

## Le mythe de l'austérité

**Gilles Saint-Paul**

Membre associé à PSE, professeur à l'École Normale Supérieure, titulaire d'une Chaire PSL

**L**e brutal remaniement ministériel qui a marqué la rentrée a fait suite à d'acribes critiques de la part de la gauche du PS contre la politique «d'austérité» que suivrait le gouvernement. Faut-il abandonner l'orthodoxie budgétaire imposée, selon certains, par l'Allemagne et Bruxelles, afin de relancer la machine économique? Les coupes sombres promises par le gouvernement dans les dépenses publiques ne vont-elles pas nous enfoncer dans la récession, à travers les redoutés mécanismes du multiplicateur keynésien? Pire, ces politiques ne sont-elles pas contre-productives, au sens où leur effet négatif sur l'activité pourrait aggraver l'état des finances publiques au lieu de l'améliorer?

Il est pourtant difficile de caractériser comme «austère» la politique suivie. Le déficit public se situe à 4,5% du PIB pour 2013, et le chiffre de 2014 risque d'être comparable; en 1997, il s'établissait à 3,3% du PIB, soit plus d'un point au-dessous du déficit actuel. Les taux d'intérêts de la Banque Centrale Européenne sont extrêmement faibles, et ses interventions permettent au trésor français d'emprunter sur un an à un coût de 15 points de base soit 0,15%, c'est-à-dire, après déduction de l'inflation, à un taux d'intérêt réel négatif. En 1998, le taux d'intérêt à un an sur les bons du trésor était de 3,65% pour une inflation de 1,3%: le taux d'intérêt réel sur les bons du trésor français était donc de 2,3%, soit environ trois points de plus qu'aujourd'hui. Par ailleurs, au premier semestre de 1998, le taux de chômage au sens du BIT était quasiment le même qu'aujourd'hui, soit un peu moins de 10% de la population active. On voit donc qu'avec le même taux de chômage, soit en gros le même niveau de dépression de l'activité, les autorités suivent une politique macroéconomique bien plus expansionniste en 2014 qu'en 1998.

La politique macroéconomique n'est donc pas austère si on la compare à l'expérience de ces dernières décennies, et elle l'est d'au-



tant moins si on prend en compte que les possibilités de relance sont de plus en plus faibles, parce que les conséquences d'une expansion fiscale sont nettement plus dangereuses que par le passé à cause du niveau record de la dette publique. Si l'on en croit les dernières prévisions, celle-ci devrait crever le plafond symbolique des 100% du PIB avant la fin de cette législature. Les tentatives de relance au cours des deux crises significatives précédentes se sont à chaque fois traduites par une très rapide augmentation de la dette publique (aussi bien en 1993-95 qu'en 2008-11), ce qui a contribué à la crise de la dette souveraine des pays de la zone euro, dont nous sommes à peine en train d'émerger.

Le fait que la demande intérieure soit faible (comme en témoigne le fléchissement de l'inflation et de divers indicateurs du climat des affaires), n'implique pas pour autant que l'Etat ait la capacité de la relancer. Une des raisons pour laquelle la demande est faible est que les entreprises et les ménages

craignent une hausse future de la pression fiscale, et que sa nature reste incertaine. En d'autres termes c'est l'anticipation par les agents que les problèmes d'offre risquent de s'aggraver à l'avenir, qui déprime la demande aujourd'hui. Un dérapage des déficits au-delà du niveau actuel (déjà élevé) de 4,5 points de PIB, au nom d'une sortie de l'austérité, pourrait conduire à une remontée rapide des taux sous l'effet de la nervosité des investisseurs étrangers; celle-ci se conjuguerait avec une baisse de la consommation et de l'investissement, les acteurs privés anticipant des ajustements douloureux comme l'ont connu la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Au total l'abandon de l'austérité n'aurait servi qu'à raviver la crise des finances publiques, sans être capable de relancer l'économie.

Pour mener une politique raisonnable de stabilisation keynésienne, il faut se ménager la marge de manœuvre nécessaire. Cela signifie accumuler des réserves budgétaires en périodes de boom pour accroître les déficits en période de crise. Or les administrations publiques ont été en déficit chaque année depuis 1976, sans exception. Les gouvernements successifs ont ainsi dilapidé leur capital de relance en préférant dépenser leurs prétendues «mannes» et autres «cagnottes» fiscales plutôt que d'accumuler des excédents. Pour cette raison, malgré l'anémie de l'économie, renoncer à l'austérité ne figure plus au menu. ☹

### CALENDRIER

**CONFÉRENCE DE PHILIPPE AGHION**

15 octobre, 18H.

