

# Les mesures d'austérité dans la zone euro ralentissent l'économie européenne

Rapport de l'IMK-OFCE-WIFO, 29 mars 2012 (Contact à l'OFCE : [Catherine Mathieu](#))

*Version courte du Communiqué de Presse diffusé par l'IMK, le 29 mars 2012. Le texte original est consultable sur : [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_71\\_2012.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_71_2012.pdf); et en version anglaise sur [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_71e\\_2012.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_71e_2012.pdf)*

L'Institut de macroéconomie et de conjoncture (IMK) à la fondation Hans-Böckler, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO) ont publié jeudi 29 mars un Rapport soulignant que la crise dans la zone euro et les politiques d'austérité provoquent un ralentissement économique dans de nombreux pays européens et posent un fort défi à l'économie allemande cette année et l'année prochaine.

Le rapport comprend une prévision de court terme centrée sur l'économie allemande, une prévision de moyen terme et des analyses de politique économique portant sur les économies européennes. L'exercice de prévision commune réalisé par les Instituts dans le cadre de ce projet est par principe indépendant des propres prévisions menées par chaque Institut. Cependant, les analyses réalisées, le diagnostic et les conclusions de politique économique sont largement les mêmes, comme l'on peut le constater à la lecture des [prévisions de l'OFCE](#).

Ainsi, les trois instituts soulignent que la crise dans la zone euro et les politiques d'austérité provoquent un ralentissement économique dans de nombreux pays européens et

posent un fort défi à l'économie allemande cette année et l'année prochaine. En 2012, l'Allemagne connaîtra une stagnation économique. Le PIB n'augmentera que de 0,3 %. En 2013, la situation ne s'améliorerait que légèrement – le PIB devrait croître de 0,7 %. La France, le partenaire commercial le plus important de l'Allemagne, atteindra seulement des taux de croissance de 0,2 % en 2012 et de 0,7 % en 2013. En raison d'une croissance négative dans les pays d'Europe du Sud et même aux Pays-Bas et en Belgique, la zone euro dans son ensemble connaîtrait une récession prolongée : le PIB de la zone euro baisserait de 0,8 % en 2012 ; puis de 0,5 % en 2013.

La baisse de la demande en provenance des pays voisins ralentit à la fois les exportations et les investissements allemands. En outre, la dynamique économique mondiale diminue également : dans de nombreux pays d'Asie et d'Amérique latine, les taux de croissance ralentissent sensiblement. En 2012, la consommation relativement soutenue sera donc le seul moteur de l'économie allemande. La faiblesse de la croissance mettra aussi fin à la forte reprise du marché de travail mais sans retournement : en 2012, le taux de chômage diminuera à nouveau légèrement. En 2013, l'emploi et le chômage resteront stables.

Par rapport à la prévision de l'IMK de décembre 2011, les chercheurs du réseau ont légèrement revu à la hausse les prévisions de la croissance du PIB allemand en 2012 de 0,4 point.

Selon Gustav A. Horn, le directeur scientifique de l'IMK : « L'idée que l'Allemagne pourrait réorienter ses exportations de la zone euro vers l'extérieur de la zone est une illusion. Les pays de la zone resteront nos partenaires commerciaux principaux. La politique d'austérité excessive d'un bon nombre de ces pays – imposée par le pacte budgétaire à la quasi-totalité de l'UE – nous frappera durement. Bien sûr, les pays de la zone euro en crise doivent réduire leurs déficits. Mais une politique d'austérité généralisée de tous les pays européens va étouffer la croissance et mettre ainsi en

question l'amélioration des finances publiques elle-même. Pour trouver une issue à la crise, la stratégie économique de l'Europe doit comporter une politique globalement expansionniste. Toute autre politique déstabiliserait les marchés financiers plutôt qu'elle ne les calmerait ».

