

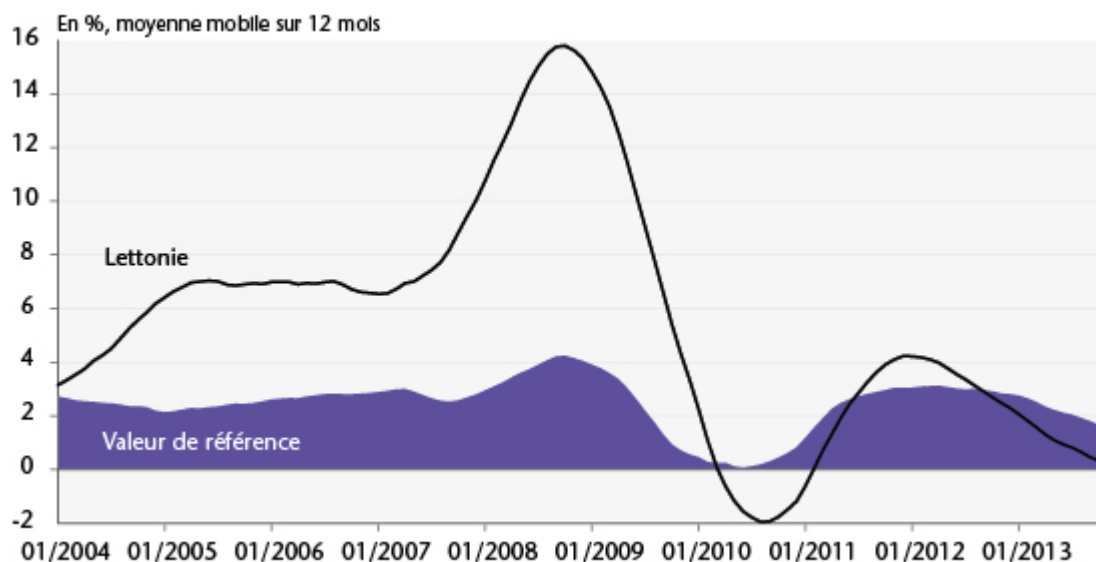
Lettonie : adieu lats, bonjour euro

par [Céline Antonin](#)

Le 1^{er} janvier 2014, deux ans après son voisin estonien, la Lettonie deviendra le 18^e pays membre de la zone euro. Du point de vue européen, l'entrée de la Lettonie, qui ne pèse que 0,2 % du PIB de la zone euro, dans le « club de l'euro » peut sembler anecdotique. Cette intégration est avant tout un symbole politique ; elle vient couronner les efforts budgétaires et monétaires consentis par le pays, durement touché par la crise de 2008-2009 qui a amputé son PIB de près d'un cinquième.

Dans l'urgence, fin 2008, le pays avait demandé une aide internationale au FMI et à l'Union européenne, laquelle lui avait été accordée en échange d'un plan d'austérité drastique. Cette aide internationale, de l'ordre de 7,5 milliards d'euros, avoisinait alors 1/3 de son PIB. De ce fait, la dette publique a fortement progressé entre 2007 et 2012, passant de 9 % à 40 % du PIB. Le pays a dû se résoudre à mettre en œuvre une purge budgétaire afin de renforcer sa compétitivité et de réduire son déficit public, en baissant drastiquement les dépenses publiques, les salaires et les pensions de retraite. Cette stratégie de dévaluation interne a conduit à une forte désinflation, ce qui a permis à la Lettonie de remplir l'objectif de stabilité des prix du MCE II (graphique). Conformément à l'avis du FMI, elle a tenu bon sur son objectif d'adhérer rapidement à la zone euro en refusant catégoriquement d'utiliser l'arme de la dévaluation externe pour sortir de la crise. Ainsi, elle a poursuivi sa politique de change fixe par rapport à l'euro, ininterrompue depuis le 1^{er} janvier 2005.

Graphique : Stabilité des prix en Lettonie au regard du critère d'inflation



Sources : Eurostat, calculs de l'auteur.

En 2011, la croissance est revenue, essentiellement tirée par la demande externe des pays nordiques et de la Russie. Quant au déficit public, il est passé de 9,8 % du PIB en 2009 à 1,3 % en 2012. Les taux d'emprunt sur le marché obligataire ont baissé, ce qui a permis au pays de n'emprunter que 4,4 milliards d'euros (sur les 7,5 milliards d'euros prévus) et de rembourser sa dette au FMI avec trois années d'avance). La dette publique s'est donc stabilisée autour de 40 %. En outre, la Lettonie a respecté la cible d'inflation sur la période de référence pour décider de son adhésion ou non à la zone euro. Ce sont ces éléments qui ont conduit l'Union européenne à donner son feu vert en juin 2013.

L'arrivée de la Lettonie est-elle purement anecdotique ? Pas tout à fait. Tout d'abord, la Lettonie n'a pas encore effacé les stigmates de la crise ; en 2012, le PIB était inférieur, en termes réels, à son niveau de 2007. En outre, si le taux de chômage a été quasiment divisé par deux depuis 2009, il représente encore 11,9 % de la population active et surtout, sa baisse est en partie liée à une forte émigration. Mais surtout, comme l'a souligné la BCE dans son rapport sur la convergence, près d'un tiers des dépôts bancaires (pour un montant de 7 milliards d'euros) sont détenus par des non-résidents, notamment originaires de Russie. A l'instar de

l'exemple chypriote, cela fait peser un fort risque sur la stabilité bancaire en cas de crise, avec de potentielles fuites de capitaux. A l'heure où le projet d'Union bancaire achoppe sur l'hétérogénéité des systèmes bancaires en zone euro, cela nous montre, une fois encore, que la logique d'intégration économique est décidément bien difficile à concilier avec les choix politiques d'élargissement. Que ce soit à l'échelle de la zone euro ou à l'échelle de l'Union européenne, il est temps pour l'Europe de faire un choix clair entre ces deux logiques antagonistes.

Comment peut-on défendre un revenu de base ?

par [Guillaume Allègre](#)

A la suite de la remise de 125 000 signatures réunies par des organisations défendant l'introduction d'un revenu de base, les citoyens suisses se prononceront lors d'un référendum d'initiative populaire sur l'inscription du principe du revenu de base dans la constitution fédérale helvétique.

La [Note de l'OFCE \(n°39 du 19 décembre 2013\)](#) analyse des fondements sur lesquels pourrait s'appuyer l'institution d'un revenu de base.

Si le revenu de base peut prendre plusieurs formes, son principe est d'être versé (1) de manière universelle, d'un montant égal pour tous, sans contrôle des ressources ou des besoins ; (2) sur une base individuelle et non aux foyers ou ménages ; (3) de façon inconditionnelle, sans exigence de

contrepartie. Dans sa version progressiste, on peut rajouter une quatrième caractéristique : il doit être (4) d'un montant suffisant pour couvrir les besoins de base et permettre la participation à la vie sociale.

Bien qu'en apparence séduisant, il n'est pas aisé de trouver des fondements, en matière de justice distributive, compatibles avec ces quatre caractéristiques du revenu de base. Tant qu'il existe des économies d'échelle et un arbitrage politique entre conditionnalité et niveau du revenu minimum, alors, dans une perspective rawlsienne, un système de revenu minimum garanti de type RMI/RSA (familialisé et faiblement conditionné) semble préférable à un revenu de base pur. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une solution politique plus soutenable que le revenu de base pour atteindre les objectifs écologiques et émancipateurs qui sont souvent assignés au revenu de base.

Il apparaît que l'avantage principal du revenu de base, de par son universalité, est de ne provoquer aucun indu ou non-recours et de ne pas stigmatiser les bénéficiaires nets du système. Dans cette optique, les minima sociaux pourraient être transformés en une allocation plus universelle, qui serait moins stigmatisante. Cette allocation devrait tenir compte de la composition familiale, définir une condition de participation sociale. Elle impliquerait un contrôle du travail au noir et conserverait les incitations au travail. Elle serait complétée par des politiques spécifiques prenant en charge les enfants, les personnes âgées et les handicapés, soit ceux qui ne répondent pas aux incitations, et s'ajouterait au système assurantiel (chômage, retraite, maladie). Le système de protection sociale ne serait ainsi pas réellement simplifié mais transformé pour éviter la stigmatisation et le non-recours.

Si le revenu de base n'est pas une idée stupide, ce n'est pas non plus la réforme miracle décrite par ses défenseurs : véritable couteau suisse – social, écologiste, émancipateur –

de la réforme de la protection sociale.

Pour en savoir plus: [Note de l'OFCE n°39 \(pdf\)](#)

Pour contacter l'auteur : guillaume.allegre@sciencespo.fr

Pour suivre l'auteur sur twitter : [@g_allegre](#)

Le système socio-fiscal français est-il vraiment redistributif ?

par [Henri Sterdyniak \[1\]](#)

La France a mis en place le RSA, la PPE, la CMU, le minimum vieillesse, les allocations logement, les exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires. En sens inverse, elle a conservé un impôt sur les grandes fortunes ; les cotisations sociales maladie et famille portent sur la totalité du salaire ; les revenus du capital supportent les prélèvements sociaux et sont soumis à l'IR. Les plus riches se plaignent d'une fiscalité confiscatoire ; quelques-uns choisissent l'exil fiscal.

Pourtant, certains prétendent parfois que le système socio-fiscal français est peu redistributif. Dans la période récente, ce point de vue a été conforté par l'étude de Landais, Saez et Piketty : le système fiscal français serait peu progressif et même régressif au sommet de la hiérarchie des revenus [\[2\]](#) : les 0,1 % des ménages les plus riches supporteraient un très bas taux d'imposition. Toutefois, la redistributivité du système socio-fiscal passe par l'impôt mais aussi par les prestations sociales. Il faut donc regarder

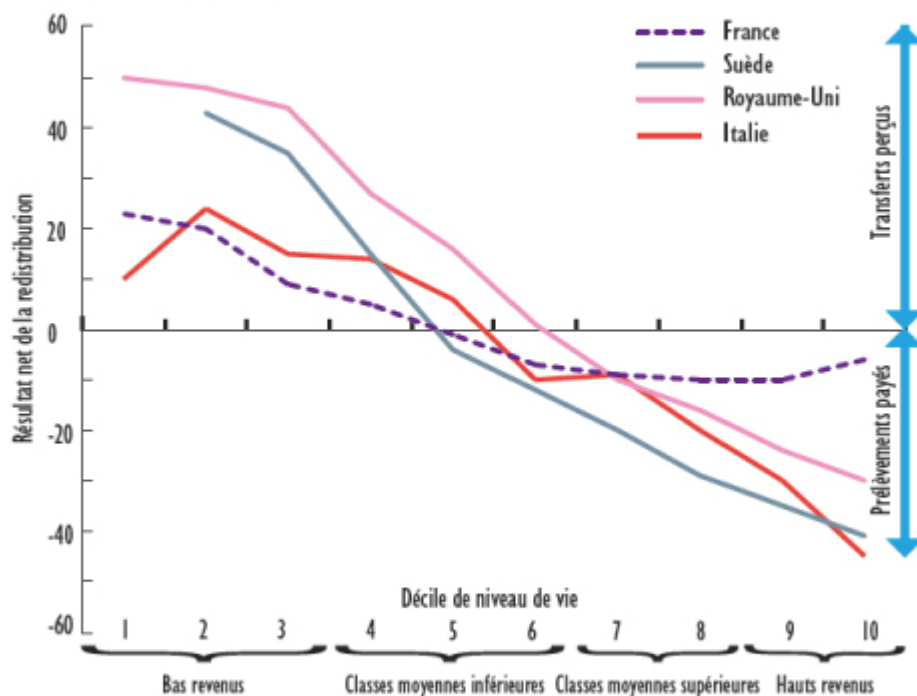
ces deux aspects pour évaluer la redistributivité de notre système. Ce d'autant plus que Landais, Saez et Piketty tiennent compte de la TVA payée sur la consommation financée par les prestations sociales, mais pas des prestations elles-mêmes, de sorte qu'un ménage pauvre apparaît d'autant plus perdant à la redistribution qu'il bénéficie (et dépense) des prestations sociales.[\[3\]](#)

Quatre chercheurs du Crédoc viennent de publier [une étude](#)[\[4\]](#) qui prend en compte les prestations. Ils concluent cependant : « Le système fiscal français, pris dans son ensemble, est ainsi peu redistributif ». L'étude fait le bilan, par déciles de niveau de vie après redistribution, des prestations reçues et des impôts versés par les ménages (impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales), en pourcentage de leur revenu disponible en comparant la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. En France, les transferts nets (prestations moins prélèvements) ne représenteraient que 23 % du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie (les plus pauvres), contre 50 % au Royaume-Uni (graphique). A l'autre bout de l'échelle, ils réduiraient en France de seulement 6 % le revenu disponible des ménages les plus aisés, contre 30 % au Royaume-Uni, 40 % en Suède, 45 % en Italie. Ainsi, la France serait le pays où la redistributivité est la plus faible, distribuant peu aux plus pauvres, taxant peu les plus riches.