Fondation Hellénique, CIUP – Paris 14°

**CÉRÉMONIE DE REMISE DES CERTIFICATS MASTERS APE, ETE ET PPD**

16 octobre, 17H45

MSE – Paris 13°

**CONFÉRENCE D'EMMANUEL SAEZ**

10 décembre, 16H

Fondation Hellénique, CIUP – Paris 14°

### LES MEMBRES FONDATEURS DE PSE-ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS



## INVITÉ

# Allan Drazen: comprendre le rôle des lobbies dans la régulation financière d'après crise

### EST-CE QUE PARIS A ÉTÉ UN CHOIX FACILE ?

**ALLAN DRAZEN** Très facile ! Plusieurs options se sont présentées à moi pour cette année sabbatique, et Paris s'est rapidement imposé : ce choix était une évidence pour ma famille, et l'équipe de PSE était tellement enthousiaste et disponible lors des premiers échanges que nous n'avons pas hésité. Je suis venu en France et dans sa capitale plusieurs fois, y compris à PSE, mais jamais pour si longtemps – et jamais accompagné de toute ma famille ! Rester l'année entière (ndlr : de septembre à juin 2015) est une réelle opportunité pour mes recherches, et également une chance d'apprendre enfin le Français, notamment en aidant mes deux filles à faire leurs devoirs...

### QUELS SONT VOS PRINCIPAUX OBJECTIFS SCIENTIFIQUES EN TANT QU'INVITÉ À PSE ?

**AD** Il y a de nombreux projets de recherche que je désire poursuivre cette année. J'ai commencé à collaborer avec Fabrizio Coricelli sur la manière dont les pouvoirs publics interviennent en réponse aux crises financières. Fabrizio et les autres chercheurs de ce projet ont démarré l'étude sous l'angle empirique : mon apport sera celui d'un théoricien, et cette combinaison est prometteuse je crois. Je connais également Gilles Saint-Paul avec qui j'ai eu l'occasion de discuter lorsqu'il était à TSE il y a deux ans ; je pense aussi à Katia Zhuravskaya qui a mené des travaux essentiels en économie politique. Je suis très enthousiaste à l'idée de travailler avec eux maintenant que je suis ici. J'ai également entamé des travaux sur les modèles de politiques fiscales selon les différents temps politiques, notamment sur les années électorales : comment évoluent les dépenses des acteurs concernés (gouvernement, partis politiques, lobbies...) ? Quel rôle joue la fin de mandat sur leurs activités ? Parmi les projets que j'ai commencé avec mes collègues américains, l'un vise à étudier la

manière dont les lobbies influencent le secteur financier aux États-Unis. Je pense qu'il serait intéressant d'interagir sur ce sujet avec des chercheurs de PSE car ma connaissance des lobbies français est limitée. Au final, disons que j'ai certaines envies, mais heureusement l'imprévu jouera un rôle central : de nouvelles opportunités et interactions vont s'offrir spontanément à moi, et je serai ravi de les saisir.

*«[...] de nouvelles opportunités et interactions vont s'offrir spontanément à moi, et je serai ravi de les saisir »*

### POURRIEZ-VOUS NOUS EN DIRE PLUS SUR LES LOBBIES ?

**AD** J'ai enclenché un projet de recherche avec des collègues de l'Université de Columbia dans lequel nous essayons de mieux comprendre l'influence des lobbies sur la législation alors que les théories qui existent restent abstraites. Notre travail s'attache à comprendre précisément la manière dont les lobbies ont réussi à convaincre les législateurs de ralentir la mise en place de régulations financières depuis la dernière crise. La tâche n'est pas aisée car les lobbyistes ne veulent évidemment pas que leurs méthodes d'intervention soient connues. Alors pour contourner la difficulté, nous analysons attentivement les témoignages faits devant le Congrès américain, et les échanges que les Congressmen peuvent avoir avec les électeurs de leurs districts et les différentes parties prenantes. Outre la porosité entre les mandats de régulateurs et les postes dans le milieu de la finance, nous observons que l'une des raisons pour laquelle l'action des lobbies fonctionne est la « capture cognitive » : le régulateur adopte peu à peu la manière de penser de l'industrie qu'il régule. Les lobbyistes développent ainsi des arguments conformes à ce cadre de pensée « commun », plus enclins à être acceptés par la suite. *In fine*, l'idée est de faire des liens entre ce qu'exprime le modèle conceptuel et ce qui se passe réellement afin de mieux comprendre ce processus opaque. 🧐

