
- *Les salariés employés dans des secteurs où le choc conjoncturel va accélérer des changements structurels liés aux transformations de la demande, des technologies et de la division internationale du travail* ; ils seront conduits à se reconverter dans les activités appelées à se développer : fonctions tertiaires des entreprises (informaticiens, cadres commerciaux, administratifs, comptables et financiers), logistique (conduite, manutention), fonctions commerciales, personnel de santé en établissement et à domicile, services peu qualifiés (employés de maison, assistant(e)s maternel(le)s, agents d'entretien).
- Enfin, la troisième catégorie comprend *les actifs que leurs compétences et leur productivité, compte tenu du niveau du SMIC, rendaient déjà difficilement employables* avant la crise. Ils sont aujourd'hui les premiers à servir de variables d'ajustement et leur employabilité risque de se dégrader d'autant plus que les compétences requises pour accéder aux emplois d'exécution risquent de s'élever encore avec les restructurations en cours.

Or l'expérience tirée des chocs précédents enseigne que les pertes de capital humain engendrées par le chômage sont considérables et que priorité doit être donnée à leur évitement, notamment par des incitations au chômage partiel, dans tous les secteurs où cela est possible. Il n'est pas certain cependant que ce dispositif, en dépit des améliorations qui viennent de lui être apportées, suffise à répondre entièrement à l'ampleur annoncée du recul de l'emploi<sup>1</sup>,

1 - Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE prévoit une perte de 330 000 emplois pour le premier semestre 2009.

d'autant que l'expérience passée semble montrer qu'il protège imparfaitement du licenciement les salariés concernés<sup>2</sup>. Peut-être faut-il inciter plus largement à la diminution transitoire du volume des heures travaillées dans les entreprises confrontées à la réduction de leur activité, assortie d'une compensation salariale et d'engagements de maintien des emplois pour une période déterminée<sup>3</sup>.

### **Trois enjeux pour le « Fonds d'investissement social »**

En tout état de cause, le temps non travaillé doit être utilisé pour maintenir et développer les compétences. C'est l'un des principaux objets du « Fonds d'investissement social », annoncé à l'issue du sommet social qui a réuni le 18 février dernier les partenaires sociaux autour du Président de la République, que de financer, outre l'amélioration de leur indemnisation, la formation des salariés en chômage partiel, aussi bien pour enrichir les compétences liées à l'emploi actuel que pour les préparer, si nécessaire, à l'exercice de leur métier dans d'autres contextes.

Le nouveau Fonds se trouve ainsi placé par les circonstances au point de rencontre de deux impératifs : répondre dans l'urgence aux dommages de la crise sur l'emploi, donner corps aux réformes du marché du travail engagées par la négociation interprofessionnelle. Le fait que les premières actions menées au titre du Fonds en direction des actifs en chômage, partiel ou total, vont s'appuyer sur un accord entre l'État et le Fonds unique de péréquation (FUP)<sup>4</sup> en est une première illustration. Trois questions principales se posent alors quant à sa mise en œuvre :

- Celle des publics devant faire l'objet d'une intervention prioritaire. L'analyse des impacts sectoriels de la crise comme de la différenciation individuelle des risques d'emploi conduit à reprendre les priorités fixées par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009, qu'il s'agisse des salariés ou des chômeurs. Le Fonds devra ainsi se donner pour objectif de combler les déficits de formation les plus criants, surtout lorsque ceux-ci concernent l'acquisition de savoirs et de savoir-faire transversaux (informatique, bureautique, langues, techniques commerciales). Il gagnerait à le faire avec des méthodes

2 - Calavrezo O., Duhautois R., Walkowiak E., « Chômage partiel et licenciements économiques », *Connaissance de l'emploi*, n° 63, mars 2009.

3 - La plupart des objections suscitées par la réduction du temps de travail se trouvent en effet levées dès lors qu'il s'agit non pas d'abaisser la durée légale du travail pour créer des emplois mais de préserver des emplois existants pour la durée d'un choc conjoncturel majeur.

4 - Fonds paritaire chargé de la péréquation entre OPCA, qui préfigure le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels créé par l'ANI le 7 janvier 2009.

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

adaptées : pour les salariés les plus directement menacés par la crise, les ateliers pédagogiques personnalisés (APP) sont un exemple reconnu d'actions proposant à des personnes de très faible niveau de qualification des parcours originaux visant à combler leur déficit de savoirs de base.

- Celle des actions prioritaires dans les choix stratégiques et les financements. Toutes les observations sur le rendement de la formation des chômeurs s'accordent pour conclure que plus celle-ci est ciblée sur un emploi précis, plus elle est efficace. Articulée au bilan d'étape professionnel (BEP), la « préparation opérationnelle à l'emploi » (POE) paraît à même d'accompagner et de faciliter les reconversions des salariés victimes de la crise, dès lors que le choix de ses bénéficiaires ne suit pas la seule logique de l'employabilité immédiate. Le Fonds d'investissement social ferait ainsi entrer ces deux instruments nés de la négociation interprofessionnelle (voir *infra*) dans les faits. Il pourrait ainsi faciliter à terme plus lointain la construction de certifications interprofessionnelles (sur le modèle des CQPI<sup>5</sup>), qui permettent de signaler, sur un champ plus vaste que celui d'une seule branche professionnelle, les compétences des salariés en reconversion.
- Celle de la coopération entre acteurs. L'essentiel des processus de reclassement ne se fera probablement pas par adaptation de poste à poste mais par changement d'entreprise voire de métier. Il faut donc préparer les entreprises à utiliser les compétences des actifs présents dans leur bassin d'emploi, même si elles ne correspondent pas exactement aux compétences qu'elles recherchent. Des expériences de gestion territoriale de l'emploi et des compétences (GTEC) ont été menées, notamment dans l'industrie, pour aider les entreprises à recruter sur des métiers en tension. Elles peuvent être utilement transposées aux actions d'adaptation et de reconversion attendues : pour décliner efficacement ses objectifs nationaux à l'échelle des territoires, le Fonds doit s'appuyer sur des mobilisations locales réunissant Pôle emploi, opérateurs privés en ressources humaines et Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ces derniers étant appelés par l'ANI de janvier 2009 à développer leur offre de conseil aux entreprises. On imagine mal en outre que le Fonds intervienne sans associer les conseils régionaux, à qui revient la responsabilité des politiques de formation en région et qui ont multiplié depuis la fin 2008 les initiatives pour répondre aux menaces de la crise sur

---

5 - Les Certificats de qualification professionnelle interindustries valident les compétences nécessaires à l'exercice de métiers transversaux, communs à sept branches industrielles (chaussure, habillement, médicament, métallurgie, papiers-cartons, tannerie, mégisserie, textile) ainsi qu'à deux branches du commerce (commerce et distribution à prédominance alimentaire, vente à distance).

l'emploi. Plutôt qu'une intervention classiquement « descendante », il a tout intérêt à privilégier le choix et le financement conjoints d'actions territoriales ou sectorielles sélectionnées par appel à projets.

De telles actions ne doivent pas au demeurant faire figure de simple parenthèse entre « l'avant » et « l'après » crise. Maintenir et développer les compétences dans les secteurs en récession momentanée, opérer les reconversions nécessaires dans les secteurs touchés par des surcapacités durables, combler les déficits de formation des salariés les plus vulnérables, ces trois objectifs du Fonds d'investissement social étaient déjà ceux des partenaires sociaux lorsqu'ils ont entamé, il y a dix-huit mois, leur négociation interprofessionnelle sur la modernisation du marché du travail.

## > **Négociation interprofessionnelle : un contrat de travail un peu plus flexible**

L'accord du 11 janvier 2008 avait innové en satisfaisant d'anciennes revendications des employeurs : pouvoir allonger la durée des contrats à durée déterminée (limitée à 18 mois, avec un seul renouvellement possible) et convenir d'une rupture à l'amiable pour les salariés en contrats à durée indéterminée. Mais ces nouvelles modalités de fin de contrat de travail ont été étroitement encadrées. La loi du 25 juin 2008 (art. 6) portant sur la modernisation du marché du travail a rendu possible la conclusion d'un contrat à durée déterminée dont l'échéance est la réalisation d'un objet défini, parfois dénommé « CDD de mission ». Le recours à un tel contrat est subordonné à la conclusion d'un accord de branche étendu ou, à défaut, d'un accord d'entreprise. Ce contrat est réservé au recrutement d'ingénieurs et de cadres, au sens des conventions collectives. D'une durée comprise entre 18 et 36 mois, il prend fin avec la réalisation de l'objet pour lequel il a été conclu, après un délai de prévenance d'au moins 2 mois.

La rupture conventionnelle (art. 12) est une procédure qui permet à l'employeur et au salarié de convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie<sup>6</sup>. Elle est entourée d'un certain nombre de garanties pour le salarié et lui ouvre droit au bénéfice d'une « indemnité spécifique de rupture conventionnelle » et de l'allocation d'assurance-chômage. En outre, afin d'éviter les décisions trop hâtives, la loi impose un délai minimum de 15 jours calendaires

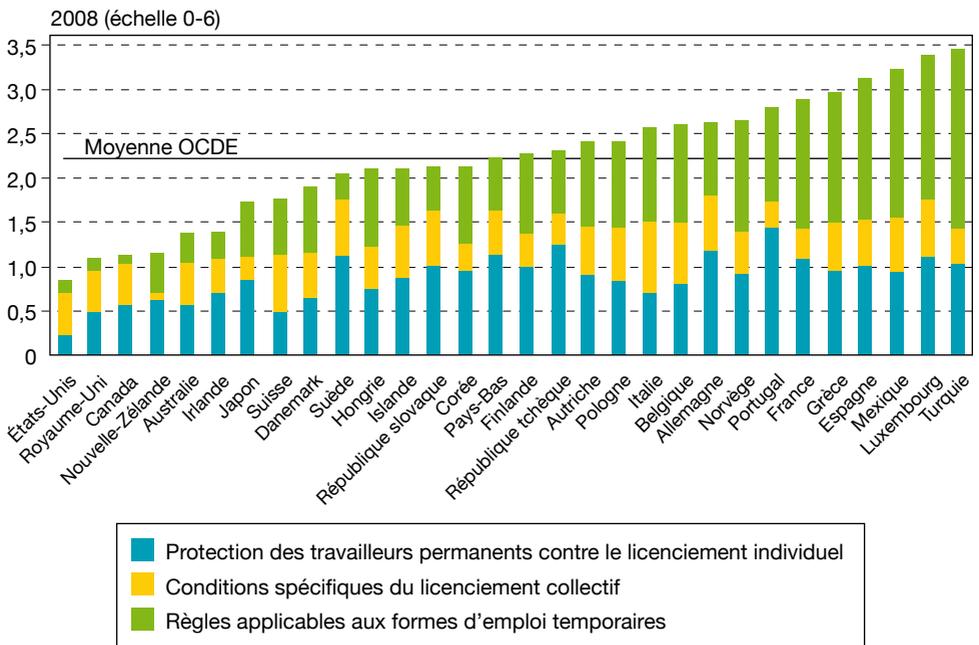
6 - Code du travail, art. L. 1237-11 à 15.

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

entre la signature de la convention et sa transmission à l'autorité administrative, permettant ainsi à chaque partie de revenir sur sa décision durant ce délai sans être obligée de motiver son choix.

Au total, ces changements n'ont cependant qu'une portée limitée. L'OCDE, qui vient de mettre à jour son indicateur agrégé de la rigueur de la législation protectrice de l'emploi, montre que la position de notre pays a peu varié au cours des dernières années. La France continue d'avoir une législation du contrat de travail plus souple que celle de l'Espagne ou de la Turquie mais plus contraignante que celle de l'Allemagne et surtout des pays scandinaves ou anglo-saxons.

**Graphique n° 1 - Indice de rigueur de la législation protectrice de l'emploi, en 2008<sup>7</sup>**



7 - OCDE, *Working Party on Employment*, Chapter 3 – Employment Protection: Legislation and beyond, 25-26 mars 2009, DELSA/ELSA/WP5(2009)3 ; l'indice pour la France se réfère à 2009.

### **Réaffirmation de la norme d'emploi : centralité du CDI et encadrement des contrats précaires**

Tout en introduisant à pas relativement mesurés de nouvelles souplesses, l'accord du 11 janvier 2008 a pris soin en effet de réaffirmer les normes d'emploi en vigueur (art. 1) : le CDI demeure « *la forme normale et générale du contrat de travail* ». Le CDD et le contrat de travail temporaire (intérim) constituent des moyens de répondre à des besoins momentanés de main-d'œuvre. Si le texte indique que leur utilité économique est avérée dans un environnement en perpétuelles fluctuations et dans un contexte de concurrence mondiale, il précise que le recours à ces contrats de travail doit se faire « *de manière responsable dans le respect de leur objet et ne peut se justifier que pour faire face à des besoins momentanés de renfort, de transition et de remplacement objectivement identifiables par le comité d'entreprise ou à défaut par les délégués du personnel* ». En outre, tout licenciement doit être fondé sur un motif réel et sérieux qui doit être porté à la connaissance du salarié concerné (art. 11). En complément, l'accord a amélioré l'information donnée au salarié sur les droits (art. 11) directement applicables à son contrat de travail en vertu d'un accord d'entreprise ou de branche.

Les signataires se sont donc accordés pour conserver en l'état l'essentiel du triptyque CDI-CDD-emploi intérimaire, qui offre déjà aux entreprises de larges possibilités d'ajustement de court terme de leurs effectifs. De fait, l'emploi salarié marchand a épousé de très près le retournement de l'activité amorcé en 2007, puis son entrée brutale en récession à l'automne 2008, avec pour principal moyen d'ajustement le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et des missions d'intérim, loin devant les ruptures de CDI. Avec 135 000 postes perdus au cours du second semestre 2008, dont 101 000 au titre de l'intérim, la chute de l'emploi salarié des secteurs concurrentiels (- 0,7 %)⁸ est proche de celle du PIB (- 1,1 %) et confirme que les délais d'ajustement des effectifs à l'activité se sont considérablement raccourcis.

Cette flexibilité conduit à s'interroger sur les conditions actuelles d'éligibilité aux dispositifs de reclassement et de formation liés à la rupture du contrat de travail : ouverts pour l'essentiel aux salariés victimes d'un licenciement économique (congé de reclassement, CRP, CTP⁹) ou disposant d'une certaine ancienneté (un

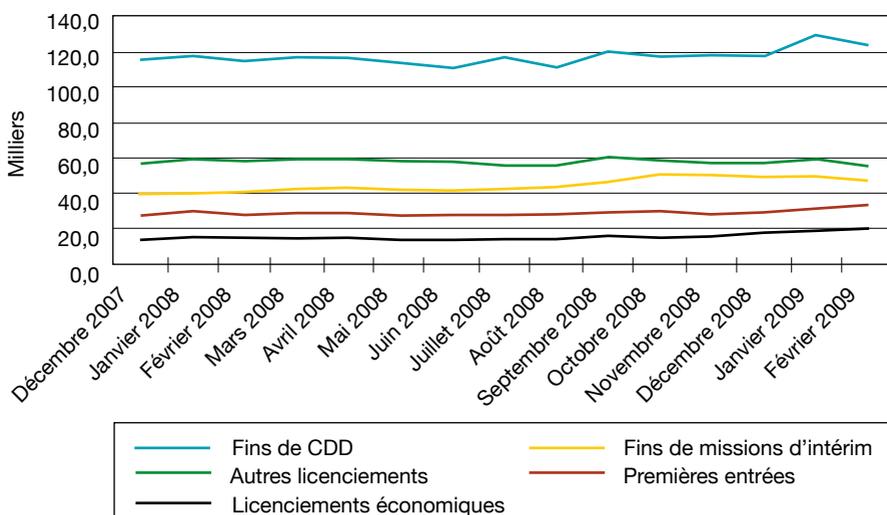
8 - Domens J. et Ponceau J., « L'emploi salarié au quatrième trimestre 2008 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 11.1, DARES, mars 2009.

9 - Les *conventions de reclassement personnalisé* (CRP) sont obligatoirement proposées aux salariés menacés de licenciement économique dans les entreprises de moins de 1 000

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

an pour le droit individuel à la formation – DIF –, deux ans pour le congé individuel de formation – CIF –), ils laissent sans accompagnement particulier la plupart de ceux qui perdent leur emploi à la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim, deux fois plus nombreux que les salariés licenciés parmi les nouveaux inscrits au chômage (graphique n° 2)<sup>10</sup>. L'ouverture des actions de formation financées par les entreprises au bénéfice des demandeurs d'emploi est au demeurant l'un des principaux enjeux de la réforme de la formation professionnelle (voir *infra*).

**Graphique n° 2 - Entrées à Pôle emploi selon le motif (catégories ABC)**



Sources : Dares - Pôle emploi

salariés ; elles comportent différentes aides au reclassement et, au-delà de 2 ans d'ancienneté, une indemnisation durant 8 mois à hauteur de 80 % puis 70 % du salaire brut. Dans les entreprises de plus de 1 000 salariés, les mêmes se voient proposer, à la charge de l'entreprise, un *congé de reclassement* d'une durée comprise entre 4 et 9 mois, pendant lequel ils peuvent bénéficier de prestations d'une cellule d'accompagnement. Expérimenté dans 25 bassins d'emploi, le *contrat de transition professionnelle* (CTP) est conclu entre les mêmes salariés et un tiers accompagnateur (filiale de l'AFPA ou Pôle emploi), en vue d'un accompagnement renforcé et personnalisé ; il peut comporter des périodes d'emploi et garantit une rémunération à hauteur de 80 % du salaire brut durant 12 mois.

10 - Des dispositifs spécifiques leur sont ouverts mais ils ne touchent qu'une petite fraction d'entre eux (8 000 CIF-CDD et 18 000 interventions du FAF-TT, OPCA du travail intérimaire, en 2007).

## > La sécurité professionnelle des actifs : une avancée à petits pas

En même temps qu'il élargissait les marges de flexibilité de l'emploi, l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail ambitionnait de « sécuriser les parcours professionnels » ; il avait fixé pour cela quatre objectifs, qui ont été inégalement atteints par les ANI conclus au cours de l'hiver.

*Développer les compétences et les qualifications des salariés* à travers la mise en place d'un nouvel outil : le *bilan d'étape professionnel* ou BEP. L'avenant soumis à la signature le 3 mars 2009 stipule qu'il doit permettre au salarié d'apprécier conjointement avec son employeur ses capacités professionnelles, son niveau de formation, les acquis de son expérience et ses capacités à évoluer au regard de ses souhaits et des besoins de son environnement professionnel. Le BEP n'est pas obligatoire mais c'est un droit pour tous les salariés (après deux ans d'ancienneté). Dans la mesure où sa réalisation revient au chef d'entreprise, il suscite en l'état d'importantes réserves du côté syndical. Il mettra probablement du temps à se mettre en place mais, sous réserve de l'usage qui en sera fait, il constitue dans son principe une avancée sur la voie de l'identification des acquis de l'expérience (prélude à une VAE) et des besoins de formation correspondants.

*Développer la mobilité professionnelle des salariés* pour leur offrir des possibilités d'évolution de carrière et de promotion sociale (art. 8). Il s'agit d'anticiper et d'accompagner les transitions professionnelles, y compris par le recours des salariés en place aux services de Pôle emploi. Surtout, l'ANI instaure la portabilité de certains droits en cas de rupture du contrat de travail ouvrant droit à l'assurance-chômage (art. 14) : c'est le cas en particulier pour le DIF, dont l'accord du 7 janvier 2009 sur la formation (art. 12) a précisé les conditions de transfert, à l'initiative du bénéficiaire, pour une utilisation durant la période de chômage ou dans le nouvel emploi. On est encore loin toutefois d'une implication des partenaires sociaux dans la professionnalisation et le parcours professionnel de l'ensemble des actifs, quels que soient leur niveau de formation initiale et leur expérience professionnelle.

*Assurer l'accès à la formation de certains salariés et demandeurs d'emploi*, notamment les plus éloignés de l'emploi. L'article 15 de l'ANI renvoyait explicitement sur ce point à la négociation interprofessionnelle sur la formation. De fait, l'ANI du 7 janvier 2009 a fixé pour objectif la formation chaque année

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

de 500 000 salariés parmi les moins qualifiés et de 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. L'accord énonce également la ferme intention de « renforcer les politiques en faveur de la qualification et de la requalification des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non), avec une attention particulière pour ceux qui alternent des périodes de travail et de chômage, qui ont besoin d'une formation courte, ou qui sont éloignés de l'emploi ». Pour la première fois, les partenaires sociaux admettent ainsi que les fonds versés par les entreprises aux organismes mutualisateurs (OPCA, OPACIF<sup>11</sup>) peuvent avoir pour objet de contribuer à la formation des personnes à la recherche d'un emploi. Mais la concrétisation de cette intention cible les chômeurs restés proches de l'emploi. L'article 21 de l'accord crée en effet un dispositif de préparation opérationnelle à l'emploi (POE), formation d'au plus 400 heures ciblée sur une offre déposée à Pôle emploi. Même si le texte ménage d'autres possibilités de cofinancement par les fonds paritaires des formations organisées pour les chômeurs, il réserve l'essentiel de leur contribution à cette « POE », qui vise des demandeurs d'emploi déjà choisis par un employeur pour pourvoir l'offre qu'il aura déposée.

*Assurer un revenu de remplacement des chômeurs et améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi* (art. 16 et 17 de l'ANI de janvier 2008). En matière d'assurance-chômage, la principale innovation de la convention conclue le 24 décembre 2008 consiste en une filière d'indemnisation unique qui fait se correspondre exactement, à compter de quatre mois de travail antérieur, durée d'affiliation et durée d'indemnisation<sup>12</sup>. En abaissant de deux mois le seuil minimal d'affiliation, la réforme élargit un peu le périmètre de l'assurance en faveur des salariés précaires mais ne devrait guère modifier le taux de remplacement moyen ni le taux global de couverture du régime<sup>13</sup> : la frontière entre assurance-chômage et minima sociaux va rester à peu de chose près la même<sup>14</sup>. La nouvelle convention s'éloigne en revanche du principe de mutualisation des risques en calquant désormais étroitement les droits sur les durées individuelles d'assurance. En outre, elle ne reprend pas la prime forfaitaire évoquée par l'ANI du 11 janvier 2008 au bénéfice des jeunes sans emploi ne remplissant pas les conditions d'accès à l'assurance-chômage. Elle ne dit rien non plus de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, autrement qu'à

11 - OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé ; OPACIF : Organisme paritaire collecteur agréé au titre du CIF.

12 - Dans la limite d'un plafond de 24 mois d'indemnisation, porté à 36 mois à partir de 50 ans.

13 - Resté compris entre 40 % et 50 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE au cours des deux dernières décennies.

14 - Cornilleau G. et Elbaum M., « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise », *La lettre de l'OFCE*, n° 307, février 2009.

travers un considérant de son préambule. Il est vrai que la fusion opérationnelle des ASSEDIC avec l'ANPE engagée en 2008 en a dessaisi de fait l'assurance-chômage pour le confier entièrement au nouvel opérateur unique Pôle emploi.

## > Une nouvelle donne introduite par la jurisprudence récente

La jurisprudence récente semble épouser elle aussi la voie de la « flexicurité ». D'un côté, elle donne aux entreprises la possibilité de procéder à des licenciements économiques pour prévenir des difficultés prévisibles, mais non encore avérées. De l'autre, elle reconnaît que l'employeur a une double obligation à l'égard de ses salariés : non seulement les adapter à l'évolution de leur poste de travail<sup>15</sup> mais aussi maintenir leur employabilité, c'est-à-dire veiller au maintien de leur capacité à occuper non pas simplement leur emploi présent, mais « un emploi », au cas où ils viendraient à perdre le leur.

### Deux arrêts majeurs de la Cour de cassation

Dans un arrêt du 11 janvier 2006 (société Pages jaunes), la Cour de cassation a dit pour droit *i)* que la réorganisation de l'entreprise constitue un motif économique de licenciement si elle est effectuée pour en sauvegarder la compétitivité ou celle du secteur d'activité du groupe auquel elle appartient ; *ii)* que répond à ce critère une réorganisation mise en œuvre pour prévenir des difficultés économiques à venir liées à des évolutions technologiques et à leurs conséquences sur l'emploi, sans être subordonnée à l'existence de difficultés économiques à la date du licenciement.

Dans un arrêt du 23 octobre 2007 (Union des opticiens c./ Mmes Soulies et Pauleau), constatant que deux salariées, licenciées après respectivement 24 et 12 ans passés dans leur entreprise, n'avaient bénéficié que d'un stage de formation continue de trois jours, la Cour en a déduit qu'au regard de l'obligation pour l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, cette carence établissait un manquement de l'employeur dans l'exécution du contrat de travail. Elle a jugé en outre que ce manquement causait un préjudice distinct de celui résultant de

15 - Article L. 1233-4 du Code du travail : « *le licenciement économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement ne peut intervenir (...)* ».

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

la rupture du contrat, du fait des difficultés que subissent sur le marché du travail les salariés qui n'ont pas bénéficié d'une adaptation à l'évolution de leur emploi et se trouvent ainsi privés de leur capacité à retrouver un emploi correspondant à « l'évolution des emplois, des technologies et des organisations »<sup>16</sup>. Ce second arrêt a donc posé un principe général : l'employeur est tenu non seulement de ne rompre le contrat de travail que pour une cause réelle et sérieuse, mais encore de veiller, au cours de l'exécution du contrat, au maintien de « l'employabilité » du salarié<sup>17</sup>.

En contribuant tout à la fois à étendre les marges de flexibilité de l'emploi et à sécuriser les parcours professionnels des salariés, ces décisions rapprochent sans conteste les institutions du marché du travail français du modèle de « flexicurité » promu par les instances européennes. Elles le font en laissant, sous le contrôle du juge, une part importante de la responsabilité de cette sécurisation à l'employeur, plutôt qu'en la reportant sur la collectivité, incarnée par l'assurance-chômage et le service public de l'emploi. Parmi les multiples versions d'une « sécurisation des parcours » à la française, celle qui reste ancrée dans la relation de travail semble donc avoir prévalu dans l'évolution récente du droit.

### > Le « troisième risque » et les moyens d'y parer

Si l'on raisonne en termes de risque lié à l'emploi, on peut donc dire qu'aujourd'hui le salarié est exposé à trois types de risques :

- *le risque de rupture du contrat de travail* : lorsqu'il survient, l'employeur doit réparer le dommage causé au salarié, en lui versant des indemnités de licenciement ; pour faire face au risque d'insolvabilité de l'employeur, le législateur a imposé une assurance obligatoire payée par l'employeur<sup>18</sup> ;

16 - Voir le commentaire de cet arrêt par Jean Savatier, *Droit Social*, 2008, p. 126-127.

17 - Article L. 6321-1 du Code du travail (loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie) : « *L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* ».

18 - Organisme patronal créé en février 1974, l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS) a pour objet de garantir, en cas de redressement, de liquidation judiciaire ou de procédure de sauvegarde des entreprises, le paiement de tout ou partie des créances dues en exécution du contrat de travail. Le régime de garantie des créances des salariés est financé par des cotisations patronales assises sur les rémunérations servant de base au calcul des contributions d'assurance-chômage.

- *le risque de perte de revenu en cas de perte d'emploi* : l'assurance-chômage fournit au salarié privé d'emploi un revenu de remplacement ainsi qu'une aide à la recherche d'emploi ; en contrepartie, elle exige de lui un comportement actif de recherche d'emploi. L'assurance-chômage est obligatoire et les cotisations sont les mêmes pour tous, indépendantes de l'intensité du risque ;
- *un troisième risque apparaît désormais, celui d'une perte de capacité à occuper un emploi*, quelle que soit la cause de la perte d'emploi : licenciement, économique ou non, fin de CDD ou de mission d'intérim. Ce risque survient lorsque l'employeur a failli à son obligation de maintien de la capacité des salariés à occuper un emploi.

Ce troisième risque pèse sur le salarié, mais aussi sur l'employeur, qui peut être condamné à indemniser les salariés dont il se sépare, en vertu de la jurisprudence évoquée précédemment. Comme les autres risques inhérents à la relation d'emploi, ce risque est assurable. La construction d'une telle assurance, qui devrait être rendue obligatoire pour parer les phénomènes de sélection adverse, peut suivre différentes logiques :

- celle d'*une assurance privée incombant à l'employeur*, où l'assureur pourrait encourager les comportements vertueux visant l'entretien et le développement des compétences des salariés et les récompenser à travers un mécanisme de franchise ou de bonus-malus sur les cotisations, comme le fait l'assurance accidents du travail / maladies professionnelles ;
- celle d'*un régime d'assurance sociale*, organisant la mutualisation du risque et son partage entre employeurs et salariés, et dissociant montants cotisés et niveaux de garantie pour prévenir une différenciation de la couverture selon la qualification, le salaire, la taille d'entreprise, etc. ;
- ou encore, comme ailleurs en Europe (voir encadré ci-dessous), celle d'*un ensemble de tiers garants de la continuité des parcours professionnels*, chargés de l'accompagnement et du reclassement des salariés en transition et cofinancés par l'assurance-chômage, le service public de l'emploi et les fonds paritaires de la formation.

## La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

### **Les Conseils pour la sécurité de l'emploi en Suède**

Les *Conseils pour la sécurité de l'emploi* constituent une particularité de la Suède<sup>19</sup>. Établis sous forme de fondations gérées paritairement, leur vocation est d'aider à la reconversion des salariés victimes des restructurations, en complément du service public de l'emploi, et de verser une indemnité de chômage complémentaire. Ils sont financés par un droit d'affiliation volontaire des entreprises, calculé en fonction de leur masse salariale (0,3 % en moyenne). Environ la moitié des salariés suédois travaillent dans des entreprises affiliées à un Conseil. Les deux principaux conseils (TRR pour les « cols blancs » du secteur privé et TSL pour les « cols bleus ») fonctionnent différemment : le premier fournit lui-même à ses adhérents les services de conseil et de placement, le second sous-traite cette activité auprès d'agences spécialisées.

Le conseil TRR propose également un service de conseil en amont des restructurations. Lorsqu'un plan social est annoncé comme probable, patronat et syndicats se mettent d'accord pour offrir aux salariés de l'entreprise un bilan de compétences destiné à augmenter leurs chances de reconversion rapide, au cas où ils viendraient à être licenciés.

Dans tous les cas, l'assureur pourrait en outre, dans une logique de gestion globale du risque, s'efforcer de rapprocher l'offre et la demande de travail dans un bassin d'emploi et jouer, de fait, le rôle de prestataire de services, spécialiste du maintien de l'employabilité des salariés, évoqué plus haut.

Le maintien de l'employabilité peut être obtenu en conjuguant :

- la possibilité offerte au salarié par son entreprise d'identifier les acquis de son expérience professionnelle, de façon à lui permettre de construire un projet de mobilité professionnelle réaliste, d'identifier ses besoins de formation professionnelle continue et les opportunités de validation des acquis de l'expérience (VAE) qu'il pourrait saisir ;
- des opportunités de formation adaptées à son projet professionnel, éventuellement en faisant usage de son DIF ou en demandant à bénéficier d'un CIF ;
- la possibilité de préparer sa reconversion en cas de suppression d'emploi prévisible à terme. Beaucoup d'outils existent d'ores et déjà, mais leur offre est éparse et segmentée. Il manque encore à l'organisation du marché du travail français un ensemblier (ou un réseau intégré de prestataires) qui puisse fournir à un salarié, un demandeur d'emploi ou un jeune sortant du système

19 - Voir Diedrich A. et Bergström O. (2006), *The Job Security Councils in Sweden*, Göteborg University and Institute of Management of Innovation and Technology (IMIT) ; [www.imit.se/pdf/reports/2007\\_145.pdf](http://www.imit.se/pdf/reports/2007_145.pdf).

éducatif *i*) une information sur les perspectives d'embauche par métier dans son bassin d'emploi, *ii*) la possibilité d'identifier les acquis de son expérience professionnelle (bilan de compétences), *iii*) la possibilité de s'orienter dans le maquis des certifications disponibles, *iv*) la possibilité de se faire accompagner pour la confection de son dossier VAE et *v*) la possibilité d'obtenir un suivi en cas de validation partielle, afin qu'il puisse s'orienter vers une formation complémentaire ou vers une expérience professionnelle différente lui permettant d'acquérir une compétence manquante<sup>20</sup>. L'introduction volontariste des NTIC, à l'instar de certains dispositifs mis en place dans les entreprises, pourrait permettre d'accélérer la formation de ce réseau.

Ainsi, le modèle de la « flexicurité » et les dispositifs qu'il inspire gardent leur pertinence face aux urgences de la crise, lorsqu'ils préconisent « d'outiller » le marché du travail, tant par la qualité de la gestion des ressources humaines interne à l'entreprise que par l'appui efficace d'intermédiaires spécialisés dans la mise en relation de l'offre et de la demande de travail. À l'initiative des partenaires sociaux, du chemin a été parcouru et l'on voit se dessiner à l'horizon une véritable « modernisation » du marché du travail. Au-delà, trois questions majeures resteront inscrites sur l'agenda des négociations, qui appelleront elles aussi des avancées :

- la qualité des emplois, car la montée des situations précaires et le creusement des inégalités salariales figurent parmi les facteurs structurels de la rupture en cours ;
- la négociation et la distribution des salaires<sup>21</sup>, grandes absentes du référentiel de la flexicurité mais à l'évidence éléments clés du sentier de croissance à venir ;
- la gouvernance d'entreprise, dans la mesure où la crise appelle à remodeler l'équilibre des pouvoirs des actionnaires, des gestionnaires et des salariés.

**Yves Chassard et Jean-Louis Dayan**  
*Département Travail, Emploi, Formation*

20 - Voir le rapport du groupe de travail sur la VAE présidé par Vincent Merle remis à Laurent Wauquiez le 8 janvier 2009 :

[www.minefe.gouv.fr/recherche/lance\\_recherche.php?mot=rappport+merle&search\\_go=ok](http://www.minefe.gouv.fr/recherche/lance_recherche.php?mot=rappport+merle&search_go=ok).

21 - Ou plus largement des « revenus salariaux », si l'on inclut ici les deux questions du partage des profits et du revenu d'existence, sous leurs diverses formes.

## La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?

*Alors qu'un consensus se dessine au sein des pays développés pour appeler à un capitalisme plus responsable, la quête d'un meilleur équilibre entre contraintes économiques et désir légitime des salariés en matière de qualité et de stabilité de leur emploi passe notamment par la réhabilitation de l'entreprise comme lieu de négociation collective. Encore faut-il être capable de saisir ce qu'est aujourd'hui une entreprise, dont l'existence tend à se dissoudre dans des groupes de sociétés dont les frontières, économiques et nationales, deviennent de plus en plus floues. Le faire à travers la réalité de la « communauté de travail » permet de retrouver de la clarté et de la cohérence. Mais ce qui a pu être entrepris sur le territoire national pour adapter le champ de la négociation collective et le champ de compétence des institutions représentatives du personnel aux réalités de la vie économique tarde à être reproduit à l'échelle de l'Union européenne et, a fortiori, dans un cadre plus large.*

En France, depuis le début des années 1980, les conventions collectives ont pris une importance croissante comme source du droit du travail. En témoignent notamment les procédés de renvoi de la loi à la négociation collective, soit pour compléter ses propres dispositions, soit pour lui déroger en tout ou partie. Par ailleurs, tout projet de réforme du gouvernement qui relève du champ de la négociation nationale interprofessionnelle doit désormais faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations représentatives des salariés et des employeurs en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation<sup>1</sup>. En outre, les diverses institutions représentatives du personnel (section syndicale, délégué syndical, délégué du personnel, comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) sont dotées de nombreuses attributions qui leur font jouer un rôle cardinal dans l'entreprise.

<sup>1</sup> - Loi n° 2008-67, 21 janvier 2008, art. 3. ; Ray J.-E., « Quel droit pour la négociation collective de demain ? », *Droit social* 2008, p. 3-15.

Il existe pourtant une crise de la représentation, qui dépasse le seul problème de la faiblesse du taux de syndicalisation<sup>2</sup>. En réalité, la négociation collective ne s'est pas développée à la mesure des nombreuses possibilités qu'offre désormais le Code du travail. Quant aux représentants du personnel, ils ont souvent l'impression d'être mal informés, voire évincés sur des sujets cruciaux pour le devenir des entreprises : stratégie à court et moyen terme, évolution capitaliste, modification des structures juridiques, choix technologiques.

La cause est sans doute à rechercher dans le manque croissant de pertinence du champ de la négociation collective ou du champ de compétence de l'institution représentative du personnel concernée. Le décalage entre ces champs et les matières dans lesquelles il serait utile de négocier, d'être informé ou consulté est lié aux évolutions du capitalisme moderne. Les communautés de travail naissent, se transforment et meurent au gré des évolutions de l'organisation des entreprises qu'elles suivent nécessairement. Bien qu'il n'existe pas de définition juridique de la communauté de travail, celle-ci se donne à voir par le prisme des organes de représentation et de négociation des travailleurs. Il est donc important que ces organes puissent coïncider avec la réalité des communautés qu'ils représentent. L'imagination des juristes du travail (praticiens, magistrats) et du législateur a permis de faire évoluer les règles de la représentation et de la négociation collective pour réduire ce décalage, lorsqu'il se produisait à l'intérieur de nos frontières nationales. En revanche, l'internationalisation de l'activité des entreprises, et donc des collectivités de travail, rend l'exercice plus délicat. Il devient en effet difficile de circonscrire ce que peut être une communauté de travail transfrontalière et, ce faisant, de créer des institutions transfrontalières représentatives du personnel ou des aires de négociation collective qui dépassent les frontières nationales.

## > Les impacts des évolutions des activités économiques sur le périmètre de la communauté de travail

La première difficulté a consisté à fixer des aires adéquates de représentation collective. Pour l'essentiel, il s'est agi, au début des années 1970, de se départir

2 - Auquel la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant modification des règles de la représentativité a voulu remédier, sans produire encore tous ses effets ; voir Tournadre-Planck J. et Verrier B., « La démocratie politique représentative comme modèle pour la démocratie sociale », Centre d'analyse stratégique, *La Note de veille*, n° 99, mai 2008.

des constructions sociétaires. En effet, la communauté de travail n'épouse pas la notion d'entreprise dont elle se distingue à plusieurs égards. Le plus souvent, l'organisation juridique d'une entreprise diffère de son organisation économique. Pour des raisons tenant à la répartition des pouvoirs dans les organes de direction, à la fiscalité, au financement des investissements, un entrepreneur peut être conduit à séparer ses activités au sein d'entités juridiquement distinctes et, par exemple, à créer autant de sociétés que d'établissements exploités.

### **Unité économique et sociale**

À l'époque, ces séparations juridiques furent parfois le moyen de contourner l'obligation de mettre en place des institutions représentatives du personnel, en abaissant artificiellement les effectifs sous les seuils prescrits par la loi. En réaction, la Cour de cassation puis le législateur décidèrent de compter les effectifs de ces entités juridiques en recourant à la notion d'unité économique et sociale (UES)<sup>3</sup>. Celle-ci est caractérisée par une identité ou complémentarité des activités, une concentration des pouvoirs de direction, le centre de décision commun devant se situer à l'intérieur du périmètre de l'UES, et une communauté de travailleurs résultant de leur statut social et de conditions de travail similaires. Lorsqu'une telle unité regroupant au moins 50 salariés est reconnue par convention ou décision de justice entre plusieurs entités juridiquement distinctes, la mise en place d'un comité d'entreprise commun est obligatoire<sup>4</sup>. Exclusivement prévue dans la loi pour le comité d'entreprise, cette obligation a été étendue par la jurisprudence à l'élection des délégués du personnel et à la désignation de délégués syndicaux communs à plusieurs entreprises.

### **Groupe de sociétés**

Le capitalisme français est également friand de constructions juridiques qui font intervenir plusieurs sociétés ayant entre elles des liens capitalistiques (holdings, filiales, etc.). L'enquête sur les liaisons financières interentreprises réalisée par l'INSEE<sup>5</sup> observe qu'il existe en France plus de 31 000 groupes (hors secteurs financier et agricole). Les sociétés contrôlées par un groupe emploient 56 % des salariés de l'ensemble des entreprises (hors salariés sous contrat d'intérim) soit 7 851 000 salariés travaillant en France au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elles produisent 62 % de la valeur ajoutée, génèrent 60 % de l'excédent brut d'exploitation et

3 - Cass. soc., 8 juin 1972 : Bull. civ. V, p. 382, n° 418. - Cass. soc., 31 mars 1977 : Bull. civ. V, p. 193, n° 246.

4 - Code du travail, art. L. 2322-4.

5 - INSEE, Répertoire des entreprises et des établissements – Enquête sur les liaisons financières : [http://entreprises.insee.fr/fichier\\_pdf/nat\\_lifi\\_2006\\_1.pdf](http://entreprises.insee.fr/fichier_pdf/nat_lifi_2006_1.pdf).

totalisent 75 % des immobilisations corporelles brutes des entreprises françaises. Il est indéniable que les salariés de ces différentes sociétés ont le plus souvent des intérêts communs. Le législateur décide donc que l'existence d'un tel conglomérat implique la création d'un comité de groupe<sup>6</sup>. Celui-ci est constitué au sein du groupe formé par une entreprise dominante et les entreprises qu'elle contrôle dans les conditions définies par le Code de commerce. La communauté de travail est ici constituée de travailleurs appartenant à des entreprises liées entre elles par des participations à leur capital.