### **Attention à un changement de la politique de la BCE**

Cependant, l'IMK, l'OFCE et WIFO ne prévoient pas d'aggravation de la crise de la dette dans la zone euro. Ils estiment que la BCE poursuivra sa stratégie jusqu'à présent efficace : fournir des liquidités à des conditions favorables aux banques et d'acheter des obligations publiques sur les marchés secondaires pour faire baisser les taux d'intérêt. Les chercheurs mettent explicitement en garde contre un changement de cap : « Dans le contexte de la crise, les récentes tentatives pour empêcher la BCE de poursuivre une fourniture abondante de liquidités sont très dangereuses. »

### **Perte de croissance du fait des politiques budgétaires restrictives**

Les instituts du Réseau ont calculé les conséquences des mesures d'austérité dans leurs projections de moyen terme. Entre 2010 et 2013, les pays de la zone euro effectueront des impulsions budgétaires négatives représentant, au total, de 6,7 points du PIB de la zone. Dans les pays en crise comme l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ces impulsions sont encore plus fortes, allant de 12 à 24 points de PIB. Elles provoqueront des pertes de croissance cumulées allant de 10 % du PIB en Irlande à 25,3 % en Grèce : « c'est un effondrement total de l'économie grecque, » écrivent les chercheurs.

La croissance ralentira aussi en Italie, en France et même aux Pays-Bas en raison des fortes impulsions négatives allant de 5 à 9 points de PIB cumulées entre 2010 et 2013. Les pertes de croissance induites entre 2010 et 2013 sont de 4,6 % aux Pays-

Bas, de 8 % en France et de 9,6 % en Italie. Par contre, l'impulsion budgétaire négative de 1,5 % en Allemagne est relativement faible. Mais en raison des liens économiques étroits avec les pays en crise, la croissance allemande de la période 2010-2013 subira une baisse de 2,7 % par rapport à un scénario sans austérité. Dans les pays en crise, les pertes de croissance réduisent fortement les efforts de réduction des déficits publics du fait des baisses de recettes fiscales et de l'augmentation de certaines dépenses, comme celles d'indemnisation du chômage. Dans l'ensemble, « la politique d'austérité généralisée mise en œuvre dans le cadre du pacte budgétaire élargira le fossé au sein de la zone euro entre d'un côté les pays du Sud de l'Europe et de l'autre l'Allemagne et les autres pays d'Europe centrale et du Nord. Par cette politique, la crise ne sera pas résolue mais aggravée », avertissent les instituts.

Les chercheurs ont aussi étudié des stratégies alternatives sans austérité budgétaire. Ainsi ont-ils simulé les effets d'une stratégie de bas taux d'intérêt. Le scénario est basé sur l'hypothèse que les taux d'intérêt à 10 ans pour le financement des états membres de la zone euro pourraient être fixés à 2%, par une garantie collective des dettes publiques soutenue par la BCE. Cela rendrait possible d'abandonner les conditions contraignantes imposées par le pacte budgétaire. Dans ce scénario, la croissance économique serait nettement plus forte – de 0,8 point par an en moyenne entre 2012 et 2016 à l'échelle de la zone euro – et le chômage plus faible que dans le scénario acceptant les contraintes du Pacte budgétaire. Certes, les déficits publics resteraient plus forts, mais, en raison de la plus forte croissance, les ratios de dettes publiques seraient plus bas.

---

# Is government expenditure in France too high?

By [Xavier Timbeau](#)

Since 2005, France has vied with Denmark for first place in terms of government expenditure as reported by the OECD. Since the ratio of “government expenditure” to GDP reached 56.6% in 2010, it has been necessary, according to a widely held view, to “deflate” a State that is taking up “too much” space in the economy. First place would thus be, not a badge of honour, but a sign that we have reached an unsustainable level of “government expenditure”. Since, moreover, it is essential to reduce the public deficit, the path ahead is clear: reducing public spending is the only way to bring public finances under control. But this simplistic analysis is wrong.

This analysis is based on a poor use of the statistics on [government expenditure reported by the OECD](#) and flows from an inadequate understanding of what the term “government expenditure” means. This term, it must be recognized, can be confusing.