**Propos recueillis par Thibaud Eychenne**



**Allan Drazen** est professeur d'économie à l'Université du Maryland (Chaire Neil Moskowitz). Après un doctorat d'économie obtenu au MIT en 1976, il a travaillé dans de nombreuses universités américaines et dans le monde. Il est chercheur associé au NBER et au CEPR et a siégé à différents comités éditoriaux durant sa carrière. Ses recherches actuelles portent sur le lobbying de groupe d'intérêts, les réponses politiques et réglementaires à la crise, ou encore l'économie politique - via notamment des travaux expérimentaux.

## PARCOURS

### Brenna Lundström, une américaine à Paris

**N**on, ne vous attendez à voir Brenna Lundström, consultante pour l'International Finance Corporation, danser dans les rues de Paris sur une musique de George Gershwin ! Pourtant, en moins de 5 ans, c'est à deux reprises dans notre capitale que Brenna a fait le choix de vivre. « Faire un choix » : Brenna s'y connaît sur le sujet. Native de Virginie, non loin de Washington, elle effectue une licence de psychologie à l'University of Virginia, à Charlottesville, où elle travaille sur des questions de psychologie morale avec le professeur Jonathan Haidt. Elle se penche ensuite, avec Sheena Iyengar de la Columbia Business School, sur la prolifération des choix à faire, sur l'information dont les gens disposent, sur la satisfaction

ou la non satisfaction qu'ils en retirent. En 2007, désireuse de découvrir un autre système universitaire et de s'ouvrir à l'économie comportementale, elle franchit l'Atlantique pour rejoindre le Master ETE de PSE. Elle fait son mémoire sous la direction de Louis Lévy-Garboua, en qui elle trouve un fervent défenseur d'une approche interdisciplinaire. À l'issue de son Master, Brenna souhaite explorer d'autres pistes que celle de la recherche : elle rentre aux États-Unis et travaille comme consultante à Washington, d'abord dans le privé puis pour l'International Finance Corporation, la branche « entreprises » du Groupe Banque mondiale. Mais l'appel de Paris se fait de nouveau sentir : en janvier 2010, elle obtient de

se faire « transférer » au bureau français de l'IFC pour participer à la promotion des activités de son organisation dans les pays de l'Europe occidentale. En parallèle, elle s'implique dans la Fondation Tocqueville, dont elle coordonne le « Civil Society Challenge » ; elle dirige également le « Prix du Prince pour la Philanthropie Innovante » de la Fondation Prince Albert II de Monaco. Enfin, elle est un membre actif de l'association des anciens de PSE ([www.pse-alumni.org](http://www.pse-alumni.org)) : à ce titre, elle note avec plaisir l'internationalisation croissante du recrutement et tente de favoriser l'intégration des nouveaux étudiants... Au vu de son parcours, qui serait mieux placé pour le faire ? 🧐

**par Ilf Bencheikh**



**Brenna Lundström**, consultante à la Banque Mondiale

# Sortir les populations fragilisées de la pauvreté et du chômage : des politiques publiques zonées ambitieuses... au succès mitigé ?

**Laurent Gobillon**

Membre affilié à PSE, chargé de Recherche à l'INED

**Miren Lafourcade**

Membre affilié à PSE, professeur à l'Université Paris Sud

Il existe deux grands types de politiques publiques zonées visant à améliorer la situation des populations fragilisées. La première famille cible les entreprises : elle a pour objectif de les attirer dans les zones les plus touchées par la pauvreté et le chômage, afin d'y créer des emplois qui pourront être occupés par la population résidente. La seconde famille est au contraire axée sur les personnes : elle englobe d'une part les politiques visant à améliorer l'éducation des populations des quartiers défavorisés, et d'autre part les mesures visant à faciliter leur mobilité résidentielle vers d'autres quartiers, en les aidant par exemple à accéder à un logement près d'un grand centre d'emplois. Ces politiques, dont les coûts sont à la hauteur de l'ambition très louable qui les motive – sortir des populations fragilisées de la pauvreté et du chômage – sont-elles efficaces ?