Mais aucune institution représentative du personnel n'a été créée pour tenir compte de l'existence d'un groupe de sociétés transfrontalier, même s'il faut signaler l'exception notable du comité d'entreprise européen dont le champ d'intervention se limite bien sûr aux États membres de l'Union et dont le fonctionnement provoque de nombreux conflits (voir encadré).

#### **Le comité européen à l'heure des révisions**

Doit constituer un comité d'entreprise européen (CEE) le groupe de dimension communautaire employant au moins 1 000 salariés dans les États couverts par la directive communautaire n° 94/45 du 22 septembre 1994 et comportant au moins un établissement (ou, pour les groupes, une entreprise) d'au moins 150 salariés dans au moins deux de ces États<sup>7</sup>. Le CEE a pour attribution « de garantir le droit des salariés à l'information et à la consultation à l'échelon européen<sup>8</sup> ». Toutefois, seuls 841 comités d'entreprise européens (sur environ 2 400 groupes éligibles) sont en activité. Le nombre de ces groupes a tendance à augmenter en raison de l'internationalisation de l'activité des grandes entreprises françaises, qui conduit celles-ci à employer environ deux fois plus de salariés à l'étranger qu'en France<sup>9</sup> (dans et hors Union européenne), alors même qu'un salarié sur sept travaille dans une filiale de groupe étranger, hors secteur financier et administration<sup>10</sup>.

6 - Code du travail, art. L. 2331-1.

7 - Code du travail, art. L. 2341-1.

8 - Code du travail, art. L. 2341-1. Ont été également mises en place des modalités spécifiques de participation des salariés dans les sociétés issues de fusions transfrontalières (Code du travail, art. L. 2371-1 et s.).

9 - Les entreprises du CAC 40 emploient 1,3 million de salariés en France sur un total de près de 4 millions dans le monde ; voir Dervieux L., « L'accélération de l'internationalisation des grands groupes français entre 1997 et 2002 », *Économie et Statistique*, n° 363-364-365, 2003.

10 - Angel J.-W. et Régnier V., « Les groupes étrangers en France : en dix ans, 1,8 fois plus de salariés », *INSEE Première*, n° 1069, mars 2006.

## La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?

La résolution législative du Parlement européen du 16 décembre 2008 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un CEE (TA(2008)0602) révisé la directive 94/45 du 22 septembre 1994. Cette révision porte sur trois points restés imprécis de la directive de 1994.

Il s'agit en premier lieu de la notion de « questions transnationales ». Pour la Commission devaient être « considérées comme transnationales les questions qui concernent l'ensemble de l'entreprise de dimension communautaire ou du groupe d'entreprises de dimension communautaire, ou au moins deux entreprises ou établissements de l'entreprise ou du groupe situés dans deux États membres différents ». Cette définition aurait permis, par exemple, qu'une société mère ferme un établissement dans un autre État membre sans consulter le CEE. Cette question était au cœur de l'affaire « Renault Vilvoorde<sup>11</sup> » dans laquelle le CEE n'avait pas été consulté sur le projet de fermeture par Renault d'une usine située en Belgique. La définition adoptée le 16 décembre 2008 est beaucoup plus large. Sont considérés comme transnationaux « les sujets qui, peu importe le nombre d'États membres concernés, sont importants pour le personnel européen en termes d'étendue de leurs effets potentiels ou qui impliquent un transfert des activités entre les États membres ».

En deuxième lieu, la notion d'information qui n'était pas définie par la directive 94/45 s'entend comme « la transmission par l'employeur de données aux représentants des travailleurs afin de permettre à ceux-ci de prendre connaissance du sujet traité et de l'examiner ; l'information s'effectue à un moment, d'une façon et avec un contenu appropriés, qui permettent aux représentants des travailleurs de procéder à une évaluation en profondeur de l'incidence éventuelle et de préparer, le cas échéant, des consultations avec l'organe compétent de l'entreprise de dimension communautaire ou du groupe d'entreprises de dimension communautaire en question ».

En troisième lieu, la notion de consultation se conçoit désormais comme « l'établissement d'un dialogue et l'échange de vues entre les représentants des travailleurs et la direction centrale ou tout autre niveau de direction plus approprié, à un moment, d'une façon et avec un contenu qui permettent aux représentants des travailleurs d'exprimer, sur la base des informations fournies et dans un délai raisonnable, un avis concernant les mesures proposées qui font l'objet de la consultation, sans préjudice des responsabilités de la direction, lequel pourra être pris en compte au sein de l'entreprise de dimension communautaire ou du groupe d'entreprises de dimension communautaire ». Ces questions étaient centrales dans l'affaire jugée par la Cour de cassation au sujet du projet de fusion GDF-Suez. L'article 4-3 de l'accord instituant le comité d'entreprise européen du groupe Gaz de France prévoyait que, « en cas d'événements exceptionnels susceptibles d'affecter gravement l'intérêt des salariés du groupe (fusion), le comité devait être réuni et consulté dans un délai suffisant pour que les éléments du débat ou l'avis puissent être

11 - TGI Nanterre 4 avril 1997 et CA Versailles 7 mai 1997, *Droit social*, 1997, p. 493.

intégrés au processus de décision ». La Cour de cassation a jugé que ce délai devait permettre aux intéressés de donner un avis au cours du processus devant aboutir à la décision, avant la tenue du conseil d'administration devant arrêter le projet de fusion, qui était irréversible. Au demeurant, les procédures de consultation du comité d'entreprise et du comité d'entreprise européen n'ayant pas le même objet, ni le même champ d'application, les renseignements fournis lors de la réunion du comité d'entreprise de GDF n'assuraient pas nécessairement une complète information du comité d'entreprise européen (Cass. soc., 16 janvier 2008, n°07-10.597, FS-PBR, GDF c/ Comité d'entreprise européen de GDF).

### ***Regroupement d'entreprises ou d'établissements distincts***

Dans d'autres cas, l'existence d'une communauté de travail se révèle lorsque plusieurs entreprises possèdent ou envisagent de créer certaines institutions sociales communes. Les comités d'entreprise intéressés doivent alors constituer un comité interentreprises investi des mêmes attributions que les comités d'entreprise ou d'établissement<sup>12</sup>. Dans le même ordre d'idées, dans les établissements employant habituellement moins de 11 salariés et dont l'activité s'exerce sur un même site où sont employés durablement 50 salariés et plus, l'autorité administrative peut, de sa propre initiative ou à la demande des organisations syndicales de salariés, imposer l'élection de délégués du personnel lorsque la nature et l'importance des problèmes communs aux entreprises du site le justifient<sup>13</sup>.

Il arrive enfin que ce soit la scission de l'entreprise en établissements distincts qui emporte la reconnaissance d'une communauté de travail propre aux établissements nécessitant la mise en place d'un comité d'établissement et d'un comité central d'entreprise, voire la désignation de délégués syndicaux.

### ***Aires de négociation collective***

La seconde difficulté consiste à circonscrire des aires pertinentes de négociation collective. Historiquement, la négociation collective a donné naissance à de très nombreuses conventions de branche et d'accords professionnels ou interprofessionnels. Leur champ d'application est défini par rapport à des nomenclatures d'activité économique. Les pratiques d'externalisation et de sous-

<sup>12</sup> - Code du travail, art. R. 2323-28.

<sup>13</sup> - Code du travail, art. L. 2312-5. Cette disposition permet seulement l'élection de délégués du personnel et non la désignation d'un délégué syndical (Cass. soc., 13 janvier 1999 : Bull. civ. V, n° 20), ce qui n'autorise pas l'ouverture de négociations de site.

traitance, qui se sont massivement développées depuis le début des années 1980, entraînent cependant une diminution importante du nombre de salariés couverts dans les branches dont les entreprises sont donneuses d'ordre, et leur augmentation corrélative dans celles où les entreprises sont preneuses d'ordre<sup>14</sup>. Certes, des solutions techniques aux problèmes soulevés par la couverture conventionnelle des salariés transférés d'une entreprise à une autre ont été trouvées<sup>15</sup>. Il faut toutefois retenir que les relations interentreprises ont un impact direct sur le périmètre des communautés de travail à l'intérieur des branches.

Il en est de même lorsque les entreprises se structurent en groupes de sociétés (voir *supra*). Ce fut donc une innovation majeure que celle qui a consisté à reconnaître que pouvait constituer une communauté de négociation la collectivité des salariés incluse dans le périmètre d'un groupe de sociétés. La Cour de cassation puis la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 ont en effet ouvert la possibilité de négocier des conventions ou accords de groupe qui emportent les mêmes effets que la convention ou l'accord d'entreprise, alors qu'un groupe n'est pas une personne morale<sup>16</sup>.

### > « L'intégration étroite et permanente à la communauté de travail », une notion en émergence

C'est sans doute pour juguler l'ensemble des difficultés soulevées par la mobilité des salariés à l'intérieur des groupes de sociétés ou dans le cadre des pratiques de sous-traitance et d'externalisation<sup>17</sup> qu'est apparue la notion « d'intégration étroite et permanente à la communauté de travail ».

14 - « La sous-traitance : de la dépendance à la coopération », *INSEE Méthodes*, n° 109, juin 2005.

15 - Le Code du travail prévoit que le texte continue de produire ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur du texte qui lui est substitué ou, à défaut, pendant un délai d'un an à compter de l'expiration du délai de préavis, sauf clause prévoyant une durée déterminée plus longue (Code du travail, art. L. 2261-14). Passé ce délai, les salariés transférés conservent les avantages individuels acquis du chef des dispositions conventionnelles antérieures.

16 - Code du travail, art. L. 2232-30 à L. 2232-35.

17 - L'externalisation consiste à confier la réalisation de certaines tâches à des prestataires extérieurs à l'entreprise en leur faisant reprendre les salariés concernés, soit conventionnellement, soit par application de la loi en cas de transfert d'une entité économique autonome, conservant son identité, et dont l'activité est poursuivie ou reprise par le prestataire extérieur (Code du travail, art. L. 1224-1). Par la suite, le preneur d'ordres met le plus souvent ses salariés à disposition du donneur d'ordre pour exécuter le marché convenu.

### **Circonscription électorale**

En effet, dans ces deux situations, il est extrêmement difficile de circonscrire la communauté de travail des deux entreprises (donneuse et preneuse d'ordre). Or les enjeux sont cruciaux : franchissement des seuils d'effectifs, possibilité offerte ou non aux salariés des entreprises extérieures d'être électeurs et éligibles aux institutions représentatives du personnel, d'être représentés par le délégué du personnel de l'entreprise d'accueil, etc. La question est si importante qu'elle a fait l'objet de vives tensions entre le législateur, le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation (voir encadré ci-après).

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 a tenté de clarifier le périmètre de la communauté de travail. S'agissant des effectifs, le législateur a décidé que devaient être pris en compte « *les salariés mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure, qui sont présents dans les locaux de l'entreprise utilisatrice et y travaillent depuis au moins un an, ainsi que les salariés temporaires* ». S'agissant de l'électorat, la loi contient deux règles communes aux élections des délégués du personnel et du comité d'entreprise<sup>18</sup>. Il est désormais exigé, pour y être électeur, une condition de présence de douze mois continus dans l'entreprise utilisatrice. Les salariés mis à disposition qui remplissent cette condition doivent choisir s'ils exercent leur droit de vote dans l'entreprise qui les emploie ou dans l'entreprise utilisatrice. S'agissant enfin de l'éligibilité, la loi retient que les travailleurs mis à disposition peuvent être élus en qualité de délégué du personnel au sein de l'entreprise utilisatrice s'ils y remplissent une condition de présence de 24 mois continus, mais qu'ils ne peuvent pas être élus au comité d'entreprise de l'entreprise utilisatrice.

Autrement dit, ces dispositions reconnaissent l'existence d'une communauté de travail entre les salariés du preneur d'ordre et ceux du donneur d'ordre, à compter d'un an pour le calcul des effectifs et de deux ans pour l'électorat et l'éligibilité. Les conséquences de cette règle sont nombreuses. Certains seuils d'effectif du donneur d'ordre sont susceptibles d'être franchis en raison du décompte de salariés qu'il n'a pas embauchés lui-même, ce qui peut le rendre débiteur d'obligations nouvelles (celles qui naissent lorsqu'un seuil d'effectif est atteint). Il est également susceptible de voir élire, au sein de son propre établissement, un salarié titulaire d'un contrat de travail conclu avec le preneur d'ordre. Ces questions représentent des enjeux financiers indéniables pour les entreprises qui recourent beaucoup à l'externalisation.

18 - Code du travail., art. L. 2314-18-1 et L. 2324-17-1.

**Mise à disposition de personnel et intégration des salariés à la communauté de travail de l'entreprise d'accueil**

La Cour de cassation avait jugé que dès lors qu'ils *participaient au processus de travail* de l'entreprise qui les occupait, les travailleurs mis à disposition de celle-ci devaient entrer dans le calcul de l'effectif<sup>19</sup>. Elle indiqua ensuite qu'étaient concernés les travailleurs qui « participaient aux *activités nécessaires au fonctionnement de l'entreprise utilisatrice* » et qu'il en résultait que cette participation n'était pas restreinte au seul métier de l'entreprise ou à la seule activité principale de celle-ci<sup>20</sup>.

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 s'opposa à cette interprétation en décidant d'exclure du décompte des effectifs les salariés intervenant dans l'entreprise en exécution d'un *contrat de sous-traitance*. Cette disposition fut censurée par le Conseil constitutionnel<sup>21</sup>. Le gouvernement reprit son projet en faisant voter dans la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 une règle tendant à exclure du calcul des effectifs des entreprises les salariés qui y travaillaient en exécution d'un *contrat de sous-traitance* ou de *prestation de services*, et à limiter l'électorat aux seuls salariés liés à l'entreprise par un contrat de travail pour la mise en place ou le renouvellement des délégués du personnel et du comité d'entreprise. Le Conseil constitutionnel censura à nouveau cette disposition<sup>22</sup> en considérant que « le droit de participer par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont *intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail* qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés ».

Un arrêt de la Cour de cassation du 28 février 2007 énonça alors, dans une formule qui reprit le considérant de la décision du Conseil constitutionnel, que les travailleurs mis à disposition d'une entreprise étaient « ceux *intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail* qu'elle constitue » et qu'ils étaient donc électeurs aux élections des membres du comité d'entreprise ou d'établissement et des délégués du personnel dès lors qu'ils remplissaient les conditions prévues par les textes<sup>23</sup>.

19 - Cass. soc., 27 nov. 2001 : Bull. civ. 2001, V, n° 364.

20 - Cass. soc., 26 mai 2004 (2 arrêts) : Bull. civ. 2004, V, n° 140 et n° 141 ; RJS 2004, n° 935.

21 - Conseil const., 30 mars 2006, déc. n° 2006-535 DC : JO 2 avr. 2006, p. 4964 ; JCP S 2006, 1275.

22 - Conseil const., 28 déc. 2006, déc. n° 2006-545 DC : JO 31 déc. 2006, p. 20320 ; JCP S 2007, 1001, étude R. Vatinet et A. Lyon-Caen, « Droit constitutionnel de participation et délimitation des collectivités de travail », RDT 2007, p. 84.

23 - Cass. soc., 28 févr. 2007 : JurisData n° 2007-037808 ; JCP S 2007, 1272, note P. Morvan ; RJS 2007, n° 636 confirmé dans deux arrêts du 1<sup>er</sup> avril 2008 : Cass. soc., 1<sup>er</sup> avr. 2008,

## > La communauté de travail scindée par les frontières nationales

Des problèmes similaires sont soulevés dans le cadre de pratiques de sous-traitance ou d'externalisation transnationales.

### **Détachement intracommunautaire**

Le plus délicat concerne l'application des conventions collectives du donneur d'ordre lorsque celui-ci est situé dans un État membre de l'Union européenne différent du preneur d'ordre. La directive 96/71 du 16 décembre 1996 sur le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services intracommunautaire prévoit que, quelle que soit la loi applicable à la relation de travail, les travailleurs détachés d'un pays à un autre de l'Union en application d'un contrat de prestation de services restent soumis à la loi du pays où ils ont conclu leur contrat de travail, à l'exception d'un socle de règles du pays d'accueil<sup>24</sup>. Ces règles s'appliquent également lorsque leur source est une convention collective mais à condition que celle-ci ait fait l'objet d'une procédure d'extension qui la rende d'application générale. Le problème vient de ce que tous les pays européens ne disposent pas d'une telle procédure.

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a jugé récemment que les articles 49 CE du traité sur la liberté d'établissement et 3 de la directive 96/71 relative au détachement s'opposent à ce qu'une organisation syndicale puisse contraindre, par une action collective prenant la forme d'un blocus de chantiers, un prestataire de services établi dans un autre État membre à adhérer à une convention collective plus favorable et à entamer avec cette organisation syndicale une négociation sur les taux de salaire à verser aux travailleurs détachés<sup>25</sup>. Cet arrêt a laissé craindre que des entreprises ne contournent en

---

n° 07-60.283, FS-P+B, Sté Théâtre des Salins c/ Synd. Synptac-CGT *et al.* : JurisData n° 2008-043444 ; Cass. soc., 1<sup>er</sup> avr. 2008, n° 07-60.287, FS-P+B, Synd. CGT Hispano Suiza c/ SA Hispano Suiza *et al.* : JurisData n° 2008-043443.

24 - Durée maximale de travail et minimale de repos, durée minimale des congés payés, taux de salaire, santé-hygiène, conditions de travail des femmes enceintes, règles de non-discrimination.

25 - CJCE 18 décembre 2007 aff. 341/05, Laval un Partneri Ltd. Dans le même sens, la CJCE a considéré comme illégale l'action collective engagée par un syndicat pour amener une entreprise à conclure une convention collective dont le contenu est de nature à la dissuader d'exercer sa liberté d'établissement (CJCE 11 décembre 2007 aff. 438/05, *International Transport Workers' Federation c/ Viking Line ABP*).

## La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?

toute légalité l'application des conventions collectives qui offrent, en l'absence de dispositions légales, un socle de protection minimale dans le pays d'accueil. Dans le même ordre d'idées, la CJCE a considéré que le Land de Basse-Saxe en Allemagne ne pouvait faire obligation aux entreprises étrangères, adjudicataires de ses marchés, de rémunérer ses salariés au niveau minimum prévu par la convention collective territoriale de Basse-Saxe, niveau supérieur à celui de la convention collective fédérale<sup>26</sup>. Il faut pourtant rappeler que l'article 136 du traité prévoit que le Grand Marché doit conduire à « *la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès* ».

Or ce n'est pas seulement l'application des conventions collectives qui est en jeu, mais aussi la collecte des cotisations sociales dont dépend le financement des systèmes de sécurité sociale. Il est connu que se sont multipliées les fraudes aux prestations de services transnationales qui consistent à recourir à des travailleurs détachés dont les cotisations sociales échappent aux règles du pays d'accueil. Dans un rapport d'initiative sur « Les défis pour les conventions collectives dans l'UE », les députés de la commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen ont demandé que des mesures soient prises pour lutter contre les sociétés « boîtes aux lettres », c'est-à-dire des entreprises qui n'exercent aucune activité véritable et significative dans le pays d'origine mais sont créées, parfois directement par l'entrepreneur principal dans le pays d'accueil, à seule fin d'offrir des « services » dans ce pays d'accueil, et d'éviter les réglementations qui y sont applicables, notamment en matière de salaires, de cotisations sociales et de conditions de travail<sup>27</sup>.

Lorsque l'on veut reconnaître juridiquement l'existence d'une communauté de travail, c'est-à-dire passer d'une communauté de fait à une société de droit<sup>28</sup>, les frontières nationales constituent donc de nouveaux obstacles à franchir, qui s'ajoutent à ceux des frontières de l'entreprise. C'est ainsi qu'au nom du principe de la territorialité des lois, la Cour de cassation a récemment jugé que

26 - CJCE 3 avril 2008 aff. 346/06, 2<sup>e</sup> ch., Ruffert c/ Land Niedersachsen.

27 - « Rapport sur les défis pour les conventions collectives dans l'UE », document n° 2008/2085(INI), 30 septembre 2008.

28 - Selon l'analyse sociologique de Ferdinand Tönnies, les liens de nature individuelle fondés sur la communauté traditionnelle (les liens du sang, la famille) laisseraient place progressivement aux liens d'ordre rationnel fondés sur le contrat et l'intérêt de la société moderne (Tönnies F. (1922), *Communauté et société. Catégories fondamentales de la sociologie pure*, PUF, 1977, 286 p. - Durkheim É., « Communauté et société selon Tönnies », *Revue philosophique*, 27, 1889, p. 416-422).

seuls les salariés rattachés à l'activité de l'employeur en France bénéficient des lois françaises en droit du travail, en sorte que l'effectif à prendre en compte pour déterminer si un plan de sauvegarde de l'emploi doit être mis en place est constitué par les seuls salariés relevant des établissements de la société situés en France<sup>29</sup>. Autrement dit, une entreprise qui aurait à mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi (le seuil fixé par le législateur est de 50 salariés) n'est plus soumise à cette obligation si une partie de l'effectif est employée dans une filiale à l'étranger.

Comment concilier le principe de la territorialité des lois et la lutte contre les pratiques frauduleuses ? En France, la notion d'unité économique et sociale a offert aux entreprises la possibilité d'organiser juridiquement leur activité économique comme elles l'entendent tout en appliquant le droit collectif du travail. Aujourd'hui, c'est la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne et la directive sur le détachement qui sont détournées à des fins de dumping social, voire de fraude aux cotisations sociales dont les montants sont très importants. La réflexion devrait donc se porter sur les moyens d'éviter le nivellement par le bas des systèmes de protection sociale, sous l'effet d'une concurrence exacerbée entre les territoires, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe<sup>30</sup>. Il faudrait également assurer aux citoyens un accès équitable aux avantages et opportunités que représente la construction européenne, qu'il s'agisse de la mobilité sur le Marché unique, de l'adaptation à la mondialisation ou de la promotion du « capital humain ». Ceci pourrait plaider en faveur de nouveaux modèles de gouvernance des relations collectives de travail, et au-delà des entreprises elles-mêmes. Il faut souligner à cet égard que la Constitution française reconnaît aux travailleurs non seulement le droit de participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail, mais aussi à la gestion des entreprises<sup>31</sup>. Les pistes de réflexion sont nombreuses pour rendre effectif ce droit à la participation à la gestion. Il peut s'agir de modèles de gouvernance partenariale, notamment à travers le concept de « *team production* » proposé par certains auteurs<sup>32</sup>.

29 - Cass. soc., 23 sep. 2008, n° 07-42862.

30 - Voir CAS, *Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? Contribution et pistes d'actions*, Rapports et Documents, n° 7, La Documentation française, février 2007.

31 - « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* » (Constit. 4 oct. 1958, Préambule, repris Constit. 27 oct. 1946).

32 - Blair M. et Stout L. , « A team production theory of corporate law », *Virginia Law Review*, vol. 85, 1999, p. 247-328.

## La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?

Dans ce modèle, le conseil d'administration prend une importance capitale pour défendre l'intérêt de l'ensemble des *stakeholders*, car il doit assurer la coordination de la structure et assumer les choix stratégiques pour encourager chaque partie prenante à spécialiser ses actifs, en augmentant ainsi le profit de tous. On peut en trouver une ébauche dans la gouvernance des Fonds communs de placement d'entreprise. Ce type de fonds, cadre le plus répandu pour la gestion de l'épargne salariale, possède un conseil de surveillance, définit la politique d'investissement et exerce les droits de vote attachés aux actions détenues. Il est paritaire et comprend une moitié de représentants des salariés et une moitié de représentants de la direction. Mais en pratique on sait que les salariés exercent une influence très faible sur la gestion, souvent déléguée et difficilement contrôlable<sup>33</sup>. D'autres types d'initiatives, plus facilement réalisables car elles nécessitent moins l'intervention du législateur, peuvent consister à stimuler la négociation transnationale et la conclusion d'accords-cadres internationaux. Il s'agit d'une voie prometteuse car elle repose sur la volonté des parties, syndicale et patronale, de s'imposer des contraintes dans l'intérêt de l'entreprise et de l'ensemble des parties prenantes. Ces mouvements d'idées se rattachent plus ou moins à la théorie institutionnelle de l'entreprise qui voit celle-ci non seulement comme un simple lieu matériel où s'exécutent des contrats (avec les fournisseurs, les clients, le personnel, les actionnaires) mais aussi comme une communauté d'intérêts dont les membres sont solidaires. La crise financière a d'ailleurs conduit à un retour de balancier dans cette direction, qui se manifeste notamment dans les propositions d'adapter les législations en vue de mieux représenter les intérêts des *stakeholders*<sup>34</sup>.

On voit ainsi que la mondialisation des échanges et l'implantation multinationale de certaines entreprises devraient conduire à imaginer de nouvelles formes de représentation des collectivités de travail. Nous sommes aujourd'hui face aux mêmes difficultés que celles qui se posaient voici cinquante ans : la question des frontières de l'entreprise, la mise en place d'institutions représentatives du personnel pertinentes, la représentativité des organisations d'employeurs et de salariés, et l'opposabilité des conventions collectives dans lesquelles les travailleurs puisent des droits essentiels et sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour mettre en place certaines de ses politiques économiques. C'est

---

33 - Autenne A., *Analyse économique du droit de l'actionnariat salarié. Apports et limites des approches contractualiste, néo-institutionnaliste et comparativiste de la gouvernance d'entreprise*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

34 - Voir sur cette question Delaveau B., Ben Jelloul M., Brand T. et Schaff C., « Après la crise, quelles pistes de changement dans la régulation du capitalisme ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note de veille*, n° 120, janvier 2009.

ainsi que les dispositifs visant à associer les salariés aux fruits de la croissance (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise...) que l'État entend promouvoir pour dynamiser l'épargne salariale, augmenter la productivité et le pouvoir d'achat, reposent tous sur des conventions ou des accords collectifs. Cette politique risque d'être mise en échec si l'on tolère que l'application des conventions collectives puisse être contournée par des constructions juridiques transnationales artificielles qui n'ont d'autre but que d'échapper à des lois jugées plus contraignantes par ceux à qui elles sont opposables.

Au plan européen, on se rend compte ainsi que le progrès social ne résulte pas automatiquement du fonctionnement du marché intérieur et que celui-ci peut aussi, notamment à court terme, accroître les inégalités. Dans cette perspective, un objectif prioritaire devrait consister à assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur sur le plan social. Il importe notamment de veiller à ce que les mouvements de main-d'œuvre qui accompagnent le développement des échanges de biens et de services s'effectuent dans des conditions équitables et dans le respect des règles définies au plan communautaire. Les travailleurs présents sur un même lieu de travail devraient donc être traités de la même manière, qu'ils soient ressortissants nationaux ou d'un autre État membre de l'Union et quel que soit le lieu où ils ont conclu leur contrat de travail.

**Jean-Yves Kerbourc'h**  
*Département Travail, Emploi, Formation*

## Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

*La question de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise est aujourd'hui au cœur du débat public. Dans ses vœux aux partenaires sociaux, le 19 janvier 2009 à l'Élysée, le Président de la République a identifié la question de la répartition des bénéfices comme l'un des grands chantiers de « la refondation du capitalisme », rendue nécessaire par la crise actuelle. La loi du 3 décembre 2008 sur les revenus du travail vise précisément à promouvoir davantage l'intéressement et la participation financière des salariés. Depuis la fin des années 1950, la France a toujours fait figure de pionnière en matière de dispositifs collectifs de partage des bénéfices, qui concernent aujourd'hui un salarié sur deux. Sur le plan strictement économique, on leur assigne traditionnellement deux objectifs : l'accroissement de la productivité et l'augmentation du pouvoir d'achat, deux effets dont cette note examine la portée.*

La participation collective aux bénéfices de l'entreprise fait l'objet d'un intérêt croissant en Europe, comme en témoignent les rapports PEPPER<sup>1</sup> initiés par la Commission européenne pour la promotion de la participation dans les pays de l'Union. Selon ces rapports, elle présenterait de nombreux avantages sur le plan économique et social : améliorer la productivité, et indirectement l'emploi, à travers une plus grande implication des salariés dans l'atteinte des objectifs de l'entreprise ; contribuer à des objectifs d'intérêt public comme la redistribution des richesses et l'amélioration du dialogue social.

Pionnière en matière de participation collective, la France est l'un des pays en Europe<sup>2</sup>, avec le Royaume-Uni, qui connaît les taux de diffusion les plus

1 - Les rapports PEPPER I (1991), II (1996) et III (2006) : *Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results*, sont consultables à partir du lien suivant : [www.eurofound.europa.eu/areas/participationatwork/pepperreports\\_fr.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/participationatwork/pepperreports_fr.htm).

2 - Pour un aperçu sur l'évolution de la participation en Europe, voir par exemple l'étude

élevés. Dans le secteur marchand non agricole, un salarié français sur deux était couvert en 2006 par au moins un dispositif de participation collective<sup>3</sup>. Cette même année, ce sont plus de 15 milliards d'euros qui ont été distribués aux salariés au titre de l'ensemble des dispositifs, un chiffre en constante augmentation. Cependant, cette diffusion est inégale selon la taille des entreprises. Alors que neuf salariés sur dix sont couverts dans les entreprises de grande taille, ils ne sont plus qu'un sur dix dans les entreprises de moins de 50 salariés.

La loi du 3 décembre 2008<sup>4</sup> a cherché à redonner une impulsion à la diffusion de l'intéressement par de nouvelles exonérations fiscales, ciblées en particulier sur les petites et moyennes entreprises. L'objectif est de doubler les montants distribués au titre de l'intéressement entre 2008 et 2012. Par ailleurs, cette loi en faveur des revenus du travail offre désormais au salarié le choix d'utiliser ses droits à la participation soit dans une logique de pouvoir d'achat à court terme, soit dans une logique d'épargne et de pouvoir d'achat différé.

L'objet de cette note est de s'interroger sur l'efficacité passée des principaux dispositifs de partage des bénéfices en France. Ces dispositifs ont-ils été source de gains de productivité ? Ces gains se sont-ils accompagnés d'une redistribution de revenu en faveur des salariés ?

## > Les dispositifs collectifs de partage des bénéfices en France sont en forte croissance

Dès 1947, le général de Gaulle<sup>5</sup> traçait les grandes lignes des futurs dispositifs de partage des bénéfices. En cherchant à réunir « *ceux qui mettraient en commun, à l'intérieur d'une même entreprise, soit leur travail, soit leur technique, soit leurs biens, et qui devraient s'en partager, à visage découvert et en honnêtes*

---

récente : *Financial Participation of Employees in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007).

3 - « L'épargne salariale en 2006 : plus de 15 milliards d'euros distribués » ; DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 25-3, juin 2008.

4 - Loi n° 2008-1258 : [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019865548&dateTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019865548&dateTexte).

5 - Discours du général de Gaulle, 7 avril 1947, Strasbourg.

## Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

*actionnaires, les bénéfices et les risques* », le général souhaitait « *transformer les employés en associés*<sup>6</sup> » en les intéressant notamment aux résultats de l'entreprise. Cette volonté verra le jour avec l'ordonnance du 7 avril 1959, qui instaure le plan d'intéressement. Suivront, avec les ordonnances du 17 août 1967, la participation et les plans d'épargne d'entreprise (PEE).

### **Les dispositifs collectifs de partage des bénéfices**

L'intéressement est un dispositif collectif non obligatoire qui permet à toute entreprise, dès lors qu'elle satisfait à ses obligations en matière de représentation du personnel et selon un accord collectif conclu sur trois ans, d'intéresser financièrement les salariés aux performances de l'entreprise. L'intéressement présente un caractère aléatoire et résulte d'une formule définie au niveau de l'entreprise. Le mode de calcul peut prendre en compte de nombreux indicateurs de performance autres que le profit, comme par exemple la productivité et/ou la qualité de la production. Les sommes versées sont disponibles immédiatement ; si les salariés le souhaitent, ils peuvent les placer sur un plan d'épargne d'entreprise (PEE) lorsque celui-ci est prévu par l'accord. Dans ce cas, l'intéressement n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu. L'intéressement est globalement limité à 20 % des salaires versés.

La participation des salariés aux résultats de l'entreprise est obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés. Elle permet de distribuer à chaque salarié une partie des bénéfices réalisés selon des modalités prévues par un accord collectif. La somme globale affectée à la participation est calculée selon une formule légale et elle est répartie proportionnellement aux salaires perçus. La participation est assortie d'avantages sociaux et fiscaux pour les salariés et les entreprises : les sommes sont déductibles de l'assiette de l'impôt, exonérées de cotisations sociales et des diverses taxes assises sur les salaires et ne sont pas imposables pour les salariés. Alors qu'il existait traditionnellement une période de blocage obligatoire minimale de cinq ans, les salariés ont désormais le choix, depuis la loi du 3 décembre 2008, entre bénéficier du versement immédiat des sommes perçues au titre de la participation ou maintenir la période d'indisponibilité des sommes perçues. En contrepartie de ce délai de blocage, les salariés bénéficient alors d'avantages fiscaux. Pendant cette période d'indisponibilité, les sommes peuvent être gérées selon une ou plusieurs modalités de placement : dans des comptes associés aux plans d'épargne d'entreprise, dans la souscription de parts de fonds commun de placement (FCP) réservées aux salariés ou dans l'acquisition d'actions émises par l'entreprise et de SICAV.

6 - Chaput H., Koubi M. et Van Puymbroeck C., « Épargne salariale : des pratiques différenciées selon les entreprises et les salariés », in *Les salaires en France*, INSEE, 2006.

Il existe plusieurs dispositifs collectifs d'épargne salariale : les PEE permettent aux salariés de l'entreprise de se constituer, avec l'aide de celle-ci, un portefeuille de valeurs mobilières, dans lequel les sommes sont bloquées pendant une période minimale de cinq ans. La loi n° 2001-152 du 19 février 2001 a instauré les plans d'épargne interentreprises (PEI) permettant de mutualiser les coûts de gestion en appliquant des plans négociés entre plusieurs entreprises. Depuis la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, il existe le plan d'épargne retraite collectif (PERCO) qui donne aux salariés couverts la possibilité de se constituer une épargne accessible au moment de la retraite. Les divers plans d'épargne salariale peuvent être alimentés par la participation, l'intéressement et d'éventuels abondements volontaires de la part de l'entreprise.

On comptait en 1985 environ 1 300 accords de plans d'intéressement couvrant environ 400 000 salariés<sup>7</sup>. C'est surtout au milieu des années 1980, avec l'ordonnance de 1986 qui en assouplit les modalités d'introduction, que l'intéressement s'est fortement développé au sein des entreprises. En 1995, deux millions et demi de salariés étaient désormais couverts par un accord.

La participation a, quant à elle, connu une croissance relativement régulière puis s'est stabilisée au cours des années 1980 avec environ 10 000 accords en vigueur. Leur nombre a ensuite fortement progressé suite au changement législatif intervenu en 1990 soumettant également les entreprises d'au moins 50 salariés à l'introduction légale des droits à la participation<sup>8</sup>. Après cette impulsion législative, quelque 15 000 accords étaient dénombrés en 1995.

Depuis, la participation et l'intéressement ont connu un mouvement de diffusion continue, entraînant dans leur sillage l'accroissement des plans d'épargne d'entreprise, qui permettent de recueillir, en plus des sommes versées au titre d'abondements volontaires, les fonds versés au titre de la participation et de l'intéressement.

7 - Ces chiffres sont tirés de l'article de Fakhfakh F. et Mabile S., « Le partage du profit en France », in « Le partage du profit en Europe », *Cahier Travail et Emploi*, ministère du Travail et de l'Emploi, décembre 1997. Les auteurs dressent une description avec les données disponibles sur l'évolution des dispositifs depuis leur création jusqu'au milieu des années 1990.

8 - Le seuil légal était de 100 salariés.

## Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

**Tableau n° 1 : Évolution des principaux dispositifs collectifs  
de partage des bénéfices entre 2000 et 2006**

| <b>Exercice comptable</b>   | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006*   |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Participation</b>  |         |         |         |         |         |         |         |
| Montant brut distribué<br>(en millions d'euros)                                       | 4 927   | 5 058   | 4 927   | 5 313   | 6 018   | 7 027   | 7 144   |
| Nombre de bénéficiaires<br>(en milliers)  | 4 254   | 4 299   | 4 243   | 4 401   | 4 670   | 4 865   | 5 204   |
| Montant de la prime moyenne<br>(en euros)   | 1 158   | 1 177   | 1 161   | 1 207   | 1 289   | 1 444   | 1 373   |
| Part de la masse salariale<br>(en pourcentage)  | 4,7     | 4,6     | 4,6     | 4,6     | 4,8     | 5,1     | 4,8     |
| <b>Plan d'intéressement</b>   |         |         |         |         |         |         |         |
| Montant brut distribué<br>(en millions d'euros)                                       | 3 799   | 4 445   | 4 637   | 4 991   | 5 342   | 5 856   | 6 496   |
| Nombre de bénéficiaires<br>(en milliers)  | 3 283   | 3 720   | 3 753   | 3 871   | 3 880   | 4 183   | 4 241   |
| Montant de la prime moyenne<br>(en euros)   | 1 157   | 1 195   | 1 236   | 1 289   | 1 377   | 1 400   | 1 532   |
| Part de la masse salariale<br>des bénéficiaires                                       | 4,3     | 4,3     | 4,5     | 4,5     | 4,6     | 4,6     | 4,9     |
| <b>Plan d'épargne d'entreprise<br/>(PEE)</b>  |         |         |         |         |         |         |         |
| Versements nets sur un PEE<br>(en millions)   | 5 939   | 6 808   | 6 444   | 7 460   | 7 652   | 8 504   | 8 847   |
| Nombre de salariés avec<br>des avoirs sur un PEE                                      | 2 981   | 2 968   | 3 404   | 3 652   | 3 733   | 3 676   | 3 725   |
| Montant brut distribué<br>(en millions d'euros)                                       | 974     | 1 101   | 1 098   | 1 284   | 1 299   | 1 450   | 1 307   |
| Nombre de bénéficiaires<br>(en milliers)  | 2 024   | 2 079   | 2 389   | 2 604   | 2 570   | 2 522   | 2 417   |
| Montant moyen de<br>l'abondement (en euros)   | 481     | 530     | 460     | 493     | 506     | 575     | 541     |
| Part de l'abondement dans<br>la masse salariale des<br>bénéficiaires (en pourcentage) | 1,7     | 1,8     | 1,6     | 1,6     | 1,6     | 1,6     | 1,6     |
| Masse salariale totale (M€)   | 337 682 | 361 036 | 365 055 | 373 889 | 378 847 | 395 047 | 339 225 |
| Nombre total de salariés<br>(en milliers)   | 15 037  | 15 286  | 15 428  | 15 393  | 15 371  | 15 371  | 12 310  |

Champ : secteur marchand non agricole, hors intérim et secteur domestique.

\* Chiffres obtenus pour les entreprises >10 salariés.

Note : les sommes versées pour l'année N le sont généralement l'année N+1 pour la participation et l'intéressement, au cours de l'année N pour l'abondement du PEE dont les versements totaux sont nets de CSG et CRDS. Tous les autres sont indiqués en brut.

Sources : DARES, enquêtes Acemo-PIPA

Sur la période 2000-2006, le nombre de bénéficiaires de la participation est passé de 4,2 à 5,2 millions et le montant de la prime annuelle moyenne de 1 158 à 1 373 euros. De plus, les versements nets dans les plans d'épargne d'entreprise (principal vecteur de l'actionnariat salarié en France) s'élevaient à près de 9 milliards d'euros en 2006, témoignant de la place importante de cet instrument parmi les dispositifs collectifs de partage de bénéfices.

En 2006, ce sont ainsi 15 milliards d'euros, contre 9,7 milliards en 2000, qui ont été distribués aux salariés (soit 4,4 % de la masse salariale totale) au titre de la participation (7,2 milliards d'euros), de l'intéressement (6,5) et d'abondements aux PEE (1,3) (voir tableau n° 1).

## > La répartition de ces dispositifs reste inégale selon la taille des entreprises, les secteurs et le profil des salariés

Plus l'entreprise est de grande taille et plus la diffusion des dispositifs est large (voir graphique n° 1). La participation est davantage répandue dans les entreprises de plus de 50 salariés, ce qui s'explique en grande partie par l'obligation légale dès que ce seuil est atteint. De même, plus la taille augmente et plus les entreprises introduisent des dispositifs non obligatoires (intéressement et PEE). Enfin, on trouve les trois principaux dispositifs diffusés dans les mêmes proportions dans les entreprises de plus de 1 000 salariés.

Bien que les dispositifs collectifs se diffusent dans tous les secteurs, leur adoption est toutefois plus fréquente dans certains d'entre eux comme l'énergie, la banque et les assurances ainsi que l'automobile (voir tableau n° 2), l'automobile et la finance étant ceux qui mettent le plus souvent en place les trois dispositifs.