Graphique. D'après le Crédoc le système socio-fiscal français est peu redistributif

LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL FRANÇAIS EST PEU REDISTRIBUTIF

Bilan des aides reçues et des contributions versées, en % du revenu disponible, selon les déciles de niveau de vie



Source : Calculs du CRÉDOC à partir des données de la Luxembourg Income Study, 2006

Guide de lecture : Les Français du premier décile de niveau de vie (c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres), retirent un gain net de la redistribution équivalent à 23 % de leur revenu disponible. Ce gain net est calculé comme la différence entre les prélèvements (impôts sur les revenus, cotisations sociales, impôts indirects) et les transferts (aides sociales, maladie et retraites).

Pourtant, le système socio-fiscal français est considéré, par les institutions internationales, comme figurant parmi ceux qui réduisent le plus les inégalités. Ainsi, l'OCDE (2011) écrivait : « La redistribution par les prestations sociales et impôts réduit les inégalités par un peu plus de 30 % en France, ce qui est bien supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE de 25 % ».

L'OCDE fournit des statistiques concernant les inégalités de revenus (mesurées par le coefficient de Gini) avant et après transferts. Parmi les quatre pays choisis par le Crédoc, c'est en France que le Gini est le plus réduit en pourcentage par les transferts (tableau 1), à un degré équivalent à celui de la Suède, nettement supérieur à la réduction opérée en Italie ou au Royaume-Uni. Euromod aboutit à un classement

pratiquement similaire (tableau 2).

Tableau 1. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon l'OCDE

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,496	0,286	-42,3
Danemark	0,429	0,252	-41,3
France	0,505	0,303	-40,0
Italie	0,503	0,319	-36,6
Royaume-Uni	0,523	0,341	-35,2
Suède	0,441	0,269	-39,0
États-Unis	0,499	0,380	-23,8

Source : OCDE (2013). L'indice de Gini est compris entre 0 (égalité parfaite des revenus) et 1. La distribution des revenus est d'autant plus égalitaire que l'indice est proche de 0.

Tableau 2. Indice de Gini de la distribution des revenus (en 2010) selon Euromod

	Avant transferts	Après transferts	Impact des transferts
Allemagne	0,518	0,380	-48,1
Danemark	0,443	0,334	-54,0
France	0,483	0,349	-50,1
Italie	0,497	0,373	-36,8
Royaume-Uni	0,524	0,477	-38,0
Suède	0,429	0,317	-46,2

Source : Euromod, 2012.

De même, selon Eurostat, la France est l'un des pays où le taux de pauvreté est le plus faible, un peu plus élevé que celui du Danemark, équivalent à celui de la Suède, mais nettement plus bas que le taux de pauvreté dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie.

Tableau 3. Taux de pauvreté (seuil de 60 %)

	2005	2012
Allemagne	12,2	16,1
Danemark	11,8	13,1
France	13,0	14,1
Italie	18,9	19,4
Royaume-Uni	19,0	16,2
Suède	9,5	14,2

Source : Eurostat, 2012.

Le *Portrait social* de l'INSEE fait un bilan soigné de la redistributivité du système socio-fiscal français ([Cazenave et al., 2012](#)). Il apparaît que la réduction des inégalités est

importante (tableau 4) en France : le ratio inter-déciles, D10/D1, passe de 17,5 avant redistribution à 5,7 après redistribution[5]. Selon l'INSEE, 63 % de la réduction des inégalités provient des prestations sociales et 37 % des prélèvements, ce qui confirme la nécessité de prendre en compte les prestations pour juger de la redistribution.

Tableau 4. Fractiles de niveau de vie avant redistribution selon l'Insee*

	D1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	D10
Revenu moyen avant redistribution	4 128	7 266	15 591	21 474	28 626	55 292	72 195
Revenu moyen disponible (RD)	9 948	11 266	15 847	20 145	25 602	44 919	56 654
Transferts nets	5 820	4 000	256	-1 329	-3 024	-10 373	-15 541
Transferts nets en % du RD	59	36	2	7	-12	-23	-27

*En euros par an par UC. D1 : les 10 % des personnes de plus bas niveau de vie ; Q1 : les 20 % de plus bas niveau de vie... ; D10 les 10 % de personnes de plus hauts niveaux de vie.
Source : Insee, 2013, *Portrait social*.

Ainsi, la vision que présente le Crédoc de la redistributivité du système socio-fiscal français est originale... et, disons-le, fausse.

L'étude s'appuie sur les données de l'enquête *Budget des familles* qui n'est pas appariée sur les données fiscales et qui est généralement considérée comme moins fiable que l'enquête Euromod ou celle sur les revenus fiscaux et sociaux utilisée par l'INSEE. Ceci peut expliquer certaines différences importantes entre les chiffres du Crédoc et ceux de l'INSEE : par exemple, selon l'INSEE, les transferts non-contributifs représentent 61 % du revenu disponible des 10 % les plus pauvres tandis que ce chiffre n'est que de 31 % selon le Crédoc (tableau 5).

Comme l'INSEE, l'étude du Crédoc ne tient pas compte des cotisations employeurs maladie (qui pèsent sur les hauts salaires en France, pas dans la plupart des autres pays), ni de l'ISF (qui n'existe qu'en France). De plus, elle ne fait pas la distinction entre les cotisations contributives (qui ouvrent des droits à retraite ou à allocation chômage) et des

cotisations non-contributives (comme les cotisations maladie ou famille), qui n'ouvrent pas de droits. Or, les bas salaires ne supportent pas en France de cotisations non-contributives puisqu'elles sont plus que compensées par les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

Tableau 5. La redistribution pour les déciles extrêmes
Une comparaison Insee/Crédoc

	D1		D10	
	Insee	Crédoc	Insee	Crédoc
Revenu primaire (avant redistribution)	41,5	39	127,4	93
Prestations contributives		38		32
Prestations non-contributives	60,2	31	0,6	1
Cotisations sociales	-2,1	-8	-10,1	-16
Impôts directs	0,4	0	-17,9	-10
Total : revenu disponible net	100	100	100	100
Impôts indirects	-22	-36	-10	-13
Transferts nets (hors impôts indirects)	+58,5	+59	-27,4	7
Transferts nets (y.c. impôts indirects)	+36,5	+23	-37,4	-6

Source : Calcul des auteurs à partir de Insee (2013) et Crédoc (2013).

Surtout, elle comporte deux erreurs qui en faussent lourdement les conclusions. La première erreur méthodologique est que, contrairement à l'INSEE, les auteurs incluent les transferts contributifs, et notamment les retraites [\[6\]](#), dans les transferts sociaux. Or, pour les retraités, les pensions publiques représentent une très grande partie de leur revenu disponible, tout particulièrement en France. Ainsi, si le système de retraite assure la parité de niveau de vie entre retraités et actifs, les retraités figurent dans tous les déciles de niveau de vie, et le système socio-fiscal apparaîtra peu redistributif puisqu'il verse des prestations à des retraités riches. Au contraire, si le système national de retraite n'assure pas la parité de niveau de vie entre retraités et actifs, le système socio-fiscal apparaîtra plus redistributif puisqu'il donne des retraites exclusivement aux pauvres. C'est paradoxalement la générosité du système français envers les retraités et les chômeurs qui fait apparaître le système français comme peu redistributif. Ainsi, selon le Crédoc, les 10 % des plus riches bénéficient de

transferts contributifs représentant 32 % de leur revenu disponible ; ce qui fait que, au total, leurs transferts nets ne sont négatifs que de 6 % de leur revenu. Ceci est d'autant plus vrai que le Crédoc ne prend pas en compte les cotisations vieillesse supportées par les entreprises. Si, comme le fait l'INSEE, les retraites (et plus généralement toutes les prestations contributives) sont considérées comme un revenu primaire, résultant de cotisations antérieures, les transferts net négatifs des plus riches passeraient de 6 à 38 %.

L'autre erreur méthodologique est que le Crédoc prétend prendre en compte le poids des impôts indirects dans le revenu disponible (ce que l'INSEE ne fait pas). Celui-ci serait de 36 % pour les 10 % les plus pauvres, de 23 % au milieu de la hiérarchie des revenus et baisserait même à 13 % pour les plus riches. Cette forte régressivité des impôts indirects rendrait l'ensemble de la fiscalité régressive : les plus pauvres paieraient plus que les plus riches. Selon les chiffres de Landais, Saez, Piketty (2011), la fiscalité indirecte serait certes régressive (de 15 % du revenu disponible pour les plus pauvres à 10 % pour les plus riches), mais l'écart ne serait que de 5 %. Selon l'INSEE [\[7\]](#), le poids de l'impôt indirect dans le revenu disponible serait de 22 % pour les plus pauvres, de 16 % au milieu de la hiérarchie et de 10 % pour les plus riches. Cet écart provient de la structure de la consommation (les plus pauvres consomment relativement plus de tabac, de produits pétroliers) et surtout du taux d'épargne qui est d'autant plus élevé que le ménage est riche. En fait, l'écart est sans doute surévalué dans une perspective intertemporelle : certains ménages consommeront demain l'épargne d'aujourd'hui, c'est alors qu'ils seront taxés à l'impôt indirect. Les plus pauvres apparaissent lourdement taxés relativement à leur revenu, mais c'est qu'ils consomment plus que leur revenu, soit en raison de transferts familiaux, soit en raison d'endettement à la consommation. En fait, l'étude du Crédoc surévalue lourdement le poids des impôts indirects en utilisant une estimation extravagante des taux

d'épargne des ménages[8] : le taux d'épargne global des ménages français serait de -26,5 % ; seul le décile D10 (les 10 % les plus riches) aurait un taux d'épargne positif ; le décile D1 aurait lui un taux d'épargne négatif de -110 %, c'est-à-dire qu'il consommerait 2,1 fois son revenu. De ce fait, le décile des plus pauvres subirait fortement le poids des impôts indirects. Mais un tel taux d'épargne est-il vraisemblable ?

