

Les marges de manoeuvre en débat

Entretien avec Xavier Timbeau, directeur à l'OFCE
et Michel Sapin, ministre de l'Economie et des Finances
Propos recueillis par Guillaume Duval, Sandrine Foulon et Aude Martin
Alternatives Economiques n° 364 - janvier 2017

Michel Sapin, ministre de l'Economie et des Finances, et Xavier Timbeau, directeur à l'OFCE, croisent leur point de vue sur la politique économique menée durant le quinquennat.

Le quinquennat a commencé avec la ratification du traité budgétaire et des hausses d'impôts importantes. Rétrospectivement, que pensez-vous de ce démarrage ?

Michel Sapin : A l'époque, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, mais aussi l'Italie, troisième puissance économique de la zone euro, se trouvaient encore dans une crise aiguë. La question qui nous était posée était celle de prendre ou non la responsabilité d'un risque d'explosion de la zone euro. Nous avons choisi de ne pas le prendre. On peut contester le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) selon la vision qu'on en a, mais il avait en tout cas le mérite de préserver l'euro. Et je reste persuadé que si la monnaie unique avait éclaté à ce moment-là, la France s'en serait beaucoup plus mal portée ensuite.

Dans ce contexte, le moyen le plus rapide pour rééquilibrer le budget, c'était d'augmenter les recettes. Sur ce plan, la loi de finances rectificative de juillet 2012 et la loi de finances 2013 ont frappé fort. Cela a certes permis une diminution importante du déficit structurel (*) en 2013, mais cela a aussi pesé sur l'activité. Nous avons pris ce risque parce que l'idée qui prédominait à l'époque était que l'Europe venait de subir une crise cyclique puissante, et donc qu'elle allait probablement en sortir avec une reprise forte elle aussi. Mais cette reprise n'a pas eu lieu.

Xavier Timbeau : C'est en effet à l'été 2012 que s'est joué le quinquennat. Une série de mesures ont été prises rapidement sans suffisamment de débat. Pendant la campagne électorale, François Hollande avait dénoncé à maintes reprises le traité budgétaire établi par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel. Le Fonds monétaire international (FMI) lui-même venait de publier des éléments nouveaux sur le niveau élevé des multiplicateurs budgétaires (*) et critiquait les politiques budgétaires trop restrictives. Ce fut donc une surprise de voir François Hollande choisir d'entériner le traité. Un élément important a dû jouer : en juillet 2012, Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne (BCE), a annoncé qu'il ferait tout pour sauvegarder l'euro. Le fait de ne pas renégocier le TSCG était probablement une contrepartie nécessaire pour que la BCE accepte d'intervenir. Mais s'engager dans une politique budgétaire restrictive à ce moment-là, c'était un désastre annoncé.

M. S. : Je n'ai pas forcément de désaccord fondamental sur l'analyse, mais pouvions-nous faire autrement sur le plan politique ? La France n'est pas seule en Europe : des pays menaçaient de s'écrouler et l'Allemagne avait déjà réglé son problème de déficit et de dette. Par ailleurs, à la différence de certains de nos voisins, nous avons concentré les hausses d'impôts sur les ménages les plus aisés et tout fait pour préserver, voire renforcer, le pouvoir d'achat des plus démunis, comme avec le plan pauvreté. Enfin, sur le plan budgétaire, nous avons mené, à partir de 2014, des politiques nettement moins restrictives. Ce qui a permis - avec la baisse du prix des matières premières et la politique de l'offre que nous avons lancée - de retrouver la croissance.

Vous avez abordé la politique de l'offre : était-il impératif de s'engager dans cette voie ?

M. S. : Cette politique a été décidée dès novembre 2012. Et pas dans la précipitation : c'est le fruit d'une longue réflexion. Pendant sa campagne, le candidat Hollande en parlait déjà beaucoup et pas simplement en termes de recherche et d'innovation, mais bien de coûts, compte tenu de la gravité de la perte de compétitivité de notre industrie entre 2002 et 2012. Après le rapport Gallois, remis à l'automne 2012, cette politique a été mise en oeuvre jusqu'en 2017, de façon déterminée et continue.

Elle peut être critiquée, mais elle a porté ses fruits.

X. T. : Cette politique a en effet permis de redresser les marges des entreprises. Mais ses effets positifs ont commencé à se produire tardivement. Or, comme elle était préfinancée par des baisses de dépenses pour ne pas alourdir les déficits budgétaires, on en a surtout ressenti les effets restrictifs.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) profite surtout au secteur des services, peu exposé à la concurrence internationale, et vous ne l'avez pas conditionné à des créations d'emplois...