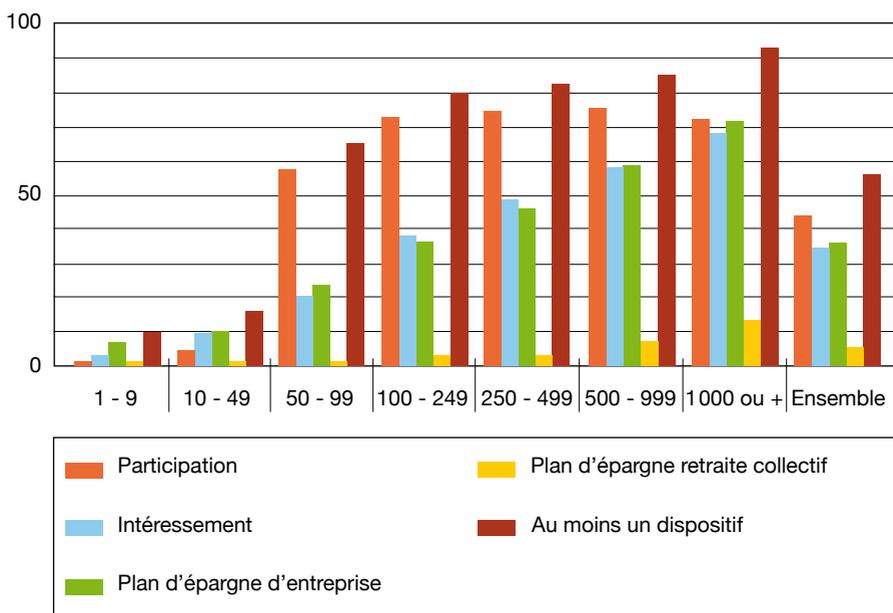
Des disparités s'observent également selon les caractéristiques individuelles des salariés<sup>9</sup>. Selon l'enquête DARES sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires, 54 % des cadres et 50 % des professions intermédiaires ont bénéficié en 2005 des dispositifs de la participation financière contre 38 %

9 - « L'épargne salariale en 2006 : plus de 15 milliards d'euros distribués » ; DARES, *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 25-3, juin 2008. Voir notamment l'article de Chaput H., Koubi M. et Van Puymbroeck C. (2006), *op. cit.*

## Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

des employés et 43 % des ouvriers. Le montant perçu par les bénéficiaires est également très dispersé, ce qui s'explique notamment par un mode de calcul très souvent indexé sur le niveau de salaire individuel. Le type de contrat influence également l'accès aux dispositifs de participation. Ainsi, les salariés en temps complet et en contrat à durée indéterminée bénéficient plus souvent de primes que ceux à temps partiel ou en contrat à durée déterminée. En 2002, 46 % des salariés en temps complet et en CDI ont bénéficié d'une prime au titre de la participation et de l'intéressement (y compris de l'abondement par les entreprises des plans d'épargne salariale) contre 38 % pour ceux en temps partiel et 26 % pour les CDD<sup>10</sup>.

**Graphique n° 1 : Accès à un dispositif de participation en 2006  
selon la taille de l'entreprise (en pourcentage)**



Sources : DARES, enquêtes Acemo PIPA 2007 et TPE 2007

10 - « Primes, participation et intéressement dans le secteur privé », INSEE Première, n° 1022, juin 2005.

**Tableau n° 2 : Part des salariés ayant accès à un dispositif de participation selon le secteur d'activité en 2006 (en pourcentage)**

| Secteurs d'activité                  | Participation | Intéressement | PEE         | Au moins un dispositif |
|--------------------------------------|---------------|---------------|-------------|------------------------|
| Industries agricoles et alimentaires | 54,3          | 38,2          | 38,0        | 58,4                   |
| Industrie des biens de consommation  | 61,5          | 40,3          | 39,2        | 66,3                   |
| Industrie automobile                 | 83,2          | 84,8          | 81,6        | 92,5                   |
| Industrie des biens d'équipement     | 65,7          | 49,0          | 51,8        | 73,1                   |
| Industrie des biens intermédiaires   | 62,0          | 47,6          | 45,3        | 70,6                   |
| Énergie                              | 38,1          | 90,8          | 94,9        | 97,6                   |
| Construction                         | 28,4          | 17,8          | 22,0        | 37,4                   |
| Commerce                             | 46,4          | 32,1          | 33,9        | 53,4                   |
| Transports                           | 42,0          | 31,1          | 48,0        | 68,8                   |
| Activités financières                | 77,9          | 77,2          | 80,1        | 84,3                   |
| Activités immobilières               | 18,1          | 32,8          | 31,1        | 44,5                   |
| Services aux entreprises             | 45,3          | 37,7          | 32,1        | 67,3                   |
| Services aux particuliers            | 29,8          | 10,7          | 16,3        | 27,6                   |
| Éducation, santé, associations       | 13,2          | 8,4           | 11,3        | 20,1                   |
| <b>Ensemble</b>                      | <b>44,1</b>   | <b>34,6</b>   | <b>36,3</b> | <b>56,3</b>            |

Champ : ensemble des entreprises du secteur marchand non agricole, hors intérim et secteur domestique.

Sources : DARES, enquêtes Acemo-PIPA 2007 et TPE 2007

## > L'introduction de ces dispositifs est favorisée par d'autres facteurs que les seuls avantages fiscaux

Deux raisons essentielles (en dehors des avantages fiscaux) semblent influencer positivement la mise en place volontaire par les entreprises de dispositifs de partage des bénéfices (plans d'intéressement et plans d'épargne d'entreprise) : l'incitation et le contrôle de l'effort des salariés d'une part, et le transfert des risques vers ceux-ci, d'autre part. Symétriquement, du point de vue des salariés, on peut considérer que ces dispositifs créent une responsabilité supplémentaire d'« associé » (selon la formule du général de Gaulle) et un gain de pouvoir d'achat.

### **L'incitation et le contrôle de l'effort des salariés**

De nombreux travaux empiriques<sup>11</sup> ont révélé que la mise en place de dispositifs collectifs de partage des bénéfices est favorisée par les dimensions organisationnelles de l'entreprise et sa gestion des compétences.

L'adoption de nouvelles méthodes de travail (équipes autonomes, groupes de projet, systèmes de rotation des tâches, cercles de qualité, etc.) modifie les mécanismes d'incitation et de contrôle du niveau d'effort des salariés. En effet, elles exigent d'eux une plus grande coopération, un partage horizontal des informations et davantage d'implication dans leur travail. Dans ce contexte, la performance individuelle des salariés devient difficile à évaluer avec pour corollaire l'irruption de phénomènes classiques de « passager clandestin ». Dans cette situation, un salarié pourrait diminuer son niveau d'effort, en espérant que cette diminution serait compensée par un accroissement de l'effort de ses collègues.

La mise en place par les entreprises d'un dispositif collectif de partage des bénéfices permet de résoudre ce problème, en favorisant un esprit d'équipe parmi les salariés ou en faisant émerger un processus de contrôle individuel par les collègues dit de « pression par les pairs »<sup>12</sup>.

Même lorsqu'elles n'engendrent ou n'accompagnent pas un travail collectif, les nouvelles méthodes de travail peuvent conduire à des processus de production multitâches, sophistiqués, qui requièrent un fort degré d'autonomie de la part des travailleurs, rendant là encore difficile le contrôle des niveaux d'effort des salariés<sup>13</sup>. Ainsi, même dans certains cas où le salarié travaille seul, il pourrait être préférable de lui verser une prime collective plutôt qu'une prime individualisée. Pour les responsables des ressources humaines, les dispositifs de partage des bénéfices sont également des outils pour attirer les employés à fort potentiel :

---

11 - Voir par exemple l'étude récente menée par R. Belfield, S. Benhamou et D. Marsden (2008) sur les modèles salariaux en France (ainsi qu'en Grande-Bretagne) et les rémunérations incitatives dans l'ouvrage *Les Relations sociales en entreprises*, coordonné par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité, La Découverte. Voir également l'étude récente de Bryson et Freeman (2008) et la revue de littérature de Pendergrast (1999) portant sur les facteurs déterminant les choix de l'ensemble des dispositifs incitatifs basés sur la performance.

12 - Kandel E. et Lazear P. (1992), « Peer Pressure and Partnerships », *Journal of Political Economy*, vol. 100 (4), p. 801-817.

13 - Sur le plan empirique, d'autres facteurs, comme les innovations technologiques, pouvant également conduire à des problèmes d'évaluation et de contrôle des salariés qui les utilisent, favorisent l'adoption de dispositifs incitatifs collectifs, notamment le partage des bénéfices.

à la fois au travers d'un effet direct dû aux caractéristiques incitatives de ces dispositifs, et d'un effet indirect, qui passe par le lien organique entre dispositifs de partage des bénéfices et nouvelles formes d'organisation du travail. L'effet direct provient du fait qu'en proposant un complément variable de rémunération basée sur les résultats de l'entreprise, celle-ci va chercher à attirer les travailleurs les plus productifs. Par ailleurs, la gestion des compétences passe également par la stabilisation dans l'entreprise de groupes de salariés dotés de compétences stratégiques pour le développement de l'entreprise, ce qui favorise la mise en place de dispositifs de partage des bénéfices à paiement différé. En ce qui concerne l'effet indirect, plusieurs travaux ont montré que les nouvelles formes d'organisation du travail nécessitent que les salariés possèdent des caractéristiques particulières (qualification élevée, autonomie, implication, désutilité faible à l'effort, etc.). Or ces nouvelles formes d'organisation vont de pair avec le recours aux dispositifs de partage des bénéfices. Ainsi, la demande de travail dans les entreprises ayant mis en place de tels dispositifs favorisera les travailleurs dotés de ces caractéristiques.

### ***Le transfert des risques des actionnaires vers les salariés***

Les entreprises font face à deux types de risques qui conditionnent leurs résultats. D'une part, les risques induits par la conjoncture économique ou inhérents à la production et, d'autre part, ceux dont l'origine est endogène à la firme (comme les choix stratégiques des dirigeants de l'entreprise). Ce dernier type de risques peut affecter la valeur de la production aussi bien positivement que négativement. Les exigences des investisseurs et/ou les incertitudes de marché sont devenues telles que l'évolution de leurs revenus est en partie déconnectée des fluctuations du profit de l'entreprise, de sorte que les dirigeants d'entreprise réagiraient en transférant une partie du risque endogène à la firme vers les salariés. Dans cette perspective, la mise en œuvre de dispositifs de partage des bénéfices résulterait davantage de la volonté des entreprises de reporter une partie des risques des actionnaires vers les salariés que de la recherche d'une incitation à l'effort. Cette situation serait particulièrement vérifiée en ce qui concerne les grandes entreprises qui sont marquées par la montée des investisseurs institutionnels internationaux dans leur capital. Dans un contexte d'incertitude et de pression concurrentielle, un tel partage du risque permet d'apporter un élément de flexibilité de la masse salariale à même de limiter les ajustements du volume d'emploi et donc de maintenir dans le temps la communauté de travail<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> - Voir le recours à l'externalisation ou à l'intérim.

## > À l'épreuve des faits, les instruments de partage des bénéfices favorisent indirectement la productivité et la flexibilité

***Les dispositifs collectifs de partage des bénéfices sont sources de gains significatifs de productivité...***

Selon plusieurs travaux réalisés dans plus de vingt pays, les entreprises qui introduisent des dispositifs de partage des bénéfices obtiennent des gains de productivité significatifs<sup>15</sup>. Ils ont été estimés en France de 7 % à 9 % environ au cours des années 1990. En revanche, ils profiteraient plus en moyenne aux entreprises de grande taille<sup>16</sup>. Une des explications couramment avancées est que celles-ci introduisent à la fois des dispositifs collectifs obligatoires (participation financière) et non obligatoires (intéressement et PEE). Leur combinaison conduirait à renforcer les caractéristiques incitatives de chacun d'eux et ainsi à accroître les gains de productivité.

***...mais les gains observés ne proviendraient pas uniquement de leurs caractéristiques propres***

Le principal enseignement de travaux récents<sup>17</sup> portant sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de partage des bénéfices est que les gains de productivité consécutifs à leur mise en place ne proviennent pas uniquement de leurs propriétés incitatives mais indirectement d'autres facteurs liés aux caractéristiques des entreprises (innovations organisationnelles, gestion des ressources humaines, innovations technologiques, etc.) ou des salariés (compétences élevées, forte implication...). Selon les résultats d'une étude

15 - Pérotin V. et Robinson A., « Employee Participation in Profit and Ownership: A Review of the Issues and Evidence », European Parliament, Directorate General for Research Working Paper, *Social Affairs*, Series n° SOCI109FR, 2003.

16 - Par exemple, l'étude de Fakhfakh F. et Perotin V. dans : The Effects of Profit-Sharing Schemes on Enterprise Performance in France », *Economic Analysis*, vol. 3, n° 2, 2000, p. 93-111, montre que les gains de productivité s'élèvent à plus de 12 % dans les entreprises de grande taille et de 6 % dans les entreprises de petite taille où la participation n'est pas obligatoire.

17 - Se reporter à l'étude de Robinson M. et Wilson N., « Employee Financial Participation and Productivity: An Empirical Reappraisal », *British Journal of Industrial Relations*, vol. n° 44, 2006, p. 31-50. Voir également l'étude de Bryson A. et Freeman R., « How does Shared Capitalism Affect Economic Performance in the UK? », *Discussion Paper CEP*, n° 885, 2008.

récente<sup>18</sup>, réalisée sur données françaises, l'effet direct des dispositifs de partage collectif des bénéfices sur les gains de productivité des entreprises n'expliquerait que 30 % à 40 % de ces gains. Autrement dit, les gains de productivité s'expliquent en majeure partie par le fait que les entreprises qui pratiquent volontairement le partage collectif des bénéfices sont celles qui ont à la fois les caractéristiques productives les plus performantes et les salariés les plus productifs.

Ces résultats semblent renforcer la thèse de la *complémentarité productive* développée en économie des ressources humaines. Selon cette thèse, les entreprises qui développent un ensemble de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines (pratiques salariales, techniques managériales, système d'évaluation, etc.) combinées entre elles de manière cohérente avec d'autres dimensions de l'entreprise (système organisationnel, technologie, type de stratégie de marché, etc.) sont aussi les plus performantes<sup>19</sup>.

### **Le rôle de la fiscalité**

La thèse de la complémentarité productive semble s'étendre à d'autres dispositifs incitatifs basés sur la performance (individuelle et collective) et qui, eux, ne bénéficient pas d'avantages fiscaux. La grande majorité des entreprises dispose en effet d'une large panoplie de dispositifs incitatifs basés sur la performance avec ou sans avantages fiscaux (prime de rendement individuel, primes d'équipe). Sont-ils moins efficaces lorsqu'ils ne bénéficient pas de tels avantages ?

Une étude récente commandée par le Trésor britannique<sup>20</sup> apporte des éléments de réponse à cette question<sup>21</sup>. Ainsi, les dispositifs de partage des bénéfices assortis d'exonérations fiscales et sociales engendreraient des gains

18 - Chaput H., Diaye M.-A. et Delahaie L., « Profit Sharing and Employee Ownership : Empirical Analysis Using Matched Employer-Employee Data Sets », *Mimeo*, Centre d'étude de l'emploi, 2008.

19 - Cette gestion « globalisante » des ressources humaines a été analysée par les chercheurs et praticiens, qui la qualifient notamment de « Bundle ». Voir à cet égard l'un des premiers articles de référence de Ichniowski M.-A., Kochan T.-A., Levine D., Olson C. et Strauss G., « What Works at Work : Overview and Assessment », *Industrial Relations*, 35, 3, 1996, p. 229-333.

20 - Oxera, *Tax Advantaged Employee Share Schemes: Analysis of Productivity Effects. Report 2: Productivity Measured Using Gross Value Added*, HM Revenue and Customs Research Report 33, août 2007.

21 - Voir également l'étude récente de Bryson et Freeman (2008), *op. cit.*

## Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

de productivité (2,5 %) lorsqu'ils sont seuls mis en œuvre, mais inférieurs à ceux qu'ils engendrent lorsqu'ils sont combinés avec d'autres dispositifs incitatifs ne bénéficiant pas d'avantages fiscaux (6 %).

Ces résultats semblent suggérer que les entreprises qui mettent en place des dispositifs de partage des bénéfices ne sont pas uniquement guidées par la recherche d'une aubaine fiscale. Elles viseraient également à en faire un élément complémentaire des autres dispositifs, afin de rendre plus efficaces leurs politiques salariales incitatives.

### ***En matière de pouvoir d'achat, le partage des bénéfices semblerait plutôt contribuer à la modération salariale***

La législation française prévoit que les sommes versées au titre de la participation et de l'intéressement constituent *a priori* un supplément de gains qui s'ajoute au salaire. Néanmoins, cela ne semble pas se vérifier dans les faits.

Bien que peu nombreuses, les analyses du lien entre partage collectif des bénéfices et évolution des salaires réalisées sur la France<sup>22</sup> semblent indiquer que la pratique du partage dans les systèmes de rémunération ralentit les hausses du salaire de base par rapport aux entreprises qui ne l'introduisent pas, favorisant ainsi la modération salariale.

Une explication couramment avancée se situe dans le contexte conjoncturel dans lequel évoluent les entreprises. Supposons, par exemple, qu'elles connaissent pendant plusieurs années une conjoncture favorable durant laquelle les salariés ont bénéficié de primes de partage des bénéfices. Cette situation peut freiner les revendications des salariés sur leur salaire de base. Ainsi, les entreprises peuvent bénéficier d'une baisse du coût marginal du travail si, en phase de retournement conjoncturel, la modération salariale n'est pas compensée par des primes. Une telle situation adapte aux réalités économiques le principe juridique général de non-substitution entre salaire de base et primes de partage des bénéfices en le lissant dans la durée.

---

22 - Mabille S., « Intéressement et salaires : complémentarité ou substitution ? », *Économie et Statistique*, n° 316-317, 1998, p. 45-61. Voir également Coutrot T., « L'intéressement vers une nouvelle convention salariale ? », *Travail et Emploi*, n° 53(3), 1992, p. 22-39. Voir aussi le rapport Poutsma en collaboration avec Albaraccin D., Kalmi P., Pendleton A., Trebucq S. et Voss E. sur *L'évolution de la participation financière des salariés en Europe*, École de Gestion de Nijmegen, janvier 2006.

Cependant, même si les salaires de base sont plus faibles dans les entreprises qui mettent en place des dispositifs de partage des bénéfices, ils sont plus que compensés en moyenne par le versement de primes de telle sorte que la rémunération totale des salariés est plus élevée. Il se confirmerait donc que les entreprises utiliseraient alors les dispositifs de partage des bénéfices comme un élément de leur politique salariale et comme un moyen de mutualiser, en situation d'incertitude, une partie des risques entre actionnaires et salariés. Ce mécanisme a été mis en évidence dans la dernière étude<sup>23</sup> sur données récentes en France, en particulier dans le cas où les entreprises combinent plans d'intéressement et plans d'épargne d'entreprise.

Les résultats d'observation disponibles aujourd'hui méritent toutefois d'être consolidés. La construction de données de panel sur longue période, concernant l'évolution de la productivité et des rémunérations dans les entreprises qui ont mis en place ces dispositifs, permettrait de mieux appréhender les effets du partage des bénéfices sur les performances collectives. Des travaux d'évaluation complémentaires, notamment à partir des données récentes de la DARES sur les coûts de la main-d'œuvre et la structure des salaires, pourraient déterminer si les entreprises utilisent plutôt les dispositifs de partage des bénéfices comme mécanisme d'incitation ou comme outil de transfert de risque. Ces travaux devraient également s'accompagner d'études qualitatives sur la perception des salariés. Enfin, resteront à apprécier les effets sur la stabilité et le niveau de l'emploi : si le partage des bénéfices favorise la modération salariale, cette dernière ne permettrait-elle pas, surtout dans la période actuelle, de stabiliser les emplois en diminuant le coût du travail<sup>24</sup> ?

**Salima Benhamou**

*Département Travail-Emploi-Formation*

---

23 - Chaput H., Diaye M.-A. et Delahaie N. (2008), *op. cit.*

24 - Voir Weitzman M. L., « Some Macroeconomic Implications of Alternative Compensation Systems », *Economic Journal*, vol. 93, 1983, p. 763-783 ; Weitzman M. L., *The Share Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1984 ; Weitzman M. L. « The Simple Macroeconomics of Profit Sharing », *American Economic Review*, vol. 75, 1985, p. 937-953.

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

*Le Président de la République a confié à Jean-Philippe Cotis une vaste réflexion sur l'évolution du partage de la valeur ajoutée durant les vingt dernières années<sup>1</sup>. Dans cette dynamique, plusieurs travaux complémentaires ont été réalisés sur le sujet<sup>2</sup>. Cette note s'interroge sur la nécessité de rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits au bénéfice des salariés. Sur le périmètre national, la part de la valeur ajoutée revenant aux salariés est proche aujourd'hui du niveau observé avant les chocs pétroliers. Cependant, cette stabilité pourrait masquer des hétérogénéités entre grands groupes internationalisés et PME. En effet, la part des salaires dans la valeur ajoutée des PME indépendantes s'est accrue au cours des années 1990 par le jeu d'une compression des marges. Elle a diminué dans les groupes, ces derniers ayant pu optimiser leur processus productif en ne maintenant sur le territoire français que les activités à forte valeur ajoutée. Le partage des profits (au sens de l'excédent brut d'exploitation) est marqué par la hausse des dividendes depuis 1990, provenant essentiellement de la diffusion du financement par fonds propres. Les dividendes pourraient, en outre, être surestimés dans les statistiques en raison de difficultés comptables liées à l'internationalisation des groupes. En définitive, il faudrait plutôt relier les tensions sur les salaires à la faiblesse de la croissance, ainsi qu'à l'accroissement des inégalités salariales au détriment des salariés moyens. Les associer davantage aux fruits de la performance collective serait un moyen de dynamiser leur rémunération, au risque de l'amoindrir en bas de cycle. Dans le cas des groupes mondialisés se pose la question de la répartition des fruits de la croissance entre salariés nationaux et salariés étrangers.*

1 - *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France*, rapport au Président de la République de la mission présidée par Jean-Philippe Cotis, INSEE, mai 2009 : [www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers\\_web/partage\\_VA/rapport\\_partage\\_VA.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/partage_VA/rapport_partage_VA.pdf).

2 - Notamment dans le cadre de la réunion plénière du Conseil d'analyse économique (CAE) du 2 avril 2009 sur le partage de la valeur ajoutée.

Le partage de la valeur ajoutée fait l'objet d'un débat récurrent autour de la « juste » répartition entre travail et capital. La répartition de la richesse créée doit en effet entretenir la dynamique de croissance à long terme, d'une part, en rémunérant suffisamment les apporteurs de capital (prêteurs ou actionnaires) pour les inciter à investir, et, d'autre part, en permettant aux salariés d'accroître leur niveau de vie au même rythme que leur productivité. Par extension, la question du partage des profits s'est ajoutée à ce débat consécutivement à la hausse récente de la rémunération de l'actionnaire, qui a pu faire craindre un « *hold-up* » au détriment des salariés ou de l'investissement. Ces évolutions ont placé au premier plan la question du partage des bénéfices afin de traiter sur un pied d'égalité l'entreprise, les actionnaires et les salariés.

La valeur ajoutée (VA) des entreprises est égale à la valeur de la production diminuée des consommations intermédiaires. Elle rémunère la contribution des deux facteurs de création de richesse par l'entreprise : les salariés (par les rémunérations) et les détenteurs de capital (par le profit, au sens de l'excédent brut d'exploitation ou EBE<sup>3</sup>). Le profit lui-même est réparti entre les prêteurs (intérêts), les actionnaires (profits distribués) et l'entreprise (profits investis)<sup>4</sup>.

Concernant le partage de la valeur ajoutée, sa stabilité en France sur longue période recouvre probablement des évolutions hétérogènes entre les entreprises qui optimisent leur processus de production au niveau international et les autres. Concernant le partage des profits, la hausse de la part des dividendes, principalement due à une mutation des modes de financement de l'investissement, est probablement surestimée par l'appareil statistique en raison de la complexité des flux internationaux. En définitive, assouplir les tensions salariales en associant davantage les salariés aux profits semble une solution ambivalente.

---

3 - L'EBE est égal à la VA moins les rémunérations (y compris cotisations sociales) et les impôts sur la production (taxe professionnelle, taxe foncière et versement transport).

4 - L'État prélève également une partie de la VA (impôts sur la production) et du profit (impôt sur les sociétés, ou IS).

Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

## > La stabilité du partage de la valeur ajoutée sur un périmètre national masque des hétérogénéités entre PME et grands groupes internationalisés

**Le partage de la valeur ajoutée est stable à long terme dans la plupart des pays de l'OCDE**

La part des rémunérations oscille autour des deux tiers de la valeur ajoutée au prix des facteurs (données de Comptabilité nationale, échantillon des sociétés non financières). En France, la part des salaires dans la valeur ajoutée est relativement stable depuis le début des années 1990, à un niveau légèrement inférieur à celui du début des années 1970. Elle s'est déformée de manière transitoire sur la période 1970-1990 suite aux chocs pétroliers. En effet, l'augmentation des prix de l'énergie s'étant d'abord répercutée sur le taux de marge des entreprises, la part des rémunérations a augmenté mécaniquement, dans un premier temps. L'équilibre s'est rétabli dans un second temps, d'où la diminution de la part des rémunérations au cours des années 1980, puis sa stabilisation dans les années 1990. Ainsi, la tension actuelle sur les salaires français semble moins procéder d'une déformation récente du partage de la valeur ajoutée que d'un effet volume lié au manque de croissance de l'économie française. En effet, la valeur ajoutée produite en France ne progressant que faiblement, elle ne dégage pas de nouveau surplus à partager.

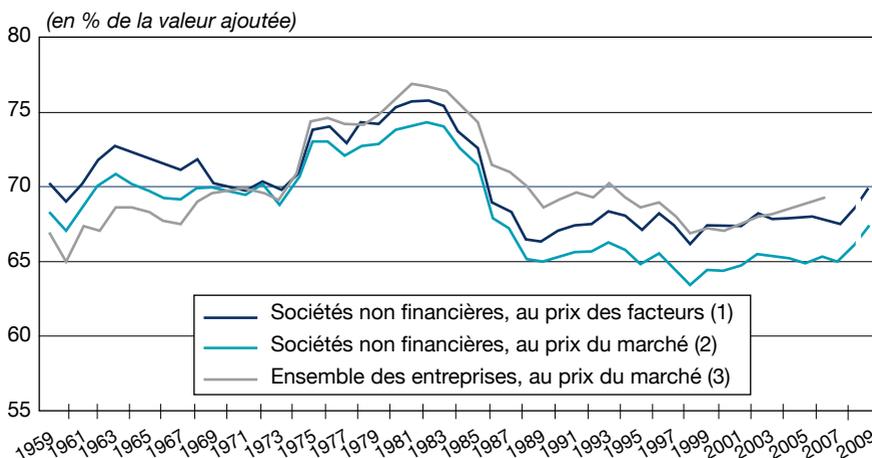
### **Impact du mode de calcul sur l'évolution de la valeur ajoutée**

L'écart en niveau de la part des salaires entre les années 1960-1970 et la fin des années 1990-2000, de l'ordre de deux points, a fait l'objet de multiples interprétations. Alors que sont fréquemment invoqués<sup>5</sup> l'impact de l'augmentation du ratio capital-production, le progrès technologique, la hausse des prix réels du pétrole, la politique de baisse des cotisations sur les bas salaires ou encore l'affaiblissement du pouvoir de négociation des salariés, la moindre part des rémunérations en France pourrait provenir, en grande partie, de changements intervenus dans le calcul des séries longues (articulation de plusieurs bases comptables dont les concepts originels différents). En effet, la différence observée lorsqu'on calcule la valeur ajoutée au prix des facteurs (de l'ordre de 2 points), se situe dans l'intervalle statistique<sup>6</sup>.

5 - OCDE, *Croissance et inégalités*, 2008.

6 - Voir Cette G. et Sylvain A., « Que peut-on dire du partage de la valeur ajoutée en France ? Analyse empirique depuis 1949 », document CAE, à paraître.

Graphique n° 1 : Part des rémunérations dans la VA



(1) Rémunérations / (Valeur ajoutée à prix courants moins impôts sur la production, nette des subventions d'exploitation).

(2) Rémunérations / Valeur ajoutée à prix courants.

(3) Rémunérations / Valeur ajoutée à prix courants des branches marchandes hors immobilier, corrigé de la salarisation.

Source : INSEE, comptes nationaux, comptes des SNF, calculs CAS

Des nuances méritent cependant d'être apportées à ce constat établi au niveau agrégé car l'on observe des évolutions hétérogènes selon les types d'entreprises, en fonction notamment du degré d'internationalisation de leur processus productif.

### **La part des salaires tend à se dégrader sur un périmètre d'activité mondial, dans les grands groupes**

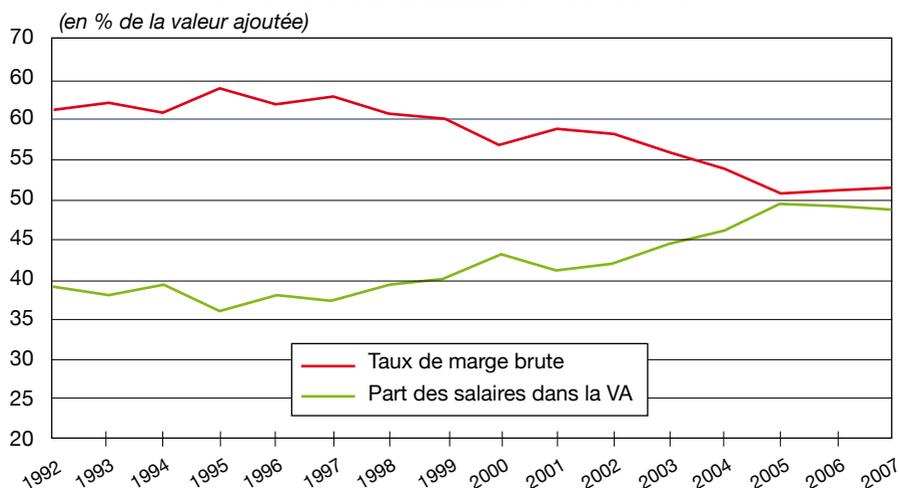
Les données de Comptabilité nationale n'illustrent l'activité des entreprises que sur le périmètre national. L'activité des filiales des groupes à l'étranger n'est ainsi pas prise en compte. Or, les comptes consolidés des principaux groupes cotés français montrent une baisse de la part de la VA affectée aux rémunérations depuis la fin des années 1990 (voir graphique n° 2).

L'internationalisation de la production et des marchés de consommation a, en effet, conduit les groupes mondialisés cotés en France à réaliser une part de

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

plus en plus grande de leur production hors du territoire national par une stratégie d'implantation de filiales, ce qui implique le recrutement d'une main-d'œuvre locale moins coûteuse que la main-d'œuvre française. Par conséquent, le périmètre consolidé Monde joue à la hausse sur la part des profits réalisés et à la baisse sur la part de la masse salariale dans les plus grandes entreprises.

**Graphique n° 2 : Partage de la valeur ajoutée selon les comptes consolidés des sociétés non financières du CAC 40**



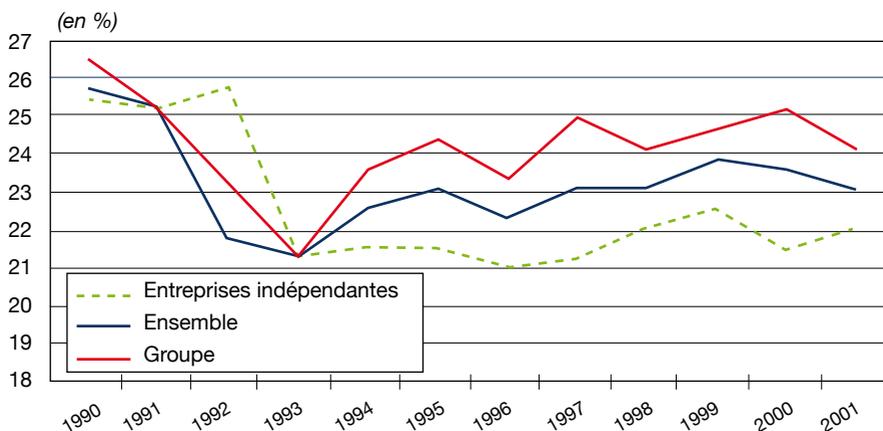
Source : Datastream (base de données Worldscope), calculs CAS sur un échantillon des groupes non financiers du CAC 40

Cette stratégie d'optimisation des coûts de production à l'échelle internationale dans les grands groupes, qui leur permet de rester compétitifs au niveau mondial, a pour contrepoint, à l'échelle nationale, une mise sous pression des coûts de sous-traitance, et donc une compression des marges des PME concernées. En outre, les PME se distinguent des grands groupes par une part des rémunérations structurellement plus élevée en raison de leur moindre intensité capitaliste<sup>7</sup>. La baisse du taux de marge des PME sur les quinze dernières années pourrait avoir contrebalancé la hausse de celui des plus grandes entreprises, et stabilisé ainsi

7 - Voir Givord P., Picart C. et Toulemonde F., « La situation financière des entreprises : vue d'ensemble et situation relative des PME », *L'Économie française, Comptes et Dossiers, Édition 2008*, INSEE Références, 2008.

l'évolution agrégée du partage de la valeur ajoutée<sup>8</sup>. Les études empiriques sur l'évolution différenciée du taux de marge par taille ou type d'entreprises sont toutefois difficiles à exploiter compte tenu des différentes sources statistiques et de la segmentation retenue. L'INSEE montre ainsi une dichotomie entre les trajectoires du taux de marge des groupes (presque exclusivement de plus de 500 salariés) et celui des entreprises indépendantes (dont la plupart emploient moins de 500 salariés) entre 1993 et 2001. La Banque de France souligne quant à elle la baisse du taux de marge dans les PMI (industrie) entre 1997 et 2005, et révèle un écart de 3 points entre PMI appartenant à des grands groupes et PMI indépendantes en 2007. Dans la dernière étude de l'INSEE disponible, le taux de marge des PME (entreprises indépendantes et petits groupes) a diminué de deux points entre 1990 et 2005.

**Graphique n° 3 : Taux de marge des entreprises selon leur appartenance à un groupe, en pourcentage**  
(entreprises soumises au régime du bénéfice réel normal)

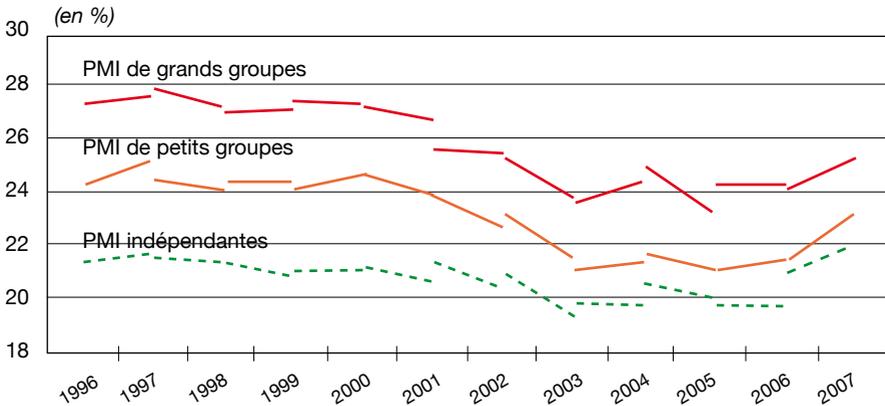


Source : INSEE, L'Économie française 2003-2004, fichier BRN et enquête liaisons financières (LIFI)

8 - L'évolution contrastée des délais de paiement entre grandes et petites entreprises porte la marque de ce rapport de force déséquilibré : alors que le solde du crédit interentreprises n'a que faiblement évolué entre le début des années 1990 et le milieu de la décennie 2000, on constate un net accroissement des délais pour les entreprises de moins de 20 salariés (+ 6,5 jours) et un net repli pour celles de plus de 500 salariés (- 10 jours).

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

**Graphique n° 4 : Taux de marge des PMI (petites et moyennes industries) selon leur appartenance à un groupe, en pourcentage**



Source : Banque de France, Centrale des Bilans, données de juillet 2008

On peut également interpréter le maintien de la part des salaires dans la VA sur le périmètre France par un effet de sélection des entreprises : ce sont les entreprises à faible intensité de main-d'œuvre et forte valeur ajoutée qui demeurent sur leur territoire d'origine, les activités intensives en main-d'œuvre étant davantage sujettes à la délocalisation.

En définitive, l'accroissement de la rémunération de l'actionnaire marquerait plutôt un changement de stratégie de financement des entreprises.

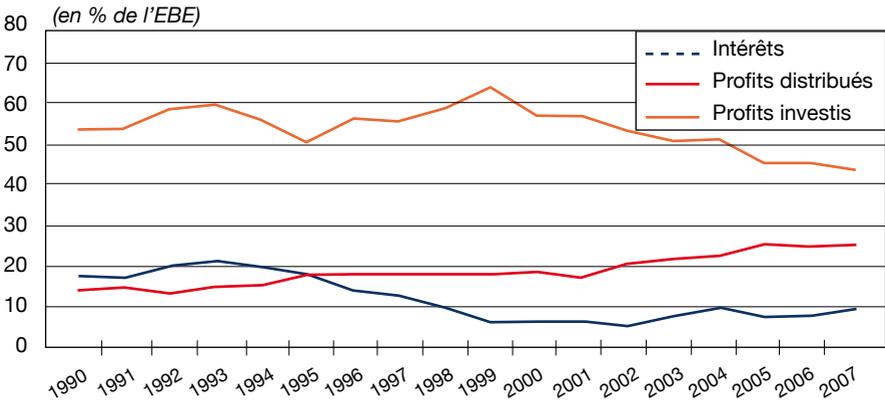
### > **La montée des dividendes dans l'affectation des profits n'est due que de manière marginale à des exigences croissantes de l'actionnaire**

***La hausse des dividendes ne s'est pas effectuée au détriment de l'investissement mais accompagne un changement de ses modes de financement***

Les profits distribués (essentiellement des dividendes), dont la hausse alimente le débat sur le partage de la valeur ajoutée, doivent être analysés au regard de la stratégie de financement et d'investissement des entreprises. Or, leur évolution

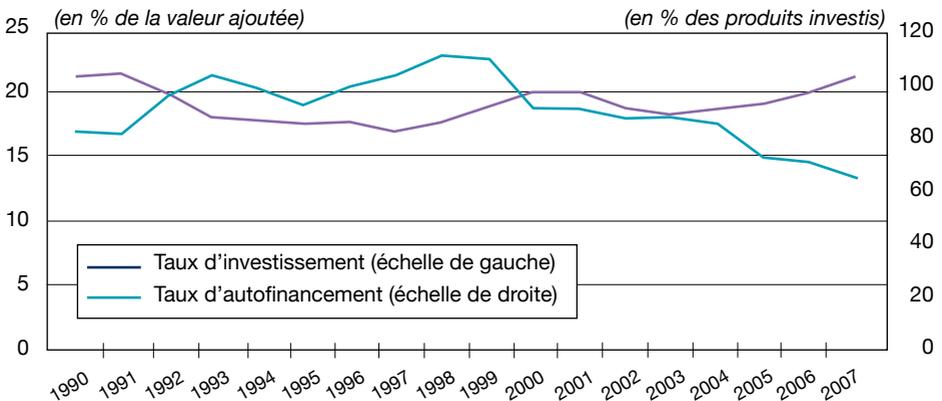
porte la marque du passage d'un financement par endettement à un financement de marché (phénomène commun à la plupart des pays de l'OCDE<sup>9</sup>). En effet, on observe, au cours de la décennie 1990, une substitution des profits distribués aux intérêts de la dette dans le partage des profits (voir graphique n° 5). Cette substitution s'est produite en deux étapes.

**Graphique n° 5 : Partage des profits des SNF**



Source : INSEE, comptes des SNF

**Graphique n° 6 : Taux d'investissement et taux d'autofinancement des SNF**

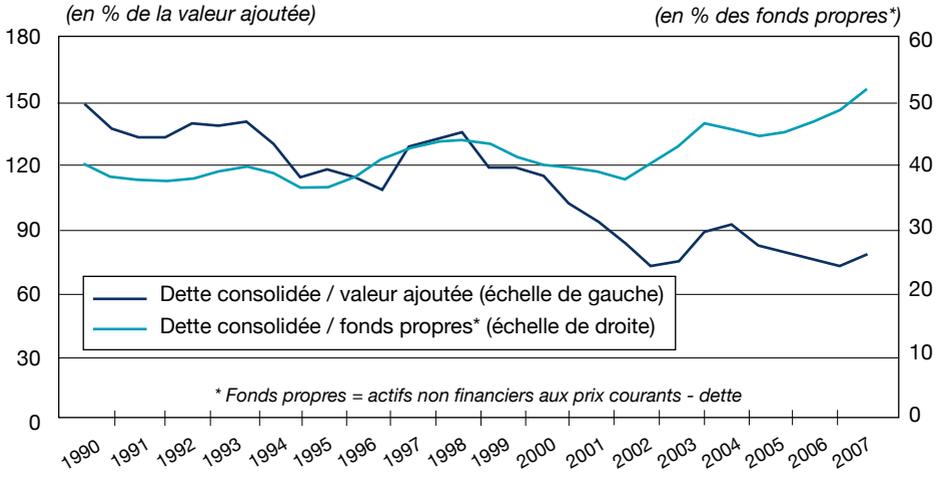


Source : INSEE, comptes des SNF

9 - Voir note 6.