Les systèmes socialo-fiscaux nationaux sont différents et complexes. Leur comparaison doit se faire avec prudence et rigueur. Pour juger de la redistributivité du système français, il reste plus pertinent d'utiliser les travaux de l'INSEE, de l'OCDE ou d'Euromod que cette étude (trop) originale.

[1] Nous remercions Juliette Stehlé qui a bien voulu nous aider à préciser certains points de cette note.

[2] Voir Landais C., Piketty Th. et Saez E., *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

[3] Voir aussi Sterdyniak H., « Une lecture critique de l'ouvrage *Pour une révolution fiscale* », *Revue de l'OFCE*, n° 122, 2012. Signalons aussi que l'on ne peut porter un jugement global sur la progressivité du système à partir du cas des quelques hyper-riches qui réussissent à échapper à l'impôt par le biais de montages fiscaux.

[4] Bigot R, É. Daudey, J. Muller et G. Osier : « En France, les classes moyennes inférieures bénéficient moins de la redistribution que dans d'autres pays », *Consommation et modes de vie*, Crédoc, novembre 2013. Voir une version développée : « Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale », *Cahiers de Recherche*,

Crédoc, décembre 2012.

[5] Notons que l'INSEE sous-estime quelque peu la redistribution assurée par le système français puisqu'elle ne prend pas en compte l'ISF. Elle n'intègre pas non plus les cotisations maladie employeurs qui en France sont fortement redistributives car elles ne sont pas plafonnées. En sens inverse, elle ne tient pas compte des impôts indirects.

[6] Et les prestations chômage et les prestations maladie de remplacement.

[7] Voir Eidelman A., F. Langumier F. et A. Vicard : « Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages :

des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 », *Document de Travail de la DESE de l'INSEE*, G2012/08.

[8] Estimation en provenance de EUROMOD (2004) : " Modelling the redistributive impact of indirect taxation in Europe", *Euromod Working paper*, juin.

Le travail à temps partiel

Par [Françoise Milewski](#)

La part des emplois à temps partiel dans l'emploi total a fortement progressé. Si cette hausse était encore limitée dans les années 1970, elle s'est accélérée dans les années 1980 et surtout 1990. Durant les années 2000 et au début des années 2010, les fluctuations ont été moins marquées au regard de la longue période. La part du temps partiel a plus que doublé depuis quarante ans et il représente désormais près d'un cinquième de l'emploi.

Ces évolutions sont le résultat de plusieurs tendances économiques et sociales. Elles reflètent à la fois les transformations du marché du travail – croissance du secteur tertiaire au détriment de l'industrie et multiplication des statuts d'emplois – et les inégalités entre les femmes et les hommes. Elles sont aussi le produit des politiques publiques.

Les emplois à temps partiel sont pour l'essentiel occupés par des femmes. Ils sont aussi majoritairement occupés par des salariés de 25 à 49 ans, mais une tendance au développement du temps partiel chez les seniors apparaît. Les emplois à temps partiel sont surtout occupés par des salariés peu qualifiés. Si les durées du travail sont le plus souvent comprises entre 15 et 29 heures, la dispersion est importante, et l'on note une tendance à l'accroissement de la part des courtes quotités. Les salariés à temps partiel sont majoritairement employés à durée indéterminée ; il s'agit donc d'une forme d'emploi stable. Les salaires sont inférieurs, qu'ils soient mensuels ou horaires, et les salariés à temps partiel sont surreprésentés parmi les smicards et les bas salaires. Lorsque les horaires sont atypiques, que l'amplitude est étendue par de multiples coupures, que l'organisation du temps est fluctuante et sans prévisibilité, les conditions de travail sont dégradées.

Le temps partiel est hétérogène aussi bien dans les raisons invoquées par les salarié-e-s, lorsqu'elles ou ils en font la demande, que dans les formes d'organisation des entreprises selon les secteurs d'activité. Les temps travaillés relèvent de logiques multiples. Cela conduit à parler *des* temps partiels pour rendre compte de cette multiplicité.

Le développement du secteur tertiaire a porté celui des temps partiels. Les emplois à temps partiel dans les secteurs tels le commerce-distribution, l'hôtellerie-restauration, le nettoyage, les services à la personne et certains services publics sont majoritairement occupés par des femmes. Cela résulte des types de formation qu'elles acquièrent, des

stéréotypes sur les compétences naturelles qu'elles auraient pour s'occuper d'autrui, de leur surreprésentation dans les emplois peu ou non qualifiés. Les arbitrages qu'elles font entre tâches professionnelles et familiales renforcent ces évolutions, soit parce qu'un plein temps leur paraît incompatible, soit parce qu'après un congé parental elles prolongent la réduction d'activité qu'elles ont expérimentée. Après un congé de longue durée, les difficultés de réinsertion sont parfois importantes.

La flexibilisation du travail au cours des dernières décennies a renforcé ces tendances. L'éclatement des formes d'emploi a concerné surtout les femmes, à la fois parce qu'elles travaillent majoritairement dans les secteurs qui en ont été à l'origine et parce que les femmes, étant en situation d'infériorité sur le marché du travail, acceptent plus facilement des emplois peu valorisés.

Les politiques publiques ont à certaines périodes favorisé le temps partiel et, à d'autres, cherché à en limiter les effets. Au carrefour d'objectifs en termes d'emploi et/ou de mesures concernant les familles, elles ont parfois souffert d'incohérences.

Au sein de l'Union européenne, les écarts entre pays sont importants, résultant d'évolutions historiques spécifiques, de consensus sociaux différents et de réglementations du marché du travail particulières.

Analyser la situation actuelle et déceler les changements en cours permet d'entrevoir les changements potentiels à venir et donc d'ouvrir des débats sur ces évolutions et ce qu'elles impliquent pour les décideurs publics. Temps partiels et temps pleins ont-ils des logiques de développement autonomes ? Au sein même des temps partiels, va-t-on vers davantage de flexibilité ou d'encadrement ? Dans quelle mesure l'autonomie des femmes est-elle mise en cause par le développement du temps partiel comme une forme d'emploi stable ? Le temps

partiel est-il une forme de sous-emploi ou un mode d'intégration au marché du travail, vers le temps plein ? Autant de questions qui conditionnent l'élaboration des politiques publiques[1].

Pour en savoir plus, lire la [Note de l'OFCE, n° 38 du 13 décembre 2013](#).

[1] Ce texte résume l'étude du Conseil économique, social et environnemental, section du Travail et de l'emploi : « Le travail à temps partiel », Françoise Milewski, Les Editions des Journaux officiels, décembre 2013, à paraître.

Banques européennes : un retour de la confiance à pérenniser

par [Céline Antonin](#) et [Vincent Touzé](#)

Depuis août 2012, la remontée en Bourse des valeurs bancaires et la baisse de leur volatilité attestent d'un retour de la confiance. Cette confiance retrouvée est-elle durable ? C'est à cette question que la [Note de l'OFCE n° 36 du 11 décembre 2013](#) s'attache à répondre, à partir de l'état des lieux de la situation des banques fin 2013.

En raison de la crise financière, la valorisation des banques a souffert à la fois d'une baisse de rentabilité des activités liées aux marchés financiers et d'une crise de confiance générale dans les placements boursiers. Mais depuis août 2012, les banques affichent de meilleurs résultats qui se traduisent par de meilleures performances boursières.

Cela étant, cette confiance retrouvée s'inscrit dans un contexte de mutation profonde : la crise a modifié le fonctionnement du système bancaire européen avec une montée en puissance de la Banque centrale européenne dans les prêts accordés aux banques et une forte réduction des expositions nationales dans les pays à risque (Portugal, Irlande, Italie, Espagne et Grèce).

Aussi, la pérennité de la confiance dépendra intrinsèquement de la capacité des banques à relever deux défis : d'une part, la réduction du risque d'insolvabilité des dettes publiques et privées dans certains Etats membres ; d'autre part, la capacité des banques à s'adapter aux changements institutionnels en cours à l'échelle européenne (mise en œuvre de Bâle 3, projet d'union bancaire et passage progressif d'une logique de *bail out* à une logique de *bail-in*).

Le casse-tête budgétaire américain

Par Christine Riffart

Avant le 13 décembre prochain, le *Budget Conference Committee* doit présenter les résultats de ses discussions lancées à la suite du *shutdown* et de la crise de la dette du mois d'octobre 2013. L'objectif des négociations : permettre le vote du Budget 2014 au Congrès, dont l'année fiscale a démarré le 1^{er} octobre dernier[1] et trouver une alternative aux coupes automatiques dans les dépenses du gouvernement fédéral qui devraient s'appliquer au 1^{er} janvier 2014. Un accord ne semble pas hors d'atteinte. Même si l'opposition entre républicains et démocrates reste vive, la raison devrait l'emporter et le risque d'une nouvelle crise budgétaire semble exclu. Au pire, une nouvelle *Continuing Resolution*[2] sera votée permettant le fonctionnement des institutions et laissant l'arbitraire des coupes budgétaires automatiques dans les dépenses structurelles conduire la politique du gouvernement. Au mieux, les négociations aboutiront à des coupes raisonnées sur ces dépenses, voire à des hausses de certaines recettes qui assoupliront alors la violence de l'ajustement, violence amplifiée par l'arrivée à terme de mesures exceptionnelles de soutien aux revenus et à l'activité prises au cœur de la crise.

Les marges de négociations sont étroites. Sur l'année fiscale 2013, le déficit de l'ensemble du secteur public atteint 7 % du PIB – après 12,8 % sur l'année fiscale 2009, et le déficit du gouvernement fédéral affiche 4,1 % du PIB – après 9,8 %. La dette fédérale représente actuellement 72,7 % du PIB et continue d'augmenter. Par ailleurs, la croissance reste faible : 2,2 % en moyenne annuelle depuis la reprise de 2010 et 1,8 % attendu en 2013, et surtout insuffisante pour redynamiser le marché de l'emploi. Dès lors, comment mener une politique budgétaire de soutien à la croissance sur fond de rigueur budgétaire, de réduction des déficits et surtout de respect des engagements antérieurement actés par le Congrès[3], notamment du *Budget Control Act of 2011* ? A la suite de la crise du plafond de la dette fédérale en juillet

2011, le président Obama signait le 2 août 2011 le *Budget Control Act of 2011* qui conditionnait le relèvement du plafond de la dette fédérale à une réduction massive des dépenses publiques sur 10 ans. En plus de l'introduction de plafonds sur les dépenses discrétionnaires [\[4\]](#), 1200 milliards de dollars de coupes automatiques (*sequestrations*) dans les dépenses ont été prévus sur la période 2013-2021 selon un principe de parité entre les budgets de la défense et hors défense. Ont été exemptés un certain nombre de programmes sociaux (assurance vieillesse, programme Medicaid, garanties de revenu...) tandis que les coupes du programme Medicare, destiné aux personnes âgées, ont été limitées à 2 %. Au total, les coupes s'appliquent sur un peu moins de la moitié des dépenses du gouvernement fédéral et représentent 109 milliards par an d'économies réalisées sur le déficit, soit 0,6 % du PIB.

Sur l'année fiscale 2014, selon le [CBO](#), la combinaison de ces deux mesures (dépenses discrétionnaires plafonnées et coupes automatiques dans les budgets non protégés) ainsi que la reconduction du montant des crédits de 2013 à 2014 (donc un budget constant en nominal), conduisent à des coupes dans les dépenses discrétionnaires de 20 milliards de dollars qui devront être intégralement supportées par le Pentagone. Sur cette base, si les coupes sont maintenues, les dépenses discrétionnaires des budgets de la défense et hors défense auront baissé respectivement de 17 % et 17,8%, en termes réels entre 2010 et 2014.