What is called “government expenditure” combines, on the one hand, collective expenditures (e.g. from maintenance of the security forces to public administration and the fight against poverty) and, on the other, insurance-related transfer expenditures. This transfer spending covers pension insurance and health insurance. These are individualizable in the sense that we know the direct beneficiary of the expense (which is not the case for administrative expenditures, for which the benefits are diffuse), and they are funded by contributory schemes: to qualify for coverage, it is necessary to have contributed. In most countries, the pension system is almost completely contributory, in the sense that the relative level of benefits for individuals of the same age is related to

their relative contributions. The rate of return on the contributions (which relates the expected present value of the flow of pension benefits to the present value of the contributions) is comparable to that obtainable over a long period by capitalizing savings. The minimum pension payment, family benefits and survivor benefits might seem to deviate from this contributory principle, but in practice these "benefits" compensate for short careers that have been interrupted by the accidents of life and do not differ much from a contributory scheme. With regard to health, another pillar of the modern welfare State, the contributory aspect is mitigated by the redistribution effected by a contribution that is proportional to income and an expense that depends on age and not much on income (with the exception of daily allowances). When health care provision is universal, some people benefit without having contributed, but these cases are marginal and do not alter the quasi-contributory character of our health systems.

Depending on the country, the pooling of transfer expenditures takes various organizational forms. It may be done inside the company, within sector-wide organizations, or by management and trade union bodies or it may be mediated by central government. The particularity of France is that social protection is mainly organized through the State's intermediation. This is not the case in other countries like the United Kingdom, the United States or Germany. Even unemployment insurance, which is handled by management/union bodies, is treated by the national accounts as pertaining to the public sector, and UI contributions are considered compulsory levies (automobile insurance premiums, although imposed on anyone who uses the roads, are not classed as levies).

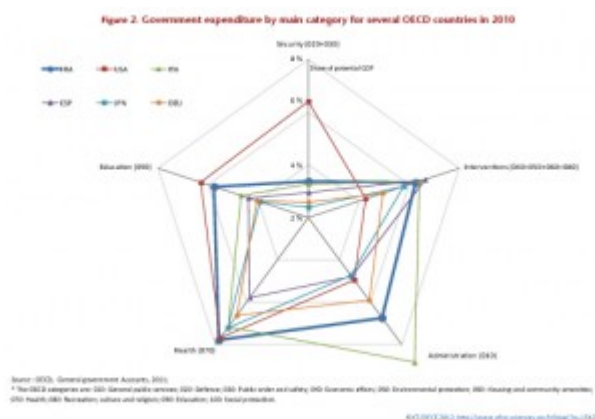
Figure 1. Breakdown and changes in government expenditures, OECD



Figure 1 shows the unique position of France. In 2010, “government expenditure” in the strict sense (that is to say, not individualizable, such as domestic and foreign security, administration, miscellaneous expenditure on interventions) represented 18.2% of the country’s GDP. In terms of this “strict government expenditure”, in 2009 France ranked 10th among the OECD countries (see also Figure 2). If the “competition for being thin” covered only expenditure in this narrower sense, France would be relatively average compared to other bigger-spending countries like the United States, Portugal and Italy. Moreover, unlike the UK, the US or Ireland, over the last 20 years France has cut “strict government expenditure”, in a rather unexpected demonstration of fiscal control.

Figure 1 also shows that there is not great variation among the OECD countries with respect to the hard core of “government expenditure”. A developed country needs security, public administration and expenditure on interventions. It is difficult to compress this kind of State spending; the difference between the State with the largest expenditure (Hungary) and that with the smallest (Switzerland) is 8 GDP points. If we limit ourselves to large States, the gap is smaller (a difference of 3.6 GDP points between Japan and Italy). In contrast, with respect to “government social expenditure”, the differences between countries are major: the gap between Korea and Denmark is 27 GDP points, and, among the major countries, 13 GDP points between the United States and

France. This makes France, along with Denmark, Sweden, Austria and Finland, a country where “government social expenditure” in relation to GDP is high.