M. S. : Les baisses de cotisations sur les bas salaires sont les plus efficaces en matière de créations d'emplois. De plus, l'analyse en termes de secteurs exposés ou non a ses limites : un des éléments clés de la compétitivité des entreprises exposées est le coût des services offerts par le secteur non exposé. Par ailleurs, sur le plan des règles européennes, il est très difficile d'agir sectoriellement. Nous avons voulu faire simple.

Pour les mêmes raisons, je considère que nous avons bien fait de ne pas conditionner strictement le Cice. Le fait que la mesure soit simple a joué un rôle important pour le retour de la confiance du côté des chefs d'entreprise. Les marges sont revenues au niveau d'avant-crise et la reprise de l'investissement, qui a commencé, intervient notamment parce que les entreprises ont des moyens pour investir. Par ailleurs, tout cela ne s'est pas fait au détriment de la consommation, qui est restée à un niveau élevé.

X. T. : En janvier 2014, vous avez doublé la mise du Cice avec le pacte de responsabilité. On pouvait en effet se dire, à ce moment-là, que la fameuse reprise n'arrivait pas et qu'il fallait aller plus loin du côté de l'offre. Mais, alors que la zone euro retombait dans la récession, vous restez dans une logique de préfinancement intégral en accentuant la baisse des dépenses, et donc le caractère restrictif du plan. Je ne comprends pas ce choix.

M. S. : Sur l'ampleur des hausses d'impôt en 2012, j'ai rétrospectivement quelques doutes, mais pas sur ce point. Nous sommes dans une cohérence européenne et il y a des règles qu'il vaut mieux respecter. Nous avons d'ailleurs utilisé la flexibilité de ces règles pour faire reculer par deux fois la date à laquelle nous devons passer sous la barre des 3 %. Et nous avons toutes les raisons de penser qu'en continuant notre politique, nous passerions sous les 3 % dès 2017, sans efforts gigantesques, ce qui sera le cas. Diminuer les déficits sans efforts incommensurables, c'est ce que je cherche à faire depuis mon arrivée au ministère des Finances à l'automne 2014.

Aucune politique sociale n'a été sacrifiée, comme cela a pu être le cas dans d'autres pays. L'effort a été bien réparti et nous avons financé nos priorités. L'Education a bénéficié de nombreuses créations de postes et d'une hausse des salaires significative des professeurs. Pour la première fois depuis longtemps, les lois de programmation militaire ont été respectées. Nous avons également, après une période initiale de hausse, engagé une politique de baisse des impôts sur les ménages.

Il ne faut jamais oublier que nous sommes dans un contexte européen. La France a, par le passé, eu du mal à faire entendre sa voix à cause de la dérive de ses comptes publics. L'automne 2014 a été très dur en particulier : notre budget a failli être refusé par la Commission européenne. Cela a changé à partir de 2015 quand nos partenaires ont constaté que notre gouvernement respectait ses engagements.

2015, c'est aussi la victoire d'Alexis Tsipras en Grèce. Au début, on n'a pas eu l'impression que vous cherchiez à desserrer l'étau allemand...

M. S. : Sur ce sujet, les rapports entre les gouvernements français et allemands ont été tendus et la solution aux difficultés grecques ne pouvait pas être rapide et définitive. L'Allemagne avait théorisé en particulier une sortie momentanée de la Grèce de l'euro. Ce projet était contraire à l'idée même de la construction d'une Union monétaire et présentait une grave menace pour son intégrité future. Nous avons heureusement réussi à l'empêcher.

Cependant, la responsabilité de ces difficultés incombe aussi beaucoup au ministre des Finances grec de l'époque. Yanis Varoufakis a fait perdre quatre mois à la Grèce et à l'Europe, et les décisions prises par la suite ont probablement été plus dures pour son pays que si nous avions pu les prendre début 2015. A l'Ecofin, on ne fait pas des cours de macroéconomie, on doit évoluer dans la réalité d'une construction politique avec ses partenaires. Tout a changé quand Tsipras a dénoué ses propres contradictions politiques.

X. T. : Un ministre n'est pas un professeur d'économie, c'est vrai, mais on a le sentiment que, dans la politique économique européenne, il y a souvent plus de dogmatisme théorique que de pragmatisme politique. A vous entendre, on a l'impression qu'il faudrait accepter de sacrifier la France, et en particulier le retour au plein-emploi, avec tout ce que cela signifie socialement, au nom de la contrainte européenne. Le fait que François Hollande ne puisse pas se représenter ressemble fort, malgré tout, à un constat d'échec de cette approche.