Mais en plus de ces coupes brutales, d'autres programmes, dont ceux principalement destinés aux ménages à bas revenus, vont connaître en 2014 une réduction de leur budget du fait de l'arrivée à échéance des mesures exceptionnelles dont ils bénéficiaient jusqu'alors. Ainsi, le programme d'extension de l'allocation chômage créé le 30 juin 2008 pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits (*Emergency Unemployment Compensation*) se termine au 1^{er} janvier 2014. Cet arrêt devrait

frapper 4 millions de personnes si rien n'est envisagé.

C'est également le cas du programme SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) qui avait bénéficié dans le cadre de l'*American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 de ressources supplémentaires qui se sont éteintes au 1^{er} novembre dernier. Or, 47,7 millions de bénéficiaires (soit 15 % de la population) ont reçu des bons alimentaires cette année. Selon le [CBPP](#), cette baisse de 7 % des ressources du programme devrait se traduire par un recul de 4 millions du nombre de bénéficiaires.

Autre exemple, le programme des aides au logement pour les 2,1 millions de familles qui ne peuvent se loger dignement devrait être affecté lui aussi par l'arrivée à échéance des rallonges budgétaires instituées en 2009 et les coupes automatiques. Si les budgets ne sont pas reconduits, entre 125 000 à 185 000 des familles bénéficiaires à la fin 2012 ne percevront plus les aides à la fin 2014.

Selon les informations actuellement disponibles, un accorda *minima* du *Budget Conference Committee* semble se dessiner. Les coupes dans le budget de la défense pourraient être validées [\[5\]](#) tandis que d'éventuelles hausses de redevances de services publics permettraient de financer des rallonges budgétaires pour certains programmes sociaux, et d'alléger l'impact des coupes automatiques. En avril dernier, le Président Obama avait présenté devant le Congrès son Projet de Budget 2014. Il proposait à l'époque de supprimer les procédures de coupes automatiques, de réduire à long terme la dette par une vaste réforme budgétaire, et à plus court terme, de différer une partie des restrictions budgétaires 2014 sur les années fiscales 2015 et 2016 afin de soutenir la croissance. L'accord qui sera vraisemblablement présenté au Congrès d'ici le 13 décembre ne devrait pas avoir cette ambition. Face aux républicains (majoritaires à la Chambre des représentants) partisans d'économies supplémentaires, les

démocrates (majoritaires au Sénat) vont avoir du mal à défendre une hausse des dépenses publiques en 2014 et empêcher que la politique budgétaire soit aussi pénalisante pour la croissance cette année qu'elle ne l'a été en 2013.

[1] A défaut d'avoir été adopté par le Congrès, le budget 2014 est depuis le 16 octobre financé par une *Continuing Resolution* (voir note 2) sur la base des montants du budget 2013. La résolution agit rétroactivement à partir du 1^{er} jour de l'année fiscale 2014, soit le 1^{er} octobre 2013, et jusqu'au 15 janvier 2014.

[2] Une *Continuing Resolution* est une résolution provisoire adoptée par le Congrès qui permet de reconduire les crédits alloués l'année fiscale précédente à l'année fiscale en cours, en attendant que soient votés les nouveaux crédits.

[3] Selon le [CBPP](#), si l'on considère l'ensemble des mesures de réduction du déficit prises depuis 2010 dans le Budget 2011, le *Budget Control Act of 2011* et l'*American Taxpayer Relief Act* de 2012, l'impact cumulé sur le déficit serait de 4000 milliards sur la période 2014-2023, soit l'équivalent de 24 % du PIB de 2013.

[4] Les dépenses discrétionnaires (33 % des dépenses fédérales) sont les dépenses dont les budgets sont votés sur une base annuelle à la différence des dépenses obligatoires (61 %) qui sont assises sur des programmes faisant l'objet d'une loi antérieure. La politique budgétaire du gouvernement, côté dépenses, est principalement assise sur l'évolution des dépenses discrétionnaires, qui sont des dépenses structurelles.

[5] Les dépenses liées à la défense ont déjà baissé de 13,1 %

en termes réels, entre le troisième trimestre 2010 et le troisième trimestre 2013.

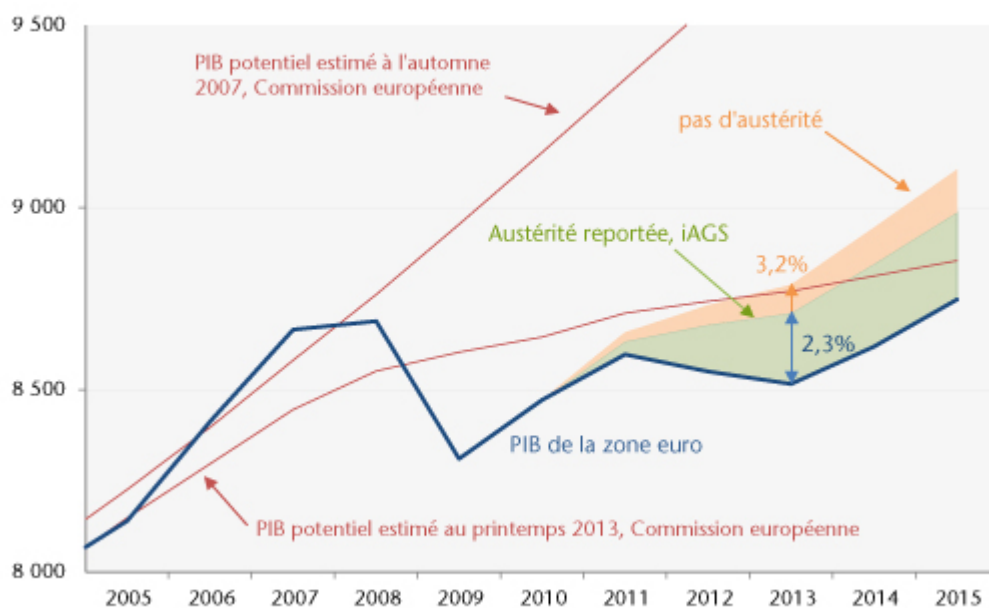
De l'austérité à la stagnation

Par [Xavier Timbeau](#)

Depuis 2010, la Commission européenne publie chaque année une « [revue annuelle de la croissance](#) », *Annual Growth Survey* en anglais, pour alimenter le semestre européen pendant lequel les gouvernements et les parlements des Etats membres, la Commission, la société civile doivent discuter et élaborer les stratégies économiques des différents pays européens. Il nous a paru important de participer à ce débat en publiant au même moment que la Commission une revue *indépendante* annuelle de croissance (*indepedent Annual Growth Survey* ou [iAGS](#)) en collaboration avec l'IMK, institut allemand et l'ECLM, institut danois. Ainsi, dans [l'iAGS 2014](#), nous évaluons le coût de l'austérité menée depuis 2011. Menée alors que les multiplicateurs budgétaires étaient très élevés, d'une ampleur sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, cette politique d'austérité a été suivie simultanément par la plupart des pays de la zone euro. Il en a résulté un PIB amputé de 3,2% en zone euro pour 2013. Une stratégie alternative, aboutissant aux mêmes ratios de dette sur PIB dans 20 ans (soit 60% dans la plupart des pays) aurait été possible en ne cherchant pas à réduire les déficits publics à court terme, lorsque les multiplicateurs sont élevés. La baisse du chômage, le rétablissement des bilans des agents ou encore la sortie de la trappe à liquidité sont les conditions pour que les multiplicateurs budgétaires soient à nouveau bas.

Un ajustement réduit mais continu, stratégie tout aussi rigoureuse sur le plan budgétaire mais plus adaptée à la situation économique, aurait permis de bénéficier de 2,3% points de PIB en plus en 2013, soit bien plus que dans la situation d'austérité brutale dans laquelle nous sommes. Ainsi, il n'y aurait pas eu de récession en 2012 ou en 2013 pour la zone euro dans son ensemble (voir le graphique ci-dessous : PIB en millions d'euros).

Impact de l'austérité sur l'activité, 2011-2015



Source : iAGS 2014, Eurostat et Commission européenne.

Il est souvent avancé que la situation des finances publiques des pays de la zone euro ne laissait pas de choix. En particulier, la pression des marchés a été telle que certains pays ont craint, comme la Grèce par exemple, de perdre l'accès aux financements privés de leur dette publique. Les montants en jeu et une situation de déficit primaire sont avancés pour justifier cette stratégie brutale afin de convaincre à la fois les marchés et les partenaires européens. Pourtant, la crise des dettes souveraines, et donc la pression des marchés, s'est achevée dès lors que la Banque centrale européenne a annoncé qu'aucun pays ne quitterait l'euro, puis a mis en place un instrument, l'OMT (*Outright Monetary Transaction*) qui permet, sous condition, de racheter des titres de dette publique des pays de la zone euro et donc d'intervenir pour contrer la

défiance des marchés ([voir une analyse ici](#)). Dès lors, ce qui compte, c'est la soutenabilité de la dette publique à moyen terme et non plus la démonstration dans l'urgence que l'on peut faire accepter n'importe quelle politique aux populations. Or cette soutenabilité nécessite une politique d'ajustement continu (parce que les déficits sont élevés) et modéré (parce que les politiques budgétaires ont un impact majeur sur l'activité). En choisissant la voie dure de l'austérité, nous avons payé le prix fort de l'incohérence institutionnelle de la zone euro que la crise a révélée. Dans [l'iAGS 2014](#), nous pointons d'autres coûts que la perte d'activité due à cette austérité. D'une part, les inégalités augmentent et la pauvreté ancrée, c'est-à-dire mesurée à partir des revenus médians de 2008, s'accroît de façon considérable dans les pays les plus touchés par la récession. Le niveau élevé du chômage entraîne certains pays (l'Espagne, le Portugal et la Grèce) dans la déflation salariale. Cette déflation salariale se traduira par des gains de compétitivité-coût mais, en retour, conduira leurs partenaires à s'engager aussi sur la voie de la déflation salariale ou de la dévaluation fiscale. Au total, l'ajustement des taux de change effectifs ne se produira pas, ou à un rythme si lent que ce sont les effets de la déflation qui domineront, d'autant que l'appréciation de l'euro ruinera les espoirs d'une compétitivité accrue par rapport au reste du monde. L'effet principal de la déflation salariale sera un alourdissement réel (ou rapporté au revenu) de la dette privée et publique. Cela remettra au centre de l'actualité les défauts massifs, publics comme privés, ainsi que les risques d'éclatement de la zone euro. Pour autant, on peut sortir du piège de la déflation. Des pistes sont développées et chiffrées dans [l'iAGS 2014](#). En réduisant les écarts de taux souverains, on peut donner une marge de manœuvre importante aux pays en crise. La continuation de l'action de la BCE, mais aussi un engagement crédible des Etats membres pour stabiliser leurs finances publiques en sont les leviers. L'investissement public a été réduit de plus de 2 points de PIB potentiel

depuis 2007. Ré-investir dans le futur est une nécessité, d'autant que les infrastructures non entretenues coûteront très cher à reconstruire si on les laisse s'effondrer. Mais c'est aussi un moyen de stimuler l'activité sans compromettre la discipline budgétaire, puisque celle-ci doit être appréciée non pas par l'évolution de la dette brute mais par celle de la dette nette. Enfin, le salaire minimum doit être utilisé comme instrument de coordination. Nos simulations montrent qu'il y a là un moyen de freiner les processus déflationnistes et de résorber les déséquilibres courants si les pays en excédent s'engagent à ce que leur salaire minimum augmente plus vite en termes réel que leur productivité et qu'au contraire dans les pays en déficit, le salaire minimum augmente moins vite que la productivité. Une telle règle, qui respecterait à la fois les pratiques nationales en matière de négociation salariale, ainsi que les niveaux de productivité ou les spécificités des marchés du travail, permettrait de réduire graduellement les déséquilibres macroéconomiques de la zone euro.