## LES POLITIQUES ZONÉES CIBLANT LES ENTREPRISES

En France, les Zones Franches Urbaines (ZFU) créées en 1996 dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, ont été conçues pour favoriser le développement économique des quartiers cumulant pauvreté et chômage, grâce à des exonérations fiscales et sociales bénéficiant aux entreprises implantées ou s'installant dans ces zones. Prévu à l'origine pour bénéficier à 44 quartiers prioritaires pendant cinq ans, le dispositif a été étendu une première fois en 2004 avec la création de 41 nouvelles ZFU dites de « seconde génération », puis à nouveau en 2006, pour atteindre un total de 100 ZFU. En 2013, le coût du dispositif était évalué à 470M€, soit bien davantage que le coût de politiques similaires menées dans d'autres pays<sup>1</sup>.

Les travaux ayant évalué l'efficacité de cette politique sont très consensuels. L'approche généralement retenue pour réaliser cette évaluation consiste à comparer les performances des ZFU à celles de quartiers « témoins » similaires, mais n'ayant pas bénéficié des exonérations. Ces travaux montrent que, globalement, les ZFU ont réussi à attirer des entreprises, qui ont créé des emplois. Ce succès doit cependant être relativisé : la plupart de ces entreprises correspondent à des transferts d'activités en provenance des quartiers n'ayant pas bénéficié de la politique, et non à des créations, ce qui pose le

problème de l'efficacité globale de la politique<sup>2</sup>. Les ZFU ont aussi contribué à redynamiser l'emploi des quartiers ciblés<sup>3</sup>, en particulier les ZFU de première génération<sup>4</sup>, mais ces emplois n'ont pas nécessairement bénéficié aux résidents. En Île-de-France par exemple, la politique n'a eu qu'un impact très faible, et très localisé, sur le taux de retour à l'emploi des résidents<sup>5</sup>. Ailleurs, la politique a réduit le chômage mais c'est en partie dû à des effets de composition sociale des quartiers : la politique des ZFU a attiré ou retenu les personnes les plus aptes à occuper les emplois créés dans ces zones, notamment les diplômés<sup>6</sup>. Ce succès mitigé des ZFU s'explique en partie par une très forte hétérogénéité spatiale de l'effet de la politique : seules les ZFU les mieux desservies par les transports urbains et les moins enclavées ont su tirer parti du dispositif pour créer de nouvelles entreprises et des emplois<sup>7</sup>. Il est donc important pour les pouvoirs publics de coupler leur réflexion sur la nouvelle géographie prioritaire à celle, plus générale, du désenclavement des quartiers ciblés.

## LES POLITIQUES ZONÉES CIBLANT LES PERSONNES

D'autres politiques zonées ciblent directement les résidents des quartiers défavorisés. Les Zones d'Éducation Prioritaires créées en 1981, et les Réseaux Ambition Réussite qui les ont remplacées en 2006, ont pour objectif de lutter contre l'échec scolaire. Les établissements présents dans ces zones reçoivent des moyens supplémentaires et bénéficient d'une plus grande autonomie pour faire face aux difficultés scolaires de leurs élèves. Les études suggèrent que ces politiques éducatives zonées ont malheureusement peu d'impact sur la réussite des élèves et leur trajectoire scolaire future. Leur efficacité se heurte à deux effets pervers potentiels. D'une part, les élèves des ZEP ou des RAR, de par leur très faible niveau scolaire, tendent à tirer moins de bénéfices du soutien scolaire, en moyenne, que d'autres élèves ; la mesure de l'impact s'avère donc difficile. D'autre part, ces politiques ont un effet stigmatisant poussant certaines familles, généralement les mieux éduquées, à fuir les quartiers aidés, ce qui amplifie la ségrégation contre laquelle la politique ambitionnait justement de lutter<sup>8</sup>.