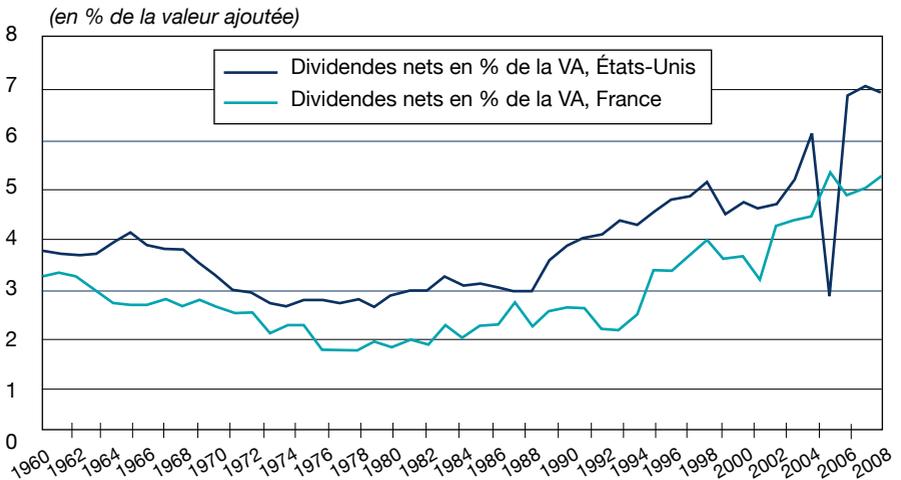
# Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

## Graphique n° 7 : Endettement des SNF



Source : INSEE, comptes des SNF

## Graphique n° 8 : Part des dividendes en France et aux États-Unis



Source : BEA, INSEE

Depuis le milieu des années 1990, le coût de la dette a fortement diminué dans le partage des profits, sous la double action du désendettement et de la baisse des taux d'intérêt. En effet, le levier (ratio dette sur fonds propres, voir graphique n° 6) a pratiquement diminué de moitié entre le début des années 1990 et la fin des années 2000, marquant un recours accru aux fonds propres. Dans un premier temps, jusqu'aux années 2000, l'allègement des intérêts de la dette a bénéficié aux profits réinvestis dans l'entreprise, et donc à l'autofinancement (voir graphique n° 6). Mais dans un deuxième temps, cet allègement a profité aux actionnaires avec une hausse plus marquée des profits distribués à partir de 2000, alors que le taux d'autofinancement commençait à chuter. En fin de période, l'investissement des entreprises étant resté soutenu par ailleurs, il a été davantage financé par l'endettement demeuré peu coûteux (graphiques n° 6 et n° 7).

### **Le niveau des dividendes est-il trop élevé ?**

Si la montée des profits distribués s'explique en partie par l'importance croissante du financement par fonds propres, on peut néanmoins s'interroger sur la soutenabilité du niveau atteint.

Pour éclaircir cette question, il faut observer le ratio entre les dividendes et la capitalisation boursière : le « *dividend yield* ». En effet, la rémunération des actionnaires est composée non seulement des dividendes reçus mais aussi de la plus-value boursière des titres détenus. Le *dividend yield* indique quelle est la part des dividendes dans la rémunération de l'actionnaire. On peut alors distinguer plusieurs composantes de la hausse des dividendes :

- celle qui relève strictement d'une hausse d'exigence des créanciers. Elle est faible en tendance, voire négative, comme l'illustre la forte modération du *dividend yield* de marché entre 1990 et 2007, tendance encore plus marquée sur le marché américain où les dividendes passent de 3 % de la capitalisation de marché en 1990 à 1,8 % en 2007<sup>10</sup> ;
- la composante structurelle, qui relève de la hausse du financement par fonds propres et compense la baisse structurelle des charges d'intérêt ;

10 - La politique de versement de dividendes a été marquée, dans les années 1990, par la stratégie de maximisation de la valeur de marché, qui supposait des dividendes minimales. Cette stratégie s'est traduite par une forte modération des dividendes, visible dans la baisse des ratios dividendes/capitalisation boursière sur cette période. Les entreprises ont accru leurs versements à partir de l'effondrement boursier de 2000 qui a compromis la rémunération de l'actionnaire par les plus-values sur titres.

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

- la composante normalement contra-cyclique<sup>11</sup>, qui amortit la baisse des cours ;
- la hausse très importante du *dividend yield* des derniers mois, en temps de crise, qui procède à la fois de la fonction contra-cyclique des dividendes évoquée ci-dessus et de la dégradation des capitalisations en valeur de marché, laquelle accroît mécaniquement le ratio en faisant baisser son dénominateur.

Toutefois, la hausse des profits distribués est peut-être amplifiée par une surestimation statistique. C'est ce que suggère le *dividend yield* calculé sur les données de Comptabilité nationale, dont les évolutions semblent se déconnecter de celles du *dividend yield* de marché à partir des années 1990, contrairement à la période antérieure. Cette distorsion croissante est particulièrement marquée en France. L'écart est aujourd'hui de l'ordre de 2 points alors que les séries coïncidaient dans les années 1970-1980<sup>12</sup>. L'écart est sensiblement inférieur aux États-Unis mais reste significatif. Cette distorsion pourrait provenir de la difficulté à ventiler les dividendes reçus et versés à l'étranger. Une partie de la montée des dividendes serait donc imputable à la délocalisation du capital, qui génère des flux de dividendes sortants de la part des filiales françaises de groupes étrangers et des dividendes entrants des filiales étrangères vers les maisons mères françaises, dont une partie serait mal comptabilisée.

Sur la période récente, le solde des profits distribués des sociétés non financières est également influencé par la multiplication des achats en LBO (*Leverage buy out*), montages financiers dans lesquels un achat d'entreprise est financé par de la dette. Cette dette est portée par une structure indépendante (une *holding*) qui la rembourse grâce aux dividendes reçus de l'entreprise achetée. Les dividendes versés, qui servent *in fine* à rembourser de la dette, viennent grossir le montant des dividendes nets des sociétés non financières, car la *holding* appartient dans la plupart des cas au secteur financier<sup>13</sup>.

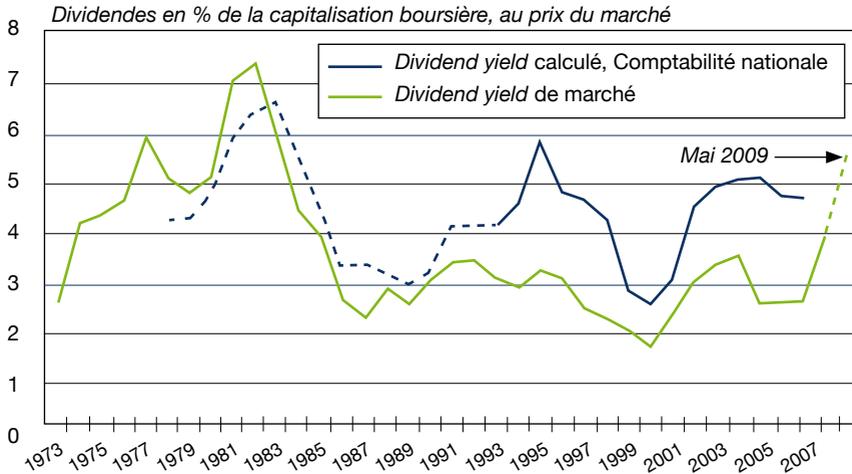
---

11 - En période de retournement boursier, les sociétés ont tendance à maintenir leurs versements de dividendes pour ne pas voir leur cours baisser davantage. Voir du Tertre R. et Guy Y., « Le profit contre la croissance ? Le dynamisme et la rentabilité des grandes entreprises cotées en France », *Horizons stratégiques*, n° 7, Centre d'analyse stratégique, mars 2008.

12 - Séries rétopolées avant 1993 à partir de l'ensemble des revenus distribués et des comptes financiers de l'ancienne base.

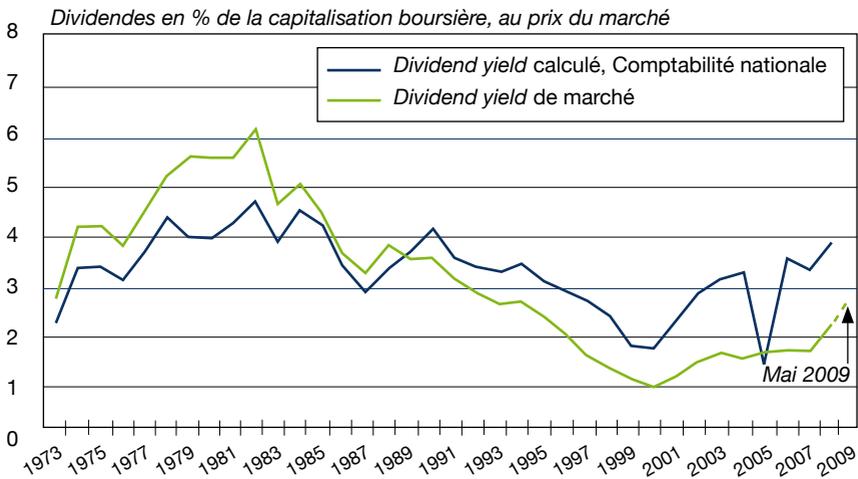
13 - Voir note 7.

**Graphique n° 9 : France :**  
**dividendes/capitalisation boursière = *dividend yield***



Source : INSEE, Datastream (Total market)

**Graphique n° 10 : États-Unis :**  
**dividendes/capitalisation boursière = *dividend yield***



Source : BEA, Datastream (Total market)

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

L'incertitude concernant l'estimation des dividendes ne clôt pas, cependant, la question du niveau de rémunération de l'actionnaire, qui a également bénéficié depuis 2000 d'une augmentation des rachats d'actions jouant à la hausse sur les cours boursiers. Particulièrement marqué aux États-Unis, ce phénomène est estimé pour les groupes du CAC 40 à 1 % de la capitalisation boursière chaque année<sup>14</sup>.

Le dynamisme de la rémunération de l'actionnaire rend d'autant plus attractifs les dispositifs associant les salariés aux performances de l'entreprise. Accroître leur part dans la rémunération des salariés présenterait cependant des effets ambivalents.

### > Faut-il accroître la part des salariés dans le partage des profits ?

#### ***Montée des inégalités salariales aux extrémités de la distribution des revenus***

Si la part des salaires dans la valeur ajoutée est globalement stable, on observe en revanche une forte progression des revenus dans le haut de la distribution. Les travaux de Camille Landais en France<sup>15</sup> mettent en évidence une progression particulièrement forte des rémunérations du dernier décile entre 1998 et 2005, d'autant plus marquée lorsque l'on s'approche du dernier centile. En conséquence, la croissance des plus hautes rémunérations masquerait un partage de la valeur ajoutée défavorable à une majorité de salariés, en particulier ceux non protégés par le SMIC<sup>16</sup>. Les études menées outre-Atlantique aboutissent au même constat. Ainsi, selon E. Saez (2008)<sup>17</sup>, les États-Unis auraient retrouvé une part des plus hauts revenus (10 % des ménages les plus riches) dans le revenu total équivalente au ratio qui prévalait il y a 80 ans. Cette progression des inégalités en haut de l'échelle ressemble à une appropriation du profit sous forme « salariale » par les managers et les cadres de haut niveau.

14 - Voir note 7.

15 - Landais C., « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? », *Mimeo*, Paris School of Economics, 2007.

16 - Voir note 6.

17 - Saez E., *The Evolution of Top Incomes in the United States*, 2008 : <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-USStopincomes-2006prel.pdf>.

Cette distorsion aurait pour origine les conditions spécifiques de formation de la rémunération ou, plus précisément du panier de rémunérations des dirigeants (composante fixe, jetons, bonus, actions gratuites, *stock options*, droits à la retraite, indemnités, etc.) qui auraient atteint des niveaux très élevés par un jeu d'enchères<sup>18</sup> entre grandes entreprises<sup>19</sup>. La formule des « trois tiers » permet alors de poser la question du risque de « *hold-up* » de la performance collective par le *top management* à travers des bonus excessifs. Mais comment redistribuer les gains qui relèvent de l'organisation et de l'interaction entre les individus ?

### **Les dispositifs de rémunération incitatifs restent marginaux dans le partage des profits nets**

Au-delà du partage de la valeur ajoutée, le débat porte ainsi également sur le partage des profits des entreprises entre l'entreprise (investissement), les actionnaires (dividendes) et les salariés (intéressement et participation), en récompense notamment de la performance collective non individualisable. Cette problématique de partage des profits suppose de déroger à la définition usuelle des bénéficiaires et de considérer que ces derniers incluent la partie non fixe de la rémunération des dirigeants et probablement tout le halo des rémunérations en capital, des options, de l'intéressement et de la participation au sens large.

En effet, en Comptabilité nationale, la rémunération inclut les formes de rémunérations alternatives au salaire comme l'intéressement et la participation. L'étude du partage des profits effectuée plus haut ne fait donc pas apparaître de reversement du profit aux salariés. Or, la classification de ces formes de rémunération indexées sur les résultats de l'entreprise, en supplément du salaire fixe, fait l'objet de discussions. Elles peuvent être, en effet, considérées soit comme une rémunération du travail, soit comme une part des profits (*i.e.* ce qui reste de la VA après rémunération du travail et impôts). Le retraitement effectué par l'INSEE (profit net au sens de l'EBE moins l'IS et avant versement de l'intéressement et de la participation) permet d'évaluer l'importance de ces types de rémunération par rapport au profit net des entreprises françaises, en faisant apparaître la répartition suivante en 2007 :

- propriétaires du capital, des terrains et titulaires de contrats d'assurance : 42 % ;
- épargne : 51,8 % ;

18 - Landier A. (avec Xavier Gabaix), « Why has CEO pay increased so much? », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(1), 2008.

19 - Phénomène amplifié par la concurrence du secteur financier, en lien avec le développement des LBO.

## Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

- salariés (intéressement et participation) : 5,5 % ;
- autres opérations non réparties : 0,7 %.

### ***Avantages et risques d'une démocratisation des dispositifs de rémunération indexés sur le résultat de l'entreprise***

La part des profits nets de l'entreprise dévolue aux salariés reste donc aujourd'hui marginale : faut-il chercher à l'accroître ? Les dispositifs de partage collectif des bénéfices visent traditionnellement deux objectifs<sup>20</sup> : l'accroissement de la productivité et la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Concernant le premier objectif, ces dispositifs semblent favoriser indirectement la productivité et la flexibilité. En effet, les gains de productivité qui leur sont attribuables sont estimés de 7 % à 9 % environ au cours des années 1990 en France, même si ces gains semblent étroitement liés aux caractéristiques propres des entreprises (ils sont observés plutôt dans de grandes entreprises, ayant procédé à des gains de productivité par des modifications organisationnelles, et conjuguant dispositifs obligatoires et facultatifs d'incitation à la performance). L'effet d'aubaine fiscale de ces dispositifs semble limité, ces derniers venant en appui d'une politique incitative globale des entreprises qui les introduisent. En revanche, concernant l'objectif d'accroissement du pouvoir d'achat, l'impact des mécanismes de partage collectif des bénéfices est plus mitigé. En effet, bien que peu nombreuses, les analyses du lien entre partage collectif des bénéfices et évolution des salaires réalisées sur la France semblent indiquer que ces dispositifs s'accompagnent de hausses du salaire de base moins rapides que dans les entreprises qui n'en proposent pas, favorisant ainsi la modération salariale.

L'intéressement et la participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise montrent bien ici leur complexité. D'un côté, ils permettent de transférer les gains de productivité réalisés par la structure à l'ensemble des parties prenantes, et non plus seulement aux actionnaires. Mais d'un autre côté, cette part variable des rémunérations peut minorer indirectement la progression des rémunérations fixes. L'enjeu semble donc moins la répartition du profit que les caractéristiques de la composante variable des rémunérations, du point de vue du risque et des incitations qu'elle comporte. La composante variable ne devrait pas permettre, avec trop d'ampleur, de transférer le risque de l'actionnaire au salarié, qui ne peut diversifier son « portefeuille » (il est lié à une entreprise

---

20 - Pour plus de références, voir Benhamou S., « Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ? », *La Note de veille*, n° 124, Centre d'analyse stratégique, février 2009 (analyse n° 6 de ce recueil).

en particulier), ce qui est pourtant le cas si la part variable se substitue à une partie de la rémunération fixe. Inversement, on a remarqué que la part de la VA dévolue aux salariés est singulièrement stable au fil du temps<sup>21</sup> dans les pays industrialisés. Ce constat incite à penser que l'introduction d'une part variable dans les rémunérations, à partir du profit net de l'entreprise, pourrait se traduire davantage par un changement de structure de la rémunération des salariés et entre salariés (*i.e.* hausse du variable au détriment du fixe et répartition différente de cette part variable) que par une hausse de la part globale de la valeur ajoutée qui leur revient.

Les analyses précédentes suscitent deux interrogations. En premier lieu, accroître la part des profits qui bénéficie aux salariés, en mutualisant davantage le risque avec l'actionnaire, créerait une solidarité de fait dont les conséquences en bas de cycle économique seraient doubles : négatives sur leurs rémunérations, positives sur la protection de leur emploi dont elles diminueraient le coût. En second lieu, dans le cas des groupes mondialisés, le débat sur la participation des salariés aux profits ne se limite pas aux frontières françaises et pose la question de la répartition des fruits de la croissance entre salariés français et étrangers, notamment européens<sup>22</sup>, qui en sont aussi à l'origine.

**Bertille Delaveau**

*Département des Affaires économiques et financières*

---

21 - Askenazy P., « Vers une théorie du partage de la valeur ajoutée ? », actes du colloque de l'Association de Comptabilité nationale, *INSEE Méthode*, n° 118, 2007.

22 - Voir Brunel C., *Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs*, Assemblée nationale, décembre 2008.

## Prestations sociales : de la lutte contre la fraude au paiement « à bon droit »

*Les pouvoirs publics français ont donné au cours des dernières années une nouvelle impulsion à la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Ce nouvel élan est une réponse aux contraintes financières rencontrées par le système de protection sociale, mais reflète plus généralement une évolution de l'opinion publique. Les pratiques étrangères sont très diverses en la matière. Leur analyse révèle l'intérêt qu'il y aurait à intégrer la lutte contre la fraude aux prestations dans un dispositif plus large de promotion de la qualité de leur versement : le paiement « à bon droit ». À l'occasion de la mise en place de la Délégation nationale de la lutte contre les fraudes, cette note évalue les atouts d'une telle approche et imagine comment elle pourrait être mise en œuvre.*

« De tous les délinquants, celui qui fraude le fisc ou la Sécurité sociale est certainement celui qui bénéficie de la plus grande mansuétude de la part du grand public », reconnaissait en mars 2007 le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>1</sup>. Pourtant, l'enjeu est de taille : en 2006, les dépenses de Sécurité sociale et d'assurance-chômage s'établissaient à plus de 426 milliards d'euros<sup>2</sup>. Au cours des dernières années, la lutte contre la fraude aux prestations sociales a ainsi logiquement fait l'objet d'une attention accrue de la part des pouvoirs publics. Elle constitue aujourd'hui un programme à part entière (avec ses objectifs, ses moyens et ses évaluations) à l'aune duquel sont progressivement revisités les modalités de couverture de l'ensemble des risques sociaux<sup>3</sup>.

1 - Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *La Fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

2 - Les charges de l'ensemble des régimes obligatoires de base s'établissent à 403 milliards d'euros (Cour des comptes, rapport sur exécution LFSS 2006, septembre 2007). Les dépenses des régimes d'indemnisation du chômage s'élèvent quant à elles à 23 milliards d'euros (DREES, *Études et Résultats*, n° 609, novembre 2007).

3 - Ce qui est couramment appelé la « fraude sociale » comprend en réalité deux volets : la fraude sur les dépenses, qui fait l'objet de la présente note d'analyse, et la fraude sur les ressources, c'est-à-dire les prélèvements sociaux. Le CPO évalue cette dernière dans le rapport précité entre 8,4 et 14,6 milliards d'euros chaque année.

Néanmoins, la lutte contre la fraude n'est qu'une dimension parmi d'autres de la garantie de la qualité du versement des prestations. La frontière est en effet parfois difficile à établir entre la fraude, la pratique dite abusive ou l'erreur. La Délégation nationale de lutte contre les fraudes (DNLF) instituée le 16 avril 2008 pourrait s'inspirer de certains exemples étrangers en la matière. Ces derniers abordent conjointement l'ensemble de ces dimensions dans le souci plus large d'améliorer la qualité du versement des prestations sociales et de garantir l'adhésion à un niveau ambitieux de solidarité.

### La fraude sociale, de quoi parle-t-on ?

La préoccupation que constitue la lutte contre la fraude ne doit pas occulter une difficulté de fond à établir la distinction entre ce qui relève<sup>14</sup> :

- de la fraude au sens strict : une transgression volontaire de la règle de droit afin de bénéficier de prestations sociales auxquelles l'usager n'est pas éligible ;
- de l'abus : une pratique qui respecte le droit mais qui apparaît choquante au regard de l'esprit initial des textes ;
- de l'erreur : un manque de respect involontaire et de bonne foi de la règle de droit, lié à une ignorance ou à une mauvaise interprétation.

C'est donc le degré d'intentionnalité, par nature difficile à établir et sujet à contestation, qui permet de distinguer ces notions. Remarquons que chacun de ces risques peut également mettre en cause la responsabilité de l'administration elle-même.

## > En France, une nouvelle impulsion donnée à la lutte contre la fraude aux prestations sociales...

### *Une question délaissée devenue centrale...*

En 1996, une mission parlementaire sur les fraudes et pratiques abusives<sup>5</sup> relevait que « les moyens de contrôle des prestations sont sans comparaison avec l'enjeu financier », mettant notamment en évidence les inégalités géographiques des contrôles, le trop faible recours aux sanctions pénales ou

4 - Définitions établies à l'aide des références 1, 5 et 8 de la présente note.

5 - Mission parlementaire sur les fraudes et pratiques abusives, avril 1996, dirigée par les parlementaires Gérard Léonard et Charles de Courson.

encore l'insuffisance du recoupement des données disponibles. Pour autant, ce n'est que dix ans plus tard que ce rapport sera véritablement relayé par d'autres études d'envergure. En matière de santé, la Cour des comptes concluait en 2005<sup>6</sup> qu'après avoir « fait le bilan d'une décennie d'actions sur les comportements des professionnels de santé et des assurés sociaux (...) en termes de sanctions des fraudes les résultats sont décevants ». Concernant les minima sociaux, un rapport parlementaire<sup>7</sup> souligne la même année que « l'incapacité des pouvoirs publics à évaluer, fût-ce de façon grossière, l'ampleur de la fraude (...) pose un véritable problème pour la crédibilité du système ». Un autre rapport parlementaire sur l'assurance-chômage<sup>8</sup> fait état en 2006 de « réseaux à l'origine de fraudes d'importance considérable », ou encore « d'un phénomène qui a pris un caractère industriel », et d'une « prise en compte tardive des impératifs de lutte contre la fraude ».

C'est dans ce contexte qu'est créé en 2006<sup>9</sup> le Comité national de lutte contre les fraudes en matière de protection sociale. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) comprend quant à elle depuis 2007<sup>10</sup> une section consacrée aux « dispositions relatives au contrôle et à la lutte contre les fraudes ». Une Délégation nationale à la lutte contre la fraude est mise en place à compter de mai 2008. Ces innovations institutionnelles font désormais largement consensus et invitent à s'interroger sur les causes de ce qui s'apparente à une prise de conscience collective.

### ***...pour des raisons liées à la situation des finances sociales et aux mutations de l'opinion publique...***

Si l'enjeu financier de lutte contre les fraudes aux prestations sociales a toujours existé, celui-ci devient d'autant plus stratégique que les comptes sociaux se dégradent. Or, comme le souligne la Cour des comptes, la dette sociale qui s'établissait à 0,8 % du PIB en 1990 atteignait 6,8 % en 2006<sup>11</sup>. La lutte contre

6 - Cour des comptes, *Rapport sur l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale*, septembre 2005.

7 - *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion*, Michel Mercier et Henri de Raincourt, 2005.

8 - *Rapport d'information sur les moyens de contrôle de l'Unedic et des Assedic*, Dominique Tian, décembre 2006.

9 - Décret du 23 octobre 2006.

10 - Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2008, décembre 2007.

11 - *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, 2007.

les fraudes aux prestations sociales apparaît alors progressivement comme une des conditions du retour à l'équilibre financier de nos régimes sociaux. Le phénomène, donc le manque à gagner pour les finances sociales, est toutefois extrêmement difficile à évaluer.

Une première méthode consiste à consolider les résultats déclarés par les organismes versant des prestations sociales. En 2006, l'ensemble des fraudes détectées et déclarées par les caisses nationales du régime général s'élevait à 153 millions d'euros : 117,9 millions pour l'assurance-maladie<sup>12</sup>, 35,1 millions pour la branche famille<sup>13</sup>, donnée non renseignée pour l'assurance-vieillesse<sup>14</sup>. Si l'on tient compte du fait que le régime général représente 74 %<sup>15</sup> des dépenses de Sécurité sociale, et en intégrant les 140 millions d'euros de fraudes recensés pour l'assurance-chômage<sup>8</sup>, les fraudes aux prestations sociales s'élèveraient ainsi chaque année au moins à 341 millions d'euros.

Mais la valeur des fraudes détectées est par définition inférieure aux fraudes réelles. Le rapport parlementaire de D. Tian<sup>8</sup> cite ainsi les propos du secrétaire général de l'Unedic : « ce n'est que la partie émergée de l'iceberg, plus nous contrôlons, plus nous trouvons ». Ainsi, le programme de lutte contre les fraudes de l'assurance-maladie a permis de détecter en 2007 un montant de fraudes dix fois plus important que l'année de son lancement en 2005 (soit 134,5 millions d'euros contre 13 millions la première année). Ce chiffre ne constitue donc que l'estimation basse des fraudes aux prestations sociales (d'autant plus que le montant concernant les prestations vieillesse est ici sous-évalué).

Comment dès lors en donner une estimation haute ? Selon le National Audit Office (la Cour des comptes britannique, qui supervise chaque année le contrôle d'un échantillon représentatif de 40 000 dossiers), ce sont en 2007 environ 1,3 % des prestations sociales qui feraient l'objet de fraudes<sup>16</sup> au Royaume-

12 - *Rapport sur les fraudes 2007*, CNAMTS : [www.securite-sociale.fr/institutions/fraudes](http://www.securite-sociale.fr/institutions/fraudes).

13 - *Rapport sur les fraudes 2007*, CNAF : [www.securite-sociale.fr/institutions/fraudes](http://www.securite-sociale.fr/institutions/fraudes).

14 - Dans le cadre de cette étude, la Caisse nationale d'assurance-vieillesse nous a informés qu'il n'existait « aucune donnée disponible sur les fraudes aux prestations à ce jour ». Notons que la structure des prestations concernées peut inviter à penser que l'ampleur des fraudes concernées est limitée.

15 - Cour des comptes, *Rapport sur l'exécution de la loi de financement de la Sécurité sociale 2006*, septembre 2007. Les charges de l'ensemble des régimes obligatoires de base s'établissent à 403 milliards d'euros, dont 298 milliards pour le régime général.

16 - National Audit Office, *Progress in Tackling Fraud*, janvier 2008. La donnée de 1,3 % est estimée par le Centre d'analyse stratégique après redressement d'une rupture de série statistique.

Uni. Rapporté aux dépenses hexagonales, ce taux aboutit à une estimation de fraude aux prestations sociales équivalente à 5,5 milliards d'euros.

Ces estimations sont cependant insatisfaisantes, notamment à cause de la perméabilité entre les notions de fraude, d'abus et d'erreur dont l'évaluation repose sur la propre définition des organismes dépensiers. Elles peuvent en outre créer l'illusion que la lutte contre les fraudes aux prestations pourrait à elle seule résoudre la question du financement, alors qu'il s'agit évidemment d'un des moyens nécessaires au sein d'un ensemble plus large de mesures. En tout état de cause, l'écho médiatique croissant donné aux affaires de fraudes sociales accrédite le sentiment d'une amplification du phénomène<sup>17</sup>.

La seconde raison qui explique que la lutte contre la fraude aux prestations sociales soit devenue plus consensuelle tient à la mutation de l'opinion publique. Les comparaisons internationales révèlent généralement que les Français sont plus indulgents vis-à-vis de la fraude que les autres Occidentaux<sup>18</sup>. Or c'est précisément cette indulgence, même si elle reste plus prononcée qu'ailleurs, qui semble s'estomper, et ce pour trois raisons. La première tient à l'individualisation croissante des comportements sociaux, laquelle entraîne une exigence de retour sur investissement des cotisations versées pour les employeurs comme pour les salariés. La deuxième est le fruit de l'inquiétude vis-à-vis de la pérennité du système de protection sociale, plus marquée semble-t-il que dans les autres pays occidentaux<sup>19</sup>. La troisième tient à la persistance d'une croissance économique insuffisante qui rend d'autant moins supportable pour les salariés comme pour les entrepreneurs en difficulté l'idée que certains agents puissent bénéficier de prestations sans fournir les efforts correspondants. En 1996, les parlementaires Gérard Léonard et Charles de Courson devaient se défendre, en introduction de leurs travaux sur les fraudes et pratiques abusives<sup>5</sup>, de vouloir mener une « chasse aux pauvres ». Dix ans plus tard, les corps de contrôle et les médias n'ont cessé de relever la fragilité des contrôles, traduisant et accélérant la mutation de l'opinion publique : la véritable injustice semblerait désormais résider dans le laxisme éventuel face à la fraude. La lutte contre la fraude aux prestations sociales va alors progressivement s'imposer comme une condition de l'adhésion au principe d'une couverture sociale nationale ambitieuse.

17 - Au cours des dernières années, tous les risques sociaux ont ainsi été concernés : affaire du « kit Assedic » pour l'assurance-chômage, affaire des « faux quintuplés » pour le risque famille, affaire de la fraude à la carte Vitale ou aux faux honoraires pour le risque maladie.

18 - Sondage mondial sur les valeurs, [www.worldvaluesurvey.org](http://www.worldvaluesurvey.org). Question F114 : *Claiming government benefits to which you are not entitled*.

19 - Eurobaromètre, 2006.

***...donnant lieu à une accumulation de mesures toujours plus ambitieuses en termes de prévention, de détection et de répression***

Dans ce contexte, tous les organismes en charge du versement de prestations sociales ont intensifié leurs efforts de lutte contre la fraude. Les exemples qui suivent ne constituent pas seulement des innovations techniques ou juridiques, ils soulignent à quel point l'objectif de lutte contre la fraude modifie les modalités de couverture des risques sociaux : en encadrant plus strictement le principe de l'exercice libéral de la médecine (qui justifiait un moindre contrôle des prescriptions), en procédant à une interprétation moins restrictive de la loi « Informatique et libertés » (qui empêchait le croisement de certaines informations) ou encore en créant des procédures de règlement des conflits dérogatoires au contentieux commun.

■ ***En matière de prévention***

L'ensemble des branches de la Sécurité sociale procède désormais à la certification de l'identification de leurs usagers<sup>20</sup>. À terme, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 prévoit de recenser sur cette base l'ensemble des bénéficiaires au sein d'un répertoire national commun de la protection sociale. Ce dispositif était par le passé interdit par une interprétation plus restrictive de la loi « Informatique et libertés ».

La branche maladie a mis en place en 2005 un dispositif<sup>21</sup> d'entente préalable des 210 médecins considérés comme prescripteurs excessifs d'indemnités journalières. Les contrôles effectués sur les prescriptions étaient déjà possibles mais dans les faits rarement mis en œuvre au nom d'une interprétation extensive de l'exercice libéral de la médecine de ville.

L'Unedic a généralisé les détecteurs de faux papiers dans tous les sites Assedic et formé l'ensemble des personnels à la vigilance en matière de fraude identitaire. Des mesures d'une telle ampleur apparaissaient il y a quelques années démesurées ou trop stigmatisantes.

■ ***En matière de détection***

La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) procède à la montée en charge du répertoire national des bénéficiaires depuis le début de l'année.

20 - Sur la base du NIR, le « numéro d'identification au répertoire ».

21 - Prévu par la loi du 13 août 2004 sur la réforme de l'assurance-maladie.

Opérationnel en novembre 2008, il se substituera aux fichiers individualisés des 123 CAF, renforçant ainsi la détection des doubles affiliations<sup>22</sup>. Les échanges de données avec l'administration fiscale seront par ailleurs totalement automatisés à compter d'octobre 2008 dans le cadre d'une déclaration désormais unique de ressources.

Par ailleurs, les CAF ont dorénavant la possibilité, pour certaines prestations dont le RMI, de procéder à « l'évaluation du train de vie »<sup>23</sup> des bénéficiaires, quand ce dernier est manifestement incompatible avec la demande formulée (possession d'immeubles, de bijoux, de capitaux). L'assurance-maladie contrôle quant à elle systématiquement depuis 2005 les « méga-consommateurs » de médicaments ainsi que les arrêts maladie de plus de deux mois. Elle peut s'appuyer depuis 2008 sur les contrôles effectués par l'employeur pour suspendre le versement des indemnités journalières dans le cadre d'une expérimentation.

De manière générale, on assiste au développement des échanges d'informations et des coopérations entre administrations sociales<sup>24</sup>, mais également avec la police<sup>25</sup> et les banques<sup>26</sup>. Ici encore, l'impératif de lutte contre les fraudes sociales conduit à une interprétation plus souple de la loi « Informatique et libertés », en légitimant des mesures qui paraissaient jusqu'alors intrusives dans la vie privée des usagers.

### ■ *En matière de répression*

Les caisses de Sécurité sociale sont désormais tenues d'engager des poursuites pénales avec constitution de partie civile lorsque le préjudice lié à une fraude excède les 10 728 euros.

Par ailleurs, des dispositifs alternatifs sont prévus par le législateur : les directeurs des Caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM) peuvent désormais prononcer des pénalités financières à l'encontre des assurés ou des professionnels de santé en cas de méconnaissance des règles du code

22 - Actuellement, un tel répertoire unique n'existe que pour le Revenu minimum d'insertion (RMI).

23 - LFSS 2008.

24 - Convention inter-organismes de protection sociale pour le partage d'informations dans le cadre de la lutte contre la fraude, 2006.

25 - Convention de janvier 2007 signée entre l'assurance-maladie, la police nationale et la gendarmerie nationale.

26 - LFSS 2008 qui prévoit la possibilité d'accès à certaines informations par les contrôleurs des Caisses d'allocations familiales (CAF) et des Caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM).

de la Sécurité sociale<sup>27</sup>. Les directeurs des Caisses d'allocations familiales et d'assurance-vieillesse peuvent avoir recours à un dispositif de pénalités administratives à l'encontre des bénéficiaires de prestations, prenant par exemple la forme d'une suspension d'allocation pendant une durée d'un an<sup>28</sup>. L'importance accordée à la lutte contre la fraude sociale justifie ainsi l'adaptation des voies contentieuses, afin d'aboutir rapidement et efficacement à un recouvrement ou à une pénalité exemplaire.

## > ...qui pourrait s'inspirer en partie de certaines expériences étrangères plus précoces et plus abouties...

Certaines expériences étrangères de lutte contre la fraude aux prestations sociales sont plus précoces et plus abouties qu'en France. L'exemple le plus frappant est celui de la Grande-Bretagne, qui a réduit son taux de fraude sociale d'environ 33 % entre 2001 et 2006<sup>29</sup>. Plus généralement, l'analyse de ces stratégies anti-fraude révèle une grande diversité dans les approches, reflétant pour partie les cultures nationales<sup>30</sup>. Il convient toutefois d'analyser ces expériences étrangères avec prudence, car elles ne sont pas toutes transposables en France en raison des différences de culture et de mentalité.

### ***Un accent mis sur la prévention***

Certaines expériences étrangères illustrent tout le potentiel des méthodes de prévention. Selon les pays, des campagnes d'information s'adressent à l'ensemble de la population pour favoriser l'adhésion au système (Grande-Bretagne et Irlande) ou sont ciblées sur les seuls bénéficiaires de prestations sociales (Pays-Bas et Canada) afin de rappeler les risques encourus et de souligner le caractère socialement inacceptable de tels comportements frauduleux.

27 - Décret du 23 août 2005.

28 - LFSS 2006 pour les pénalités administratives, LFSS 2008 pour la suspension de l'allocation logement pendant une durée d'un an (expérimentation).

29 - Selon le National Audit Office (NAO) (2008) et en tenant compte d'une rupture de série statistique (calculs du Centre d'analyse stratégique).

30 - Un exercice de comparaison internationale a été mené par RAND Europe pour le compte du NAO en 2006. Ce *benchmarking* porte sur huit pays : Australie, Canada, États-Unis, France, Irlande, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède.

## Prestations sociales : de la lutte contre la fraude au paiement « à bon droit »

Aux Pays-Bas, les bénéficiaires de prestations sociales doivent signer un contrat indiquant leurs obligations, ainsi que les contrôles dont ils pourront faire l'objet. Au Canada, ces informations leur sont transmises lors de sessions appelées *Group Information Session* : entre 1999 et 2006, environ 1,7 million de personnes y ont assisté. Depuis 2006, ces sessions sont ciblées sur les personnes sélectionnées selon des critères de risque définis au niveau local.

### La campagne anglaise : « Pas d'excuses... »

En 2006, la Grande-Bretagne a lancé une campagne d'information d'une vaste ampleur sur le thème « *No ifs no buts, benefit theft is a crime* » (*Pas de si, pas de mais, la fraude aux prestations sociales est un délit*). Cette campagne de presse, télévisée et radiophonique, qui a pu être ressentie comme relativement agressive, est composée de plusieurs spots visant à montrer que la fraude en matière de prestation sociale n'est pas tolérée et que des contrôles sont opérés pour la détecter (voir ci-après).

Un an après le début de cette campagne, les pouvoirs publics ont pu en mesurer les effets : 83 % des individus sont entièrement d'accord avec l'idée qu'il est mal de réclamer des prestations auxquelles on n'a pas droit, contre 75 % un an auparavant.

Une des affiches de la campagne



Un des spots radiophoniques (en anglais) : [www.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves/assets/radio/shower.mp3](http://www.dwp.gov.uk/campaigns/benefit-thieves/assets/radio/shower.mp3)

### **Des méthodes de détection toujours plus élaborées**

La détection constitue naturellement un aspect crucial en matière de lutte contre la fraude. Diverses méthodes sont utilisées : rapprochement de fichiers, analyse statistique des données, dénonciation.

La détection des fraudes par rapprochement de fichiers informatiques est opérée dans tous les pays et ne constitue donc pas à proprement parler une méthode

originale de lutte contre la fraude. Cependant, l'Australie se distingue parce que toutes les prestations sociales sont organisées et gérées par une seule agence, *Centerlink*, et qu'il existe un fichier unique. Cette base de données qui comporte 23 millions de lignes ne fait pas débat dans le pays.

Les modalités du rapprochement de fichiers varient d'un pays à l'autre en fonction de degré d'intégration du système de sécurité sociale et de la nature des fichiers rapprochés (données fiscales, etc.). Ces croisements peuvent être effectués après le paiement ou en temps réel comme en Suède. Dans certains pays, tels les Pays-Bas, l'attribution d'un numéro unique d'enregistrement (*SOFI-nummer*) facilite de tels rapprochements. Le montant des économies obtenues est disponible pour plusieurs pays, mais la mesure la plus intéressante correspond au rapport coût/efficacité. Selon les estimations du National Audit Office (NAO), une telle méthode permet d'identifier un montant de paiements indus de 24 livres (environ 30 euros) pour une livre dépensée. Elle est plus efficace que la détection des fraudes par dénonciation.

Plusieurs pays, tels l'Australie, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ainsi que certaines provinces canadiennes, notamment l'Ontario, ont organisé le recueil des dénonciations de fraude par courrier, téléphone ou Internet. Au Royaume-Uni, le service téléphonique qui enregistre les appels occupe 40 personnes en équivalent temps plein. Aux États-Unis ou en Australie, le site Internet facilite la dénonciation en accompagnant les usagers à l'aide de formulaires très complets (à titre d'exemple, il est possible de communiquer le signalement ou le numéro de la plaque minéralogique de la personne que l'on dénonce). Ces dénonciations ne sont pas rémunérées et l'anonymat est garanti à leurs auteurs. Pour la Grande-Bretagne, le NAO indique avoir reçu environ 215 000 appels téléphoniques en 2006 et 2007. Le rapport coût/efficacité de la dénonciation est moins favorable que le rapprochement de fichiers : pour une livre dépensée, environ 16 livres (environ 20 euros) de paiement indus sont identifiées.

Par ailleurs, des méthodes d'analyse statistique de données sont parfois mises en œuvre pour détecter des cas de fraude. Ces outils statistiques sont fréquemment utilisés aux États-Unis, notamment des méthodes de *data mining* dont certaines sont relativement sophistiquées comme l'analyse par réseau de neurones. L'objectif est d'établir des associations entre les données afin de mieux repérer des profils types de cas de fraude. Le Royaume-Uni expérimente actuellement un logiciel d'analyse de la voix, le *Voice Risk Analysis* (VRA). Son but est d'analyser les modulations de la voix des demandeurs de prestations

sociales qui seraient causées par le stress, afin d'établir un profil de risque. Ce logiciel suscite des polémiques, car il peut être considéré comme un détecteur de mensonges. Par ailleurs, il pourrait dissuader certains allocataires d'avoir recours à des prestations auxquelles ils ont pourtant légitimement droit. Malgré ces débats, le logiciel est expérimenté et sera évalué en 2008. L'effet pervers du non-recours aux prestations sera étudié dans le cadre de cette évaluation.

### ***Définition et mesure de la fraude aux prestations***

C'est parfois la définition et la mesure en tant que telles qui font l'objet des plus grandes divergences. Ainsi, l'Australie ou la Suède effectuent une distinction entre la fraude externe causée par les bénéficiaires et la fraude interne effectuée par des employés du système de sécurité sociale. La Suède distingue la fraude blanche qui peut être détectée avec des contrôles ordinaires, et la fraude noire qui nécessite une investigation plus poussée.