Aux sources du redressement productif

par [Jean-Luc Gaffard](#)

Les entreprises françaises, dans nombre de secteurs, ont dû faire face à une hausse relative des coûts unitaires du travail, à une baisse relative du prix de la valeur ajoutée et à une baisse des taux de marge, signifiant, pour beaucoup d'entre elles, qu'elles sont fortement concurrencées et relativement peu compétitives en prix faute d'avoir suffisamment innové et investi dans le passé. Le résultat a été, au cours de la dernière décennie, une perte de substance

significative du tissu industriel et une aggravation du déficit des échanges extérieurs. La question du redressement productif est clairement posée. Elle dépasse le périmètre des industries manufacturières pour englober l'ensemble des activités susceptibles de répondre à une demande d'échelle suffisamment grande et organisée sur une base industrielle[1].

Il est de sens commun de considérer que la solution réside dans la capacité renouvelée de ces entreprises à innover, à exporter et tout simplement à croître, bref dans la capacité de retrouver ou d'acquérir la compétitivité hors prix qui leur fait défaut. La difficulté à laquelle elles sont confrontées tient à ce que leur manque de compétitivité-prix les conduit à rechercher des baisses immédiates de coût au détriment d'investissements innovants. Face à cette difficulté, les responsables de la politique économique doivent résoudre un réel dilemme : soit prendre des mesures de concurrence fiscale, sociale, voire salariale en vue de rétablir la compétitivité-prix des entreprises au risque d'affaiblir encore la demande globale et finalement de peser négativement sur leurs chiffres d'affaires, soit conserver le système de prélèvements en vigueur au risque de priver ces mêmes entreprises des moyens pour investir et innover.

Certes, le consensus du moment nie l'existence d'un tel dilemme. La neutralité présumée de la monnaie et du budget, couplée avec la flexibilité des marchés de biens et du travail, est censée permettre à l'économie de retrouver le chemin d'une croissance régulière et stable. Les entreprises, rassurées par l'équilibre retrouvé des comptes publics et libérées de contraintes réglementaires excessives, auraient de nouveau toute latitude pour investir.

Ce consensus véhicule une vision réductrice du fonctionnement des économies de marché. Le modèle de concurrence parfaite, qui fait ici référence, décrit un monde où les entreprises réagissent aux seuls signaux de prix envoyés par des marchés de biens et de facteurs dont le fonctionnement est immunisé

contre tout pouvoir exercé par l'un ou l'autre des protagonistes sur ces marchés. De quelque manière, c'est ce que signifie l'*hypothèse de marchés financiers efficients* dont la fonction est de discipliner entreprises et Etats. La réalité est tout autre. Les marchés sont naturellement et nécessairement imparfaits. Les entreprises développent des stratégies de prix, de production et d'investissement qui répondent à cet environnement de marché en même temps qu'elles contribuent à le façonner. Aussi importe-t-il de reconnaître cette réalité avant d'essayer de définir des politiques économiques adaptées.

Les sources de la compétitivité des entreprises

Dans une économie industrielle de marché, la croissance des entreprises procède de *l'innovation*, autrement dit de leur capacité d'acquérir une compétitivité hors prix plus robuste et plus pérenne qu'une simple compétitivité-prix. L'innovation, technologique ou organisationnelle, visant la création de nouveaux produits, voire de nouveaux services, ou l'exploration de nouveaux marchés, implique, toutefois, *un détour de production*. Du temps est nécessaire pour construire une nouvelle capacité de production avant de pouvoir l'utiliser et en tirer bénéfice. Généralement, cette nouvelle capacité a un coût de construction plus élevé que celui du simple remplacement de la capacité existante. Des coûts additionnels doivent être supportés avant que les revenus additionnels correspondants puissent être perçus. Une perte de compétitivité, en principe temporaire, est manifeste. Elle peut se traduire par des hausses de prix courants (des anciens produits) si la hausse de coûts devait être immédiatement répercutée ou, plus vraisemblablement, par des baisses de taux de marge. La performance de la production des biens ou services existants se trouve être négativement affectée par le choix d'innover [\[2\]](#).

Dans ce contexte, il reste nécessaire pour l'entreprise de rester compétitive en prix à court terme afin de ne pas perdre

de parts de marché significatives par rapport à ses concurrents. C'est au regard de cette exigence immédiate que la question des *coûts du travail* est posée. Elle l'est singulièrement au sein de la zone euro quand, en l'absence de possibles ajustements par le taux de change, les différences légales et réglementaires en matière sociale et fiscale créent de réelles distorsions de concurrence. Quand, également, la fragmentation internationale de la production, en fait la délocalisation de segments de la production dans des pays où les salaires sont moindres à qualifications identiques, assure aux entreprises qui en ont la capacité ou l'opportunité un avantage en termes de coûts répercuté sur le prix des produits, sur les taux de marge et le volume des investissements.

Conserver ou retrouver une compétitivité-prix immédiate ne saurait, toutefois, suffire. Encore faut-il que les entreprises soient effectivement incitées à innover. Or quand les investissements, y compris les investissements intangibles, sont irréversibles et quand l'information sur la configuration future du marché n'est pas immédiatement disponible, il est difficile pour les entreprises de s'engager. Elles ne peuvent fonder leur décision sur les seuls signaux de prix. Elles doivent pouvoir être en mesure de sécuriser leurs investissements en acquérant une connaissance suffisante du marché futur, c'est-à-dire non seulement de la taille de la demande, mais aussi de celle des offres concurrentes et complémentaires. Il s'agit de faire en sorte que les investissements concurrents ne dépassent pas un certain seuil et que les investissements complémentaires atteignent un certain seuil. Ce n'est possible que grâce à des pratiques qu'il faut bien considérer comme monopolistes, lesquelles renvoient à différentes formes de connexions entre les entreprises concernées [3]. Pareille *stratégie organisationnelle* met en scène, non pas une entreprise en particulier, mais *un réseau d'entreprises*, véritable écosystème mariant souvent dimension locale et capacité de se

projeter vers l'extérieur. Le propre de ces réseaux est de concilier concurrence et coopération. Les pratiques qualifiées d'imperfections de marché deviennent ici des incitations à innover. Elles concourent à délimiter les *frontières* de l'entreprise les mieux adaptées au choix d'innover.

Ce qui est vrai des investissements en capital physique l'est tout autant des *investissements en capital humain*. Ces investissements ont un temps de gestation qui n'est autre que le temps d'apprentissage. Ils participent de la construction des nouvelles capacités productives. Leurs produits doivent être sécurisés. Les relations de travail propres à l'entreprise et les réseaux constitués entre entreprises y contribuent. La *stabilité* de la relation de travail, qui lie le salarié à l'entreprise, est un facteur décisif de l'apprentissage et de la conservation des acquis professionnels. La *mobilité* des salariés entre entreprises en est un autre. Cette mobilité permet à chaque entreprise de tirer parti de ce qu'un salarié a appris dans une autre entreprise qui développe le même type de compétences. Elle est source d'une hausse des salaires. Elle n'est possible que si les entreprises sont en situation de concurrence monopolistique.

La difficulté même d'innover, quand les investissements sont irréversibles et l'information de marché incomplète, nécessite de pouvoir accéder à un financement qui permet de combler l'écart entre le profil des coûts et celui des recettes, mais surtout de disposer d'un *engagement financier long*, c'est-à-dire de relations financières stables ou du contrôle du capital. Le problème que rencontre la plupart des entreprises innovatrices tient à ce que les actifs créés ne sont pas facilement redéployables (y compris les actifs intangibles). Cette contrainte, qui justifie de se donner les moyens organisationnels d'acquérir une information de marché crédible, requiert en même temps de pouvoir bénéficier d'un soutien financier constant.

Objectifs et moyens d'une politique de redressement productif

Identifier ainsi les stimulants de la croissance des entreprises devrait orienter les politiques à mettre en œuvre, réductibles ni à la politique de la concurrence, ni à la politique industrielle. Ces politiques concernent le fonctionnement des différents marchés (marchés de biens, marchés du travail, marchés du crédit et marchés financiers). Elles font usage d'une multiplicité d'instruments et se situent à différents niveaux géographiques.

La politique industrielle doit se donner pour objectif de stimuler la *coopération* entre entreprises, y compris entre entreprises concurrentes et, plus largement, de concourir à la formation d'écosystèmes associant entreprises, banques et établissements de recherche. Il n'est pas question, ici, de désigner *a priori* des produits ou des technologies ni même des territoires à promouvoir, mais de contribuer à créer les conditions de marché qui incitent les entreprises à investir dans les directions qui leur paraissent les plus prometteuses. Les critères retenus pour les subventions versées ou les allègements fiscaux consentis devraient répondre à cet objectif, forcément plus complexe que celui, récemment mis en avant, consistant à cibler des secteurs où la concurrence est forte[4]. C'est ce à quoi les financements des pôles de compétitivité devraient être dédiés, ainsi que les autres formes d'aides publiques.

La politique industrielle a une *dimension régionale*, tant il est vrai que les entreprises ont une tendance à s'agglomérer pour bénéficier d'effets externes, et notamment d'effets d'apprentissage s'agissant non seulement des connaissances technologiques, mais aussi des connaissances de marché. Cet état de fait rencontre la volonté des collectivités locales d'aider à la création de *clusters*. Il n'y a cependant aucune évidence que ces collectivités disposent de l'information nécessaire, ni qu'ils ne peuvent pas être capturés par des lobbys. La concurrence entre elles peut s'avérer dispendieuse

si elle consiste en une concurrence fiscale qui peut sans doute améliorer la situation des uns mais au détriment des autres et affecter négativement la performance globale. La question des compétences, du nombre et de la taille des collectivités locales est nécessairement posée.

La politique de concurrence n'est pas un substitut à la politique industrielle. Elle doit se conformer au même objectif qui est de *faire la part entre concurrence et coopération*. Dans cette perspective, le rôle qui devrait lui être reconnu est de sanctionner les imperfections et distorsions nuisibles à l'innovation et de valider celles qui lui sont utiles. Le traitement retenu pour les accords de coopération en R&D est significatif de cette exigence. Il ne saurait être exclusif. D'autres types d'accord doivent pouvoir échapper au droit commun de la concurrence.

La politique du marché du travail doit se donner pour objectif de renforcer les voies et moyens *d'enrichissement des compétences*. En tout premier lieu, il s'agit de créer les conditions de stabilisation de la relation de travail, source d'apprentissage pour les salariés et de conservation des compétences acquises pour les entreprises. Ces conditions relèvent sans doute du contrat de travail lui-même, mais elles sont aussi indissociables de la constitution de ces agglomérations ou *clusters* que sont les réseaux d'entreprises innovantes. Ces réseaux constituent des marchés « locaux » du travail au sein desquels la mobilité des travailleurs entre entreprises est éventuellement bénéfique à tous les partenaires en termes de maîtrise de nouvelles compétences. Par ailleurs, il conviendrait de mettre fin à des mécanismes incitatifs qui concourent à pérenniser le fait de privilégier des emplois peu ou pas qualifiés. Enfin, les conditions légales et réglementaires permettant aux entreprises de maintenir l'emploi en cas de difficultés temporaires (*i.e.* le recours au chômage partiel) devraient être renforcées

La politique bancaire doit se donner pour objectif de créer

des relations stables entre entreprises et institutions financières. Les banques dites de relation, qui rassemblent des informations sur les emprunteurs, ont des coûts plus élevés que ceux des banques à l'acte, mais elles présentent aussi l'avantage de fournir des ressources aux entreprises rencontrant des problèmes de liquidité liés aux caractéristiques du cycle de l'innovation. De fait l'intermédiation classique augmente le taux de croissance de l'économie et réduit sa volatilité à long terme, au contraire d'un financement par le marché[5]. Aussi importe-t-il de recentrer le système financier sur l'intermédiation classique, spécialement sur le crédit aux entreprises, et de revenir à une forme de séparation entre les deux types d'activité, de façon à ce que l'octroi de crédits aux entreprises échappe aux conséquences des aléas indissociables de l'activité marché[6].