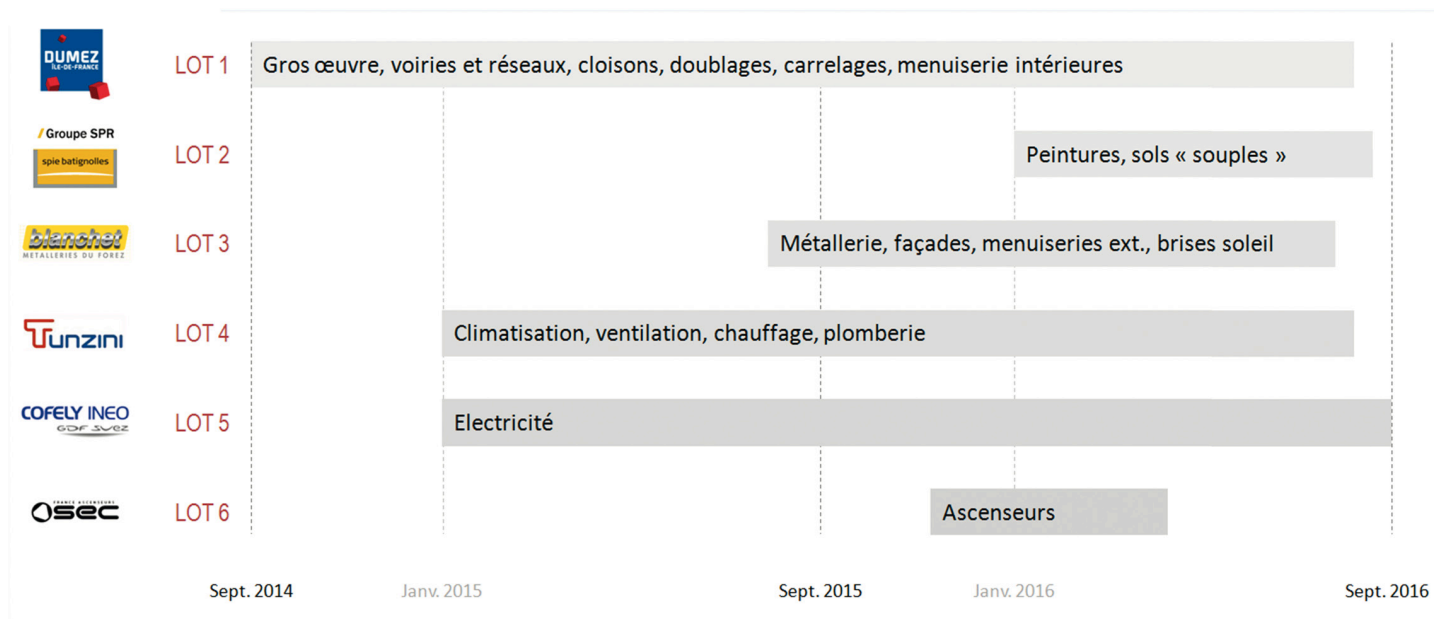
Les politiques visant à favoriser la mobilité résidentielle dans certaines zones sont aussi au cœur de l'actualité française. Rappelons qu'un décret, en constante réécriture depuis 2012, prévoit d'encadrer la hausse des loyers lors d'une relocation ou lors d'un renouvellement du bail dans les villes connaissant une forte

tension du marché locatif, c'est-à-dire les très grandes agglomérations. Parallèlement, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renouvelé (ALUR) a créé un nouveau dispositif d'encadrement des loyers pour les agglomérations où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. L'application de cette loi suscite actuellement de vifs débats, liés à l'existence d'effets pervers qu'une telle régulation peut engendrer (faible qualité du parc locatif privé, comportements discriminatoires des propriétaires).

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU), votée le 14 décembre 2000, est un autre exemple emblématique des politiques zonées de personnes. Son article 55 impose aux communes moyennes et grandes de disposer d'au moins 20% de logements sociaux sous peine d'amende, la loi ALUR ayant passé ce seuil à 25%. L'objectif de cette mesure législative est d'inciter les communes à développer leur parc HLM afin d'assurer une meilleure intégration des populations fragilisées, et de favoriser la mixité sociale. Le revers de cette aide à la relocalisation est que les ménages modestes habitant un HLM d'une commune riche pourraient avoir plus de difficultés à trouver un emploi adapté à leur niveau de qualifications. L. Gobillon et B. Vignolles<sup>9</sup> étudient les effets de la loi SRU en exploitant une discontinuité dans son champ d'application. En effet, comme la loi ne s'applique qu'aux communes de plus de 3 500 habitants en province et 1 500 habitants en Île-de-France, il est possible de comparer l'évolution du parc des communes situées juste au-dessus du seuil, qui sont ciblées par la loi, et des communes situées juste en-dessous, qui sont très similaires mais ne sont pas concernées par la loi. Cette comparaison montre que la loi SRU a eu un effet positif significatif sur la construction de logements sociaux, et croissant au cours du temps : +2,9 points de % entre 2000 et 2004, +6,6 points entre 2000 et 2008, relativement aux communes « témoins ». En retour, la loi SRU a cependant eu un effet négatif modeste sur les évolutions du revenu moyen et des prix de l'immobilier ancien dans les communes ciblées. Elle a par ailleurs affecté positivement l'évolution du nombre de transactions, de l'ordre de 5,5 points de % sur la période 2000-2008. Ce relâchement local du marché du logement suggère que les communes ciblées, du fait de l'arrivée de populations plus modestes, ont dans une certaine mesure perdu en attractivité. ☺