La fraude peut être mesurée globalement sur la base des cas qui ont fait l'objet d'une procédure, soit selon le nombre d'affaires traitées, soit selon les montants financiers recouvrés. Ainsi, en Australie, 3 511 cas de fraude sociale ont fait l'objet de poursuites en 2005 et ont conduit à 3 446 condamnations portant sur un montant d'environ 25 millions d'euros (source : Centerlink).

L'importance de la fraude sociale peut également être mesurée en analysant un échantillon de dossiers de prestations. Cette méthode est utilisée en Angleterre où l'enquête porte sur environ 40 000 dossiers tirés au hasard, qui sont soumis à un examen beaucoup plus approfondi qu'au moment du versement de la prestation. En Irlande, l'échantillon est ciblé sur certaines prestations (notamment les allocations familiales ou les pensions d'invalidité) afin d'ajuster les stratégies de lutte en fonction des évolutions constatées. Aux Pays-Bas, ces enquêtes (POROSZ I, II et III) cherchent également à connaître les motivations des fraudeurs afin d'améliorer les méthodes de prévention.

Pour résoudre les difficultés de mesure du phénomène, et notamment le partage entre la fraude et l'erreur, l'Australie privilégie un objectif général de qualité de versement effectué « de manière pertinente » (c'est-à-dire sans fraude ni abus ni erreur), fixé à 95 %. Le respect de cet objectif est évalué chaque trimestre, à partir d'un échantillon de dossiers. Depuis sa mise en place en juillet 2002, il a toujours été atteint ou dépassé (il s'est élevé à 96,8 % en moyenne en 2005-2006).

Une telle approche ne se limite plus au seul phénomène de fraude et d'abus mais inclut aussi les erreurs de paiement, qu'elles proviennent de l'assuré ou

du système de sécurité sociale. Elle permet d'assurer une plus grande efficacité du système de versement des prestations en s'attaquant globalement à toutes les causes de paiement incorrect. Cette approche est également moins stigmatisante que la lutte contre la fraude. En effet, à la notion de profil à risque il serait possible de substituer celle, plus neutre, de dossier à risque susceptible de générer davantage de fraude ou d'erreur (en raison de la complexité de la réglementation ou du calcul de la prestation).

## > ...et pourrait plus généralement inviter à poser la question du « paiement à bon droit »

La nouvelle impulsion donnée à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales dans l'Hexagone apparaît en comparaison plus restrictive. Or, dans de très nombreux cas, il est difficile de distinguer ce qui relève de la fraude, de l'abus ou de l'erreur de l'utilisateur<sup>31</sup>. La Cour des comptes britannique reconnaît elle-même que le taux de fraudes aux prestations sociales détectées varie du simple au double selon les définitions retenues. Dans la perspective de maîtrise des dépenses sociales ou de préservation de l'adhésion au système de solidarité, les pouvoirs publics pourraient poursuivre l'objectif de lutter contre l'ensemble des irrégularités de paiement, au-delà de la seule lutte contre les fraudes aux prestations sociales. Pour ne prendre qu'un exemple, si en 2006 la branche famille a détecté 35,1 millions d'euros de fraudes, elle a annoncé 1,27 milliard d'euros d'indus liés à des erreurs ou retards dans les déclarations des usagers.

C'est d'ailleurs la logique que semble esquisser la Cour des comptes, quand elle affirme dans le rapport 2007 sur la certification des comptes de la Sécurité sociale<sup>32</sup> « n'être pas en mesure d'exprimer une opinion » sur la certification des comptes de la branche famille de la Sécurité sociale car « les insuffisances du contrôle interne (...) entraînent une forte incertitude sur le versement à bon droit des prestations légales (...) ». Promouvoir la qualité du versement des prestations (ou s'assurer de leur paiement « à bon droit ») implique en effet de réduire l'ensemble des irrégularités, c'est-à-dire la fraude, les abus ou les erreurs commis non seulement par l'utilisateur mais aussi par l'administration elle-

31 - Les exemples sont nombreux : absence de déclaration de changement de situation maritale, mauvaise codification des actes par les établissements de santé dans le cadre de la tarification à l'activité, prescription de médicament non appropriée, etc.

32 - Cour des comptes, mars 2007, *Premier rapport sur la certification des comptes de la Sécurité sociale*.

même. Le champ est certes plus large mais également plus pertinent : dans bien des cas, ce sont les mêmes mécanismes de prévention et de détection qui sont concernés. Pour ne retenir qu'un exemple, l'analyse des consommations de soins permet tout à la fois de détecter les abus des usagers (méga-consommateurs de médicaments) et des praticiens (arrêts de travail de complaisance).

Pour concrétiser cette nouvelle approche, en France, une hypothèse de travail pourrait consister à rassembler l'ensemble des instances en charge de la lutte contre la fraude dans une agence aux prérogatives élargies (et au rattachement institutionnel à déterminer). En ce qui concerne le domaine des prestations sociales, cette agence pourrait, à titre d'exemple, assurer :

- la définition pour chaque prestation de ce qui relève de la fraude, de l'abus ou de l'erreur afin d'assurer l'équité de traitement entre les usagers des différentes administrations et une cohérence dans la mesure et l'analyse des différentes composantes de l'irrégularité de paiement ;
- l'évaluation, de manière indépendante des organismes, de l'ampleur de la fraude aux prestations sociales, mais également des abus et des erreurs en procédant au retraitement de certains dossiers sur le principe de l'échantillon représentatif ou en le supervisant, et en testant les dispositifs de contrôle au moyen de dossiers « mystères » ;
- l'évaluation, sur le même modèle, des abus et erreurs de l'administration elle-même ;
- le développement des synergies et économies d'échelle dans une approche transversale aux institutions, par exemple concernant les techniques de profilage ou la recherche technologique ;
- la définition d'un plan de travail global visant à lutter contre la fraude, les abus et les erreurs des usagers et de l'administration, comportant un objectif de versement de prestations à bon droit, sur le modèle australien ;
- la supervision des mécanismes de pénalités et de suspensions de prestations afin d'assurer une homogénéité de traitement à ces voies alternatives au contentieux de droit commun ;
- la communication sur les résultats obtenus en matière de promotion du paiement à bon droit, dont la lutte contre la fraude est une composante. Cette communication s'adresserait au législateur (amélioration des dispositifs existants) mais également au grand public. Cette approche globale rendrait d'autant plus acceptables et justifiés les programmes d'action toujours plus ambitieux de lutte contre la fraude.

Enfin, on pourrait tirer parti de la nouvelle impulsion donnée à la lutte contre les fraudes pour poser non seulement la question du paiement à bon droit mais plus généralement celle de la qualité de service du versement des prestations. Au-delà de la mesure de l'ampleur des fraudes, des abus et des erreurs, il s'agirait également de prendre en compte le délai de traitement, l'accès à l'information, la qualité de l'accueil<sup>33</sup>. La simplification de la réglementation, tant attendue par les usagers, montre à quel point tous ces objectifs peuvent parfois être contradictoires, seule une approche globale pouvant améliorer la performance du dispositif dans toutes ses dimensions. C'est d'ailleurs en poursuivant conjointement ces objectifs qu'avait été conçu à l'origine le dossier médical personnalisé<sup>34</sup> (lutter contre les fraudes, éviter les erreurs de diagnostic améliorer la qualité du suivi, faciliter l'accès à l'information, simplifier les démarches, réduire le coût). La difficulté à mettre en œuvre le projet illustre l'ampleur du défi que cette approche globale pose à notre système de protection sociale.

**Stéphane Donné et Sylvain Lemoine**  
*Département Questions sociales*

---

33 - Dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion, de nombreux progrès ont été réalisés par les organismes versant des prestations sociales en matière de qualité de service. Mais ces progrès sont trop souvent méconnus.

34 - Loi du 13 août 2004 sur la réforme de l'assurance-maladie.

## Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative

*Le droit d'accueil du jeune enfant est une dimension essentielle d'une stratégie plus globale d'investissement dans le capital humain et de lutte contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté. Dans cette perspective, il serait nécessaire de cibler les enfants et les mères défavorisés grâce à des interventions associant l'accès à des modes de garde de bonne qualité, l'amélioration des compétences parentales, la promotion de la santé et le retour vers l'emploi.*

Le gouvernement mettra en œuvre un droit d'accueil du jeune enfant dès 2012. Pour garantir ce droit, le projet impliquerait la création d'au moins 350 000 places d'accueil dans les cinq ans à venir, pour un investissement de plusieurs milliards d'euros (de un à plus de quatre milliards d'euros selon les chiffrages). Les besoins en places et les financements seront intégrés dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2012 de la Caisse nationale d'allocations familiales.

Développer les modes de garde non familiaux vise à répondre à un double objectif : rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle et créer des conditions de développement plus favorables aux nouvelles générations. Favoriser le travail des femmes répond aux aspirations de ces dernières et permettrait une réduction significative du risque de pauvreté des ménages, en particulier monoparentaux, et une augmentation des taux généraux d'emploi. Garantir de meilleures conditions d'accueil et d'éveil est également le levier privilégié d'une politique d'égalité des chances et de lutte contre l'exclusion : l'idée est de favoriser le développement des modes collectifs de prise en charge des enfants qui garantissent une bonne socialisation primaire et des capacités d'apprentissage de nature à préparer convenablement l'avenir.

## > Une exigence quantitative pour une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

La charge de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle repose aujourd'hui essentiellement sur les mères : on recensait, en 2006, 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans, dont presque 70 % étaient gardés à titre principal par leur famille<sup>1</sup>. La garde parentale est soutenue par un système de congé parental. Ce congé bénéficie à plus de 600 000 parents (98 % de mères) et permet, dès le deuxième enfant, de cesser le travail jusqu'à son troisième anniversaire. Ce sont les femmes en difficulté sur le marché de l'emploi (peu diplômées, précaires ou chômeuses) qui optent le plus pour le congé, parfois par « défaut » : 37 % des bénéficiaires déclarent n'avoir pas trouvé de système de garde et 40 % mettent en cause des horaires incompatibles avec une garde. De plus, si la présence d'enfants de moins de trois ans est presque sans incidence sur l'activité des hommes, l'activité des femmes est toujours très sensible au nombre d'enfants. Le taux d'activité féminine, de 75 % pour les femmes de 15 à 59 ans en couple et sans enfant, passe à 80 % en présence d'un enfant de moins de trois ans (en prévision d'un surcroît de dépenses) mais chute à 60 % en présence de deux enfants et à 37 % en présence de trois enfants ou plus, dont un de moins de trois ans<sup>2</sup>.

L'assistant(e) maternel(le) est le mode de garde par des tiers le plus développé : les modes de garde onéreux (non familiaux) sont, à titre principal, les assistant(e)s maternel(le)s (qui accueillent 17 % des moins de trois ans), la crèche (10 %) ou la garde à domicile (1 %). Les efforts de solvabilisation des ménages entrepris ces dernières années ont permis la multiplication du nombre d'assistant(e)s maternel(le)s par 3,5 en dix ans quand les places en accueil collectif n'ont été

1 - 50 % par un parent qui ne travaille pas (le plus souvent la mère), 11 % par leurs parents alors que ceux-ci travaillent (temps partiel, horaires décalés), 6 % par les grands-parents, 1 % par un autre membre de la famille.

2 - INSEE, enquête Emploi 2005. Pour une analyse approfondie de ces données, voir Méda D. et Périvier H., *Le Deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*, Paris, Seuil, coll. La République des Idées, 2007 : alors que l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail depuis les années 1960 a été le levier privilégié d'une nouvelle autonomie et indépendance des femmes (première émancipation), les inégalités hommes-femmes, tant dans la sphère domestique que dans la sphère professionnelle, se sont stabilisées à un niveau relativement élevé depuis le début des années 1990 ; les limites actuelles des possibilités réelles de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle posent un double problème de justice sociale et de performance économique.

## Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative

multipliées « que » par 1,5 depuis 1990. Les assistant(e)s maternel(le)s assurent donc 70 % de l'offre de garde par des tiers, loin devant l'accueil collectif.

L'accueil du jeune enfant représente ainsi 10,4 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles, garde d'enfants par des tierces personnes (7,7 milliards d'euros) et retrait d'activité des parents de jeunes enfants (2,7 milliards d'euros) cumulés.

La crèche offre la meilleure garantie de qualité de service : le droit d'accueil concerne essentiellement les 0-3 ans, l'accueil des 3-6 ans en maternelle étant déjà universel. Quatre modes d'accueil, collectifs ou individuels, sont envisageables pour l'augmentation des capacités de garde des enfants de 0-3 ans par des tierces personnes : les établissements d'accueil du jeune enfant – crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil –, l'accueil en maternelle dès deux ans, les assistant(e)s maternel(le)s agréé(e)s et la garde à domicile. Les spécialistes du jeune enfant privilégient les modes de garde collectifs, jugés les plus favorables au bon développement de l'enfant (qualification des personnels, supervision des pratiques, socialisation). Ces modes sont toutefois les plus coûteux : le coût d'une place en crèche est estimé à 11 000 euros en investissement, et entre 13 000 et 15 000 euros en fonctionnement annuel.

### > **Une exigence qualitative pour de meilleures conditions d'accueil du jeune enfant**

La mise en œuvre du droit d'accueil pose donc le double défi de la quantité et de la qualité des modes de garde non familiaux. Si, dans un objectif de conciliation vie familiale – vie professionnelle, un plus grand nombre de places d'accueil est acquis dans son principe, il semble important de promouvoir simultanément l'idée d'un « bien accueillir », alors que cette dimension peut demeurer seconde dans les projets de droit d'accueil. La qualité des services pèse dans le choix des mères de restreindre ou non leur activité et le principe d'une amélioration qualitative de l'accueil du jeune enfant dans un objectif d'investissement dans le capital humain, de prévention et de lutte contre les inégalités précoces de développement pourrait être mieux pris en compte.

De nombreuses études sociologiques et des travaux de psychologie, neurobiologie et sciences cognitives montrent que les inégalités s'établissent dès la petite enfance : homogénéiser le milieu d'apprentissage dès l'âge

préscolaire est une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances<sup>3</sup>. Les bases cognitives, *i.e.* l'intelligence et les capacités futures d'apprentissage, mais aussi les dispositions relationnelles (capacité de coopération, d'empathie ou, au contraire, agressivité) et l'équilibre émotionnel (résistance au stress, à la dépression, santé mentale), se construisent précocement. Pour mieux préparer l'entrée dans la carrière scolaire, il faut donc mieux tenir compte d'une période sensible de développement et de socialisation du sujet, du stade prénatal à six ans. L'empreinte précoce des modes de socialisation est durablement déterminante dans le rapport au langage, aux apprentissages et aux institutions scolaires. Du point de vue organique, la phase durant laquelle l'enfant développe le plus ses connexions cérébrales est à mettre à profit : la plasticité cérébrale est la plus grande avant six ans, à son maximum avant quatre ans et dès la période prénatale (voir encadré n° 1).

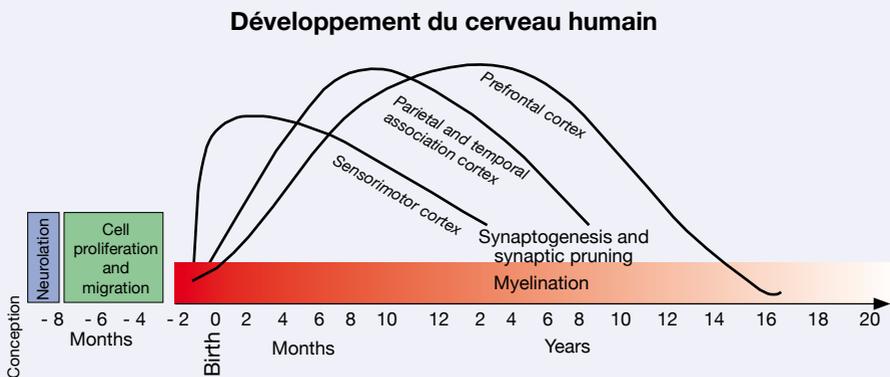
Les grands écarts de capacités cognitives sont en premier lieu corrélés au niveau d'éducation de la mère et au niveau de revenu. Les moindres performances en la matière sont à mettre en relation avec une faible capacité parentale de stimulation de l'enfant, ce type de disposition étant lui-même déterminé par un bas niveau d'éducation, le faible revenu des parents, et les effets d'une condition économique difficile chez les parents, le stress habituellement lié à la précarité pouvant augmenter les risques de comportement parental inadéquat. La garde familiale est un des leviers de la reproduction des inégalités, en lien avec des interactions langagières plus réduites, des activités de développement avec l'enfant faibles ou inadéquates, une incohérence des attitudes parentales conduisant à des formes d'insécurité subjective et de déséquilibre émotionnel. L'impact des conditions de développement dans la période prénatale (grossesse) et périnatale (autour de la naissance) apparaît également significatif.

---

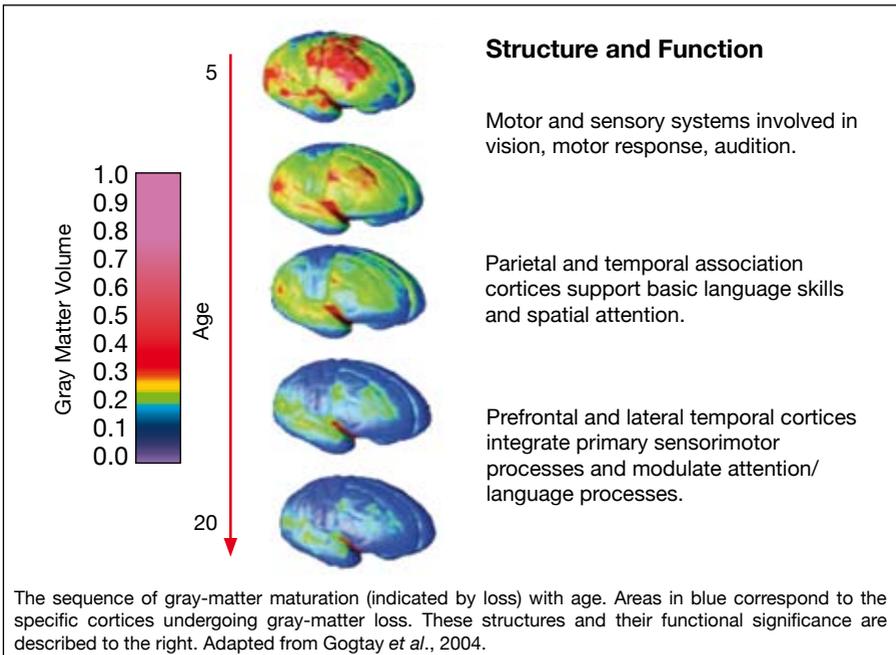
3 - Voir, pour une synthèse, Esping-Andersen G., *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, 2008. Pour une approche détaillée et sociologique de la construction des inégalités précoces de développement cognitif chez l'enfant, voir aussi Duru-Bellat M. et Fournier M., *L'intelligence de l'enfant. L'empreinte du social*, Auxerre, Éditions Sciences humaines, 2007.

**Encadré n° 1**  
**La maturation du cerveau s'effectue par vagues successives**

Les progrès de l'imagerie par résonance magnétique depuis les années 1990 ont permis de mieux connaître les phases de maturation du cerveau : le ballet cellulaire débute très tôt chez l'embryon (cellules précurseurs des neurones) et dès le 6<sup>e</sup> mois de gestation, les connexions cérébrales (neurones, dendrites et synapses) se développent par vagues successives : pour ce qui concerne les fonctions sensorielles et motrices (cortex sensorimoteur), la production de connexions est à son maximum entre 2 et 4 mois après la naissance ; pour les fonctions de traitement des informations sensorielles, dont l'attention spontanée et les bases du langage (cortex pariétal et temporal dits cortex associatifs), aux environs de 9 mois ; pour les fonctions cognitives supérieures et de modulation – contrôle, inhibition (cortex préfrontal) –, vers 3-4 ans. Ce foisonnement cède peu à peu la place à un processus d'élagage qui aboutit à la sélection d'un réseau de connexions privilégié à l'issue de la période sensible. Toutefois, affirmer que tout se « jouerait avant 6 ans », voire avant 4 ans, est une lecture erronée des résultats obtenus par les neurosciences : la « période sensible » n'est pas une « période critique ». Concernant les fonctions cognitives supérieures, l'élagage n'est pas notable avant le milieu ou la fin de l'adolescence (vers 16 ans) ; le réseau de connexions n'est pas statique et la plasticité cérébrale est maintenue tout au long de la vie.



Source : Ross A. Thompson et Charles A. Nelson, « Early brain development »,  
American Psychologist, vol. 56 (1), janvier 2001



Source : Gogtay N. *et al.*, "Dynamic mapping of human cortical development during childhood through early adulthood", *PNAS*, vol. 101, 2004, p. 8174-9

Les enfants économiquement défavorisés sont aussi ceux qui gagnent le plus à fréquenter des services de garde de qualité : de nombreuses études longitudinales ou comparatives menées dans l'aire OCDE démontrent les effets positifs des services de garde, s'ils sont de bonne qualité (structure collective, niveau de formation des personnels, ratio enfants/encadrement – autour de 1 professionnel pour 5 enfants) et fréquentés de façon régulière. La privatisation de la prise en charge des petits enfants (*i.e.* la prise en charge le plus souvent par la mère) peut être un puissant mécanisme de reproduction intergénérationnelle des inégalités (métaphore de l'« hérédité sociale ») : l'accès des enfants aux crèches et à des établissements préscolaires de grande qualité est une mesure efficace en faveur de l'égalité des chances dont les plus défavorisés tirent les plus grands bénéfices (voir encadré n° 2).

**Encadré n° 2**  
**Le retard français dans l'étude des effets des modes de garde**

Les études, longitudinales ou comparatives, permettant d'objectiver les effets des différents modes de garde demeurent essentiellement étrangères. La première étude longitudinale française sur le développement des enfants et des jeunes de 0 à 20 ans (ELFE – Étude longitudinale française depuis l'enfance – sous la responsabilité principale de l'INED, chef de projet : Henri Léridon) a été testée à l'automne 2007. La cohorte étudiée sera constituée des enfants nés à certaines périodes définies de l'année 2009, qui seront régulièrement suivis pendant vingt ans. Dans l'attente de prochains résultats sur la situation spécifique de la France, de nombreuses études sont néanmoins disponibles :

1. Étude longitudinale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), visant plus de 20 000 enfants de l'ensemble du Canada et leurs parents (2001) : les services de garde peuvent être bénéfiques aux enfants qui proviennent de milieux plus désavantagés mais l'utilisation de services de garde de grande qualité sur une période prolongée est nécessaire pour influencer de façon significative les résultats. Les enfants devraient fréquenter la garderie pendant de longues périodes puisqu'il faut beaucoup de temps pour changer de façon significative les résultats cognitifs, sociaux et affectifs des enfants défavorisés. Un environnement d'apprentissage stable et prévisible favorise l'apprentissage, et les services de garde assurent la transition vers la maternelle à un moment critique et crucial de la vie de l'enfant.

2. Étude comparative « Unequal opportunities and the mechanism of social inheritance », Gøsta Esping Andersen (2004) : le modèle nordique de service public de la petite enfance afficherait une nette supériorité. Les enfants danois, suédois ou norvégiens nés de parents peu qualifiés attestent de chances plus importantes de fréquenter le lycée que les enfants de même condition en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les tests cognitifs à 15 ans font apparaître que la fréquentation d'un mode de garde de type « crèche » améliore significativement le score obtenu.

3. Étude longitudinale des enfants du Québec-ELDEQ, échantillon représentatif des naissances au Québec – plus de 1 759 enfants de la province du Québec, nés en 1997-1998 –, Sylvana Côté, Groupe de recherche sur l'inadaptation psychosociale chez l'enfant (GRIP), université de Montréal : comparaison des effets des modes de garde (garde maternelle contre garde en crèche « éducative ») sur le développement de l'enfant (cognition et agressivité) à partir d'un échantillon de 1 700 familles avec de jeunes enfants au Canada (suivi régulier des enfants du 17<sup>e</sup> au 60<sup>e</sup> mois). Selon cette étude, les enfants de mères ayant un faible niveau d'éducation (*i.e.* non diplômées du supérieur) sont plus souvent gardés en famille et bénéficient moins souvent d'un accueil dans un établissement collectif. Ces enfants présentent vers 4 ans un moindre

développement cognitif et plus fréquemment des troubles du comportement. Les enfants de mères non diplômées gagnent fortement à être accueillis en crèche : s'ils fréquentent suffisamment et précocement un tel établissement (*i.e.* plus de 18 heures par semaine et avant 9 mois), ils présentent entre 17 et 60 mois un moindre risque de troubles du comportement (agressivité pathologique) et un meilleur éveil cognitif. En revanche, l'étude des enfants de mères diplômées ne fait pas apparaître d'effet particulièrement protecteur de la crèche par rapport à la garde maternelle. Alors que les enfants qui en bénéficieraient le plus sont les moins accueillis dans les structures collectives de garde, les auteurs préconisent un ciblage et des mesures d'encouragement au recours à la crèche par les familles les plus vulnérables. Chez les enfants des mères pauvres à faible niveau d'éducation, l'apprentissage du langage (notamment la richesse du vocabulaire constatée entre 4 et 5 ans) apparaît plus spécifiquement corrélé au recours à un service de garde de qualité entre 0 et 1 an : les enfants gardés entre 0 et 1 an par leur mère présentent entre 4 et 5 ans des écarts significatifs avec ceux accueillis dans des établissements plus de 18 heures par semaine.

Professionnaliser les assistant(e)s maternel(le)s ? Les compétences éducatives des assistant(e)s maternel(le)s sont parfois discutées. Un effort de formation est toutefois entrepris.

En France, les assistant(e)s maternel(le)s, qui accueillent les enfants à leur propre domicile, doivent préalablement obtenir un agrément accordé sur décision du président du Conseil général après vérification par le service de protection maternelle et infantile des conditions d'accueil (examen médical, environnement familial, taille et salubrité du logement, etc.). À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, les assistant(e)s maternel(le)s qui obtiennent l'agrément doivent suivre une formation obligatoire de 120 heures, dont 60 heures avant d'accueillir des enfants. La formation comprend quatre volets : le développement, les rythmes et les besoins de l'enfant ; la relation parent-enfant autour de l'élaboration du projet éducatif ; les aspects éducatifs, dont l'accès à l'autonomie, la découverte et la socialisation de l'enfant ; le cadre institutionnel de leur travail. Les assistant(e)s maternel(le)s non permanent(e)s peuvent postuler au CAP Petite enfance par la VAE dès lors qu'ils ou elles ont trois ans d'activité ou d'expérience professionnelle.

Exiger un niveau de formation initiale plus élevé pourrait dresser des obstacles à la satisfaction des besoins de garde. Avant même celui de la formation, un des problèmes actuels est le déficit de supervision des pratiques : les crèches familiales ou Relais Assistantes Maternelles (RAM) permettent néanmoins d'éviter un isolement des assistant(e)s maternel(le)s et de les professionnaliser. Ces

## Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative

démarches ont toutefois leurs limites, dès lors qu'une partie des personnes qui exercent comme assistant(e)s maternel(le)s sont attachées aux avantages d'une activité à domicile, privatisée et compatible avec leur vie de famille. Une dynamique renforcée de professionnalisation des assistant(e)s maternel(le)s est envisageable mais ne saurait se substituer au développement des modes de garde collectifs.

Un meilleur accompagnement global de la mère et de l'enfant défavorisés peut être préconisé dès la phase prénatale. Les actions directement menées auprès des parents (soutien à la parentalité, visites à domicile) présentent des effets plus diffus bien que positifs : l'objectif, via des interventions sociales, d'une modification significative des pratiques éducatives parentales demeure plus difficile à réaliser. Les plus grands bénéfices seraient à attendre d'une action auprès des mères, entreprise dès la première grossesse.

Une recherche-action initiée en région parisienne consiste à intervenir, de façon précoce, pendant la grossesse et jusqu'aux deux ans de l'enfant. Cette étude nommée « CAPEDP » (Compétences parentales et attachement dans la petite enfance : diminution des risques liés aux troubles de santé mentale et promotion de la résilience) est menée à l'initiative d'équipes pédopsychiatriques (investigateur principal : Dr. Antoine Guédeney, chef de service de pédopsychiatrie, hôpital Bichat-Claude Bernard). Elle concernera 440 femmes, sur la base d'une participation volontaire, présentant comme caractéristiques d'être primipares, en situation d'isolement/de monoparentalité, et à faible revenu ou faible niveau scolaire. Pendant deux ans, 220 d'entre elles bénéficieront d'un accompagnement spécifique à domicile, prénatal et postnatal (les 220 autres femmes seront suivies par le système médicosocial classique, comme groupe témoin de l'étude randomisée).

L'intervention CAPEDP vise à promouvoir les comportements de santé positifs (alimentation, soins adaptés, etc., durant la grossesse et les premières années de vie de l'enfant) et le développement personnel de la mère (contacts avec le système de soins, avec l'environnement social et professionnel, etc.). Elle vise également à promouvoir la santé chez la femme enceinte (alcool, tabac, drogues, alimentation, etc.), les compétences parentales, l'attachement et une relation mère-enfant de qualité, l'intérêt du recours aux aidants naturels, le réseau sanitaire et social de la petite enfance, l'accès aux crèches, l'accès à la formation professionnelle et au monde du travail, l'apprentissage des manières de gérer les comportements difficiles. L'étude menée actuellement en Île-de-France permettra d'évaluer la valeur ajoutée d'une intervention codifiée sur la mise en place des premiers liens, le développement et la santé de l'enfant. La

question de la connaissance des publics ainsi que celle de l'évaluation sont centrales pour une compréhension et une analyse de l'impact de ces dispositifs sur le développement et la socialisation de l'enfant, les pratiques parentales et la qualité des relations parents-professionnels, comme de la satisfaction des usagers et bénéficiaires. Des modes d'intervention perçus comme « intrusifs » dans l'intimité des familles peuvent susciter, chez une partie des professionnels, un embarras pour partie imputable à un déficit de diagnostic et d'évaluation dans le contexte français. Ils sont pourtant les seuls à même de valider les bonnes pratiques.

L'étude CAPEDP apparaît ainsi représentative des nouvelles interventions globales telles qu'elles se développent dans les pays anglo-saxons : il s'agit de travailler à la fois sur le retour vers l'emploi, la santé et les compétences parentales, et le recours aux modes de garde. Ces interventions sont orientées vers un ensemble cohérent d'objectifs : les pères et mères « responsables » sont des parents à la fois compétents et disponibles vis-à-vis de leurs enfants, et capables de les soutenir socialement et économiquement. Elles sont aussi considérées comme les plus à même de protéger durablement de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'aide sociale (voir encadré n° 3).

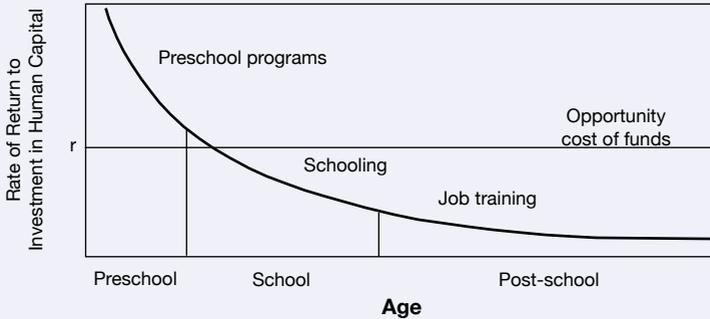
### Encadré n° 3

#### **Modéliser les bénéfices des investissements précoces dans le capital humain**

En économie, le courant du capital humain et de la formation des compétences étudie de façon privilégiée les bénéfices de long terme des modes de garde de qualité et des interventions précoces en faveur de la petite enfance. Ces études permettent de mieux analyser les mécanismes de formation des inégalités et, partant, d'optimiser les politiques d'investissement dans les individus selon les étapes du cycle de vie. Les conditions de développement dans la petite enfance seraient particulièrement déterminantes de la situation des individus à l'âge adulte vis-à-vis de la santé, des compétences, de l'emploi, de la criminalité et des revenus. La modélisation de retour sur investissement en matière de capital humain insiste, au regard des données recueillies, sur le caractère dynamique des inégalités et le caractère multiplicateur des investissements précoces : les conditions de développement précoce vont déterminer les bénéfices tirés ultérieurement de l'éducation scolaire et de la formation tout au long de la vie. Il s'agit de préparer une main-d'œuvre mieux formée, qualifiée et mobile par des conditions de développement de qualité (réduction des risques de difficultés scolaires puis de reconversion à l'âge adulte)<sup>4</sup>.

4 - Pour aller plus loin, voir Knudsen E. I. *et al.*, « Economic, neurobiological and behavioural perspectives on building America's future workforce », *PNAS*, vol. 103, n° 27, juillet 2006.

## Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative



Rates of return to investment in human capital as function of age when the investment was initiated. The data were derived from a life cycle model of dynamic human capital accumulation with multiple periods and credit constraints. Investments were initially set to be equal across all ages.  $r$  represents the cost of the funds. Data are from Cunha *et al.*

Source : Heckman J. J., « *The economics, technology, and neuroscience of human capability formation* », *PNAS*, vol. 104, n° 33, août 2007

Ce sont les parents peu diplômés, pauvres, migrants, qui accèdent/recourent le moins aux services d'accueil collectifs pour leurs enfants. Pourtant, un accueil de qualité est particulièrement bénéfique pour ces enfants, d'un point de vue cognitif, émotionnel et relationnel. Il s'ensuit que les dispositifs les plus coûteux (les établissements d'accueil collectifs et l'accompagnement à la parentalité) devraient, si l'on se place seulement dans une perspective coût/avantages, leur être principalement destinés. Le recours des familles défavorisées à un(e) assistant(e) maternel(le) n'est pas toujours une solution satisfaisante : leurs capacités financières et leurs lieux de résidence (quartiers sensibles et défavorisés) ne leur donnent pas de garantie d'accès à des services de qualité (si l'assistant(e) maternel(le) est peu compétent(e) d'un point de vue éducatif). La garde par la mère, privilégiée pour des raisons sociales et culturelles, notamment dans certains milieux issus de l'immigration récente, limite également le recours à la crèche. Une démarche de promotion de ces modes d'accueil auprès des familles doit être entreprise, dans le respect de la diversité des appartenances sociales et culturelles.

La qualité des modes de garde étant déterminante dans le renoncement à l'activité, et la conciliation entre vie familiale et professionnelle relevant d'un double impératif de justice sociale et de performance économique, des formes de ciblage ne sauraient se substituer à l'investissement dans le développement de l'offre de garde de qualité, à court et moyen terme, dans une optique universaliste, liée selon la logique de la courbe d'Heckman (voir *supra*) à un basculement des financements publics et des mécanismes de l'État-providence du curatif vers le préventif.

**Marine Boisson**  
*Département Questions sociales*

## Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

*Les neurosciences sont une discipline scientifique en plein essor dont les potentielles utilisations hors des laboratoires soulèvent nombre de réflexions éthiques. Deux questions se posent avec une acuité croissante : celle des possibilités offertes, notamment par la psychopharmacologie, en termes d'amélioration des performances exécutives, sensorielles et cognitives, et celle de l'utilisation de l'imagerie cérébrale dans les domaines sanitaires, judiciaires, militaires, économiques et sociaux. En cette période de préparation de la révision de la loi de bioéthique de 2004, on peut s'interroger sur la pertinence d'étendre le champ d'application de cette loi au domaine des neurosciences. Au-delà de mesures législatives, la mise en place de dispositifs relevant de la démocratie technique<sup>1</sup> apparaît comme nécessaire afin de permettre à chacun d'identifier les annonces irréalistes ou spéculatives qui suscitent la méfiance et détournent l'attention des enjeux réels.*

De la recherche sur l'embryon aux nanotechnologies, les progrès de la biologie et de la médecine suscitent des interrogations éthiques. Après les années 1980<sup>2</sup>, la bioéthique a connu un tournant avec l'exigence d'une inscription de ses principes dans le droit. En France, trois lois de bioéthique furent adoptées

---

1 - La démocratie technique désigne « l'ensemble des procédures de décision qui visent à rendre plus démocratiques les politiques de recherche et d'innovation technique ». Lire à ce sujet Michel Callon, professeur à l'École des Mines de Paris, [www.cognition.ens.fr/traces/ressources/articles/callon\\_difficile.pdf](http://www.cognition.ens.fr/traces/ressources/articles/callon_difficile.pdf).

2 - C'est en 1971 que pour la première fois le terme bioéthique est utilisé publiquement par Van Rensselaer Potter, oncologue américain. Selon le philosophe allemand Hans Jonas, « la bioéthique nous permet de réfléchir et, par des entraves librement consenties, d'empêcher le pouvoir de l'homme de devenir une malédiction pour lui-même ».

en 1994<sup>3</sup> et révisées en 2004 sous la forme d'une loi unique<sup>4</sup>, avec le souci de trouver « *un point d'équilibre entre la protection des droits fondamentaux de la personne et la non-entrave aux progrès de la recherche* ». 2009 devrait voir le dépôt d'un projet de révision de cette loi de bioéthique française. Dans cette perspective, l'Agence de biomédecine et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ont été chargés de dresser un bilan d'application de la loi de 2004, et le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) d'« *identifier les problèmes philosophiques et les interrogations éthiques que suscite ce rendez-vous* ». De plus, ces trois institutions se sont interrogées sur la pertinence d'étendre le champ d'application de la loi à de nouvelles disciplines, et notamment aux neurosciences.

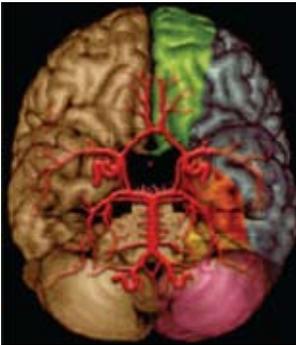


Figure n° 1 : Territoires vasculaires du cerveau (IRM), extrait de l'Atlas interactif de l'anatomie humaine

En effet, l'objet des neurosciences, à savoir l'étude du système nerveux et en particulier celle du cerveau – associé aux notions de pensée, de conscience ou encore d'identité personnelle – conduit ces dernières à occuper une place à part dans le champ de la biologie. Leur projet ne se résume plus à une simple « science du cerveau », en ce qu'il s'attache désormais à étudier les comportements, les interactions, la vie mentale. Ce domaine de recherche engendre alors craintes et fantasmes, exacerbés par la médiatisation dont il bénéficie. Ces dernières années ont vu l'émergence du concept de « *neuroéthique* », que Léon Kass, ancien président du Conseil de bioéthique du Président des États-Unis, définit comme la discipline

qui « *embrasse les implications éthiques des avancées en neurosciences et en neuropsychiatrie* », incluant aussi bien les aspects techniques (de l'utilisation de psychotropes à la stimulation cérébrale) que les conséquences potentielles pour l'être humain (sa dignité, son intégrité, sa responsabilité, son libre arbitre)<sup>5</sup>. La présente note s'interroge alors sur le type de régulations qu'il conviendrait de mettre en place afin de répondre à ces enjeux.

3 - Loi n° 94-548 relative au traitement des données nominatives ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé, loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain et loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

4 - Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

5 - *Session 3: Neuroscience, Neuropsychiatry and Neuroethics: An Overview*, President's Council on Bioethics, 15 janvier 2004.

## > Les neurosciences : champ scientifique dynamique

Les neurosciences, définies comme l'étude de l'architecture et du fonctionnement du système nerveux, comptent un grand nombre de sous-disciplines, parmi lesquelles les neurosciences computationnelles, la neuroéconomie et la neuropsychologie. Il ne s'agit pas de les présenter ici avec une ambition exhaustive mais de brosser un panorama général des progrès réalisés et attendus de la recherche dans ce domaine afin de mieux comprendre leurs impacts potentiels dans les différentes sphères de la vie sociale.

Ces dernières décennies ont vu la réalisation d'avancées sur la connaissance du système nerveux, à tous les niveaux d'architecture, du plus élémentaire au plus intégré. Les neurosciences cellulaires et moléculaires ont connu de profonds bouleversements. Par exemple, les techniques de la génomique alliées aux perfectionnements technologiques en microscopie et en électronique ont permis la compréhension de l'architecture des cellules nerveuses et des mécanismes moléculaires qui sous-tendent la communication entre les neurones. Un domaine comme celui de la psychiatrie a alors pu acquérir à la fois des théories sur les mécanismes pathogéniques et également des possibilités thérapeutiques nouvelles. Ainsi, les mécanismes d'action de molécules déjà utilisées ont été mieux identifiés et de nouveaux médicaments capables de cibler les transmissions synaptiques concernées ont pu être développés, à l'instar des antipsychotiques atypiques, même si d'aucuns contestent leur supériorité (efficacité et innocuité) par rapport aux « neuroleptiques de première génération » découverts dès les années 1950.

Les neurosciences intégrées ont elles aussi connu des progrès. Les techniques de neuroimagerie, comme la tomographie par émission de positons (TEP) ou l'imagerie par résonance magnétique fonctionnelle (IRMf), ont fait évoluer le champ des neurosciences cognitives en permettant d'observer le fonctionnement cérébral en temps réel, lors de processus cognitifs, psychiques et perceptifs. On a ainsi compris qu'une même zone du cerveau n'est pas dévolue à une fonction unique, mais est au contraire incluse dans des réseaux fonctionnels qui se font et se défont selon la tâche cognitive. Les potentialités de l'imagerie se heurtent aujourd'hui à certaines contraintes techniques : obtenir des résolutions temporelles de l'ordre de la milliseconde à des résolutions spatiales de quelques microns reste un défi. Afin de repousser ces limites, Neurospin, une grande infrastructure de recherche basée dans

l'Essonne, développe et utilise des outils d'imagerie d'une puissance jamais atteinte auparavant grâce, entre autres, à la résonance magnétique nucléaire à haut champ.