La politique fiscale doit se donner un double objectif. L'objectif à court terme est *d'alléger le coût du travail* en diminuant le taux des contributions sociales des employeurs et en augmentant la taxe sur la valeur ajoutée. L'objectif à moyen terme est de *pénaliser les activités improductives*, celles dont la contribution à la croissance pose question. Dans cette perspective, il faut sans doute taxer les services financiers et faire un plus grand usage des taxes sur la richesse et la transmission de la richesse comme le recommande le Fonds Monétaire International. L'enjeu d'une réforme fiscale, sans préjudice des formes que peut prendre sa mise en œuvre, est double : d'une part, favoriser la production de biens et services à caractère industriel et échangeables dans le commerce international, d'autre part, engager une redistribution des revenus et des richesses dans le but d'accroître la demande potentielle de ces biens et services.[7]

Le redressement productif est un enjeu majeur pour l'économie française aujourd'hui prise en étau entre l'économie allemande et l'économie espagnole. Il passe par une réorientation de

l'ensemble des politiques qui affectent et orientent le comportement des entreprises bien au delà des entreprises du secteur manufacturier, et qui ne sont réductibles ni à la recherche de la baisse des coûts, ni à la promotion de nouvelles technologies, ni au respect des règles de la libre concurrence.

[1] Sur la nature de l'organisation industrielle voir chapitre 4 de l'ouvrage de N. Georgescu-Roegen, 1971, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

[2] Voir C. M. Christensen, 1997, *The Innovator's Dilemma*, Harvard, Harvard Business School Press.

[3] G. B. Richardson, 1990, *Information and Investment*, Oxford, Clarendon Press. G. B Richardson, 1998, *The Economics of Imperfect Knowledge*, Cheltenham, Edward Elgar.

[4] P. Aghion, M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison et P. Legros, 2012), "Industrial Policy and Competition", *NBER Working Paper* 18048.

[5] Bolton P., X. Freixas, L. Gambacorta, et P. E. Mistrulli, 2013, Relationship and Transaction Lending in a Crisis, *BIS Working Paper*, n° 17.

[6] T. Beck, 2013, Finance and Growth : Too Much of a Good Thing, *Vox eu*.

J.-P. Pollin et J.-L. Gaffard, 2013, Pourquoi faut-il séparer les activités bancaires?, *Note de l'OFCE, n° 36*.

[7] Keen M., 2013 : Tax Policy in (and for) Hard Times, *Vox eu* <http://www.voxeu.org/article/tax-policy-hard-times#.Um7TETxwZzA.gmail>

Quand l'OCDE persiste dans l'erreur...

Par [Henri Sterdyniak](#)

L'OCDE vient de publier une note de politique économique : [« Choosing fiscal consolidation compatible with growth and equity »](#) (choisir les instruments d'assainissement budgétaire compatibles avec la croissance et l'équité[1]). Deux raisons nous amènent à nous intéresser à cette note. L'OCDE la juge importante puisqu'elle la promeut avec insistance ; ainsi son économiste en chef est-il venu la présenter au Commissariat à la Stratégie et à la Prospective. Le sujet nous interpelle : peut-on vraiment avoir une politique d'austérité budgétaire qui impulse la croissance et réduit les inégalités ? L'exemple récent semble montrer le contraire. La zone euro connaît une croissance nulle depuis qu'elle s'est lancée dans une politique d'austérité. [Une étude soigneuse du FMI\[2\]](#) écrit : « les assainissements budgétaires ont eu des effets redistributifs en augmentant les inégalités, en réduisant la part des salaires et en augmentant le chômage de long terme ». Existerait-il donc une politique d'austérité miracle qui éviterait ces deux défauts ?

1) Quels objectifs pour la politique budgétaire ?

Selon les auteurs de l'étude de l'OCDE, l'objectif de la politique budgétaire doit être de ramener à l'horizon 2060 la dette publique à un niveau « prudent », défini par souci de

simplicité, nous dit-on, comme 60 % du PIB. Tous les pays membres de l'OCDE doivent tendre vers cet objectif et mettre en place dès maintenant les ajustements nécessaires.

Mais, un objectif de 60% est totalement arbitraire. Pourquoi pas 50 ou 80 % ? De plus, c'est un objectif en termes de dette brute (au sens de l'OCDE) et non de dette au sens de Maastricht. Or la différence n'est pas minime (fin 2012, pour la France, 110 % du PIB au lieu de 91 %).

L'OCDE ne cherche pas à comprendre pourquoi une large majorité des pays membres de l'organisation (20 sur 31, dont tous les grands pays) ont une dette publique qui dépasse largement 60 % du PIB (tableau 1). Peut-on penser que tous ces pays sont mal gérés ? Ce niveau important de dette publique s'accompagne de taux d'intérêt très faibles, nettement inférieurs, en termes réel, à la croissance potentielle. En 2012, par exemple, les Etats-Unis se sont endettés, en moyenne, à 1,8 % ; le Japon à 0,8 % , l'Allemagne à 1,5 %, la France à 2,5 %. On ne peut estimer que ce niveau de dette génère des déséquilibres, qu'il est responsable de taux d'intérêt trop élevés qui brideraient l'investissement. Au contraire, les dettes actuelles semblent nécessaires à l'équilibre macroéconomique.

Proposons trois explications non exclusives à l'augmentation des dettes publiques. Supposons que les entreprises, à la suite de la financiarisation de l'économie, exigent des taux de profit plus élevés, mais qu'en même temps, elles investissent moins dans les pays développés, préférant distribuer des dividendes ou investir dans les pays émergents. Supposons que la mondialisation augmente les inégalités de revenus [\[3\]](#) au profit des plus riches qui épargnent davantage, au détriment des classes populaires qui consomment la quasi-totalité de leurs revenus. Supposons que, dans de nombreux pays, les populations vieillissantes augmentent leur taux d'épargne. Dans les trois cas apparaît un déficit de demande, qui doit être compensé par de la dette privée ou publique. Or, depuis la crise de 2007-2008, les agents privés se

désendettent. Il a donc fallu augmenter la dette publique pour soutenir la demande, les taux d'intérêt étant déjà au niveau le plus bas possible. Autrement dit, on ne pourra véritablement réduire les dettes publiques sans s'attaquer aux causes de leur croissance, à savoir la déformation du partage de la valeur au profit du capital, la croissance des inégalités de revenu et la financiarisation débridée.

Tableau 1. Situation des finances publiques en 2012 (en % du PIB)

	Dettes publiques brutes*	Solde primaire structurel*	Écart de production*	Perte de PIB potentiel due à la crise*	Effort requis**
Autriche	85	1,1	-1,6	-3,0	0,2
Belgique	104	0,3	-0,8	-4,5	1,6
Canada	85	-2,5	-0,4	-6,1	2,7
Finlande	63	-1,8	-1,4	-9,7	3,8
France	110	-1,3	-2,4	-3,6	4,7
Allemagne	89	1,4	0,1	-1,6	0,0
Grèce	166	3,2	-11,7	-17,6	8,2
Irlande	123	-1,8	-7,9	-9,6	5,8
Islande	132	2,6	-4,2	-9,0	3,6
Italie	140	4,4	-4,5	-6,8	0,7
Japon	219	-8,1	-0,8	-3,1	18,3
Pays-Bas	83	-1,4	-1,5	-7,6	2,8
Portugal	139	-0,6	-6,7	-10,4	7,5
Espagne	91	-1,8	-7,7	-9,1	5,3
Royaume-Uni	104	-5,1	-2,1	-10,4	9,2
États-Unis	106	-5,4	-3,0	-5,7	7,7
Zone Euro	104	0,6	-2,0	-4,9	2,6
OCDE	109	-3,2	-2,3	-4,6	6,0

* Selon l'OCDE ; ** effort requis à court terme pour stabiliser à terme la dette à 60 % du PIB.

Selon l'OCDE, des dettes publiques brutes de l'ordre de 100 % du PIB, comme actuellement, posent des problèmes de fragilité des finances publiques, des risques d'instabilité financière. En fait, l'économie peut être prise dans un piège : les ménages (compte-tenu des inégalités de revenu, du vieillissement, de leur méfiance justifiée des marchés financiers) désirent implicitement détenir 100 % du PIB en dette publique (le seul actif financier sans risque), les taux d'intérêt sont déjà quasiment nuls, les marchés financiers se méfient d'un pays dont la dette dépasse 60 % du PIB. On ne peut sortir de ce piège en réduisant les déficits publics car ceci réduit l'activité sans faire baisser les taux d'intérêt ;

il faut réduire l'épargne privée et pratiquer une politique financière à la japonaise : la banque centrale garantit les dettes publiques, celles-ci sont détenues par les ménages et le taux de rémunération est bas et contrôlé.

Ainsi, nous ne pouvons que regretter que l'OCDE n'ait pas fait une analyse sérieuse de la cause du gonflement des déficits publics.

2) Réduire les déficits primaires structurels

L'OCDE recommande à tous les pays de se lancer dans de vastes programmes de réduction de leurs déficits structurels primaires. Pour cela, il faut d'abord évaluer ces déficits primaires structurels. Or, les estimations de l'OCDE reposent sur une hypothèse bien spécifique, à savoir que la majeure partie de la perte de production due à la crise ne pourra jamais être rattrapée. C'est-à-dire que, pour l'ensemble de l'OCDE, 4,6 points de PIB potentiel sont perdus à tout jamais sur les 6,9 points d'écart en 2012 entre le PIB et la tendance d'avant la crise. Aussi, l'OCDE estime-t-elle que le solde primaire structurel de beaucoup de pays est négatif en 2012 alors qu'il serait positif si la perte de production était rattrapable. Pour la France, l'OCDE estime le solde structurel primaire à -1,3 % du PIB alors que ce solde serait de 0,5 % si la perte due à la crise était rattrapable. Seuls les Etats-Unis et le Japon conserveraient un déficit structurel primaire sous « hypothèse de rattrapage ».

Supposons que les taux longs restent en dessous du taux de croissance de l'économie et qu'il n'est pas nécessaire de réduire les ratios de dette publique. Alors l'équilibre du solde primaire structurel suffit à stabiliser la dette publique. Seuls deux pays auraient des efforts budgétaires à faire : le Japon (pour 6,7 points de PIB) et les Etats-Unis (pour 2 points). Les autres pays doivent avant tout se préoccuper de retrouver un niveau satisfaisant de production.