## FOCUS

## Planning des travaux « Campus Jourdan 2016 »



## PARTENAIRE Le GENES, Groupe des Écoles Nationales d'Économie et Statistique

**E**n premier lieu comme partenaire fondateur de PSE au travers de l'INSEE, puis de manière autonome depuis son évolution en EPSCP<sup>1</sup> en janvier 2011, le Groupe des Ecoles Nationales d'Économie et Statistiques siège au conseil d'administration de PSE. Le GENES y est représenté au sein du collège des partenaires scientifiques par Antoine Frachot, qui souligne l'importance de ces rendez-vous : « *les CA de PSE ne sont pas des chambres d'enregistrement d'éléments discutés ailleurs : les échanges sont très denses et portent sur le fond – à savoir les orientations stratégiques, scientifiques ou encore la gouvernance de PSE* ». L'obtention du statut d'établissement public permet désormais au GENES d'évoluer avec plus de flexibilité dans un secteur et un environnement où les contraintes budgétaires sont un enjeu quotidien. D'autant plus que cet établissement agit en chef d'orchestre de ses cinq composantes qui ont vocation à conduire des travaux de recherche, des missions d'étude, des actions de diffusion, et bien sûr des activités d'enseignement : le CREST, le CEPE, l'ENSAE, l'ENSAI et le CASD<sup>2</sup> – auxquelles s'ajoute une toute nouvelle filiale de conseil et d'expertise : Datastorm.


De nombreux projets sont actuellement menés conjointement par PSE et le GENES.



➤ Découvrez le nouveau site du GENES : [www.groupe-genes.fr](http://www.groupe-genes.fr)

Tout d'abord, l'ENSAE ParisTech co-habite le Master APE labellisé par PSE : ce programme généraliste forme à la recherche en économie théorique et appliquée des étudiants français et étrangers – pour près d'un tiers – avec un niveau d'exigence et de réussite comparable aux meilleures institutions internationales. Chaque année, entre 10 et 20 étudiants de l'ENSAE intègrent un master PSE au niveau M1 ou M2. D'autre part, le CREST et PSE développent ensemble depuis 2012 l'Institut des Politiques Publiques (IPP) qui rassemble des chercheurs issus des deux institutions. L'IPP promeut l'analyse et l'évaluation quantitative des politiques

publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie, et vise à favoriser l'appropriation par les citoyens des termes du débat public. Enfin, sur un autre plan, le CASD du GENES bénéficie à des dizaines d'économistes de PSE, comme à plus de 800 chercheurs en France et dans le monde – et bientôt davantage en Europe sous l'impulsion de la Commission et d'Eurostat ; pour Antoine Frachot « *la crédibilité du CASD s'appuie sur des bases de données accessibles de façon extrêmement sécurisée, via une technologie brevetée* ».

Au-delà des défis classiques auxquels fait face le GENES – équilibre budgétaire, rôle de l'État, enjeux des ressources propres... – la rentrée 2014 est riche en nouveautés avec notamment un cursus sur le Big Data et ses applications inauguré en partenariat avec Berkeley. Avec PSE, le développement de formations dans le champ de l'évaluation des politiques publiques devrait ouvrir un nouvel axe d'une collaboration déjà riche et fructueuse entre les deux institutions. 

<sup>1</sup> EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

<sup>2</sup> CREST : Centre de Recherche en Économie et Statistique. CEPE : Centre d'Études des Programmes Économiques. ENSAE : École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique. ENSAI : École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information. CASD : Centre d'Accès Sécurisé aux Données.