M. S. : Est-ce qu'en 2012, tout en respectant nos ambitions européennes et en étant un acteur de la lutte contre le risque d'explosion de la zone euro, nous aurions pu avoir une politique mieux proportionnée ? Je crois que oui, notamment en termes de hausses d'impôts. Mais pour la suite, ce n'est certes jamais simple de réduire les déficits en maîtrisant les dépenses tout en abaissant les impôts, mais nous l'avons fait et on commence à en voir les effets positifs : depuis 2015, la reprise de l'investissement des ménages et des entreprises se confirme, ainsi que le maintien d'une consommation forte. Sans oublier une reprise des créations d'emplois à des niveaux qu'on n'avait plus connus depuis 2008. Nous avons trouvé le bon équilibre, même si les effets se font sentir trop tardivement pour influencer la situation politique.

Concernant les réformes du marché du travail, il y avait au départ une volonté de rechercher des accords qui semble avoir disparu ensuite au profit du passage en force...

M. S. : Les seules réformes efficaces du marché du travail sont des réformes négociées. Mais on ne peut pas forcément obtenir un accord négocié dans n'importe quel contexte politique et de rapports de force entre les partenaires sociaux. Peu après mon arrivée au ministère du Travail, nous avons organisé une grande conférence sociale en juillet 2012 ; une négociation s'est ensuite ouverte à l'automne ; un accord a été trouvé en janvier 2013 ; la loi correspondante a été votée à l'été. Elle règle des questions importantes comme celle des plans sociaux, dont on n'entend plus guère parler. C'est la bonne manière de faire. Mais par la suite, la capacité pour les partenaires sociaux à nouer des dialogues s'est réduite à partir de la fin 2014. Il fallait pourtant encore continuer à réformer.

X. T. : Parce qu'il fallait apporter des gages à la Commission européenne et à nos partenaires ?

M. S. : Objectivement, non, nous n'avons pas raisonné ainsi. Et d'ailleurs la Commission est plus sensible aux réformes négociées avec les partenaires sociaux. Arrive en 2016 la première mouture du projet de loi travail, auquel même les partenaires sociaux les plus réformistes s'opposent du fait de certaines dispositions insuffisamment discutées. Le texte a beaucoup évolué ensuite, recueillant le soutien des organisations réformistes, et la loi telle qu'elle est aujourd'hui aurait pu être le fruit d'un accord. La question qu'elle a posée tient surtout au contexte dans lequel elle a été adoptée.

X. T. : Oui, dans une démocratie, les réformes du marché du travail doivent être négociées et l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2013 a montré que c'était possible. Mais la loi travail a été un désastre de ce point de vue : elle clôt le quinquennat par une division majeure à l'intérieur de la gauche politique et syndicale. Il existe peut-être des gauches irréconciliables comme certains le disent, mais on peut avoir aussi le sentiment que cette division a été voulue et fabriquée.

M. S. : La marque du président de la République est celle du dialogue social. Néanmoins, les conséquences de la loi El Khomri sont réelles. Que s'est-il passé ? La négociation apparaît désormais à une partie du patronat comme une perte de temps. Dans la gauche de la gauche, on condamne aussi la négociation parce que, compte tenu des rapports de force, ce seraient nécessairement, dans le cadre d'un compromis, les faibles salariés qui céderaient à la pression patronale. La culture du dialogue social est loin d'être enracinée en France. La droite est aujourd'hui

très liée à une partie du patronat qui considère la négociation comme une perte de temps. Si elle gagne les élections, elle a indiqué qu'elle passerait ses réformes de la protection sociale et du marché du travail par ordonnance, dans la brutalité. Cela conduit à une impasse : la France ne pourra pas se réformer par la cassure, la blessure.

* Déficit structurel : solde public corrigé des effets de la conjoncture.

* Multiplicateurs budgétaires : effet de la variation des dépenses publiques ou des prélèvements obligatoires sur l'ensemble de l'économie. Quand cet effet est important, on dit que le multiplicateur budgétaire est élevé.

Article issu du dossier [2012-2017, le bilan](#)

Entretien avec Xavier Timbeau, directeur à l'OFCE

et Michel Sapin, ministre de l'Economie et des Finances

Propos recueillis par Guillaume Duval, Sandrine Foulon et Aude Martin

Alternatives Economiques n° 364 - janvier 2017