Can we conclude from these data that the French system of social protection is more generous than in other countries? And that this is the cause of an unsustainable public debt (Figure 3)? Can we say that the system is too generous and that we must reverse the course of the past 20 years by reducing the share of social spending in GDP? No, the data tell us only one thing: that social welfare, health and education in France are dispensed directly by the State, which provides funding for these through the tax system. In other countries, intervention by the State (or by local authorities) may be just as massive (for instance, by defining specifications for education, prices of treatments or medications, or obligations to take out health or retirement insurance), but the performance of the service or the distribution of the benefit may be delegated to a non-public entity. In some countries, only a portion of health or retirement coverage is mandatory, and individuals are then “free” to choose the level of spending they want. This freedom is relative, as people can be steered by tax incentives (instead of “government expenditure”, we speak of a “tax expenditure”, since it implies a shortfall in tax revenue for the State) or by necessity.

Total spending on health care and education is, for example,



higher in the US than it is in France, relative to GDP, although the share directly distributed by the State is lower. How is it that expenditures deemed characteristic of a welfare State are higher in a more individualistic society? Are tax incentives and social norms being taken sufficiently into account? Another example: the introduction of the premium and the discount (*surcote* and *décote*) into the French pension system has changed individual incentives, and therefore individual returns (towards greater “actuarial neutrality”). But this did not affect the GDP share of “government expenditure” on pensions. In the future, the establishment of long-term care insurance may increase “government social expenditure” by a few GDP points. The right question is not the legal personality of the distributing entity, but rather, what are the incentives that individuals perceive, and what kind of inter- or intra-generational support will this long-term care insurance involve.

A social system must be judged on the rights it confers and the duties it entails, and thus on the extent to which it is more contributory or more solidarity-oriented and redistributive. To this end, we need to look at the benefits and the levies, as well as the implicit or explicit guarantees given in case of a shock to the private or public institutions that provide the benefits. A private system can be very redistributive (when the pricing of certain risks is prohibited, when there is a full State guarantee), and a public system can be very contributory and more neutral from an intergenerational perspective than a private system, as illustrated by Swedish pensions.

A simple review of the aggregate data is not enough to settle this debate, which is why the argument that cutting “government social expenditure” on the grounds that it is higher than in any other country simply makes no sense.



Figures in.pdf:

[Figures\\_government expenditures](#)

# He who sows austerity reaps recession

By the Department of Analysis and Forecasting, headed by [X. Timbeau](#)

*This article summarizes [OFCE note no.16](#) that gives the outlook on the global economy for 2012-2013.*

The sovereign debt crisis has passed its peak. Greece's public debt has been restructured and, at the cost of a default, will fall from 160% of GDP to 120%. This restructuring has permitted the release of financial support from the Troika to Greece, which for the time being solves the problem of financing the renewal of the country's public debt. The contagion that hit most euro zone countries, and which was reflected in higher sovereign rates, has been stopped. Tension has eased considerably since the beginning of 2012, and the

risk that the euro zone will break up has been greatly reduced, at least in the short term. Nevertheless, the process of the Great Recession that began in 2008 being transformed into a very Great Recession has not been interrupted by the temporary relief of the Greek crisis.

First, the global economy, and especially the euro zone, remains a high-risk zone where a systemic crisis is looming once again. Second, the strategy adopted by Europe, namely the rapid reduction of public debt (which involves cutting public deficits and maintaining them below the level needed to stabilize debt), is jeopardizing the stated objective. However, since the credibility of this strategy is perceived, rightly or wrongly, as a necessary step in the euro zone to reassure the financial markets and make it possible to finance the public debt at acceptable rates (between 10% and 20% of this debt is refinanced each year), the difficulty of reaching the goal is demanding ever greater rigor. The euro zone seems to be pursuing a strategy for which it does not hold the reins, which can only fuel speculation and uncertainty.

Our forecast for the euro zone points to a recession of 0.4 percentage point in 2012 and growth of 0.3 point in 2013 (Table 1). GDP per capita in the euro zone should decline in 2012 and stabilize in 2013. The UK will escape recession in 2012, but in 2012 and 2013 annual GDP growth will remain below 1%. In the US, GDP growth will accelerate from 1.7% per year in 2011 to 2.3% in 2012. Although this growth rate is higher than in the euro zone, it is barely enough to trigger an increase in GDP per capita and will not lead to any significant fall in unemployment.