Les neurosciences cliniques sont une discipline scientifique sur laquelle repose de nombreux espoirs. En effet, une fraction croissante de la population des pays développés est touchée par des maladies neurologiques et psychiatriques. On dénombre ainsi, en France, près de 800 000 personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, 500 000 victimes d'une forme d'épilepsie, 100 000 cas de maladie de Parkinson et plus de 500 000 personnes souffrant de schizophrénie<sup>6</sup>.

Les bénéfices potentiels des recherches en neurosciences sont patents. Ainsi, la stimulation électrique profonde, qui a prouvé son efficacité dans le traitement de la dyskinésie et de la rigidité des malades parkinsoniens, est expérimentée pour les formes sévères d'épilepsie, de dépression, les troubles obsessionnels compulsifs et le syndrome de Gilles de la Tourette<sup>7</sup>. L'utilisation d'implants serait susceptible de ralentir le processus dégénératif et pourrait être préconisée de manière précoce chez des personnes présentant des marqueurs pathologiques. Une deuxième technique en matière de traitement des maladies neurodégénératives, comme la maladie d'Alzheimer, est la thérapie cellulaire qui consiste à greffer des cellules souches embryonnaires afin qu'elles se spécialisent en cellules nerveuses et remplacent les neurones déficients ou morts. À ce stade, les chercheurs considèrent que les résultats thérapeutiques de l'électrophysiologie sont plus probants que ceux de la thérapie cellulaire.

La suppléance de déficits invalidants, tant exécutifs que cognitifs ou sensoriels, est l'une des priorités de la recherche en neurosciences : en 2006, le nombre de personnes handicapées en France était estimé à 5,5 millions<sup>8</sup>. Le développement des systèmes d'interface cérébrale offre des perspectives en vue de la restauration de l'autonomie de personnes lourdement handicapées. Plusieurs prototypes de bonnets dans lesquels s'enchaînent des

6 - Januel C., « Les maladies neurologiques », *Agenda Santé*, n° 6, avril 2006.

7 - Le syndrome de Gilles de la Tourette est un trouble neurologique caractérisé par des tics, des mouvements involontaires, rapides et soudains, qui se produisent de façon répétée et stéréotypée.

8 - Source : secrétariat d'État aux Personnes handicapées. Plus en détail : 60 000 sont aveugles, 450 000 victimes de déficience auditive sévère ou profonde, 1 000 000 personnes souffrent d'un handicap mental, 1 400 000 personnes d'un handicap moteur associé à d'autres déficiences et 850 000 sont porteuses d'un handicap moteur isolé.

électrodes reliées à un électroencéphalogramme sont en cours de mise au point dans des laboratoires américains et européens afin de permettre à une personne tétraplégique de piloter sa chaise roulante par son activité cérébrale, mais également de commander ordinateurs, interrupteurs ou autres commodités<sup>9</sup>.

**Encadré n° 1**  
**Vers la mise au point d'une prothèse bionique neurocontrôlée**  
**capable de de sensations**

En 2005, une ex-marine américaine a été l'une des premières personnes à bénéficier d'une prothèse neurocontrôlée. Pour parvenir à ce résultat, les terminaisons nerveuses coupées qui innervent le bras ont été « re-routées » vers les muscles thoraciques. À cet endroit, les scientifiques apposent un ensemble d'électrodes qui enregistre les influx nerveux émis par le cortex moteur vers ces terminaisons des nerfs du bras disparu, les transforme en signaux électriques purs et les transfère à la prothèse pour qu'elle réagisse grâce à 22 mouvements possibles. La prochaine avancée est donc de permettre aux personnes amputées de percevoir à nouveau des sensations. Ceci pourrait être rendu possible grâce notamment aux travaux de l'université de Pennsylvanie qui élabore une interface bionique constituée d'un réseau de fibres nerveuses capables à la fois d'envoyer les informations nerveuses du cerveau à la prothèse, mais également d'acheminer des signaux sensitifs de la prothèse au cerveau grâce à différents capteurs sensitifs (pression, température...) situés au niveau de la prothèse.

Champ de recherche dynamique, les neurosciences ouvrent donc de nouvelles perspectives thérapeutiques et de compréhension des mécanismes cérébraux sous-jacents à certains des comportements quotidiens. Les découvertes faites en la matière ne resteront pas confinées dans des laboratoires, mais sont susceptibles d'investir des champs d'application concrets et d'apporter un éclairage nouveau à l'action publique<sup>10</sup>. Cependant, il convient de faire la part entre les avancées avérées et les annonces sensationnalistes.

9 - Hochberg L. R. *et al.*, « Neuronal ensemble control of prosthetic devices by a human with tetraplegia », *Nature*, juillet 2006.

10 - Le Centre d'analyse stratégique prévoit de développer, durant l'année 2009, une série de travaux autour de la thématique « Neurosciences et action publique », notamment en matière de prévention en santé publique et de management du risque et de l'incertitude.

## > Une réception ambivalente des neurosciences, entre faux espoirs et fantasmes

Les neurosciences dépassent les barrières traditionnelles en pénétrant souvent le champ des sciences humaines : cette transdisciplinarité explique en partie les craintes et les fantasmes qu'elles provoquent. Ce domaine de recherche, devenu un sujet de société, suscite alors des questionnements éthiques que la neuroéthique ambitionne d'étudier.

Une première série d'interrogations a trait au déroulement des expérimentations : le respect des animaux de laboratoire, l'établissement de protocoles de recherche ou l'encadrement des recherches médicales sur des êtres humains en sont autant d'exemples. Ces enjeux sont partagés par un grand nombre de disciplines de la biologie et sont déjà pris en compte par les pouvoirs publics<sup>11</sup>. D'autres préoccupations sont plus spécifiques aux neurosciences, à l'image de celles liées aux implants cérébraux qui posent question tant au niveau des risques inhérents à leur utilisation<sup>12</sup> que des répercussions psychologiques sur la perception du corps humain et de sa relation à son environnement (sentiment de perte d'autonomie avec dépossession de son propre corps et assimilation de celui-ci à une simple machine)<sup>13</sup>.

Un deuxième type de réflexions éthiques concerne l'utilisation des avancées des neurosciences hors des laboratoires qui peut être rendue problématique par sa confrontation à des logiques sociétales de course à la performance, à la certitude, ou de demande sécuritaire<sup>14</sup>.

11 - À l'échelle internationale, le code de Nuremberg de 1949 et la déclaration d'Helsinki de 1964 définissent les règles éthiques pour les recherches biomédicales, la convention d'Oviedo étant le seul instrument international contraignant dédié à la bioéthique. En France, de nombreuses mesures visent à encadrer les expérimentations, parmi lesquelles l'obligation de recevoir l'avis favorable d'un Comité de protection des personnes qui vérifie la pertinence scientifique et l'éthique du dispositif de recherche biomédicale.

12 - Les risques liés à l'implantation d'une puce sous-cutanée ont été listés dans une ordonnance de la Food and Drug Administration : « *réaction tissulaire ; migration du transpondeur implanté ; sécurité des informations compromise ; défaillance du transpondeur implanté, de l'applicateur ou du scanner électronique ; perturbations électromagnétiques ; risques électriques ; incompatibilité avec l'IRM* ».

13 - Voir Avis n° 20 du Groupe européen d'éthique, *Aspects éthiques des implants TIC dans le corps humain*, 2005.

14 - Voir rapport du Comité d'éthique du CNRS (Comets), *Éthique et sciences du comportement humain*, 2005.

### **De l'amélioration possible des capacités de la personne humaine**

Le désir de surpassement des limites inhérentes à la nature humaine n'est pas nouveau (c'est l'*eritis sicut dii* de la Genèse)<sup>15</sup> et de nombreux philosophes, sociologues, scientifiques, théologiens se sont interrogés sur les causes et les implications de cette quête<sup>16</sup>. Les progrès de la science, et en particulier des neurosciences, appellent à approfondir cette réflexion car ils ouvrent les possibilités d'amélioration des performances cognitives, motrices et sensorielles. Ainsi, des molécules visant à rétablir les capacités physiques et intellectuelles de personnes malades peuvent être détournées à des fins de « dopage » des performances par des bien-portants. Une étude révélait par exemple qu'en 2003, 4 % des collégiens américains âgés de 15 à 17 ans prenaient sans raison médicale du méthylphénidate (Ritaline®), une amphétamine prescrite en cas de syndrome d'hyperactivité, afin d'améliorer leur capacité d'attention et leur performance en classe<sup>17</sup>. Ces élèves s'exposent à de nombreux risques, notamment d'addiction, alors même que les bénéfices pour une population saine restent controversés. En France, si l'ordonnance initiale doit être hospitalière et réservée aux services de psychiatrie, neurologie et pédiatrie, elle peut être renouvelée durant un an par tout médecin.

Les trousseaux à pharmacie de demain pourraient être remplis de pilules garantissant le sentiment de bien-être, de confiance en soi, l'augmentation de l'initiative ou de la résistance à la fatigue. On peut également imaginer que les techniques d'électrostimulation puissent être utilisées afin de stimuler les zones cérébrales responsables de la satiété et de permettre ainsi à des milliers de personnes, qui en auraient les moyens, de conserver un poids optimal. Certains considèrent cette capacité d'augmentation des possibilités humaines comme souhaitable car synonyme d'une amélioration de la qualité de vie et d'une diminution de ses contraintes. Ces préoccupations rejoignent celles des courants transhumanistes<sup>18</sup> qui voient dans les progrès de la technologie une

15 - « Vous serez comme des dieux », selon la promesse du démon.

16 - Besnier J.-M., *Demain, les posthumains*, Hachette Littérature, 2009.

17 - D'après une étude réalisée par l'Institut national de la santé américaine en 2003. Le méthylphénidate a été classé dans la liste des drogues addictives par la *U.S. Drug Enforcement Administration* et sur la liste des stupéfiants en France.

18 - Le transhumanisme s'est vu donner sa définition moderne en 1990 par le philosophe irlandais Max More in *The Principles of Extropy* : « Le transhumanisme est un courant philosophique ayant pour but de nous guider vers une condition posthumaine. Le transhumanisme partage de nombreuses valeurs de l'humanisme parmi lesquelles un respect de la raison et de la science, un attachement au progrès et une grande considération pour l'existence humaine

manière pour l'homme de transcender ses limites biologiques. Tout le monde pourrait alors légitimement vouloir augmenter ses capacités mnésiques ou diminuer son besoin de sommeil grâce à la prise d'une simple molécule.

Pourquoi alors se priver des possibilités offertes par la science<sup>19</sup> ? Une première réponse consiste à souligner que l'on ne connaît pas les conséquences sanitaires à moyen et long terme de cette consommation de médicaments par une population saine : l'affranchissement de certaines contraintes pourrait se faire au prix de nouvelles. De plus, cette évolution soulève inévitablement de nombreuses questions quant au respect de l'identité et de l'intégrité personnelles. La distinction entre soigner et augmenter étant difficile, cette situation est susceptible d'aboutir à une nouvelle conception de la « normalité ». Les capacités standard d'aujourd'hui deviendront-elles les handicaps de demain ? Verra-t-on apparaître une société à deux vitesses, certains ayant les moyens d'accéder à ces technologies, d'autres non ? De telles interrogations se retrouvent au centre des débats actuels<sup>20</sup>.

### ***De potentielles utilisations de l'imagerie cérébrale***

Les techniques d'imagerie cérébrale ne cessent de s'améliorer et permettent de distinguer, avec une résolution de plus en plus en grande, les variations d'activité cérébrale lors de tâches cognitives par exemple. Si les connaissances acquises ne sont qu'à un stade préliminaire, leurs utilisations hors du cadre médical ou scientifique inquiètent car elles sont susceptibles d'être sur-interprétées ou détournées.

Les neurosciences ravivent les questions portant sur le déterminisme et la catégorisation des comportements humains. Des laboratoires de recherche tentent d'établir des associations entre les cartes fonctionnelles de l'activité cérébrale et certains caractères individuels, comme la tendance à la violence,

---

*dans cette vie. [...] Le transhumanisme diffère de l'humanisme en ce qu'il reconnaît et anticipe les changements radicaux de la nature et des possibilités de la vie de l'homme provoqués par diverses sciences et technologies [...] » ; <http://extropy.org/principles.htm>.*

19 - Ce débat a été relancé à la suite de la publication dans *Nature* d'un manifeste intitulé « Towards responsible use of cognitive-enhancing drugs by the healthy », coécrit par une équipe d'éminents chercheurs, qui soutient un usage raisonnable de ces médicaments. Il s'agirait de laisser à chacun le choix de prendre ou non ces produits et de mettre en place parallèlement les mesures nécessaires afin d'éviter toute coercition.

20 - Chneiweiss H., *Neurosciences et neuroéthique. Des cerveaux libres et heureux*, Alvik Éditions, 2006.

## Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

afin de bâtir des indicateurs biologiques de la dangerosité. Dans le domaine judiciaire, les neurosciences sont déjà invoquées afin d'expliquer le crime, comme ce fut le cas jadis avec la phrénologie et la génétique (comme le suggère un humoriste, l'individu pourrait être innocent d'un crime, seul son « cerveau » étant coupable<sup>21</sup>). L'imagerie cérébrale a ainsi investi les cours de justice américaines pour tenter de prouver l'irresponsabilité pénale de l'accusé<sup>22</sup>. Cette orientation ouvre un nouveau champ de pratiques où des experts en neurosciences pourraient être appelés à la barre de manière systématique afin de se prononcer sur la véracité des propos tenus, sur les risques de récidive, sur l'impartialité du juge ou sur l'implication émotionnelle des jurés. Le risque principal, mais partagé avec d'autres champs d'expertise, est d'accorder une vérité scientifique à l'imagerie cérébrale. Or attribuer à cette technique des capacités d'objectivation et de prédiction du comportement humain est à ce stade très prématuré. Il ne faut pas oublier que la neuroimagerie ne sonde pas le contenu de la pensée mais permet de visualiser des estimations de marqueurs physiologiques d'une activité cérébrale (variation du champ électromagnétique, de l'oxygénation du sang cérébral).

### Encadré n° 2

#### Un examen d'imagerie cérébrale utilisé pour la première fois comme preuve à charge

En juin dernier, une jeune Indienne de vingt-quatre ans a été condamnée à perpétuité par le tribunal de Pune (Maharashtra) pour l'empoisonnement de son ex-fiancé, notamment sur la base d'un examen cérébral. L'accusée avait accepté de se soumettre au *Brain Electrical Oscillations Signature Test* (BEOS), censé permettre de distinguer les ondes électriques émises par le cerveau quand il reconnaît une image ou un son, de celles liées à une information nouvelle. Cette technique dérive du *brain fingerprinting* mis au point par le neurologue américain Lawrence Farwell, très controversé pour ses travaux. Selon l'expert de la Cour indienne, l'activité cérébrale de la suspecte à la lecture des détails du crime révélait sa culpabilité, alors que celle-ci nie toujours les faits. Dans cette province, c'est la 75<sup>e</sup> fois que la BEOS est utilisée sur des suspects ou des témoins, mais c'est la première fois qu'elle est retenue comme preuve à charge. Ce recours à l'imagerie cérébrale dans les tribunaux pourrait se banaliser, puisque Singapour et Israël étudient déjà la possibilité de l'utiliser. De plus, en août dernier, le Conseil national de la recherche américain a réaffirmé son intérêt pour cette

21 - [www.cite-sciences.fr/francais/ala\\_cite/science\\_actualites/sitesactu/question\\_actu.php?langue=fr&id\\_article=9503](http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/science_actualites/sitesactu/question_actu.php?langue=fr&id_article=9503).

22 - Eastman N. et Campbell C., « Neuroscience and legal determination of criminal responsibility », *Nature Reviews Neuroscience*, 7, avril 2006.

technique, en particulier dans la lutte contre le terrorisme<sup>23</sup>. Cette « première juridique » a engendré de nombreuses contestations, tant sur des aspects éthiques que techniques.

La protection des données issues des recherches en neurosciences, en particulier en neuroimagerie et en neuroinformatique, est également un enjeu très sensible. En effet, la collecte, le traitement, la conservation et les utilisations potentielles de celles-ci soulèvent de nombreuses questions en termes de consentement, de confidentialité, de non-discrimination, de droit à l'information et au conseil. Des cabinets de recrutement ou des sociétés d'assurance pourraient par exemple chercher à obtenir ces données à des fins de sélection. Il s'agit alors de concilier la nécessité de protéger ces renseignements personnels et l'intérêt scientifique d'exploiter de telles informations. En 2003 était lancé le premier atlas du cerveau humain qui rassemblait sur Internet plus de 40 000 milliards de données issues de l'étude de 7 000 cerveaux humains, dans le cadre du *Human Brain Project* des National Institutes of Health. Le groupe de travail de l'OCDE sur la neuroinformatique s'était alors interrogé sur la protection de la vie privée des volontaires participant aux bases de données similaires à cet atlas, tout en reconnaissant son utilité. Le rapport concluait que la confidentialité des données garantie officiellement par le projet était insuffisante, puisque rien ne permettait d'exclure la possibilité d'identifier quelqu'un à partir de sa structure ou de son anatomie crâniennes<sup>24</sup>.

### Encadré n° 3

#### La détection du mensonge, un *business* florissant aux États-Unis

Bien que la détection du mensonge grâce à l'IRMf ne soit encore qu'une technique balbutiante, un *business* se développe autour de cette dernière. En effet, deux sociétés américaines, *No lie MRI* et *Cephos Corp*, n'hésitent pas à proposer leurs services afin de détecter le mensonge, grâce notamment à l'IRMf, allant même jusqu'à utiliser comme slogan « *Notre business est la vérité* ». Pour preuve de leur sérieux, ces entreprises mettent en avant leurs experts scientifiques qui exercent dans des universités de renom ou pour le gouvernement américain. Elles peuvent intervenir dans des cas de litiges avec les assurances, d'entretiens d'embauche, de recherches de personnes disparues, et ce en toute légalité. En effet, la société *No lie MRI* précise bien que si la loi américaine proscrit l'utilisation de polygraphes pour détecter le

23 - Voir rapport du National Research Council, *Emerging Cognitive Neuroscience and Related Technologies*, 2008.

24 - [www.tnb.ua.ac.be/publications/pub073/EckersleyNI03.pdf](http://www.tnb.ua.ac.be/publications/pub073/EckersleyNI03.pdf).

## Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

mensonge dans le cadre du travail, rien n'interdit en revanche celle de l'IRMf. Ce cas illustre bien l'importance d'un cadre législatif adapté aux progrès scientifiques.

[www.cephoscorp.com/history.htm](http://www.cephoscorp.com/history.htm) ; <http://noliemri.com/index.htm>

En outre, la multiplication des images de cerveau dans les médias, spécialisés ou non, ne va pas sans susciter des interrogations légitimes. S'il est fréquent d'interpréter une image selon ses désirs, c'est sans doute d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de celle d'un cerveau, tant elle peut être à la fois fascinante et obscure pour la majorité. Certains n'hésitent pas à tirer profit de cette surexposition. Ces dernières années ont vu se développer des études qui visent à mieux comprendre les mécanismes cérébraux sous-tendant les prises de décision du consommateur. Si certains craignent une manipulation des comportements à des fins mercantiles, le sujet est plus complexe : ces techniques peuvent aussi intéresser potentiellement le décideur public qui souhaite mener des campagnes publiques de prévention ou des politiques à visées incitatives. La nomination par Barack Obama de Cass Sunstein, professeur de droit à la Chicago Law School et à Harvard, à la tête de l'Office of Information and Regulatory Affairs est à ce titre révélateur. Ce dernier a écrit avec Richard Thaler en 2008 un livre intitulé *Nudge, Improving Decision about Wealth, Health and Happiness*, dans lequel, à partir de travaux d'économie expérimentale, il propose d'utiliser des formulations appropriées afin d'orienter les décisions des citoyens vers des choix rationnels qu'ils ne feraient pas seuls.

Enfin, certains soulignent la relativité des progrès amenés par les neurosciences à l'heure actuelle en comparaison des espoirs ou des craintes suscités. Les débats éthiques portant sur les potentielles répercussions de techniques encore en cours de développement ne feraient, à leurs yeux, que contribuer à cette banalisation des fantasmes. Il conviendrait alors de s'interroger plutôt sur l'évolution engendrée par les neurosciences en termes de représentations comme « sujet cérébral » de l'être humain dans sa relation au monde. Dans une vision mécaniste de l'esprit, qu'advient-il, par exemple, de notions complexes issues des sciences humaines, juridiques et sociales (la responsabilité, la socialisation, la liberté, etc.) ?

## > Quelle place pour les neurosciences dans le projet de révision de la loi de bioéthique ?

La neuroéthique permet d'approfondir le débat et donc de clarifier des échanges souvent polémiques. Les pays anglo-saxons, en particulier, sont très en avance dans ce domaine de recherche et ces dernières années ont vu se multiplier les programmes en neuroéthique dans des universités prestigieuses, principalement américaines et canadiennes. Parallèlement, les médias se sont emparés du sujet et ont relayé très fortement les interrogations soulevées dans les séminaires réunissant les spécialistes du monde entier, comme ceux du réseau international de neuroéthique<sup>25</sup>. L'approche anglo-saxonne est donc basée sur l'éducation du grand public et le dialogue, grâce notamment aux initiatives des National Institutes of Health (NIH) et de la Society for Neuroscience (SfN). En 2004, le Conseil de bioéthique du Président des États-Unis a tenu plusieurs séances sur la neuroéthique afin de faire le point sur les différentes problématiques mais sans jamais émettre de recommandations<sup>26</sup>. Au Royaume-Uni, le Nuffield Council on Bioethics, organisme privé qui a pour mission d'examiner les questions bioéthiques pour le gouvernement, a publié dès 2006 un rapport dans lequel il répertorie de façon très complète les différents questionnements liés aux avancées des neurosciences<sup>27</sup>. Cependant, lors de l'examen de la loi de bioéthique britannique en mai 2008, les débats à la Chambre des Communes n'incluaient pas explicitement les neurosciences. La réflexion neuroéthique menée dans ces pays n'a donc pas abouti à des dispositions législatives.

En France, la fin de l'année 2009 devrait voir le dépôt d'un projet de révision de la loi de bioéthique de 2004. Dans cette perspective, quatre institutions (le Conseil d'État, l'Agence de biomédecine<sup>28</sup>, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

25 - Le réseau international de neuroéthique a été créé en 2005 afin de rassembler les experts originaires de huit pays (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Suisse, Italie, Allemagne, Suède et Japon).

26 - Voir rapport du Nuffield Council of Bioethics, *Beyond Therapy: Biotechnology and the Pursuit of Happiness*, 2003 :

[www.bioethics.gov/reports/beyondtherapy/beyond\\_therapy\\_final\\_webcorrected.pdf](http://www.bioethics.gov/reports/beyondtherapy/beyond_therapy_final_webcorrected.pdf).

27 - [www.nuffieldbioethics.org/fileLibrary/pdf/Note\\_neuroscience\\_wkshp\\_FINAL.pdf](http://www.nuffieldbioethics.org/fileLibrary/pdf/Note_neuroscience_wkshp_FINAL.pdf).

28 - Voir rapport *Bilan d'application de la loi de bioéthique du 6 août 2004* : [www.agence-biomedecine.fr/uploads/document/rapport-bilan-LB-oct2008.pdf](http://www.agence-biomedecine.fr/uploads/document/rapport-bilan-LB-oct2008.pdf).

## Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

(OPESCT)<sup>29</sup> et le Comité consultatif national d'éthique<sup>30</sup> ont été saisies par le gouvernement afin que leurs réflexions alimentent le débat public. Hormis le rapport du Conseil d'État qui n'est pas encore publié<sup>31</sup>, tous les travaux soutiennent l'extension du champ d'application de cette loi au domaine des neurosciences et émettent plusieurs propositions en ce sens (voir tableau n° 1).

À la lecture de ces différents rapports et des éléments apportés dans cette note, plusieurs dispositions législatives apparaissent nécessaires afin de répondre aux enjeux éthiques posés par les neurosciences. Ainsi, la future loi de bioéthique pourrait prendre la forme d'une loi-cadre, définissant les grands principes éthiques sur chaque thème, plutôt que celle d'une loi détaillée qui se révélerait tôt ou tard incomplète. Ce système présenterait l'avantage d'être plus souple et réactif : la loi pourrait être révisée dès lors qu'elle apparaîtrait inadaptée à une situation, sur suggestion d'un des organismes français de bioéthique. Dans cette perspective, il s'agirait de mieux redéfinir les domaines de compétences des différentes agences indépendantes. L'Agence de biomédecine, par exemple, pourrait tenir un rôle de régulateur en interprétant la loi en fonction des applications pratiques rencontrées. Lorsqu'un cas particulier ferait apparaître une contradiction substantielle avec la loi, l'agence devrait alors « passer la main » aux législateurs qui décideraient de la pertinence des modifications. Restent à définir les principes éthiques fondamentaux énoncés par cette loi, dont un certain nombre pourraient être transversaux aux disciplines de la biologie : le principe de primauté de la dignité de la personne, de l'inviolabilité et de la non-commercialité du corps humain, du consentement libre et éclairé, de l'accès équitable aux soins.

Par ailleurs, sur des questions ponctuelles, des mesures législatives spécifiques seraient nécessaires. L'enjeu de la protection des données sensibles et personnelles issues de la génétique recoupe en grande partie celui des connaissances apportées par les neurosciences. La CNIL est l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à la protection des données personnelles issues de huit domaines, parmi lesquels figure la génétique. Son champ de compétence pourrait être étendu à la protection des données de

29 - [www.senat.fr/rap/r08-107-1/r08-107-11.pdf](http://www.senat.fr/rap/r08-107-1/r08-107-11.pdf).

30 - Voir rapport *Questionnement pour les états généraux de la bioéthique* : [www.ccne-ethique.fr/docs/avis\\_105\\_CCNE.pdf](http://www.ccne-ethique.fr/docs/avis_105_CCNE.pdf)

31 - Le Conseil d'État a rendu publique son étude sur la révision des lois bioéthique le 6 mai 2009, donc postérieurement à la parution de cette note. Ce rapport ne se prononce pas sur la pertinence d'étendre le champ d'application de la loi bioéthique aux neurosciences. Voir [www.conseil-etat.fr/ce/rapport/rapport2009/Etude-bio%C3%A9thique.pdf](http://www.conseil-etat.fr/ce/rapport/rapport2009/Etude-bio%C3%A9thique.pdf).

la neuroimagerie et de la neuroinformatique. Ainsi, la réalisation d'imagerie cérébrale sur une personne ne pourrait être entreprise qu'à des fins médicales ou de recherche scientifique, le consentement de cette personne serait nécessaire et personne ne serait en droit de s'en prévaloir pour en tirer avantage.

De plus, des dispositions pourraient être prises en vue de la régulation de l'utilisation éventuelle de la neuroimagerie dans les domaines judiciaire, sécuritaire, ou social ; le Code du travail<sup>32</sup>, le Code de la santé publique<sup>33</sup> ou le Code des assurances<sup>34</sup> interdisant d'ores et déjà la discrimination génétique.

Cependant, des dispositions juridiques ne s'imposent pas systématiquement. L'enjeu des capacités d'amélioration des performances humaines illustre bien à quel point parfois la loi n'est pas l'instrument le plus adapté pour répondre à toutes les exigences éthiques. En effet, la prise d'un médicament hors prescription médicale ou hors AMM (autorisation de mise sur le marché) est déjà régulée. Établir une frontière législative entre réparation et augmentation pourrait s'avérer complexe, les réponses les plus adaptées n'étant pas nécessairement législatives. Une sensibilisation des médecins généralistes à cette problématique, et plus particulièrement à l'emploi des psychostimulants chez l'enfant, serait capitale pour limiter des dérives qui existent d'ores et déjà. De plus, il conviendrait de développer les recherches visant à s'assurer de l'efficacité et de l'innocuité de telles pratiques.

---

32 - L'article L.122-45 du Code du travail stipule qu'*« aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, [...] en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son patronyme ou en raison de son état de santé ou de son handicap »*.

33 - L'article 1141-1 du Code de la santé publique stipule que *« les entreprises et organismes qui proposent une garantie des risques d'invalidité ou de décès ne doivent pas tenir compte des résultats de l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne demandant à bénéficier de cette garantie, même si ceux-ci leur sont transmis par la personne concernée ou avec son accord. En outre, ils ne peuvent poser aucune question relative aux tests génétiques et à leurs résultats, ni demander à une personne de se soumettre à des tests génétiques avant que ne soit conclu le contrat et pendant toute la durée de celui-ci »*.

34 - L'article L. 133-1 du Code des assurances stipule que *« l'accès à l'assurance contre les risques d'invalidité ou de décès est garanti dans les conditions fixées par les articles L. 1141-1 à L. 1141-3 du Code de la santé publique »*.

Impact des neurosciences :  
quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

**Tableau n° 1 : Propositions émises dans les rapports de l'Agence de biomédecine, de l'OPECST et du CCNE**

| Propositions                 | Sur l'extension du champ d'application de la loi aux neurosciences   | Sur le cadre de la future loi  | Autres recommandations relatives aux neurosciences  |
|------------------------------|--|--|---|
| <b>Agence de biomédecine</b> | <p>- « <i>Le développement des neurosciences fait émerger de nouvelles questions éthiques au moins aussi importantes que celles traitées jusqu'à présent par le législateur</i> ».</p> <p>- « <i>Il pourrait être souhaitable d'élargir le champ de compétence de l'Agence aux neurosciences</i> ».</p>                          | <p>- Retenir l'architecture d'une loi-cadre renforçant les grands principes éthiques ;</p> <p>- confier à l'Agence un rôle jurisprudentiel, la responsabilité d'avertir des risques de dérive et de proposer au Parlement les révisions nécessaires des conditions posées à la recherche.</p>                  |   |
| <b>OPECST</b>                | <p>« <i>L'accélération des recherches sur le cerveau fait naître des interrogations, des inquiétudes et surtout un besoin de débattre de l'impact de ces nouvelles technologies sur notre société fascinée par elles, mais qui craint les manipulations, les atteintes à la vie privée et à l'autonomie de la volonté</i> ».</p> | <p>- Loi définissant le cadre et les grands principes éthiques sur chaque thématique ;</p> <p>- évaluation périodique par l'Agence de la biomédecine, le CCNE et l'OPECST, ces organismes devant suggérer au législateur les modifications nécessaires, dès que la réglementation leur apparaît inadaptée.</p> | <p>- Développer les recherches en neurosciences ;</p> <p>- évaluer périodiquement leur impact au plan médical, social, environnemental ;</p> <p>- assurer un accès équitable à ces nouvelles technologies ;</p> <p>- protéger les données issues de ces techniques ;</p> <p>- interdire l'utilisation en justice de la neuroimagerie.</p> |
| <b>CCNE</b>                  | <p>« <i>De nouvelles perspectives sont ouvertes par les découvertes des neurosciences qui peuvent affecter l'image même de l'homme, de l'idée qu'il se fait de sa place dans le monde et de sa liberté</i> ».</p>  | <p>« <i>Le réexamen a pour avantage de favoriser une réflexion globale. Toutefois il n'est pas sûr qu'il soit opportun de renouveler l'obligation d'y procéder périodiquement</i> ».</p>   |   |

Les avancées des neurosciences appellent à ouvrir le débat éthique en y associant le plus grand nombre. Dans cette perspective était organisé au printemps 2005 le *Meeting of Minds* qui réunissait des citoyens de neuf pays européens, dont un panel français, afin de les interroger sur les implications liées aux découvertes sur le cerveau<sup>35</sup>. Cette initiative a abouti à une présentation de trente-sept recommandations devant les décideurs politiques européens<sup>36</sup>, ce qui démontre bien à quel point l'implication du grand public sur de telles questions peut être productive lorsque ce dernier est doté d'un sens développé des réalités scientifiques. Les États généraux de la bioéthique qui se déroulent de mars à juin 2009 en France représentent une opportunité en la matière.

Enfin, plus largement, il conviendrait d'envisager l'inclusion dans les programmes scolaires d'une éducation à la bioéthique et plus encore, d'enseignements favorisant une meilleure compréhension des sciences et de la technologie, fondement des progrès d'une démocratie technique. Cette « éducation scientifique citoyenne » prendrait tout son sens en permettant à chacun de distinguer ce qui relève de l'ordre du probable de ce qui relève du fantasme et d'éviter l'entremêlement de la science et de la science-fiction dans les discours.

Les neurosciences, domaine d'excellence de la recherche française, ont un fort potentiel d'applications et doivent être à ce titre soutenues par les pouvoirs publics. Les débats éthiques qu'elles suscitent actuellement ne doivent pas aboutir à un ralentissement des recherches en la matière mais à un juste encadrement afin d'en tirer le meilleur profit. Une loi-cadre définissant les grands principes éthiques des recherches scientifiques permettrait de répondre à de nombreuses interrogations éthiques déjà suscitées par diverses disciplines de la biologie et ravivées par les neurosciences. De plus, sur des questions ponctuelles, comme celle de la protection des données personnelles issues de la neuroimagerie, des dispositions législatives spécifiques pourraient s'avérer

---

35- Voir rapport *European Citizens' Assessment Report: Complete Results of the Second European Citizens' Convention* : [www.meetingmindseurope.eu/europe\\_default\\_site.aspx?SGREF=16&CREF=6064](http://www.meetingmindseurope.eu/europe_default_site.aspx?SGREF=16&CREF=6064).

36 - Par exemple, « il a été préconisé d'instaurer des procédures obligatoires de consentement informé pour toutes les techniques d'imagerie du cerveau, d'interdire l'utilisation des techniques d'imagerie cérébrale par la police, les services de la justice et de la sûreté, de créer un comité paneuropéen de conseil juridique et éthique pour établir des lignes de conduite en matière de recherche sur le cerveau ».

## Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

nécessaires. Des annonces irréalistes ou purement spéculatives viennent par ailleurs entretenir la méfiance de la société et détourner son attention des enjeux réels : un effort de communication et de pédagogie doit être entrepris, notamment par la communauté scientifique<sup>37</sup>.

**Sarah Sauneron**  
*Département Questions sociales*

---

37 - « La Semaine du Cerveau » (organisée du 16 au 22 mars pour l'édition 2009) permet de développer de nombreuses manifestations et initiatives dans le but de « *présenter à tous les publics, jeunes et moins jeunes, ce qu'est la recherche sur le cerveau* » ; [www.semaineducerveau.fr/2009/accueil09.html](http://www.semaineducerveau.fr/2009/accueil09.html).

## La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?

*Les constats scientifiques sur l'évolution de la biodiversité à travers le monde sont alarmants ; l'homme semble être le principal responsable de sa dégradation. Les différentes conceptions de la valeur attachée à la biodiversité rendent l'évaluation économique complexe et sujette à controverses. Toutefois, l'évaluation partielle de la biodiversité par la valeur de l'ensemble des services rendus par les écosystèmes progresse internationalement, en attendant des approches moins utilitaires encore à approfondir.*

Edward O. Wilson écrivait que « *la biodiversité est l'une des plus grandes richesses de la planète et pourtant la moins reconnue comme telle* »<sup>1</sup>, justifiant ainsi la conservation de la biodiversité par sa valeur. L'évaluation de la valeur économique est souvent un outil précieux pour permettre certaines négociations entre politiques, écologistes, scientifiques et industriels, mais penser la biodiversité seulement en termes économiques fait aussi l'objet de controverses. La complexité du sujet est réelle, notamment en l'absence de référentiel commun, et en limite la place dans la décision publique et privée<sup>2</sup>. Cette note entend montrer qu'une approche plus différenciée de la valeur de la biodiversité et l'accumulation de nouvelles données sont propices à l'éclosion de nouveaux outils d'aide à la décision.

---

1 - Wilson E. O., *La diversité de la vie*, Paris, Odile Jacob, 1993.

2 - On notera que la loi de 2001 sur les nouvelles régulations économiques impose aux entreprises cotées de délivrer des informations sociales et environnementales, y compris sur la biodiversité. Vigeo, une agence de notation extra-financière, a fait de la biodiversité un critère de notation à part entière.

## > L'état de la biodiversité : une préoccupation croissante

### ***Une diversité biologique menacée***

La biodiversité est un néologisme qui a environ vingt ans. Elle désigne, selon l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. La biodiversité est menacée à toutes les échelles : les espèces s'éteignent actuellement dans le monde à un rythme environ 100 fois supérieur au taux naturel moyen et des dizaines de milliers d'autres espèces sont d'ores et déjà condamnées à une extinction future. Selon l'édition 2007 de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), un mammifère sur quatre, un oiseau sur huit, un tiers des amphibiens et 70 % des plantes sont en péril<sup>3</sup>.

En outre, l'augmentation de température liée à nos émissions de gaz à effet de serre va probablement accélérer ce processus d'extinction. Le quatrième rapport du GIEC indique ainsi que le seuil de 1,5 à 2,5°C de réchauffement apparaît critique pour le maintien de la biodiversité actuelle : un réchauffement supérieur entraînera des changements importants dans la structure et la fonction des écosystèmes terrestres et marins.

Les facteurs d'érosion de la biodiversité reconnus sont multiples : la surexploitation (stocks halieutiques, commerce mondial d'espèces protégées), les pollutions, la fragmentation et la déstructuration des habitats par l'extension urbaine et les infrastructures, les espèces invasives (dont la circulation est accrue par la mondialisation des échanges), le changement climatique dont les effets actuels montrent déjà d'importantes migrations d'espèces, déterminantes pour leur survie. Par ailleurs sont à craindre d'importantes désynchronisations du cycle biologique des espèces (floraisons précoces soumises aux gelées), touchant parfois des espèces interdépendantes (pollinisation/floraison).

---

3 - La Liste rouge des espèces menacées, établie par l'UICN, est reconnue comme l'évaluation la plus fiable du statut des espèces de la planète. Elles y sont classées selon le risque d'extinction.

### ***Un objet de préoccupation croissante dans l'opinion publique***

Une enquête Eurobaromètre<sup>4</sup>, publiée en décembre 2007, révèle que 94 % des Européens considèrent que la diminution de la biodiversité constitue un problème grave. Concernant les facteurs y portant atteinte, les Européens mettent en avant la pollution de l'air et les catastrophes d'origine humaine (27 % chacun) suivies par le changement climatique (19 %). Néanmoins, alors que la perte elle-même de biodiversité est un concept multidimensionnel, les réponses des Européens se focalisent surtout sur la disparition des espèces (plantes ou animaux). Sur les conséquences, ils sont plus de quatre cinquièmes à souligner la contribution de la biodiversité à notre qualité de vie, son rôle indispensable à la production d'aliments, d'énergie et de médicaments. Pour 93 % d'entre eux, la préservation de la biodiversité est une obligation morale.

### ***Une prise en compte progressive dans les stratégies publiques***

Dix ans après la signature de la Convention sur la biodiversité à Rio, la communauté internationale s'est fixé comme objectif, au sommet de Johannesburg, en 2002, de freiner significativement l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010. La France et l'Union européenne ont adopté un objectif plus contraignant consistant à stopper cette érosion à ce même horizon. Pour y parvenir, la France s'est dotée en 2004 d'une Stratégie nationale pour la biodiversité. Notre pays dispose d'un espace d'une richesse écologique particulière. Le territoire métropolitain est au carrefour de 4 des 7 régions biogéographiques européennes, héberge 40 % des espèces de plantes européennes et 80 % des espèces d'oiseaux. C'est aussi la richesse de ses écosystèmes insulaires et tropicaux qui le justifie. L'Outre-mer héberge 26 fois plus de plantes et 60 fois plus d'oiseaux que la Métropole. La France contient 5 des 25 *hot spots* (zones très riches en biodiversité et très menacées) mondiaux terrestres et 2 des 10 *hot spots* marins. Avec 641 espèces mondialement menacées présentes sur son territoire, incluant l'Outre-mer, la France se situe parmi les 10 pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées au niveau mondial. En Europe, la France métropolitaine apparaît comme le 4<sup>e</sup> pays abritant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées (124) avec l'Espagne, le Portugal et l'Italie<sup>5</sup>. La France consacre plus de 12 % de son territoire à la gestion des habitats à travers le réseau Natura 2000 et 1 % à leur protection poussée (parcs et réserves).

4 - « Attitudes of Europeans towards the Issue of Biodiversity Analytical Report », *Flash Eurobaromètre*, n° 219, décembre 2007 : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_219\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_219_en.pdf).

5 - Selon la Liste rouge de l'UICN publiée en 2007.

Le Grenelle de l'environnement a confirmé la tendance croissante à la prise en compte de la biodiversité dans le domaine économique et juridique. Or la recherche de la valeur d'un bien ou d'un service est un préalable à la mise en place d'un outil économique. Il faut également se doter de moyens de prise en compte précoce des impacts des diverses politiques publiques sur la biodiversité, que ce soit dans la correction *a posteriori* des atteintes éventuelles ou dans l'anticipation des compensations *a priori*.

### > La biodiversité, un bien naturel difficile à évaluer économiquement

Avant de présenter les principales méthodes d'évaluation de la biodiversité mises au point par les économistes, il est nécessaire de préciser ce que l'on cherche à mesurer. La notion de valeur économique totale permet de spécifier ces aspects, en distinguant valeurs d'usage et valeurs de non-usage (voir schéma ci-après) :

- les valeurs d'usage concernent des usages directs, à des fins de production ou de consommation (matières premières, aliments, médicaments<sup>6</sup>, etc.)<sup>7</sup>, ou indirects pour des fonctions protectrices, hydrologiques, écologiques<sup>8</sup>. S'y ajoute la valeur d'option, celle que les agents sont prêts à payer pour maintenir l'option d'usages futurs ;
- les valeurs de non-usage sont différenciées en valeur d'existence (la valeur de la biodiversité en elle-même et pour elle-même, qui accorde souvent une grande importance aux espèces « charismatiques » et en danger telles que les gorilles) et en valeur d'héritage (accordée par exemple au paysage) conservée pour les générations futures. Elles correspondent aux bénéfices que va tirer un agent dans le temps de la disponibilité d'un bien sans que celui-ci soit destiné à être utilisé.