Cependant l'OCDE fait l'hypothèse que les pays souffriront à jamais du choc induit par la crise, qu'il faut impérativement réduire les dettes à 60 % du PIB, que les taux longs seront supérieurs (d'environ 2 points) au taux de croissance de l'économie dans un futur très proche, que les dépenses publiques de santé continueront d'augmenter. Elle aboutit alors à la conclusion que la plupart des pays doivent immédiatement s'engager dans une politique fortement restrictive, qui représenterait 4,7 points de PIB pour la France, 7,7 points pour Les Etats-Unis, 9,2 points pour le Royaume-Uni, etc.

Le problème est que l'étude de l'OCDE suppose que ces politiques restrictives n'auront aucun impact sur le niveau d'activité ou, du moins, que l'impact sera temporaire de sorte qu'il peut être négligé dans une étude structurelle de long terme. Ceci repose sur une idée fautive, bien que largement répandue : il existerait un équilibre de long-terme de l'économie qui ne serait pas affecté par les chocs de court/moyen terme. Mais cela n'a aucun sens. Les économies réelles peuvent bifurquer, connaître des périodes de dépression prolongée et cumulative. Peut-on imaginer un long terme de l'économie grecque non affecté par la situation actuelle de la Grèce ? Le choc qu'induirait la stratégie préconisée par l'OCDE serait une longue période de stagnation en Europe, au Japon et aux Etats-Unis ; l'effet dépressif ne serait pas compensé par une baisse des taux d'intérêt, déjà au plus bas ; une politique de restriction budgétaire de 6 % du PIB de l'OCDE se traduirait par une baisse du PIB de 7,2 %[\[4\]](#) ; la baisse de l'activité serait telle que les ratios de dette augmenteraient à court terme (voir encadré *in fine*). Croire que, par la suite, l'économie reviendrait sur sa trajectoire de long terme relève de la pensée magique. L'OCDE ne fournit aucune évaluation, réalisée avec un modèle macroéconomique, de l'effet d'une telle politique.

Nous ne pouvons que nous étonner que l'OCDE continue à

préconiser des politiques d'austérité, dont les années 2012-2013 ont montré les effets nocifs sur la croissance et négligeables sur le niveau des dettes publiques au lieu de préconiser une politique de relance, dont le contenu certes peut être discuté, mais qui serait plus porteur pour les économies occidentales.

3) Choisir les bons instruments

L'essentiel de l'étude de l'OCDE est cependant consacré à la recherche des instruments de politique budgétaire les plus efficaces pour réussir l'assainissement budgétaire.

Sur la base de travaux antérieurs, l'OCDE attribue à chaque instrument un impact sur la croissance, l'équité et le solde extérieur (tableau 2). Dans certains cas, l'organisation a heureusement découvert que certaines dépenses publiques étaient utiles à la croissance comme à l'équité : c'est le cas des dépenses d'éducation, de santé, de prestations familiales et d'investissement public. Celles-ci devront donc être protégées au maximum. Toutefois, l'OCDE ne va pas jusqu'à imaginer qu'elles puissent être accrues dans certains pays où elles sont aujourd'hui particulièrement faibles. Dans d'autres cas, l'OCDE reste fidèle à sa doctrine libérale : ainsi, elle considère que les dépenses de retraite sont nuisibles à la croissance à long terme (puisque leur baisse inciterait les seniors à rester en emploi, ce qui augmenterait la production) et ne sont pas favorables à l'équité. On pourrait soutenir l'inverse : la baisse des dépenses publiques de retraite frapperait les salariés les plus pauvres ; ceux-ci vivraient dans la pauvreté durant leur période de retraite ; les plus riches épargneraient sur les marchés financiers, ce qui augmenterait leur importance et donc l'instabilité financière. De même, pour l'OCDE, les prestations d'invalidité ou de chômage nuisent à l'emploi, donc à la croissance. Par ailleurs, les subventions seraient nuisibles à la croissance à long terme, puisqu'elles écarteraient de l'équilibre concurrentiel, donc de l'efficacité, mais l'OCDE met toutes

les subventions dans le même sac : le crédit impôt-recherche, la prime pour l'emploi, la politique agricole commune alors qu'une analyse fine serait nécessaire. D'ailleurs, la théorie économique, orthodoxe elle-même, reconnaît la légitimité de l'action publique quand le marché est défaillant. L'OCDE juge néfastes les cotisations sociales alors qu'il est légitime que les systèmes publics de retraite par répartition soient ainsi financés. Elle estime que l'impôt sur le revenu nuit à la croissance à long terme, en décourageant les personnes de travailler : ce n'est pas ce que l'on constate dans les pays scandinaves.

Finalement, le classement obtenu (tableau 2) n'est que partiellement satisfaisant. L'OCDE met en garde contre la baisse de certaines dépenses publiques (santé, éducation, investissement, famille), préconise parfois la hausse des taxes sur le capital, de l'impôt sur les sociétés et sur le revenu, des taxes écologiques. Mais elle préconise en même temps la baisse des retraites et de l'assurance-chômage ainsi que la diminution des subventions.

L'OCDE cherche à prendre en compte l'hétérogénéité des préférences nationales. Mais elle le fait de façon curieuse. Elle estime que les pays où l'inégalité des revenus est forte (Etats-Unis, Royaume-Uni) devraient davantage se préoccuper d'équité ; ce serait l'inverse pour les pays égalitaires (Suède, Pays-Bas). Mais la position inverse aurait très bien pu être soutenue. Les pays qui ont des systèmes fortement égalitaires veulent les maintenir et continuer à tenir compte de l'équité dans les réformes qu'ils entreprennent.

A la limite, supposons que tous les pays ont, comme la France, mis en place un système performant de contrôle de leurs finances publiques (la [RGPP](#) puis la [MAP](#)). A l'équilibre, toutes les dépenses et recettes ont la même utilité marginale. S'il faut faire des économies, elles doivent consister en une réduction proportionnelle des dépenses et une hausse proportionnelle des recettes. Sortir de cette stratégie

nécessite une analyse fine de l'utilité des dépenses et du coût des recettes, analyse que la méthode de l'OCDE ne peut fournir. Ce n'est pas parce qu'elle considère que, en général, les dépenses d'invalidité sont néfastes à la croissance, que l'OCDE a le droit de préconiser une forte réduction des dépenses d'invalidité en Finlande, sans tenir compte de la spécificité du système finlandais.

Tableau 2. Impact à court terme (CT) et à long terme (LT) des instruments de consolidation budgétaire sur la croissance, l'équité et le solde extérieur selon l'OCDE

	Croissance		Équité		Solde extérieur	Classement*
	CT	LT	CT	LT		
Dépenses (baisse)						
Éducation	--	--	-	--	+	17
Santé	--	-	-	-	++	15
Autres dépenses	--	+	-		+	9
Pensions		++			++	2
Invalidité	-	+	--	-	++	11
Chômage	-	+	-		++	4
Famille	-	-	--	--	+	16
Subventions	-	++	+	+	+	1
Investissement	--	--			++	13
Recettes (hausse)						
Impôt sur le revenu	-	--	+	+	+	5
Cotisations sociales	-	--	-	-		14
Impôt sur les sociétés	-	--	+	+	++	6
Taxe écologique	-	+	-		+	7
Taxe sur la consommation	-	-	-		+	12
Taxe sur l'immobilier	-				+	8
Autres taxes propriété	-		++	+	+	3
Vente de biens	-	+	-	-	+	10

*Plus le chiffre est élevé, moins l'instrument doit être utilisé dans la consolidation budgétaire.

Au bilan, les préconisations pour la France (tableau 3) sont peu utiles, que ce soit celle de réduire fortement le niveau des retraite et des prestations chômage (sous prétexte que la France serait plus généreuse que la moyenne des pays de l'OCDE !), de réduire les subventions (mais lesquelles ?) ou encore celle de réduire les consommations publiques (car la France a besoin d'une armée, compte-tenu de son rôle spécifique dans le monde).

**Tableau 3. Ajustements budgétaires préconisés pour la France par l'OCDE
(en % du PIB)**

	Court terme	Long terme
Pensions	-0,6	-2,2
Subventions	-0,7	-0,7
Allocations chômage	-0,7	-0,4
Taxe écologique	+0,7	
Impôt sur les sociétés	+0,5	
Autres consommations publiques	-1,2	-1,1
Total de l'ajustement	4,7	4,7

Globalement, l'OCDE ne fournit aucune simulation de l'impact des mesures préconisées sur la croissance ou l'équité. Certes, il serait possible de faire pire, mais on aboutit quand même à un projet qui provoquerait une forte baisse de la croissance à court-moyen terme et une diminution des dépenses de protection sociale. Même si elle prétend tenir compte du solde extérieur, elle ne dit pas que les pays excédentaires devraient pratiquer une politique de relance pour compenser l'impact dépressif des politiques restrictives des pays déficitaires.

Mais, bien sûr, par ailleurs, l'OCDE prétend qu'il existerait des réformes structurelles miracles qui permettraient d'améliorer le solde public, sans coût pour la croissance ou pour l'équité, comme de réduire les dépenses publiques à services inchangés pour les ménages, par des gains d'efficacité dans l'éducation, la santé, etc.

Quel dommage que l'OCDE n'ait pas eu plus d'ambition, qu'elle ne présente pas un vrai programme cohérent pour l'ensemble des pays membres avec des objectifs de croissance et de plein-emploi (visant à résorber le chômage induit par la crise financière), de réduction des déséquilibres extérieurs, et surtout avec des objectifs sociaux (réduction des inégalités, universalité de l'assurance-maladie, socle satisfaisant de protection sociale) !

Encadré : Politique d'austérité et dette publique

Considérons une zone où le PIB est de 100, la dette publique de 100, le taux de prélèvement obligatoire est de 0,5 et le multiplicateur de 1,5. Une baisse de 1 des dépenses publiques réduit le PIB de 1,5 ; les recettes publiques de 0,75 ; l'amélioration du solde n'est que de 0,25. Le ratio dette/PIB augmente de 100 % à $99,75/98,5=101,25$ %. Il faut 6 ans pour qu'il repasse en dessous de 100 %.

[1] Boris Cournède, Antoine Goujard, Alvario Pina et Alain de Serres, *OECD Economic Policy Papers*, juillet 2013. On trouvera une version plus détaillée dans : Boris Cournède, Antoine Goujard et Alvario Pina, « How to achieve growth-and-equity fiscal consolidation ? », *OCDE Economics Department Working Paper*, 2013.

[2] Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation », IMF WP/13/151, juin 2013.

[3] Voir : OCDE, 2012, *Toujours plus d'inégalité*, mars.

[4] En reprenant le multiplicateur de 1,2 de la note de l'OCDE, 2009, « The Effectiveness and the Scope of Fiscal Stimulus », mars.