The epicenter of the crisis is thus shifting to the Old Continent and undermining the recovery in the developed countries. The United States and United Kingdom, which are faced even more than the euro zone with deteriorating fiscal positions, and thus mounting debt, are worried about the sustainability of their public debts. But because growth is just as important for the stability of the debt, the budget cuts in the euro zone that are weighing on their activity are

only adding to difficulties of the US and UK.

By emphasizing the rapid reduction of deficits and public debt, euro zone policymakers are showing that they are anticipating a worst case scenario for the future. Relying on so-called market discipline to rein in countries whose public finances have deteriorated only aggravates the problem of sustainability by pushing interest rates up. Through the interplay of the fiscal multiplier, which is always underestimated in the development of strategies and forecasts, fiscal adjustment policies are leading to a reduction in activity, which validates the resignation to a worse “new normal”. Ultimately, this is simply a self-fulfilling process.

Outlook for global growth

Annual growth rate (%)	World in the first (1)	GDP in volume		
		2011	2012	2013
DEU	4.2	3.1	3.1	3.8
USA	3.3	1.7	3.1	3.7
ITA	2.6	0.8	1.7	-0.9
ESP	2.8	0.7	-1.5	-0.6
AUS	1.8	1.5	-1.0	0.3
IND	9.8	1.9	6.1	6.9
RUS	5.5	3.1	0.4	0.8
CHN	7.8	7.7	8.7	7.7
PHI	6.3	-1.1	-2.9	0.2
CAN	0.3	4.1	-0.3	-0.5
UK	0.3	0.8	-0.6	0.9
EST	15.5	1.5	-0.4	0.3
GBR	1.2	0.9	0.7	0.9
IND	10.5	4.0	0.8	1.6
DNK	0.3	1.1	0.6	1.1
EU-15	19.4	1.5	-0.2	0.4
12 euro member states	2.7	3.1	1.1	2.1
EU-27	20.8	1.7	-0.3	0.6
CHN	0.3	1.9	3.1	1.8
ROW	0.4	2.5	2.1	2.8
Europe	22.8	1.8	0.0	0.6
USA	20.8	1.7	2.1	2.4
JPN	-6.3	-6.6	1.9	1.0
CAN	1.9	2.3	2.0	2.3
Industrial countries	10.5	1.8	1.3	1.5
EU candidate countries (2)	1.6	3.6	1.7	4.3
RUS	3.3	4.3	1.1	1.8
Southern EU (3)	1.8	3.9	1.7	4.3
CHN	11.8	9.2	8.1	8.1
Other Asian countries	13.2	5.6	5.8	6.2
Latin America	8.7	4.3	3.1	3.5
Sub-Saharan Africa	2.3	4.9	0.1	0.3
Middle East and North Africa	4.8	3.1	3.1	3.8
World	6.0	3.5	3.1	3.4

© Eurostat in cooperation with IMF and OECD. Figures preliminary for the EU.  
2) Croatia, Republic of Macedonia and Turkey.  
3) Commonwealth of Independent States.  
Source: IMF, OECD, Eurostat research, Eurostat, 2012 Q1 Q2 calculations and forecasts.

# Qui sème la restriction récolte la récession

par le Département Analyse et Prévisions, sous la direction de  
[X. Timbeau](#)

*Ce texte résume [la note de l'OFCE n°16](#) donnant les perspectives de l'économie mondiale 2012-2013.*

Le paroxysme de la crise des dettes souveraines est passé. La dette publique grecque est restructurée et diminuera, au prix d'un défaut, de 160 à 120 % du PIB. Cette restructuration autorise le déblocage du soutien financier de la troïka à la Grèce et résout pour l'instant le problème de financement du renouvellement de la dette publique grecque. La contagion qui avait frappé la plupart des pays de la zone euro, et qui s'était traduite par une hausse des taux souverains, est interrompue. La détente est sensible par rapport au début de l'année 2012 et le risque d'un éclatement de la zone euro est largement réduit, du moins dans le court terme. Pour autant le processus de transformation de la Grande Récession, amorcée en 2008, en très Grande Récession n'est pas interrompu par le soulagement temporaire apporté à la crise grecque.