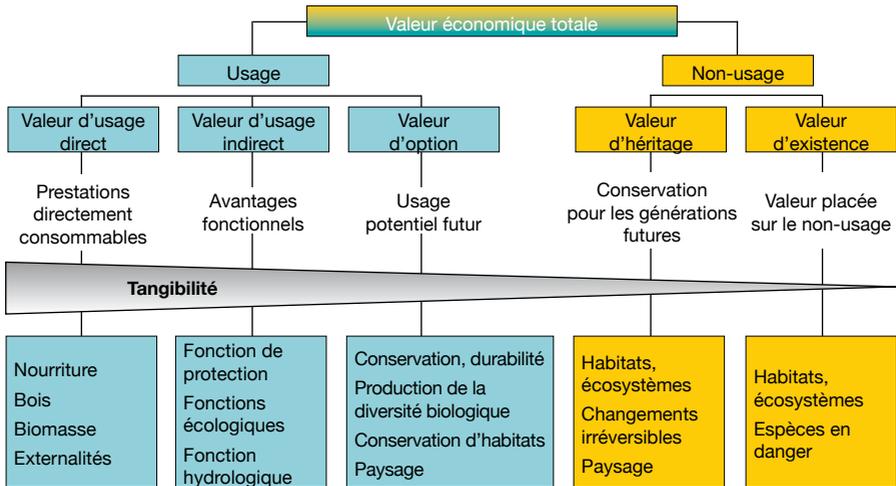
Enfin, tous ces aspects de la valeur ne sont pas également « tangibles ».

---

6 - Exemple : le cactus Hoodia (présent dans le désert du Kalahari) contient une substance qui supprime la sensation de faim et de soif. L'utilisation du principe actif du Hoodia génère environ 32 millions de dollars, rien qu'au titre des redevances.

7 - La forêt a une valeur d'usage en ce sens qu'elle permet de se promener (consommation de loisir), d'être utilisée pour son bois (production).

8 - Les apidés contribuent à la survie de plus de 80 % des espèces de fleurs. Les marais jouent un rôle dans la prévention des crues.



Une des limites à la définition de politiques publiques en faveur de la biodiversité réside dans la difficulté à en apprécier les avantages en termes économiques. Le rapport Landau, relatif aux instruments économiques du développement durable<sup>9</sup>, souligne que la valorisation de la biodiversité se heurte à une limite, celle de l'absence d'unité commune : dans le cas de la lutte contre le changement climatique, on peut mesurer l'effet radiatif lié à une molécule de CO<sub>2</sub> puis raisonner par des équivalences. Dans le domaine de la biodiversité, une telle unité n'existe pas.

Une autre difficulté que les économistes rencontrent dans le calcul de la valeur de la biodiversité tient au fait que les services et fonctions qu'elle rend échappent à toute évaluation monétaire, faute de faire l'objet de transactions sur un marché. Aussi plusieurs méthodes d'évaluation monétaire tentent-elles de révéler la valeur de la biodiversité par des transactions plus ou moins fictives. Il s'agit d'estimer une valeur en fonction d'un prix révélé soit par le comportement des usagers de l'environnement (méthode des coûts de transport), soit par un consentement à payer (pour la protection d'une espèce) ou à recevoir (pour accepter la destruction d'un habitat) dans le cadre de la méthode d'évaluation

9 - *Les instruments économiques du développement durable*, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, juillet 2007 : [www.eic.minefi.gouv.fr/directions\\_services/dgtpe/outilseco\\_devdurable/rapport070726.pdf](http://www.eic.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/outilseco_devdurable/rapport070726.pdf).

contingente. La méthode des prix hédoniques, quant à elle, analyse un système de prix existant sur un marché (celui de l'immobilier par exemple) et en déduit une valeur implicitement attachée à un autre bien, telle que la qualité de l'environnement. Quelle que soit la méthode utilisée, elle ne prend en compte qu'une partie de la valeur économique d'un actif environnemental.

Sur la base d'études de cas internationales, l'OCDE a élaboré un manuel<sup>10</sup> synthétisant les bonnes règles de mise en œuvre et les limites des évaluations monétaires. Il est reconnu que « des concepts et des méthodes relevant de disciplines autres qu'économiques peuvent favoriser la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité » et que les méthodes indirectes posent d'importants problèmes de transposabilité et de généralisation.

Dans le cas de la biodiversité, la disparité des approches et des résultats ainsi que leur faible transposabilité rendent l'établissement d'une valeur de référence très complexe.

### > **La valeur de la biodiversité par l'évaluation économique des services rendus : des avancées**

En 1997, R. Costanza<sup>11</sup> a livré une première évaluation monétaire des services rendus à l'humanité par les écosystèmes naturels. Pour ce faire, il a pris en compte 17 fonctionnalités produites par les écosystèmes de la planète, de la régulation du climat et de l'atmosphère à la production de nourriture et de matières premières. Ses calculs conduisaient à une valeur annuelle comprise entre 16 000 et 54 000 milliards de dollars, avec une moyenne de 33 000 milliards, soit deux fois le PNB mondial en 1997.

Depuis, l'analyse des services écologiques apportés au développement s'est enrichie. C'est le cas, notamment, avec le *Millennium Ecosystem Assessment*, lancé en 2001, qui distinguait quatre grandes catégories de services rendus par les écosystèmes : les services d'approvisionnement (alimentation, pollinisation, énergie, etc.), les services de support (formation des sols, cycle nutritionnel, etc.),

10 - *Manuel d'évaluation de la biodiversité : guide à l'intention des décideurs*, OCDE, Paris, 2002.

11 - Costanza R. et al., « The Value of the worlds' ecosystem services », *Nature*, vol. 387, 1997.

les services de régulation (des inondations, de l'érosion, contrôle biologique des parasites, etc.) et les services culturels (liés aux valeurs spirituelles et religieuses, esthétiques ou bénéfiques non matériels, etc.). Il met l'accent sur la manière dont les changements au niveau des services écologiques ont affecté le bien-être de l'homme et sur la manière dont ces changements au niveau des écosystèmes pourraient avoir un impact sur les individus dans les décennies à venir. Il complète par les types de réponses qui pourraient être initiées aux niveaux local, national ou mondial pour en améliorer la gestion et contribuer ainsi au bien-être de l'homme et à la réduction de la pauvreté. Le cadre conceptuel du *Millennium Ecosystem Assessment* place le bien-être au centre, tout en reconnaissant que la biodiversité et les écosystèmes aussi possèdent une valeur intrinsèque. Dans son rapport publié en 2005, le *Millennium Ecosystem Assessment* a montré que deux tiers des services rendus par les écosystèmes sont dégradés au niveau mondial<sup>12</sup> avec des conséquences fortes pour les populations les plus pauvres.

Ces approches ont le mérite de préciser certaines conséquences économiques de la dégradation de la biodiversité et d'identifier les bénéficiaires, voire de les mobiliser. Ainsi, la mise en évidence du rôle important que jouent les espaces naturels dans la constitution de ressources en eau potable a conduit des villes (New York par exemple) à acquérir (pour 1 milliard de dollars) et protéger ces écosystèmes sur le plan biologique. La valeur de ces espaces est comparée à celle de l'usine de traitement qu'ils remplacent (6 à 8 milliards). C'est une valeur *a minima* pour une seule fonction avec deux risques : abandonner, si cette fonction peut être obtenue par un autre moyen, ou induire un mode de gestion orienté vers la seule production au détriment d'autres rôles écologiques.

Parfois, des contributions économiques sont relativement simples à évaluer mais extraordinairement complexes à substituer, comme la contribution de la pollinisation par les abeilles au PIB américain, estimée à hauteur de 15 milliards de dollars par an en 2000. La pollinisation par l'homme, comme à La Réunion pour la vanille (faute de l'acclimatation de l'abeille mélipone), serait bien sûr fort coûteuse. Mais ces interactions entre fonctionnements naturels sont aussi multiples : qu'on supprime les haies et la productivité des champs de luzerne s'écroule à cause de la raréfaction des bourdons pollinisateurs. Or la luzerne est une production végétale autotrophe en azote (elle ne nécessite pas d'engrais azoté). Les haies contribuent donc au bilan carbone aussi par leur biodiversité.

12 - Millennium Ecosystem Assessment, *Synthesis Report*, Pre-publication Final Draft Approved by MA Board on March 23, 2005 : [www.millenniumassessment.org/en/index.aspx](http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx).

## La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?

La valeur des services rendus ne fera qu'augmenter, au fur et à mesure qu'on découvrira ces relations de cause à effet et que leur dégradation les rendra plus rares. Ainsi, par le cumul des fonctions reconnues et leur étude exhaustive, on peut aboutir à des chiffres très élevés : basé sur l'analyse de 89 études d'évaluation, le rapport du WWF, publié en 2004, a estimé à 3,4 milliards de dollars la valeur économique de 630 000 km<sup>2</sup> de zones humides. Extrapolé aux 12,8 millions de km<sup>2</sup> de zones humides recensées à l'échelle de la planète par la Convention de Ramsar, on arrive à un total de 70 milliards de dollars. Le rapport a également mis en évidence que les fonctions récréatives (dont la pêche) et d'agrément, de régulation et de filtration des eaux ont la plus grande valeur.

L'artificialisation de moyens de production peut en revanche abaisser la valeur reconnue : ainsi, la synthèse de l'aspirine dépouille le saule de son intérêt. La trop grande complexité de la synthèse du taxol (40 étapes chimiques) maintient pour l'instant la valeur de l'if de l'Ouest qui produit cet antitumoral dans son écorce (des campagnes de protection ont abouti en 1992 à une loi imposant un mode d'exploitation préservant l'espèce).

Dans leur rapport déposé en décembre 2007 devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>13</sup>, deux sénateurs formulent des propositions afin de mieux insérer les services fournis par les écosystèmes dans le calcul économique. Il s'agit, d'une part, de rémunérer les économies externes produites par les écosystèmes et de sanctionner leurs destructions via l'instauration progressive d'une taxe pollueur-payeur et, d'autre part, de créer un marché de la compensation des atteintes aux milieux naturels<sup>14</sup>.

---

13 - *Les apports de la science et de la technologie au développement durable*, tome II : La biodiversité : l'autre choc ? l'autre chance ?, Rapport n° 131 (2007-2008) de Pierre Laffitte et Claude Saunier, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 12 décembre 2007 : [www.senat.fr/rap/r07-131/r07-131.html](http://www.senat.fr/rap/r07-131/r07-131.html).

14 - Ce type de marché existe aux États-Unis. C'est le cas notamment dans le cadre de la restauration des zones humides où des chambres de compensation gèrent chaque année un marché estimé à 1 million de dollars.

## > Le droit, source modeste d'inspiration pour l'établissement de la valeur de la biodiversité ?

La directive 2004/35/CE du 21 avril 2004, actuellement en cours de transcription, consacre sur le plan européen l'impératif de préservation du fonctionnement des milieux naturels et la nécessité de leur réparation la plus complète en cas de dégradation non autorisée. Elle crée un régime de responsabilité dite environnementale<sup>15</sup>.

Issue d'un long processus<sup>16</sup>, cette directive vise les fonctionnements écologiques préalablement existants et perturbés par l'incident. L'annexe II définit les actions recherchées : la restauration de l'état initial du milieu, la restauration compensatoire, corrigeant les pertes de fonctionnement écologique entre le moment du dommage et la fin de sa restauration, et une éventuelle restauration complémentaire si des effets irréversibles sur le milieu atteint empêchent son retour à l'état initial. L'approche ici retenue privilégie les méthodes de compensation « service pour service » ou « ressource pour ressource », courantes aux États-Unis depuis les années 1980. Celles-ci reposent sur l'utilisation d'indicateurs physiques ou biologiques (appelés *proxys*) permettant de mesurer l'écart entre l'état initial et l'état dégradé sur les gains de services écologiques. Ils sont déterminants car ils permettent de dimensionner les projets de restauration et fondent ainsi les limites de la réparation. Ce processus, même s'il ne détermine pas la « valeur de la biodiversité », fondera donc une intégration de la valeur de la biodiversité dans les risques liés aux activités économiques sur le coût de l'ingénierie écologique de restauration. Mais il n'offre guère de concepts nouveaux pour les décisions publiques en matière de préservation de la biodiversité<sup>17</sup>.

15 - Les réparations des dommages matériels, des atteintes aux biens et personnes et des dommages économiques, y compris induits par des fonctionnements environnementaux, sont déjà couvertes par la responsabilité classique. Il en va ainsi par exemple de dommages à la pêche, au tourisme ou à la production d'eau potable, activités économiques qui peuvent être gravement affectées par une pollution.

16 - Livre Vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement en 1993, livre Blanc sur la responsabilité environnementale en 2000.

17 - *La lettre de la D4E*, hors série n° 8 du MEDAD, novembre 2007, expose les principes de la directive sur la responsabilité environnementale et fournit deux exemples qui montrent que cette ingénierie écologique resterait le plus souvent faible devant la réparation des préjudices en cas de dommage aux biens et aux personnes.

## La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?

Les outils économiques pour prendre en compte la biodiversité aujourd'hui sont-ils satisfaisants ? Au regard de sa complexité et de notre compréhension partielle du vivant, il apparaît que, par divers moyens, la multiplicité des fonctions économiques connues de la biodiversité va augmenter au fur et à mesure de la connaissance des fonctionnements, des jurisprudences et des travaux internationaux. L'approche économique, aussi imparfaite soit-elle, nous semble bénéficier pleinement à ce processus. Elle sera enrichie des travaux confiés au Centre d'analyse stratégique par le secrétaire d'État en charge de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques à qui le Premier ministre a demandé, par lettre de mission du 16 janvier 2008, conformément aux objectifs du Grenelle de l'environnement, de mieux évaluer la biodiversité afin de déterminer des valeurs de référence mobilisables par le gouvernement dans la mise en œuvre de ses décisions<sup>18</sup>.

**Jean-Luc Pujol**

*Département Recherche, Technologies, Développement durable*

---

18 - *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, rapport du groupe de travail présidé par Bernard Chevassus-au-Louis, Centre d'analyse stratégique, à paraître à la Documentation française ; [www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=980](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=980).

## Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

*« Nous montrerons clairement au monde entier que l'Amérique est prête à prendre la tête du combat en faveur de l'environnement », a déclaré Barack Obama dans la foulée de son élection à la présidence des États-Unis. L'objectif d'une réduction en 2050 des émissions de CO<sub>2</sub> de 80 % en dessous du niveau de 1990, affirmé lors de la campagne électorale, implique que le marché soit orienté par un signal-prix intégrant le véritable coût des émissions de gaz à effet de serre (GES) afin d'asseoir une politique à la fois efficace et crédible, c'est-à-dire susceptible d'entraîner les pays en développement dans l'effort global. Un marché de permis d'émission, plutôt qu'une taxe carbone, devrait ainsi voir le jour. Cependant, les avocats de la taxe, plus nombreux dans les milieux académiques que chez les décideurs politiques, affûtent leurs arguments. Ils précisent notamment les dispositions à retenir si l'on souhaite atteindre un objectif environnemental et contenir les inégalités sociales. Des raisonnements similaires pourraient servir de base à un accord international qui inciterait fortement les pays émergents à réduire leurs émissions tout en restant équitable à leur égard.*

La lutte contre le changement climatique étant un des engagements de la campagne présidentielle de Barack Obama, la nouvelle administration américaine va devoir rapidement établir les axes de sa politique dans le domaine. Les récentes nominations de Carol Browner, ancienne directrice de l'Environmental Protection Agency sous la présidence de Bill Clinton, comme conseillère du Président pour l'énergie et le changement climatique, et de Steven Chu, prix Nobel de physique en 1997 et ardent défenseur des Énergies de substitution aux combustibles fossiles, au poste de secrétaire à l'Énergie, confirmeront la rupture avec la politique menée par l'administration Bush. La définition d'une nouvelle position devrait cependant donner lieu à d'intenses débats en vue des négociations de Copenhague (fin novembre 2009).

## Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

Des mesures corrigeant certaines imperfections de marché semblent rassembler un large consensus. Afin de tenir compte de la myopie des agents économiques ou de leur incapacité à récupérer leur investissement, il est nécessaire de développer l'efficacité énergétique des véhicules et des bâtiments, éventuellement par l'imposition de normes. On avance également un soutien à la recherche dans le domaine des technologies sobres en carbone et des énergies alternatives ainsi qu'à l'amélioration du réseau de transport de l'électricité. Ces mesures réclament toutefois un financement conséquent en ces temps de crise, d'autant plus que l'impact macroéconomique risque d'en être trop tardif. Elles ne seront cependant pas suffisantes et doivent être complétées par une politique d'incitations à l'égard de l'ensemble des agents économiques à travers un signal-prix.

C'est dans ce contexte de changement que de nombreux scientifiques et économistes tentent d'identifier les priorités et de proposer des mesures efficaces à la lumière des observations récentes et de l'expérience accumulée depuis que des politiques de réduction des émissions sont mises en œuvre. Un nombre croissant d'économistes, venant notamment du monde académique (W. Nordhaus, P. Samuelson, J. Stiglitz, P. Krugman, P. Volcker, L. Summers, G. Mankiw, S. Stoff), ont défendu le recours à une taxe carbone comme un instrument à la fois efficace et équitable. Si un marché de permis d'émission reste le point de départ de la réflexion de l'administration américaine, l'alternative mérite une présentation.

### > Le choix des instruments

#### ***Les principes***

Le prix payé par les agents ne correspond pas aux coûts supportés par l'ensemble de la société. La pollution au carbone est donc une externalité qu'il faudrait correctement répercuter sur les consommateurs. L'analyse coût/avantages, un classique de l'économie de l'environnement, recommande d'égaliser le coût à payer par le producteur pour réduire ses émissions d'une unité, soit le coût marginal, avec l'utilité environnementale supplémentaire (en terme monétaire) que l'on retire d'une unité émise en moins, soit l'avantage marginal.

Les deux solutions<sup>1</sup> couramment envisagées pour faire émerger un signal-prix sont, soit un marché de permis d'émission (*cap and trade*) qui permet d'internaliser les externalités en distribuant des droits de propriété jusqu'ici absents du marché, soit une taxe<sup>2</sup> sur les volumes (une accise) de carbone émis, éventuellement redistribuée (*tax and dividend*), qui permet d'intégrer au prix les dommages engendrés. On a donc recours à un instrument quantité dans le premier cas et à un instrument prix dans le second. Ces instruments fournissent les incitations optimales, en attribuant un prix au carbone émis, pour réduire à la fois les coûts liés aux dommages environnementaux et ceux associés à la réduction des émissions dans le secteur productif. En information parfaite et en l'absence de coûts de transaction, les instruments quantité et prix sont équivalents. Mais ces conditions ne sont pas satisfaites en matière de changement climatique : les coûts de « décarbonation » ne sont pas parfaitement observables par le décideur public (incertitudes sur le prix des technologies sobres en carbone par exemple) et les dommages environnementaux ne sont connus qu'approximativement. Certains éléments permettent alors de plaider en faveur d'un instrument plutôt qu'un autre.

Si les coûts et les bénéfices de la réduction des émissions renferment une composante aléatoire du point de vue du décideur public, le choix entre les instruments dépend de l'importance relative des sensibilités (nommées élasticités en économie) des coûts et des dommages marginaux, à la quantité de CO<sub>2</sub> émise. Les agents étant averses au risque, ils préfèrent, à résultat espéré égal, les résultats les moins incertains. Si les dommages climatiques marginaux associés à une élévation du niveau d'émissions sont dominants, par exemple au voisinage d'un seuil critique au-delà duquel une catastrophe climatique pourrait advenir (fonte brutale des calottes glaciaires), il est optimal de recourir à l'instrument quantité (*cap*) afin de ne pas risquer de provoquer d'énormes dégâts environnementaux, sachant que l'impact lié à l'incertitude en termes de coûts sera mineur car ceux-ci sont peu sensibles à la quantité d'émissions évitées. Considérons maintenant le cas opposé d'un secteur productif très sensible au coût de réduction des émissions (forte élasticité des coûts). Il sera

1 - Les autres solutions avancées pour la gestion d'externalités négatives sont la fusion pollueurs-pollués, un accord entre pollueurs et pollués et l'imposition de normes qui sont à écarter dans le cas du changement climatique (sauf en partie pour certaines normes d'économie d'énergie). En effet, il est difficile pour le décideur public de connaître exactement les coûts induits dans chacun des secteurs à réglementer et donc de fixer les normes à imposer.

2 - Ces taxes dites « pigouviennes » permettent de corriger l'imperfection de marché et d'« internaliser » les externalités négatives que celui-ci ne prend pas en compte. Elles sont nommées ainsi en l'honneur d'Arthur Pigou, qui fut le premier à les préconiser afin d'égaliser les rendements privés et les rendements sociaux.

pénalisé par toute incertitude planant sur celui-ci. Il est alors optimal de recourir à l'instrument prix, *i.e.* la taxe. Une taxe permet d'ancrer le coût de l'émission marginale moyenne. En revanche, si l'on recourt à l'instrument quantité et que le volume des émissions n'est pas bien calibré, il subsiste une forte incertitude sur les coûts. En général, quand aucun des deux cas limites ne semble s'imposer (*i.e.* quand l'élasticité des coûts et celle des dommages sont comparables), c'est un instrument hybride qui s'avère optimal<sup>3</sup>. Il s'agit d'un instrument quantité muni d'une soupape de sécurité (*safety valve*) : il fixe à la fois un prix plafond du carbone (*price cap*), qui sert d'assurance contre une mauvaise évaluation des coûts de réduction des émissions, et un prix plancher garantissant qu'une quantité minimale d'émissions sera évitée. Le prix plafond est mis en œuvre par la fourniture de permis d'émission supplémentaires si le prix du marché venait à dépasser un certain niveau ; le prix plancher étant le prix minimal à payer pour obtenir un permis. Si l'écart entre les deux prix limites, qui dépend du rapport des élasticités, est nul, on retombe sur un instrument prix pur et, s'il est infini, sur un instrument quantité pur.

### **Les particularités du changement climatique et leur incidence sur le choix de l'instrument**

Le choix de l'instrument (prix ou quantité) ou la détermination des seuils dans le cas d'un instrument hybride dépendent donc fortement des élasticités des coûts et des dommages marginaux. Sachant qu'il faut additionner tous les coûts et dommages futurs, le résultat final dépendra également fortement du taux d'actualisation retenu. Plus le taux est faible, plus les coûts et dommages futurs seront prégnants. Le taux d'actualisation à retenir est l'objet de débats certes importants mais qui dépassent le sujet de cette note<sup>4</sup>. Nous proposons dans la suite quelques arguments permettant d'évaluer le poids des élasticités.

Dans le court terme, il est raisonnable de penser que la courbe des coûts marginaux est raide (faible élasticité), sauf à considérer qu'une fois un signal-prix établi, le progrès technologique permettrait de les réduire rapidement et de façon drastique (produire de l'électricité avec du charbon propre à bas coût ou trouver un substitut bon marché au pétrole pour les transports). En outre, le changement

3 - On consultera avec intérêt les articles de Cédric Philibert, « Certainty versus Ambition », *International Energy Agency Working Paper Series*, octobre 2006, et « Price Caps and Price Floor in Climate Policy, a Quantitative Assessment », *International Energy Agency Information Paper*, décembre 2008.

4 - Voir la controverse entre N. Stern et W. Nordhaus et son analyse par M. Weitzman in *Journal of Economic Literature*, 2008.

climatique est sensible au stock de GES présent dans l'atmosphère et non aux flux émis aujourd'hui. L'impact de ces derniers en est considérablement diminué (environ 3 000 GtCO<sub>2</sub> sont stockées dans l'atmosphère pour des émissions annuelles de 30 GtCO<sub>2</sub> dont une moitié est quasiment instantanément absorbée par l'océan et les écosystèmes terrestres). Comme les dommages les plus sérieux sont susceptibles de se manifester dans le futur, il est nécessaire de les actualiser. Le taux d'actualisation retenu influence certes leur valeur mais réduit tout compte fait leurs impacts relativement à des investissements effectués dans le présent. Ces considérations plaident donc pour une courbe de dommages marginaux plus plate que celle des coûts marginaux.

Dès lors que l'objectif ultime est de stabiliser les émissions à un horizon donné, un instrument quantité possède l'avantage de la modularité temporelle si les permis d'émission sont utilisables à la discrétion de leur détenteur sur une période assez longue. Cependant, deux objections peuvent être avancées. Il est difficile d'imaginer un engagement crédible des pouvoirs publics à limiter le volume total des émissions sur longue période, sachant que chaque gouvernement pourra toujours remettre à plus tard, *i.e.* sur les gouvernements suivants, l'effort de réduction des émissions, sauf à constitutionnaliser l'objectif. Enfin, fixer un objectif sur la quantité de gaz à effet de serre pour permettre le lissage temporel des coûts présuppose que les élasticités des coûts et dommages marginaux soient connues sur le long terme, ce qui est loin d'être le cas. Il faut donc pouvoir constamment réviser ses anticipations, la longue période se réduisant alors à une succession de courtes périodes. Le choix de l'instrument et/ou de l'amplitude entre les prix plafond et plancher dans le cas d'un système hybride reste alors déterminé par l'état de l'art, quitte à inverser la stratégie si l'évolution anticipée du rapport des élasticités s'inverse. Enfin, un instrument prix, en réduisant l'incertitude sur les coûts, présente l'intérêt de limiter l'incertitude sur les rendements de tout investissement destiné à réduire les émissions, ce qui le rend plus attractif.

Plusieurs événements dévastateurs (désintégration des calottes glaciaires, déstabilisation irréversible des écosystèmes, arrêt de la circulation thermohaline, forte augmentation des probabilités des événements extrêmes, etc.) peuvent survenir si l'élévation de température dépasse certains seuils. Les conséquences seront d'autant plus graves que nombre de ces phénomènes sont irréversibles. En outre, les températures critiques restent largement incertaines. En cas de grande incertitude à court terme, il est naturel d'imposer de fortes restrictions sur les émissions mais l'on perd alors l'avantage de modulation de l'instrument quantité, tout en gagnant en certitude sur les émissions permises. Celles-ci sont cependant réduites à la portion congrue du fait de la proximité d'un seuil critique.

## Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

En supposant que la sensibilité des dommages aux émissions supplémentaires de GES s'accroît rapidement (présence d'un seuil), Newell et Pizer<sup>5</sup> montrent en effet qu'un instrument quantité ne se justifie que si les conditions impliquent de réduire de 40 % les émissions en quelques années (ce chiffre est obtenu avec des hypothèses dites conservatrices).

### **Des considérations d'économie politique à prendre en compte**

Les arguments développés ci-dessus sont essentiellement ceux avancés par nombre d'économistes mais aussi par des personnalités comme Alan Greenspan, Al Gore et même le PDG d'Exxon-Mobil, Rex Tillerson, rassemblés par Greg Mankiw, président du Council of Economic Advisers de George Bush (2003-2005) dans un *Pigou Club*<sup>6</sup> virtuel. Ils ajoutent, entre autres, qu'un système de marché de permis d'émission est bien plus complexe qu'une taxe tout en laissant beaucoup d'incertitudes sur les prix futurs, les coûts de transaction, le rôle des groupes de pression pour bénéficier de droits à polluer sur la base des émissions passées (*grandfathering*), la corruption potentielle des instances de contrôle. Une étude<sup>7</sup> du Congressional Budget Office, une agence fédérale rattachée à la branche législative du gouvernement des États-Unis, a conforté la supériorité d'une taxe éventuellement modulée au cours du temps sur une « cap » rigide. Enfin, les défenseurs américains d'une taxe avancent que celle-ci permettra d'augmenter l'élasticité-prix des ménages américains à la consommation de pétrole. En effet, en renforçant la fiscalité sur les produits pétroliers, elle augmente la sensibilité de la demande américaine au prix, ce qui limite le pouvoir du monopole pétrolier. La rente des pays producteurs de pétrole, mais également des multinationales pétrolières qui en bénéficient, serait alors récupérée sous forme d'impôts et pourrait être redistribuée aux consommateurs, abaissant ainsi le poids global de la taxe sur les ménages. En revanche, une subvention aux énergies renouvelables réduirait certes la rente payée aux producteurs de pétrole en tirant les prix du pétrole vers le bas, mais alors elle ne découragerait pas assez leur consommation, contrairement à une taxe carbone.

Cependant, d'autres économistes de l'environnement, comme John Whitehead ou Tim Haab, soulignent qu'il sera difficile pour les gouvernements (ou le Congrès américain) de s'engager de façon crédible à moduler le niveau de la

5 - Newell R. G. et Pizer A., « Regulating Stock Externalities under Uncertainty », *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, vol. 45 (2, Supp.), 2003, p. 416-432.

6 - Pour une liste des membres, voir <http://gregmankiw.blogspot.com/2006/10/pigou-club-manifesto.html> et [http://en.wikipedia.org/wiki/Pigou\\_Club](http://en.wikipedia.org/wiki/Pigou_Club).

7 - *Policy Options for Reducing CO<sub>2</sub> Emissions*, Congressional Budget Office, février 2008.

taxe et à en reverser le produit. Celui-ci pourrait alors être affecté à toutes sortes d'investissements que l'on présenterait comme indispensables mais à l'efficacité finale douteuse. Argument ultime des défenseurs du système « *cap and trade* » : lorsqu'une taxe est ouvertement soutenue par des pétroliers comme Rex Tillerson et par des opposants historiques à toute réglementation environnementale comme Arthur Laffer ou James Inhofe, c'est un bon indicateur que toute taxe carbone risque d'être fortement dénaturée lors du processus politique.

Si elle était votée, une taxe carbone serait forcément trop faible pour répondre à l'urgence climatique et à la proximité de seuils irréversibles. Les défenseurs du système des permis d'émission soulignent que l'essentiel est d'établir un signal-prix. Selon Robert Stavins<sup>8</sup>, le moyen politiquement le plus efficace reste le recours au marché de permis, ceux-ci étant éventuellement en partie alloués gratuitement dans un premier temps, la part mise aux enchères devenant majoritaire dans un second temps.

### ***L'impact distributif***

Quel que soit l'instrument envisagé, ses promoteurs l'accompagnent généralement d'un mode de répartition du produit de la taxe destiné à atténuer son caractère « socialement régressif ». Les deux instruments, quantité et prix, ont en effet des impacts distributifs : comment attribuer les permis d'émission, que faire du produit de la taxe ? Les deux systèmes sont équivalents en l'absence d'aléas sur la valeur des coûts et bénéfices marginaux (dans un cadre statique sans coûts de transaction et d'adaptation) si les permis d'émission sont attribués aux enchères et le montant de celles-ci reversé aux contribuables, et que le produit de la taxe est aussi redistribué forfaitairement (une somme égale, valant le produit de l'impôt divisé par la population, est remise à chaque contribuable). Les deux systèmes permettent également de fournir les incitations dynamiques nécessaires à la recherche de moyens de diminuer les coûts de réduction des émissions (investissements dans les énergies alternatives, économies d'énergie, etc.) pour atteindre le niveau optimal. Cependant, toutes ces solutions induisent des transferts, quel que soit d'ailleurs l'emploi des sommes collectées, qui sont liés à l'incidence finale d'un renchérissement du coût des émissions sur les consommateurs et les entreprises, donc les salariés, des secteurs concernés. Ces transferts peuvent alors contrecarrer un certain objectif social de répartition des revenus.

8 - Voir la tribune de Robert N. Stavins, professeur à la Harvard Kennedy School où il coordonne le Harvard Project on International Climate Agreements, publiée par le *Boston Globe* dans son édition du 12 novembre 2008 : [www.boston.com/bostonglobe/editorial\\_opinion/oped/articles/2008/11/12/inspiration\\_for\\_climate\\_change/](http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2008/11/12/inspiration_for_climate_change/).

## Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

Deux points méritent ici d'être précisés. D'abord, toute action, et même l'absence d'action, induit une répartition du bien-être. Ainsi, si l'on fait payer à certains agents les coûts nécessaires à la réduction des émissions, on réalise bien des transferts de ces derniers vers les agents subissant les dommages environnementaux. Par ailleurs, une politique de redistribution liée à une volonté de réduction des inégalités entre individus est, schématiquement, le résultat d'un arbitrage entre un transfert tendant à l'égalisation des revenus et un motif d'efficacité (fournir les incitations adéquates aux plus productifs). L'optimum est alors obtenu pour un certain barème d'imposition, d'autant plus redistributif que l'aversion sociale pour l'inégalité est prononcée, quitte à décourager l'effort des agents économiques les plus productifs. Si l'on ajoute un objectif environnemental, deux optimums, redistributif et environnemental, doivent être alors atteints, ce qui nécessite l'utilisation de deux instruments : un dispositif désincitatif (taxe, permis ou système hybride) pour contrecarrer les externalités négatives des émissions de GES et un impôt redistributif progressif pour réduire les inégalités induites par le premier.

Le recours à la taxe sur les émissions de GES défendue par les membres du *Pigou Club* s'accompagne généralement de préconisation distributive. En effet, la part des dépenses sources d'émissions de GES (essentiellement l'énergie) est plus importante dans les ménages modestes. Une taxe carbone induirait donc un appauvrissement relatif plus élevé de ces derniers. Les défenseurs de la taxe carbone sont généralement favorables à une option *tax and dividend* où la totalité de l'impôt est redistribuée forfaitairement aux contribuables, ou sert à alléger l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les entreprises ou les charges sociales, afin de contrer le caractère régressif qui nourrit l'impopularité de la taxe. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre étant un problème mondial, les préoccupations liées à l'environnement et celles liées à l'équité y sont également associées.

### > Les négociations internationales

#### ***Quelques insuffisances notables du protocole de Kyoto***

Le système de permis négociables adopté à Kyoto en 1997, bien que largement inspiré du programme américain de lutte contre les pluies acides par l'instauration d'un marché d'émissions de dioxyde de soufre au début des années 1990, soulève de nombreuses critiques sur son efficacité. En effet, l'attribution de quotas d'émissions aux pays dits de l'annexe I du protocole (les pays industrialisés) se

révèle une distribution gratuite de droits à émettre qui s'écarte de la solution optimale consistant en une mise aux enchères des permis pour exprimer les coûts des activités économiques émettrices. Par ailleurs, le mode d'attribution des permis, basé sur les émissions de 1990, ainsi que les conditions de son entrée en vigueur (il faut que des pays représentant au moins 55 % des émissions l'aient ratifié) ont donné un énorme pouvoir de négociation à la Russie qui a obtenu de ne supporter aucun effort de réduction de ses émissions. Enfin, le marché européen des permis d'émission (EU ETS) n'a concerné jusqu'ici qu'un nombre limité de secteurs (représentant cependant 50 % des émissions de CO<sub>2</sub>) et les permis d'émission ont été alloués gratuitement.

Les pays émergents, non membres de l'annexe I du protocole de Kyoto, comme l'Inde et la Chine, alliant forte croissance des émissions et faible degré de sophistication de l'appareil énergétique, sont donc le lieu privilégié des réductions d'émissions à peu de frais, mais ne se voient assigner aucun objectif contraignant au nom du principe de responsabilité différenciée. Le protocole de Kyoto prévoit certes de les inciter à réduire leurs émissions à travers le mécanisme de développement propre (MDP). Celui-ci permet aux émetteurs des pays riches d'acheter des certificats de réduction d'émissions, reflétant des émissions « évitées » par rapport à un scénario tendanciel, par l'adoption d'une technologie ou par un projet particulier dans les pays non soumis aux quotas d'émissions. Ce mécanisme s'est révélé défaillant : des émissions facilement évitables sont payées trop chères en raison d'effets d'aubaine et d'un contrôle inefficace. Ainsi, des projets d'élimination du gaz HFC-23, un sous-produit issu de la synthèse des gaz réfrigérants HFC-22, ont permis à l'industrie chinoise de récolter 4,7 milliards de dollars (dont une partie est récupérée par l'État chinois qui taxe les projets MDP) pour un coût estimé à 100 millions d'euros<sup>9</sup>. Enfin, quand bien même un marché des permis d'émission mondial fonctionnerait parfaitement, il impliquerait des transferts des États-Unis vers la Chine si importants (de l'ordre de 2 000 dollars par foyer américain) qu'il est politiquement inenvisageable.

### ***Une proposition originale de Steven Stoff***

L'importance d'un instrument prix mondial est soulignée par Steven Stoff dans son récent ouvrage *Carbonomics*<sup>10</sup> qui propose une architecture originale soucieuse d'équité et d'efficacité. Imaginons qu'un pays lève une somme

9 - Wara M. et Victor D., « A Realistic Policy on International Carbon Offsets », *PESD Working paper* 74, avril 2008.

10 - Stoff S. et Kirshner D., *Carbonomics: How to Fix the Climate and Charge it to OPEC*, Diamond Press, décembre 2008, 297 p.

## Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

donnée par un système de taxes ou de permis d'émission pesant sur le carbone. Divisons-la par les quantités émises (calculées à partir des consommations d'énergies fossiles qui sont aisément estimables) et nous obtenons le « prix pays ». Si le prix d'un pays, disons 10 dollars, est inférieur au niveau de prix du carbone mondial, un prix de référence préalablement négocié, disons à 30 dollars, le pays en question doit payer une pénalité dont le montant est proportionnel à l'écart entre le prix mondial et le prix pays (20 dollars, que multiplie un coefficient). Des primes peuvent également être versées aux pays qui dépassent l'objectif. Ce mécanisme a le mérite d'être incitatif. Le coefficient de proportionnalité permet quant à lui de contrôler le prix moyen réalisé qui doit tendre vers le prix du carbone mondial. En effet, il peut être ajusté pour tendre vers le prix du carbone mondial : en augmentant ce coefficient, on augmente la récompense des bons élèves et la punition des mauvais, ce qui tire l'ensemble de la classe vers le haut. La valeur du coefficient permet également de tenir compte des coûts d'ajustement : plus il sera élevé, plus les pays seront incités à s'adapter rapidement, et inversement. En outre, afin de sanctionner les pays qui choisiraient de ne pas participer au mécanisme global, S. Stoff, suivant la préconisation de J. Stiglitz, recommande de recourir à des sanctions commerciales. Ainsi, dans le litige opposant les États-Unis d'un côté et la Malaisie, l'Inde et la Thaïlande de l'autre, sur des techniques de pêche à la crevette susceptibles de nuire aux tortues de mer<sup>11</sup>, l'OMC a pris en compte les motifs environnementaux invoqués par les États-Unis. Cette éventualité reste cependant diplomatiquement complexe et la conjoncture actuelle du commerce international ne facilite pas un consensus en ce domaine.

Si ce système semble efficace pour remplir la contrainte environnementale, il nécessite cependant la participation des pays en développement. Il faut donc tenir compte de l'objection d'équité qu'ils soulèvent. À côté du prix du carbone, S. Stoff propose de calculer, pour chaque pays, un prix équitable (*fairness price*) basé sur les émissions rapportées à la population. Après avoir calculé le prix de la tonne de carbone que doit payer chaque individu en moyenne, on évalue l'écart que paient les habitants de chaque pays. Les émissions par individu étant faibles dans les pays émergents et les pays en développement (en fait, un Chinois atteint déjà le niveau d'émission moyen mais ce n'est pas le cas d'un Indien ni d'un Africain), leur prix équitable est plus faible que celui des pays développés. Ils se verraient alors verser une somme proportionnelle à l'écart au

---

11 - « Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ? », C. Mareuge, *La Note de veille*, n° 104, Centre d'analyse stratégique, juin 2008. On peut également citer les dispositions du protocole de Montréal adopté en 1987 afin de réduire les émissions de substances dégradant la couche d'ozone stratosphérique.

prix moyen (voir tableau n° 1), somme qui serait payée par les gros émetteurs. Le coefficient de proportionnalité pondérant les écarts constituerait alors une mesure du degré d'équité assumé par la communauté internationale.

**Tableau n° 1 : Un exemple purement illustratif de calcul des paiements redistributifs selon le mécanisme des prix équitables**

|                   | Émissions<br><i>per capita</i> | Prix<br>équitable | Écart<br>à l'équité | Transfert<br>redistributif |
|-------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------|----------------------------|
| <b>Inde</b>       | 1 tonne                        | 2 \$              | -8 \$               | reçoit 4 \$                |
| <b>Pays moyen</b> | 5 tonnes                       | 10 \$             | 0 \$                | 0 \$                       |
| <b>États-Unis</b> | 20 tonnes                      | 40 \$             | 30 \$               | paie 15 \$                 |

Source : exemple tiré de Carbonomics (*op. cit.*), pour un facteur correcteur de l'écart des prix égal à ½

Bien que les partisans d'un instrument prix mis en œuvre par une taxe redistribuée aux contribuables fassent de plus en plus entendre leurs arguments, il n'en reste pas moins que l'histoire de la réglementation environnementale aux États-Unis, les initiatives au niveau des États américains (Californie, RGGI<sup>12</sup>), les équilibres politiques domestiques, sans oublier l'état du débat au sein de l'Union européenne, semblent avoir scellé l'adhésion américaine à un système de marché de permis entériné notamment par Barack Obama lors de son premier discours au Congrès<sup>13</sup>. Le président américain compterait également sur les revenus tirés de la vente aux enchères de permis d'émission dès 2012<sup>14</sup>, l'objectif de comblement d'une partie du déficit pouvant servir à vaincre certaines réticences au Congrès. L'instrument prix ne serait donc pas encore à l'ordre du jour. Cependant, le sénateur démocrate Jeff Bingaman est favorable à un prix plafond pour limiter les coûts encourus par l'industrie, tandis qu'en Europe, Ed Miliband<sup>15</sup>, secrétaire d'État britannique à l'Énergie et au Changement climatique, s'alarmant de la chute du prix du carbone consécutive au ralentissement économique, plaide pour un prix plancher afin de sécuriser les investissements dans les énergies renouvelables.