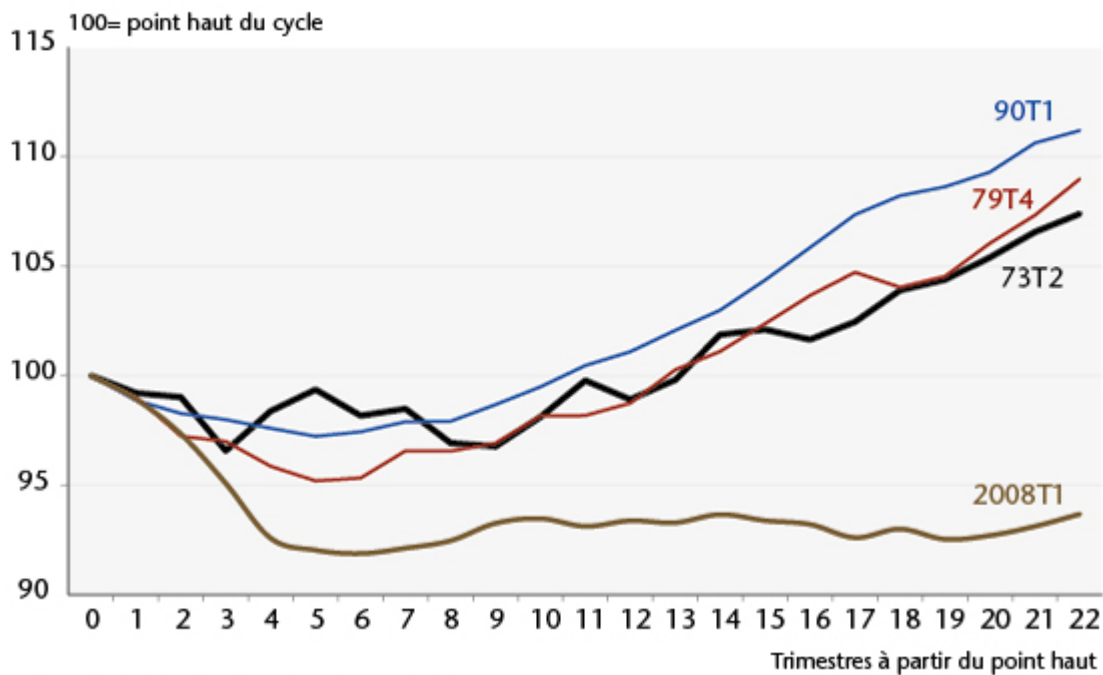
Retour de la croissance au Royaume-Uni en 2013 : effets en trompe-l'oeil

Par [Catherine Mathieu](#)

La dernière estimation des comptes nationaux britanniques, publiée le 27 novembre, a confirmé une croissance du PIB de 0,8 % au troisième trimestre 2013, après 0,7 % au deuxième trimestre et 0,4 % au premier trimestre. C'est une belle performance pour l'économie britannique, notamment en comparaison de la zone euro. Ainsi, le PIB est en hausse de 1,5 % sur un an au troisième trimestre 2013 au Royaume-Uni, contre -0,4% dans la zone euro, 0,2 % en France et 0,6 % en Allemagne. Le retour de la croissance au Royaume-Uni serait la preuve, selon certains, que l'austérité budgétaire ne nuit pas à la croissance...au contraire. Mais l'argument nous semble pour le moins discutable.

Regardons les chiffres d'un peu plus près. Certes, le PIB est en hausse de 1,5 % sur un an au troisième trimestre, mais il n'avait augmenté que de 0,1 % en 2012 et reste encore 2,5 points en dessous de son niveau d'avant-crise : tout cela ne constitue pas un grand succès. Plus frappant encore est l'évolution du PIB depuis le début de la crise : le PIB a initialement chuté de 7 points, entre le premier trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009 ; puis la reprise s'est amorcée, permettant au PIB de regagner 2 points au troisième trimestre 2010, avant de baisser à nouveau. Le profil du PIB depuis le troisième trimestre 2010 est tout à fait inhabituel au regard des sorties de crise précédentes (graphique 1).

Graphique 1 : Évolutions du PIB britannique lors des récessions et reprises



Source: ONS (Office for National Statistics).

En 2008, le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays industrialisés à mettre en place un plan de relance. Gordon Brown, chancelier de l'Echiquier du gouvernement de Tony Blair, a fait baisser le taux normal de TVA de 2,5 points en décembre 2008, afin de soutenir la consommation des ménages. La mesure était annoncée comme temporaire et s'est arrêtée fin 2009. En 2009, la politique budgétaire a ainsi été fortement expansionniste, soit une impulsion budgétaire de 2,8 points de PIB après 0,6 point en 2008 (tableau 1). Le déficit public s'est creusé sous le double effet de la récession et de la politique budgétaire, la dette publique a augmenté.

En mai 2010, les Conservateurs ont remporté les élections sur un programme axé sur la réduction de la dette et des déficits publics. Celui-ci était supposé garantir la confiance des marchés, conserver le triple A de la dette publique britannique et ainsi maintenir le taux d'intérêt sur la dette à un niveau faible. A cela s'est ajoutée une politique monétaire extrêmement active, la Banque d'Angleterre maintenant son taux directeur à 0,5 %, achetant des titres publics et déployant de grands efforts pour faciliter le refinancement des banques et relancer le crédit aux

entreprises et aux ménages. Le redémarrage de la croissance était supposé venir de l'investissement des entreprises et des exportations.

La politique budgétaire mise en place par le gouvernement de David Cameron a donc été fortement restrictive. Dans un premier temps, les mesures ont porté principalement sur la hausse des recettes, *via* un relèvement des taux de TVA, puis sur la baisse des dépenses, notamment des prestations sociales. La reprise de la croissance s'est interrompue. La politique budgétaire est aussi devenue restrictive ailleurs en Europe, l'activité a ralenti chez les principaux partenaires commerciaux du Royaume-Uni. En 2012, l'austérité budgétaire a été fortement atténuée (tableau 1). Les chiffres de croissance dans la période récente sont loin de montrer un succès de l'austérité.

Tableau 1. Croissance et Impulsions budgétaires au Royaume-Uni depuis 2008

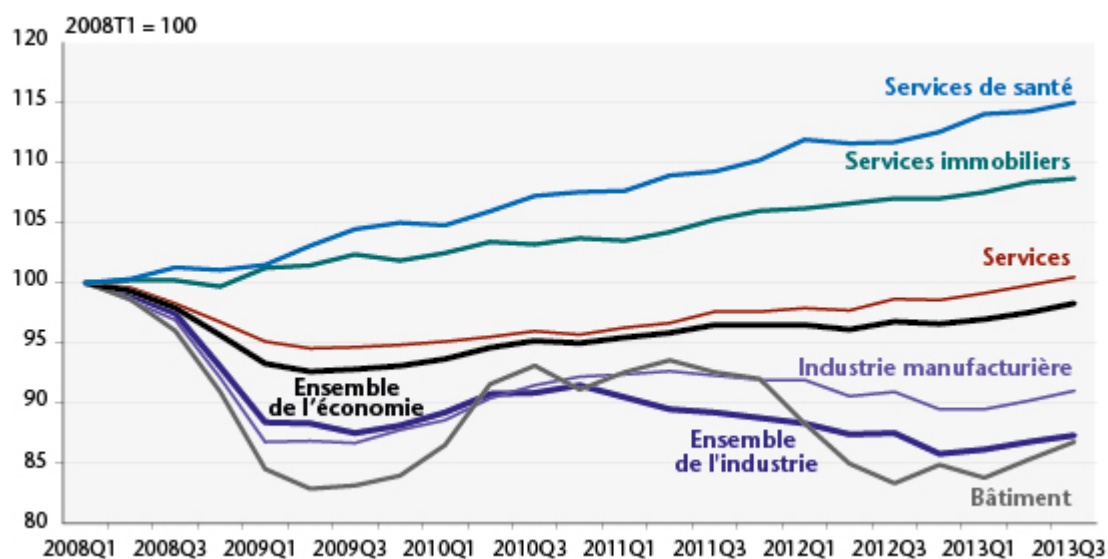
	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,1
Impulsion budgétaire	0,6	2,8	-2,7	-3,2	-0,5

Sources : ONS, OCDE, estimations de l'auteur.

Il est aussi important de noter que David Cameron a dès le départ exclu les dépenses de santé du plan de réduction des dépenses. Les Britanniques sont attachés à leur système public de santé et, pour les Conservateurs nouvellement élus, il s'agissait de ne pas répéter en 2010 l'erreur commise dans les années 1980 lorsque Margaret Thatcher était à la tête du gouvernement. Ainsi, l'austérité budgétaire ne frappe pas le secteur de la santé. Le résultat est clair en termes d'activité : la valeur ajoutée (en volume) du secteur de la santé est aujourd'hui 15 points au-dessus de son niveau d'avant-crise, autrement dit, elle a continué à croître à un rythme annuel moyen de près de 3 % (graphique 2). Le deuxième secteur où l'activité est restée soutenue depuis 2008, et accélère depuis la fin de 2012, est celui de l'immobilier. Au Royaume-Uni, les prix de l'immobilier avaient fortement augmenté avant la crise, conduisant à un endettement record des ménages, et n'ont que peu baissé ensuite. Ils sont restés historiquement élevés et ont même recommencé à augmenter à partir de 2012 (à un rythme annuel d'environ 5 %). Mais les autres secteurs d'activité restent à la traîne. Ainsi,

la plupart des services ont seulement rejoint leur niveau de production d'avant-crise, et pour certains d'entre eux restent très en deçà de ce niveau : - 9 % pour les services financiers et d'assurance, soit un chiffre comparable à celui de l'industrie manufacturière, alors que la perte de production reste de 13 % dans le bâtiment.

Graphique 2 : Évolutions de la valeur ajoutée (en volume) par secteur depuis le début de la crise



Source: ONS (Office for National Statistics).

Depuis 2008, la croissance britannique est donc impulsée en partie par un service public épargné par l'austérité budgétaire et par des services immobiliers soutenus par la politique monétaire ultra-active... Aussi la reprise britannique pourrait-elle donner naissance à une nouvelle bulle immobilière. La consommation des ménages est aujourd'hui le principal moteur de la croissance (tableau 2). L'absence de reprise de l'investissement est l'un des principaux échecs de la politique d'offre mise en place depuis 2010 par le gouvernement. Ce dernier souhaite que le système fiscal britannique devienne le plus compétitif du G20 et, dans ce but, a diminué le taux d'imposition des sociétés pour en faire le plus faible du G20 (le taux, abaissé à 23 % cette année, serait de seulement 20 % en 2015). Mais l'investissement des entreprises ne redémarre pas pour autant. Le gouvernement compte aussi sur les exportations pour tirer la croissance, mais ceci est peu réaliste vu la situation conjoncturelle sur

les principaux marchés extérieurs britanniques, avant tout dans la zone euro. Après avoir soutenu la croissance au cours des trimestres précédents, grâce au dynamisme des ventes hors Union européenne jusqu'à l'été, les exportations ont contribué à faire baisser fortement la croissance au troisième trimestre (-0,8 point de PIB). Alors que le gouvernement britannique s'apprête à présenter son budget le 5 décembre, un soutien de la politique budgétaire serait bienvenu pour maintenir l'économie britannique sur le chemin de la reprise au cours des prochains mois...

Tableau 2. Contributions des composantes de la demande à la croissance

En points de PIB, sauf PIB, en %

	2010		2011		2012		2013	
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	T3*
PIB, en %	1,3	0,8	0,4	0,6	-0,3	0,2	0,6	0,8
Consommation des ménages	0,2	0,6	-0,6	0,1	0,5	0,4	0,6	0,5
Consommation des administrations publiques	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	-0,1	0,1	0,1
FBCF	0,7	0,2	-0,4	0,1	0,5	-0,8	-0,2	0,2
Productif privé	0,6	0,0	-0,2	0,1	0,4	-0,5	-0,2	0,1
Variations de stocks	1,0	0,4	0,0	0,6	-1,0	0,7	-0,2	0,9
Commerce extérieur	-0,5	-0,3	1,5	-0,2	-0,6	-0,0	0,2	-0,9
Exportations	1,1	1,1	0,7	0,2	0,1	0,3	0,2	-0,8
Importations	-1,5	-1,4	0,8	-0,4	-0,6	-0,3	-0,0	-0,1

Note : Contributions semestrielles, sauf * contributions au troisième trimestre. La somme des contributions peut ne pas correspondre exactement à la croissance du PIB, du fait d'arrondis.

Source : ONS (Office for National Statistics).