D'une part, l'économie mondiale, et singulièrement la zone euro, restent dans une zone de risque où, à nouveau, une crise systémique menace et d'autre part, la stratégie choisie par l'Europe, à savoir la réduction rapide de la dette publique (qui suppose la réduction des déficits publics et leur maintien en deçà des déficits qui stabilisent la dette) compromet l'objectif annoncé. Or, puisque la crédibilité de cette stratégie est perçue, à tort ou à raison comme une étape indispensable en zone euro pour rassurer les marchés financiers et permettre le financement à un taux acceptable de la dette publique (entre 10 et 20 % de cette dette étant refinancés chaque année), la difficulté à atteindre l'objectif oblige à une rigueur toujours plus grande. La zone euro apparaît comme courant après une stratégie dont elle ne maîtrise pas les leviers, ce qui ne peut qu'alimenter la spéculation et l'incertitude.

Nos prévisions pour la zone euro concluent à une récession de 0,4 point en 2012 et une croissance de 0,3 point en 2013 (tableau 1). Le PIB par tête baisserait en 2012 pour la zone

euro et serait stable en 2013. Le Royaume Uni échapperait à la récession en 2012, mais la croissance du PIB resterait en 2012 et en 2013 en deçà de 1% par an. Aux Etats-Unis, la croissance du PIB accélérerait à 2,3% par an en 2012 après une année 2011 à 1,7%. Bien qu'il soit supérieur à celui de la zone euro, ce taux de croissance peine à enclencher une hausse du PIB par tête et ne permet pas une décrue significative du chômage.

L'épicentre de la crise se déplace ainsi vers le Vieux continent et compromet la sortie de crise pour les pays développés. Confrontés plus encore que la zone euro à une situation budgétaire dégradée et donc à l'alourdissement de la dette, les Etats-Unis et le Royaume-Uni redoutent l'insoutenabilité de leur dette publique. Mais parce que la croissance compte tout autant pour assurer la stabilité de la dette, la restriction budgétaire en zone euro qui pèse sur leur activité ne fait qu'accroître leurs difficultés.

En privilégiant la réduction rapide des déficits et de la dette publique, les responsables politiques de la zone euro révèlent qu'ils croient que le futur sera celui du pire scénario. S'en remettre à la soi-disant discipline des marchés pour rappeler à l'ordre les pays dont les finances publiques sont dégradées ne fait qu'aggraver, par le renchérissement des taux d'intérêts, le problème de soutenabilité. Par le jeu du multiplicateur, toujours sous-estimé dans l'élaboration des stratégies ou des prévisions, les politiques d'ajustement budgétaire entraînent une réduction d'activité qui valide la croyance résignée dans un "new normal" dégradé. *In fine*, elle ne fait que s'auto-réaliser.

Tableau 1. Perspectives de croissance mondiale

Taux de croissance annuel, en %	PIB en volume			
	Projeté, dans le total	2011	2012	2013
MON	4,2	4,3	4,3	4,3
USA	3,1	1,7	2,2	2,7
EA	2,4	0,8	-1,3	-0,9
ESP	2,0	0,7	-1,1	-0,6
ASB	5,0	1,3	-1,1	0,3
BR	8,6	1,9	0,1	0,9
RU	3,3	3,3	0,4	0,8
FR	3,3	2,7	0,7	1,1
CH	3,3	-1,5	-2,4	0,2
DE	3,3	-1,2	-0,1	-0,3
UK	3,3	0,8	-0,8	0,9
EU	15,3	1,3	-0,4	0,3
GR	3,2	0,9	0,7	0,9
IN	8,3	4,9	0,8	1,0
BRIC	8,3	1,5	0,6	1,1
EU + US	10,4	1,3	-0,2	0,4
12 économies pays membres	2,7	3,1	1,3	2,1
EU 4 27	20,0	1,7	-0,1	0,6
CH	8,3	1,9	0,2	1,0
NOB	8,4	2,9	2,5	2,8
Europe	22,9	1,8	0,0	0,6
USA	20,0	1,7	2,3	2,4
JPN	6,1	-0,8	1,9	2,5
CAN	1,9	2,3	2,0	2,3
Pays industrialisés	51,5	1,4	1,2	1,5
Pays candidats à l'UE <sup>1</sup>	1,3	2,6	1,7	4,3
BRIS	3,1	4,3	1,5	3,8
Autres CEE	1,3	5,9	1,7	4,2
CHN	11,3	9,2	8,3	8,1
Autres pays d'Asie	13,2	5,6	3,8	4,3
Amérique latine	8,7	4,1	3,3	3,9
Amérique subsaharienne	2,3	4,9	3,5	5,3
Moyen-Orient et Afrique du nord	4,8	3,1	3,2	3,6
Monde	100	3,5	1,1	1,4