**Mahdi Ben Jelloul**

*Département Affaires économiques et financières*

12 - Regional Greenhouse Gas Initiative regroupant dix États du Nord-Est et de la côte atlantique.

13 - [www.eenews.net/public/25/9849/features/documents/2009/02/25/document\\_daily\\_02.pdf](http://www.eenews.net/public/25/9849/features/documents/2009/02/25/document_daily_02.pdf).

14 - *Washington Post*, 26 février 2009, [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/25/AR2009022503360.html?sid%3DST2009022600579&sub=new](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/25/AR2009022503360.html?sid%3DST2009022600579&sub=new).

15 - <http://greeninc.blogs.nytimes.com/2009/02/27/pressure-grows-on-eu-to-intervene-in-carbon-market/>.

## Au-delà du PIB, le bonheur ?

*L'adage populaire selon lequel « l'argent ne fait pas le bonheur » s'est trouvé confirmé depuis une trentaine d'années par les enquêtes montrant une dissociation relative entre progressions du niveau de vie et de la satisfaction des individus. Il s'en est suivi un foisonnement d'indicateurs alternatifs au produit intérieur brut, censés être plus aptes à mesurer le « vrai » progrès et à guider les politiques publiques. Toutefois, amender ou compléter le PIB, dont la cohérence reste avérée, n'est pas si aisé. Cette note montre les difficultés rencontrées, les choix explicites ou sous-jacents à cette entreprise, que même les approches objectives, y compris la neuroéconomie, ne peuvent éviter.*

La critique du PIB et les insuffisances du revenu réel comme approximations du bien-être ne sont pas récentes. Le succès rencontré par l'indice de développement humain (IDH) du PNUD, inspiré des travaux d'Amartya Sen, comme le foisonnement actuel des indicateurs de bien-être composites témoignent d'attentes fortes en matière de révision des conventions de mesure de la richesse. On assiste aujourd'hui à la reconnaissance et à la reprise de ces tentatives aux niveaux institutionnel et gouvernemental. L'initiative internationale *Mesurer et favoriser le progrès des sociétés*, dont le chef de file est l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est à ce titre significative. Partant d'« un consensus sur la nécessité de mesurer dans chaque pays le progrès des sociétés en allant au-delà des indicateurs économiques habituels tels que le PIB par habitant », l'OCDE préconise un partage des bonnes pratiques et la recherche d'accords, au niveau national, à terme au niveau mondial, sur un ensemble d'informations permettant d'évaluer les résultats des politiques<sup>1</sup>. Dans le contexte actuel, le projet global de l'OCDE se veut un appui aux différentes initiatives en cours ou à venir, aux échelons local, régional, national et international, à l'image des travaux communautaires

---

1 - Voir le texte de la Déclaration d'Istanbul du 30 juin 2007, signée durant le dernier forum mondial de l'OCDE par les représentants de l'instance organisatrice, de la Commission européenne, de l'Organisation de la Conférence islamique, des Nations unies, du Programme des Nations unies pour le développement et de la Banque mondiale : [www.oecd.org/dataoecd/23/14/39558112.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/14/39558112.pdf).

sur la mesure du progrès, de la richesse « réelle » et du bien-être<sup>2</sup> ou encore l'installation en France d'une commission sur « *les limites du produit national brut comme critère de mesure de la performance économique et du bien-être* »<sup>3</sup>.

La démarche intellectuelle dominante semble aujourd'hui essentiellement empirique car motivée par un possible *hiatus* entre croissance et progression du bien-être<sup>4</sup> et par un essoufflement des politiques économiques centrées sur la croissance comme objectif fédérateur. La mesure de l'efficacité de l'action publique à partir du PIB par habitant, loin d'être objective, refléterait un choix sous-jacent – « productiviste », « techniciste », « occidentaliste », voire « sexiste » selon les points de vue critiques adoptés – privilégiant « l'avoir » sur « l'être »<sup>5</sup>. Toutefois, l'examen détaillé des indicateurs et mesures alternatives au PIB montre l'impossibilité de contourner la question normative dès lors que sont en jeu la définition de préférences collectives et le contenu que nos sociétés veulent donner aux notions de progrès ou de bien-être. Cette difficulté spécifique paraît, dans la période présente, susceptible de bénéficier à l'économie du bonheur, et à son fer de lance la neuroéconomie, qui, parce qu'elle est fondée sur la mesure directe des sentiments propres à chacun, serait indépendante de l'institution de conventions en la matière.

## > Croissance n'est pas progrès : les malheurs du PIB

La Comptabilité nationale offre un cadre cohérent d'évaluation de la richesse par les flux monétaires. La force du PIB tient à cette unité de compte, la monnaie, et à cette convention : *ce qui compte est ce qui est comptable*, autrement dit la richesse est monétaire. Le PIB est par définition une mesure très indirecte et très partielle du bien-être que les agents retirent de la satisfaction de leurs besoins sachant que

2 - Voir la Conférence internationale *Beyond GDP - Measuring progress, true wealth and the well-being of Nations*, 19 et 20 novembre 2007, à Bruxelles, et le projet d'un indicateur européen de développement soutenable à l'horizon 2009.

3 - La commission prévoit 22 membres et sera présidée par Joseph Stiglitz, Nobel d'économie en 2001, avec Amartya Sen (lauréat en 1998) comme conseiller et Jean-Paul Fitoussi, le président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), comme coordinateur.

4 - Après avoir évolué parallèlement pendant des décennies, les indicateurs de croissance et de « santé sociale », de « progrès véritable » ou de « satisfaction » divergeraient depuis les années 1980 au moins.

5 - Voir notamment Méda D., *Qu'est-ce que la richesse ?*, Paris, Aubier, 1999.

## Au-delà du PIB, le bonheur ?

ceux-ci ne s'expriment qu'au travers des préférences individuelles ni observables ni agrégeables<sup>6</sup>. Pigou, un des premiers économistes à avoir proposé d'évaluer le bien-être collectif par le revenu national, remarquait déjà, dans *L'économie du bien-être* (1920), que l'utilité marginale tirée d'un même supplément de revenu étant supérieure pour la catégorie des agents les moins riches, la non-prise en compte des facteurs de répartition biaisait cette approximation.

| Indicateurs synthétiques  | Monétaires<br>Agrégation de variables monétarisées dans un cadre comptable   | Composites<br>Moyenne pondérée d'indices hétérogènes fondés sur des variables non monétarisées   |
|---|--|--|
| <b>Globaux</b><br>Mesure cohérente du bien-être saisi dans l'ensemble de ses dimensions | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicateur de progrès véritable (IPV) de <i>Redefining Progress</i></li> <li>- Indicateurs de bien-être économique durable (IBED)</li> <li>- Indicateur de niveau de vie de Fleurbaey et Gaulier</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice de développement humain (IDH) du PNUD</li> <li>- Indicateur de développement durable de l'ONU</li> <li>- BIP 40 (baromètre des inégalités et de la pauvreté) du Réseau d'alerte sur les inégalités</li> <li>- <i>Happy Planet Index</i> (HPI)* des Amis de la Terre</li> <li>- Bonheur national brut (BNB), initié par la monarchie du Bhoutan et conforme aux valeurs spirituelles bouddhistes</li> <li>- Indice de bonheur mondial (IBM) du Globeco</li> </ul> |
|   | Indice de bien-être économique (IBEE) de Osberg et Sharpe (monétaire et composite)   |  |
| <b>Dédiés</b><br>Mesure d'une dimension spécifique du bien-être                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicateur d'épargne véritable (IEV) de la Banque mondiale, mesure du capital environnemental</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice de santé sociale (ISS) du Fordham Institute, mesure des pathologies sociales</li> <li>- Indice de sécurité personnelle (ISP)* du Canadian Council on Social Development, mesure de l'état de sécurité</li> <li>- Empreinte écologique du WWF, mesure des biocapacités</li> <li>- Indicateur sexué de développement humain (ISDH) du PNUD</li> </ul>  |

\* Inclut des variables subjectives (données fondées sur des enquêtes déclaratives)  
 Source : d'après Gadrey J. et Jany-Catrice F., Les nouveaux indicateurs de richesse, coll. *Repères, La Découverte*, 2005

6 - Le théorème d'impossibilité d'Arrow montre mathématiquement que le bien-être collectif ne peut pas être mesuré, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de fonction de choix social indiscutable permettant d'agréger des préférences individuelles en préférences sociales.

Le PIB ne mesure cependant que la richesse produite ; il ne dit rien sur l'incidence de cette production hors marché (notion d'externalité) ni sur la manière dont elle est répartie (inégalités) ou à quelle fin (de « progrès ») elle est utilisée. Il se définit, en effet, comme la valeur ajoutée nationale, à savoir la production de biens et services des entreprises et des administrations, valorisée aux prix du marché, déduction faite des consommations intermédiaires, c'est-à-dire des biens et services détruits ou transformés durant ce processus de production. Lui échappent en conséquence toute une partie de la production non marchande, notamment l'activité domestique<sup>7</sup> et bénévole, de même que les externalités positives des activités de production<sup>8</sup>. À l'inverse ne sont pas décomptés les flux négatifs liés à la dégradation de certains patrimoines (hors amortissement des biens matériels), de telle sorte que les dépenses de réparation de ces dommages (de la dépollution à la prévention des risques sanitaires ou au traitement des maladies professionnelles) sont comptabilisées comme des contributions positives.

Ces biais qui tendent à faire de la Comptabilité nationale une « comptabilité de coûts » et à relâcher le lien PIB/bien-être peuvent être corrigés :

- soit en déplaçant la ligne de partage entre production finale et consommations intermédiaires de manière à faire basculer dans le décompte certaines dépenses non ou contre-productives sur le plan du bien-être, comme la publicité ou les services juridiques qui représentent une part croissante de la production sans que leur utilité finale soit arrêtée<sup>9</sup> ;
- soit en élargissant le périmètre actuel du PIB pour prendre en compte de nouvelles dimensions : c'est la démarche de monétarisation de certaines grandeurs non marchandes (temps de loisirs, autoproduction, travail informel, etc.) qu'adoptent les tenants d'une extension du PIB (voir plus loin) ;
- soit encore en prenant en compte les flux négatifs liés à la dégradation des patrimoines non productifs : c'est la démarche d'imputation des externalités négatives et, symétriquement, des dépenses « défensives » dans la construction des indices de bien-être économique durable et des PIB verts par exemple (voir plus loin) ;

7 - Seuls les biens autoproduits sont comptabilisés, au contraire des services, ce que certains considèrent comme une « convention de genre » puisque les services domestiques sont essentiellement fournis par les femmes.

8 - On parle d'externalité positive (négative) quand l'activité économique d'un agent a une incidence non intentionnelle qui profite (nuît) à un autre agent sans qu'existe un marché où ce bénéfice (coût) soit valorisé.

9 - Nobélisé en 1971 pour ses travaux empiriques sur la croissance, Simon Kuznets parlait des « coûts gonflés de la civilisation urbaine » pour qualifier ce type de dépenses.

- à quoi s'ajoutent l'institution et la prise en compte d'indicateurs sociaux constituant un outil de pilotage du développement social comparable à celui de la Comptabilité nationale pour la croissance économique. Les indicateurs sociaux vont du recueil de statistiques sociales (sur le modèle des Données sociales de l'INSEE ou du Panorama de la société de l'OCDE) à l'élaboration d'indicateurs synthétiques de bien-être, généralement composites, englobant le PIB (IDH), ou non (Indicateur de santé sociale). Ces indicateurs permettent une mesure des inégalités ainsi que des ressources et opportunités réelles des individus, les « capacités », telles que le niveau d'éducation-formation, la santé, le capital social, etc.<sup>10</sup> (voir plus loin).

### > Les nouveaux PIB et les indicateurs de bien-être monétaires

Au début des années 1970, Nordhaus et Tobin ont construit un indicateur de « bien-être économique durable » qui illustre la complémentarité et la cohérence des démarches de correction identifiées ci-dessus. Partant des dépenses de consommation finale enregistrées par la Comptabilité nationale, ils ont retranché celles qui participent du (bon) fonctionnement du système productif sans contribuer *a priori* au bien-être (les services financiers notamment) mais y ont ajouté la valeur estimée du temps de loisirs, du temps d'utilité sociale non salarié, de l'accès aux services publics. Ils ont également imputé, ce qui reste discuté<sup>11</sup>, les variations de stock de richesses nationales en termes de ressources naturelles (surfaces émergées de la planète), de santé, d'éducation et de capital productif. Quoique expérimentale, la démarche de Nordhaus et Tobin a su montrer que les conventions comptables ne sont pas immuables et peuvent évoluer avec notre conception de la richesse.

Ces travaux pionniers ont largement inspiré l'émergence d'indices de bien-être économique durable (IBED) fondés sur la même méthodologie avec des prévalences de variables diverses suivant leur « couleur ». Les « PIB verts », par exemple, ont pour particularité de n'imputer que les dépenses de réparation

10 - Voir Perret B., « Indicateurs sociaux. État des lieux et perspectives », CERC, *Les Papiers du CERC*, n° 1, janvier 2002.

11 - Les comptes de flux et de stocks étant deux manières distinctes et complémentaires de décrire une même réalité, beaucoup estiment qu'ils devraient être séparés.

des dommages écosystémiques causés par l'activité humaine (dépenses dites « défensives »). La limite commune des IBED est cependant la justification des variables considérées comme participant négativement au bien-être économique durable. Par exemple, comptabiliser pour moitié les dépenses de santé publique comme dépenses défensives ne présupposerait-il pas l'idée d'une croissance pour partie pathogène ? Plus largement, une révision des conventions comptables peut-elle être menée hors d'une réflexion sur le progrès et les modes de croissance ?

L'indicateur de niveau de vie de Fleurbaey et Gaulier<sup>12</sup> illustre bien cette limite normative sur laquelle vient buter la démarche d'extension du périmètre du PIB dès que le nombre et l'hétérogénéité des variables augmentent, appelant des hypothèses fortes quant aux conventions de calcul de leur équivalent monétaire. Fleurbaey et Gaulier partent du revenu national net par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA)<sup>13</sup>, qu'ils corrigent en imputant six variables – temps de travail, précarité liée au chômage, espérance de vie en bonne santé, composition des ménages, niveau des inégalités et soutenabilité de la croissance. La contribution de ces variables au revenu est évaluée sur la base d'une estimation du consentement à payer des individus, c'est-à-dire de leurs « préférences collectives »<sup>14</sup>. Les résultats obtenus montrent un décalage sensible entre le classement des pays selon le PIB par tête d'une part et selon l'indicateur de niveau de vie d'autre part. La France, par exemple, passe de la 17<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> place sur 24 pays de l'OCDE classés alternativement selon les deux indicateurs. Cependant, ces résultats sont très sensibles aux hypothèses sur les préférences collectives (l'estimation du consentement à payer) et bien que les auteurs insistent sur leur « signification empirique » (c'est-à-dire leur fondement « objectif » sur des données d'enquêtes d'opinion), cette sensibilité témoigne de l'impossibilité de contourner la question normative quel que soit le degré de cohérence formelle de l'indicateur. Cette considération est sans doute plus centrale que celles qui portent sur la robustesse des méthodes.

12 - Voir Fleurbaey M. et Gaulier G., « International Comparisons of Living Standards by Equivalent Incomes », *WP CEPII* n° 3, janvier 2007.

13 - La PPA est un taux de change fondé sur la comparaison des valeurs d'un même panier de biens et services représentatif de la consommation dans deux pays. La PPA permet de comparer des agrégats en neutralisant l'effet taux de change monétaire.

14 - À la suite de Becker *et al.* (« The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality », *American Economic Review* 95(1), 2005), les auteurs estiment par exemple notre aversion au risque de chômage comme la somme que nous serions prêts à verser en assurance pour nous en prémunir ; sur la base de quoi, ils augmentent la perte de revenu des chômeurs de ce coût estimé de l'aversion, en l'occurrence 20 % du revenu d'activité.

La valeur d'une convention comptable ne tient pas seulement à sa « scientificité » mais également au fait d'être communément admise et utilisée<sup>15</sup>.

### > Compléter le PIB : les indicateurs composites

L'intérêt d'une démarche d'extension du PIB est de conserver ce qui fait sa force, à savoir son homogénéité. Mais le choix des variables entrant dans ce périmètre étendu pose tout autant la question de la définition normative de la richesse, au sens du bien-être. D'aucuns privilégient en conséquence une démarche qui s'émancipe du cadre comptable et préfèrent les indicateurs composites, c'est-à-dire construits comme une moyenne pondérée d'indicateurs hétérogènes non monétarisés. Cette émancipation s'avère d'autant plus nécessaire que les grandeurs retenues sont disparates, nombreuses (souci d'exhaustivité dans la prise en compte de ce qui contribue au bien-être) et difficiles à étalonner. Cela explique que la très grande majorité soit à « vocation sociale », là où, paradoxalement peut-être, les indicateurs de bien-être à composante plus environnementale s'accommodent, au contraire, de la monétarisation<sup>16</sup> et de la comptabilité de coût via le concept éprouvé d'externalité.

Cependant, la méthodologie propre aux indicateurs composites ne résout pas la question normative puisqu'il faut non seulement déterminer les dimensions et les variables entrant dans la composition de l'indice mais aussi leur affecter une pondération, c'est-à-dire arrêter ce qui contribue au bien-être et dans quelle proportion. Le PNUD, par exemple, a choisi de donner une égale importance (c'est-à-dire la même pondération) aux trois dimensions qui entrent dans la construction de son indice de développement humain (IDH) : le PIB par habitant en PPA, l'espérance de vie et le niveau d'instruction. Aussi médiatique que rudimentaire, l'IDH permet de mesurer la « performance » des pays, relativement à des seuils plancher et plafond. En l'occurrence, le PNUD fixe à 40 000 dollars par an le niveau plafond du PIB par habitant au-delà duquel l'IDH n'augmente plus. Il pose ainsi que, au-delà de ce seuil qui devient une norme, la croissance

---

15 - En Comptabilité nationale, les biens et services produits par les administrations sont par exemple valorisés sur la base de leurs coûts de production ce qui reste discutable (ils n'approchent pas la valeur d'échange) mais communément admis.

16 - Voir Gadrey J. et Jany-Catrice F., *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Repères, La Découverte, 2007.

n'est plus corrélée au développement<sup>17</sup>. La valeur des seuils a cristallisé les critiques à l'encontre de l'IDH, alors même que l'OCDE suggère désormais le rendement décroissant de l'accumulation de richesse<sup>18</sup>. Cela témoigne de ce que les consensus en matière de représentation économique implicite (sous-jacente aux indicateurs économiques) évoluent.

Puisque progrès et bien-être semblent fondamentalement des notions normatives, il convient de se demander si l'on peut recourir à une norme *absolue* et des critères universels pour les mesurer. Osberg et Sharpe<sup>19</sup> reposent cette interrogation ; leur indice de bien-être économique (IBEE) fonde sa légitimité sur une référence explicite à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations unies. Son article 25 stipule que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant et à la sécurité économique, deux dimensions que retiennent Osberg et Sharpe pour construire l'IBEE et auxquelles ils adjoignent un indice de répartition des revenus et d'accumulation du capital (productif, naturel, social et humain).

D'autres auteurs ont plutôt recours à des normes *relatives* pour adapter les indicateurs à l'hétérogénéité des objets mesurés. L'indicateur de pauvreté humaine (IPH) du PNUD, par exemple, distingue des critères de pauvreté différenciés par niveau de développement des pays. L'indice de santé sociale (ISS) du Fordham Institute retient des critères de « santé sociale » selon les âges de la vie. Le baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP 40), quant à lui, se définit comme « spécifique à un pays », c'est-à-dire qu'il fait du bien-être une fonction des préférences propres à une nation. Enfin, certains indicateurs intègrent une variable subjective pour tenir compte des préférences collectives : le Happy Planet Index<sup>20</sup>, tout en donnant du bien-être une définition universelle parce que très *première* (la possibilité d'une vie longue et heureuse dans le respect des écosystèmes), recourt au degré de satisfaction dans la vie mesuré par des enquêtes d'opinion.

17 - Développement est entendu comme processus de transformation qualitative des structures économiques qui portent le progrès social.

18 - Jean-Philippe Cotis évoque un seuil au-delà duquel « un surcroît de PIB par habitant [a] un effet décroissant sur le bien-être », « Objectif croissance un an après », *conférence de presse de l'OCDE* du 7 février 2006. Cette notion de seuil renouvelle le débat sur les « limites de la croissance » initié par la publication, à l'initiative du Club de Rome en 1972, du rapport éponyme de Daniel Meadows *et al.*

19 - Voir Osberg L. et Sharpe A., « Évaluer l'indice de bien-être économique dans les pays de l'OCDE », *Travail et Emploi*, n° 93, janvier 2003.

20 - HPI = (degré de satisfaction personnelle x espérance de vie) / empreinte écologique par habitant.

Qu'ils soient composites ou synthétiques, ces indicateurs de bien-être butent sur un même problème de légitimité. Or celle-ci ne peut-être fondée que sur des conventions révisées d'évaluation du progrès. L'enregistrement des préférences individuelles à partir des enquêtes d'opinion et la production de moyennes permettent d'étayer le choix des paramètres d'un indice synthétique et leur pondération. Mais cela n'est sans doute pas suffisant. Comme l'a souligné Bernard Perret, « à défaut d'une théorie économique permettant de déterminer le poids relatif de différents composants, il convient d'imaginer des procédures permettant d'élaborer un indice reflétant une compréhension largement partagée du bien-être individuel »<sup>21</sup>. La délibération démocratique semble s'imposer dès lors que l'on vise l'institutionnalisation d'un indice ou plus exactement d'une batterie d'indicateurs : créer une instance *ad hoc* (de caractère *hybride*, à la fois scientifique et démocratique) permet la mise en discussion et la validation des principaux choix<sup>22</sup>.

### > Vers la science du bonheur ?

La définition normative du bien-être et des biens premiers comme préalable nécessaire à l'élaboration d'un indicateur macro-socioéconomique est donc apparue comme une difficulté majeure. La notion économique de « dictateur bienveillant », attachée à celui qui construit l'indicateur (le scientifique, l'institution, la collectivité, etc.), tranche les tentatives de consensus et/ou d'objectivité scientifique comme Alexandre le nœud gordien : l'arbitraire de l'indicateur écrase les préférences individuelles.

Ce qu'on tend à désigner aujourd'hui comme l'économie du bonheur explore deux voies principales pour contourner cette aporie. Intégrant les travaux récents réalisés dans le domaine de la sociologie, de la psychologie et des neurosciences cognitives et affectives, elle privilégie l'analyse des données dites « subjectives » ou « déclaratives » et celle des mesures « physiques » du sentiment de bien-être.

21 - Sharpe A., Méda D., Jany-Catrice F. et Perret B., « Débat sur l'Indice du bien-être économique », *Travail et Emploi*, n° 93, janvier 2003, p. 107.

22 - En France et à titre d'illustration, le Conseil national de l'information statistiques (CNIS) a pour mission « d'assurer la concertation entre producteurs et utilisateurs de la statistique publique » (élus, administrations, partenaires sociaux, société civile et chercheurs) sur les différents indicateurs, en vue de « garantir leur utilité sociale et économique ».

La première voie consiste à s'écarter de la méthode des préférences révélées par les comportements pour analyser les données « subjectives », c'est-à-dire les opinions des individus, leurs jugements de satisfaction par exemple. Le principal apport des données subjectives est la mise en évidence que la croissance du revenu ne produit pas mécaniquement de la satisfaction. Ces variables sont de plus en plus souvent disponibles au sein des enquêtes statistiques nationales (demandant aux ménages de se situer sur une échelle de satisfaction). Les formulations types de ce questionnement sont « *de manière générale, en ce moment, à quel point êtes-vous satisfait de votre vie (ou de votre revenu / de votre situation financière) : pleinement satisfait, plutôt satisfait, ou pas du tout satisfait ?* » ; ou encore « *sur une échelle de 1 à 10, sur quel échelon vous situez-vous en matière de bonheur, de satisfaction ?* ». Les réponses des enquêtés sont alors interprétées comme une « bonne » approximation du bien-être de l'individu, de son utilité, de son bonheur<sup>23</sup>. Ces évaluations peuvent également être « produites » en laboratoire, sur la base de la participation à des jeux, de l'expression de préférences ou de la réponse à des tests psychométriques ; c'est la méthode privilégiée par l'économie expérimentale.

L'analyse des données subjectives a fait une première percée dans les années 1970, avec les travaux de Richard Easterlin sur l'utilité « hédonique » de la croissance, où il montrait que depuis l'après-guerre, le score moyen de satisfaction déclaré par la population était resté à peu près constant, malgré l'augmentation spectaculaire de la richesse des pays développés<sup>24</sup>. Le recours aux données subjectives est en essor, comme en témoigne sa diffusion dans les revues internationales et l'attribution du prix Nobel d'économie en 2002 à Daniel Kahneman, spécialiste de la psychologie cognitive<sup>25</sup>. Le fait de disposer

23 - Ces données, produites depuis l'après-guerre, sont l'objet d'un recueil de plus en plus systématique depuis les années 1990-2000 : voir, dans le cas français, les Enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages (EPCV) de l'INSEE, et au niveau européen, l'European Social Survey (ESS), à l'initiative de la Fondation européenne des sciences. Le *World database of happiness* dirigé par Ruut Veenhoven, de l'université Erasmus de Rotterdam, met à disposition ces indicateurs de satisfaction dans la vie pour un large panel de pays depuis 1973 : <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>.

24 - C'est le « paradoxe d'Easterlin » : voir Easterlin R., « Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence », in P. A. David et M. W. Reder (eds), *Nations and Households in Economic Growth*, New York, Academic Press, 1974, p. 89-125. Un biais dans ce résultat tend aujourd'hui à être souligné : l'échelle d'évaluation de la satisfaction ressentie est bornée et non extensive dans le temps ; les enquêtés raisonnent par rapport à un ensemble des possibles à un instant « t » et non en fonction de l'évolution de leur bien-être dans la durée.

25 - Clark A. E. et Senik C., « La croissance rend-elle heureux ? La réponse des données subjectives », École d'économie de Paris, *WP* n° 6, 2007.

de données de panel longitudinales, par exemple l'European Community Household Panel (ECHP), qui interroge les mêmes individus année après année, permet notamment d'identifier la manière dont, pour un individu donné, le fait que son revenu augmente modifie sa satisfaction. Ces travaux confirment ce qui n'était qu'intuition dans la philosophie utilitariste, c'est-à-dire l'importance des « sentiments moraux » dans la satisfaction effectivement tirée des revenus. La comparaison sociale (dont les inégalités), l'effet d'habitude, l'augmentation des aspirations, les anticipations ou l'insécurité sont déterminants, le revenu n'étant pas une source absolue mais relative de satisfaction ou de frustration. Ces données éclairent également certaines « préférences collectives », par exemple pour des mécanismes de redistribution limités aux États-Unis, au contraire pour le *Welfare* en Europe<sup>26</sup>. Ainsi, sans recourir à des jugements d'utilité *ex-ante*, il serait possible d'évaluer l'utilité ressentie *ex-post*.

Toutefois, le lien entre le bien-être « déclaré » et « réel » peut-être contesté : la personne qui se prononce sur sa satisfaction, plus généralement ses valeurs et ses opinions, répond à des enjeux de présentation de soi qui sont autant de biais. Une réponse à cette difficulté consiste en de nouvelles méthodes de recueil des données : par exemple, Kahneman étudie actuellement la manière dont le « ressenti » fluctue en fonction des activités, en sollicitant l'enquêté au fur et à mesure de la journée<sup>27</sup>. Une voie alternative, et plus radicale, pour la mesure du bien-être propre à chacun est celle privilégiée par la neuroéconomie. L'économiste intègre ici les données sur le « ressenti » mises en évidence par les neurosciences, et le recours à des mesures de l'activité cérébrale – par l'électroencéphalogramme (EEG), l'imagerie par résonance magnétique (IRM) ou la tomographie (TEP-scanner) –, voire à des mesures de l'activité physiologique, dont l'évaluation du niveau de stress ou de bien-être par la mesure hormonale du taux de cortisol, le plus souvent étayées par des tests psychométriques<sup>28</sup>. Dans cette perspective, il s'agit de saisir le plus directement possible l'expérience intime et élémentaire du bien-être, du plaisir ou du déplaisir (voir notamment les travaux du psychiatre et psychologue Richard Davidson, de l'université de Wisconsin à Madison).

26 - Alesina A., Glaeser E. et Sacerdote B., « Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare State? », *Discussion paper*, Harvard Institute of Economic Research, n° 1993, novembre 2001.

27 - Kahneman D. *et al.*, « A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method (DRM) », *Science*, 3 décembre 2004, p. 1776-1780. Portant sur neuf cents salariées, l'étude met en évidence que ces femmes préfèrent, comme activités, la sexualité et les contacts sociaux, les moins appréciées étant le travail et les transports.

28 - Pour des synthèses, voir Camerer C., Loewenstein G. et Prelec D., « Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics », *Journal of Economic Literature*, vol. XLIII, mars 2005, p. 9-64, et Layard R., *Le Prix du bonheur*, Paris, Armand Colin, 2007.

Mieux que les autres indices qui demeurent des approximations du bien-être, ces mesures *directes* ou *objectives* du ressenti de bonheur résoudre simultanément la question de l'hétérogénéité et celle de l'arbitraire. Le sentiment de bonheur est appréhendé comme dimension unique et produit final de tous les facteurs qui contribuent à la satisfaction. La mesure du bonheur ne dépend pas de la personne qui la construit et donne un poids équivalent à chaque personne. Ces mesures, agrégées, préciseraient pour une catégorie ou une société donnée, celle de la satisfaction ou du bonheur réellement éprouvés.

## > Être heureux ou digne d'être heureux ?

La science du bonheur serait fondée sur un changement de paradigme manifeste : l'objectif n'est plus de construire un indicateur global qui porterait une définition renouvelée de la richesse ou de la puissance d'une nation<sup>29</sup>, mais de satisfaire à un objectif empirique d'évaluation du bonheur des individus. Cette mesure peut être mobilisée à des fins d'évaluation de leur condition d'existence ou de politiques publiques. La définition du progrès qui sous-tend ces travaux renoue avec la vision utilitariste du « *plus grand bonheur du plus grand nombre* ». Mais une difficulté fondamentale demeure néanmoins, du point de vue de la définition normative du bonheur, déjà soulignée par John Stuart Mill contre Jeremy Bentham : quel état devons-nous préférer, celui « *d'un pourceau satisfait* » ou « *d'un Socrate insatisfait* » ?<sup>30</sup> Faut-il donc, pour revenir au présent, assimiler sans nuances progrès et santé mentale ou bonheur et absence de frustration ?

La question du point de vue collectif ne serait pas tant de garantir un droit au bonheur qu'une organisation qui favorise sa poursuite. Une vision sociale positive pour le XXI<sup>e</sup> siècle est notamment offerte par la théorie des « capacités », développée par Amartya Sen et relayée par un nombre croissant d'acteurs institutionnels (PNUD, Commission européenne, OCDE, etc.). Les « capacités » représentent la capacité réelle qu'ont les individus d'atteindre les buts qu'ils se fixent. L'étendue des « capacités » des personnes est celle de leur *liberté réelle* ou *positive* d'accomplir certains « fonctionnements », comme par exemple lire, écrire, avoir un travail, être politiquement actif, respecté des autres, en bonne santé physique et mentale, avoir reçu une bonne éducation et une bonne

29 - Fourquet F., *Richesse et puissance. Une généalogie de la valeur*, La Découverte, 2002.

30 - Mill J. S., « Utilitarianism » (1863), dans *On Liberty and Other Essays*, Oxford University Press, 1991.

## Au-delà du PIB, le bonheur ?

formation, être en sécurité, avoir un toit, faire partie d'une communauté, etc.<sup>31</sup>. Sen incite à prendre en compte les opportunités concrètes qu'ont les personnes d'accomplir les actions importantes de leur point de vue, les individus étant les acteurs de leur propre bien-être. Dans cette perspective, même si beaucoup reste à faire pour élaborer des « indicateurs de capacités d'action », en lien notamment avec la mesure des inégalités, car les indicateurs du PNUD (IDH, ISDH, IPF) demeurent sommaires<sup>32</sup>, le développement humain, que le politique doit poursuivre, serait seulement un processus d'élargissement des choix des personnes<sup>33</sup>, l'atteinte du vrai bonheur restant réservée à l'intimité de chacun.

**Marine Boisson**

*Département Questions sociales*

**Céline Mareuge**

*Département Affaires économiques et financières*

---

31 - Sen A., *Un nouveau modèle économique*, Paris, Odile Jacob, 2000.

32 - L'IDH (indicateur de développement humain) est une simplification de « l'approche par les capacités ». Sur la mise en place d'une mesure des capacités via un ensemble d'indicateurs, voir Canoy M. et Lerais F., *Beyond GDP, Overview Paper for the Beyond GDP Conference*, Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Commission, 6 novembre 2007, d'autres travaux des auteurs étant annoncés prochainement sur ce thème.

33 - Cf. rapport du PNUD, 1997.

## Index des analyses parues dans la *Note de veille*\*

### > 2008

N° 86 – janvier 2008 – Quelle efficacité des incitations publiques en faveur du capital-risque ?

N° 87 – janvier 2008 – Les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail : une estimation

N° 88 – janvier 2008 – L'État et les agences : limitation ou extension de la puissance publique ?

N° 89 – février 2008 – La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?

N° 90 – février 2008 – Quelles perspectives d'emploi et de productivité dans le commerce ?

N° 91 – février 2008 – Au-delà du PIB, le bonheur ?

N° 92 – mars 2008 – Réduire la segmentation hommes/femmes du marché du travail en Europe : quels leviers d'action ?

N° 93 – mars 2008 – Le statut des villes-capitales : le délicat compromis entre intérêt local et intérêt national

N° 94 – mars 2008 – Réalités et apparences du déficit extérieur américain

N° 95 – avril 2008 – Le fret ferroviaire en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale

N° 96 – avril 2008 – Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ?

N° 97 – avril 2008 – Le diagnostic stratégique *France 2025*

N° 98 – mai 2008 – Prestations sociales : de la lutte contre la fraude au paiement « à bon droit »

N° 99 – mai 2008 – La démocratie politique représentative comme modèle pour la démocratie sociale ?

---

\* Collection téléchargeable sur le site du Centre d'analyse stratégique : [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

- N° 100 – mai 2008 – Japon : vers une société de l'éducation tout au long de la vie
- N° 101 – juin 2008 – La valeur tutélaire du carbone
- N° 102 – juin 2008 – « Flexicurité » européenne : où en est la France ?
- N° 103 – juin 2008 – Pour une régulation durable du transport routier de marchandises
- N° 104 – juin 2008 – Régulation climatique globale : quels mécanismes d'inclusion des importateurs de carbone en Europe ?
- N° 105 – juillet 2008 – Les dépenses européennes non communautaires : une réalité substantielle et en devenir ?
- N° 106 – juillet 2008 – Quelles évolutions des politiques de traitement du crime à l'ère de la « nouvelle pénologie » ? Une perspective internationale
- N° 107 – juillet 2008 – Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative
- N° 108 – septembre 2008 – Pour une ville plus durable : les principes d'une loi sur le péage urbain
- N° 109 – septembre 2008 – Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? 1. La protection sociale
- N° 110 – septembre 2008 – Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ? 2. La protection de l'emploi
- N° 111 – octobre 2008 – Évaluation et valorisation financière de la propriété intellectuelle : nouveaux enjeux, nouveaux mécanismes
- N° 112 – octobre 2008 – Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques à moyen terme ?
- N° 113 – octobre 2008 – Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?
- N° 114 – novembre 2008 – Spécial Élections américaines : les programmes civils des deux candidats
- N° 115 – novembre 2008 – Les pôles de compétitivité : des pôles de compétences ?
- N° 116 – novembre 2008 – Le soutien de l'État à la mobilité européenne des jeunes : un rôle plus que subsidiaire
- N° 177 – novembre 2008 – La démocratie électronique en débat(s)
- N° 118 – décembre 2008 – L'enseignement professionnel dans le second cycle du secondaire : similitudes et diversités dans les pays de l'OCDE
- N° 119 – décembre 2008 – Une nouvelle vision de l'Espace européen de la recherche

## > 2009

N° 120 – janvier 2009 – Après la crise, quelles pistes de changement dans la régulation du capitalisme ?

N° 121 – janvier 2009 – Quelles pistes de réforme pour la fiscalité locale ?

N° 122 – février 2009 – Face à l'instabilité des prix agricoles, quels outils de gouvernance dans les pays industrialisés ? L'expérience canadienne

N° 123 – février 2009 – La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?

N° 124 – février 2009 – Le partage collectif des bénéfiques : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?

N° 125 – mars 2009 – Environnement et santé humaine en France : quels défis pour l'action publique et le système de santé ?

N° 126 – mars 2009 – La régulation des émissions de gaz à effet de serre dans le domaine du transport

N° 127 – mars 2009 – Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?

N° 128 – mars 2009 – Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?

N° 129 – mars 2009 – La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?

N° 130 – avril 2009 – La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?

N° 131 – avril 2009 – Les entreprises de taille intermédiaire : un potentiel d'innovation à développer ?

N° 132 – avril 2009 – Le choix du véhicule électrique en Israël

N° 133 – mai 2009 – Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?

N° 134 – mai 2009 – Politiques climatiques : effets distributifs et recyclage des revenus

N° 135 – mai 2009 – Les transferts financiers des migrants

N° 136 – juin 2009 – La biologie synthétique : de la bioingénierie à la bioéthique.  
1. Vers une bioindustrie de synthèse ?

N° 137 – juin 2009 – La biologie synthétique : de la bioingénierie à la bioéthique.  
2. Les enjeux des futurs organismes vivants synthétiques

N° 138 – juin 2009 – Stratégies d'information et de prévention en santé publique : quel apport des neurosciences ?

N° 139 – juin 2009 – Les États-Unis dans le processus de Copenhague : la tentation du leadership

N° 140 – juin 2009 – La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent

N° 141 – juin 2009 – D'autres pays dans le processus de Copenhague : l'Inde, la Russie, l'OPEP, le Canada et le Brésil

N° 142 – juin 2009 – L'investissement dans l'enseignement supérieur en France doit-il augmenter ?

N° 143 – juin 2009 – Le prêt à remboursement contingent au revenu : une nouvelle piste pour l'autonomie financière des étudiants ?

N° 144 – juin 2009 – Le prêt à remboursement contingent au revenu (Annexe) : simulations dans le cas français

N° 145 – juillet 2009 – La gouvernance européenne face à la crise : quelles leçons pour de nouveaux équilibres des pouvoirs ?

N° 146 – juillet 2009 – Choisir une couverture complémentaire santé : comment font les pays de l'OCDE ?

N° 147 – juillet 2009 – Face à la conflictualité et à la violence, quelle efficacité de la médiation ?

N° 148 – juillet 2009 – L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?

## Sommaire

|   |     |
|---|-----|
| <b>Avant-propos</b>   | 2   |
| <b>1. Quel impact de la crise sur la croissance à moyen terme ?</b><br>Note n° 113, octobre 2008, Olivier Passet  | 5   |
| <b>2. Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ?</b><br>Note n° 112, octobre 2008, Thomas Brand                                       | 24  |
| <b>3. La « flexicurité » est-elle une réponse à la crise ?</b><br>Note n° 130, mars 2009, Yves Chassard et Jean-Louis Dayan                                   | 35  |
| <b>4. La communauté de travail, clé du renouveau de la représentation et de la négociation collective ?</b><br>Note n° 123, février 2009, Jean-Yves Kerbouc'h | 50  |
| <b>5. Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?</b><br>Note n° 124, février 2009, Salima Benhamou   | 64  |
| <b>6. Faut-il rééquilibrer le partage de la valeur ajoutée et des profits en faveur des salariés ?</b><br>Note n° 133, mai 2009, Bertille Delaveau            | 78  |
| <b>7. Prestations sociales : de la lutte contre la fraude au paiement « à bon droit »,</b><br>Note n° 98, mai 2008, Stéphane Donné et Sylvain Lemoine         | 94  |
| <b>8. Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative</b><br>Note n° 107, juillet 2008, Marine Boisson                      | 108 |
| <b>9. Impact des neurosciences : quels enjeux éthiques pour quelles régulations ?</b><br>Note n° 128, mars 2009, Sarah Sauneron                               | 120 |
| <b>10. La valeur du vivant : quelle mesure pour la biodiversité ?</b><br>Note n° 89, février 2008, Jean-Luc Pujol   | 137 |
| <b>11. Politique climatique des États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ?</b><br>Note n° 127, mars 2009, Mahdi Ben Jelloul        | 147 |
| <b>12. Au-delà du PIB, le bonheur ?</b><br>Note n° 91, février 2008, Marine Boisson et Céline Mareuge   | 158 |
| <b>Annexe : Index des analyses parues dans la Note de veille</b>  | 171 |