1. Projections selon le PIB au PPA de 2008 converti par le FMI.  
 2. Brésil, République de Moldova et Turquie.  
 3. Gouvernement des États indépendants.  
 Sources : FMI, OCDE, sources nationales citées en préface (FMI, mai 2012).

# Quelles suites prochaines à la réforme des retraites ?

par Mireille Elbaum

La réforme des retraites de 2010 a constitué une rupture par rapport aux orientations antérieures, l'emportant sur certaines considérations d'équité. Le choix de reculer de 60 à 62 ans l'âge d'ouverture des droits et de 65 à 67 ans celui de l'annulation de la décote a en effet été préféré au seul maniement des incitations financières, privilégié depuis la réforme de 2003 *via* l'accroissement de la durée d'assurance et l'augmentation de la surcote. Cette réforme, ciblée sur l'équilibre des comptes à l'horizon 2018, est toutefois présentée comme provisoire, une réflexion étant prévue dès 2013 sur une réforme « systémique », pouvant déboucher sur un régime universel par points ou en « comptes notionnels ». Âge de la retraite, pénibilité, système par points ou en

comptes notionnels sont donc des sujets majeurs sur l'agenda social, mais les modalités d'éventuelles réformes peuvent avoir une portée et des incidences très différentes.

Nous tentons de les éclairer dans [une note de l'OFCE](#), tout en soulignant l'importance de sujets qui, comme les aléas de carrière, la situation des poly-pensionnés, les avantages familiaux ou les minima de pensions, nécessiteraient, réforme systémique ou non, d'être rapidement rediscutés.

La réouverture de possibilités de départ à partir de 60 ans pour les personnes qui auraient les durées de cotisation requises pour le taux plein pourrait emprunter deux voies.

– Un retour à l'âge minimum de liquidation antérieur à la réforme de 2010 redéplacerait l'ensemble des bornes d'âge associées : déclenchement de la décote et de la surcote, possibilité de cumul emploi-retraite, retraite pour inaptitude. La principale interrogation porte sur le sort réservé à l'âge d'annulation de la décote, aujourd'hui progressivement porté de 65 à 67 ans : il affecte les assurés dont les carrières sont courtes et marquées par des interruptions d'activité, avec des effets problématiques en cas, par exemple, de longues périodes de chômage non indemnisé. *A contrario*, le maintien de limites d'âge décalées à 67 ans dans la fonction publique apparaît souhaitable pour laisser s'exercer librement les choix de prolongation d'activité, quitte à prévoir un plafonnement de la surcote.

– La seconde voie consisterait à revoir et élargir massivement le régime de la retraite anticipée, en ouvrant une possibilité de départ à 60 ans aux assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans et ayant le nombre de trimestres requis pour le taux plein, avec la question de l'application de cette mesure aux seules périodes de travail cotisées ou à l'ensemble des durées validées, y compris au titre des mécanismes de solidarité. Cette option modifierait complètement l'actuel dispositif en faveur des carrières longues, qui devrait être



entièrement revu, mais ne rendrait en revanche pas possible les départs à 60 ans avec décote, et ne changerait pas les autres paramètres du système (y compris les 67 ans). Des problèmes de cohérence avec l'âge d'accès au minimum vieillesse (demeuré à 65 ans) ou l'âge limite de maintien des prestations de chômage resteraient d'ailleurs posés.

Une inconnue importante porte enfin sur la répercussion de ces décisions sur les régimes complémentaires de l'AGIRC-ARRCO, dont les gestionnaires paritaires ont conclu en 2011 un « compromis conservatoire », la question du rendement et des ressources de ces régimes étant reposée plus rapidement que prévu.

En matière de compensation individuelle de la pénibilité, la réforme de 2010 a prévu un dispositif très limité de départ anticipé à 60 ans, reposant sur la reconnaissance d'une incapacité individuelle, et qui a bénéficié jusqu'ici à moins de 1 500 personnes. Son avenir est donc en question, sachant que l'allongement des durées d'assurance ouvrant droit au taux plein, qui devrait se poursuivre à l'avenir, justifierait une prise en compte spécifique des périodes de travail pénible. Le lien établi entre pénibilité et accident du travail ou maladie professionnelle apparaît à cet égard problématique, et l'évaluation d'une incapacité individuelle au moment du départ en retraite peut négliger des pathologies susceptibles d'apparaître des années plus tard. Si l'on désire éviter une reconnaissance liée, comme dans certains régimes spéciaux, à des catégories d'emploi déterminées, c'est donc vers la prise en compte des périodes d'exposition aux risques qu'il faudrait se diriger, en envisageant plutôt le recours à des bonifications de durée d'assurance pour éviter les effets de seuil.

Une éventuelle « réforme systémique » pourrait quant à elle déboucher sur la mise en place d'un système unifié de retraites par points ou en comptes notionnels. Analysée par le COR en 2010, elle présente sans conteste un intérêt en termes

de transparence et de lisibilité, surtout si sa mise en place s'accompagne d'une harmonisation des règles entre régimes. Les comptes notionnels offrent en particulier des possibilités de choix plus continues et plus transparentes entre durée d'activité et montant des retraites perçues. Ils peuvent aussi faciliter le pilotage du système et son adaptation aux évolutions économiques et démographiques (augmentation de l'espérance de vie). Ils ont toutefois une logique plus fortement contributive, avec un lien financier direct entre cotisations versées et pensions perçues ; celle-ci peut être amendée par des mécanismes de solidarité ou de redistribution, mais leur apport (abondement des cotisations et du « capital virtuel ») et leur mode de financement nécessitent d'être clairement identifiés.

Au-delà des problèmes techniques, une telle idée recouvre des choix politiques et sociaux, dont les implications peuvent être majeures en termes de solidarité. Le « pari » qui fonde cette piste de réforme est l'unification des régimes professionnels actuels, pour favoriser les mobilités et l'équité entre professions. Cela pose la question d'une fusion des régimes de base qui intégrerait les régimes spéciaux et ceux de la fonction publique, mais aussi de l'ajout à ces derniers « d'étages » complémentaires. La portée de la réforme serait en revanche réduite si l'on se contentait d'unifier les étages « base + complémentaire » des régimes de salariés du privé (régime général et AGIRC-ARRCO), ce qui ne répondrait en rien aux problèmes d'opacité et d'équité liés à l'empilement des régimes. Les différents systèmes de gestion « en répartition » sont par ailleurs confrontés aux mêmes problèmes d'équilibre à long terme et à la nécessité d'arbitrages collectifs entre augmentation des cotisations, niveau des prestations et prolongation de l'activité des travailleurs âgés. Le principal danger d'un système de comptes notionnels serait de donner l'illusion que le système peut s'équilibrer automatiquement sur la base de choix individuels, sans que l'évolution des taux de remplacement et du montant des

pensions ne soit explicitée, débattue et mise en regard de ses ressources. Les dispositifs de redistribution et de solidarité associés au système ont enfin une importance majeure : une réforme qui rendrait le système plus « contributif » risquerait de pénaliser les assurés les plus « fragiles », mais aussi de se répercuter à terme sur les comptes des autres régimes sociaux.

D'autres sujets d'importance manifeste méritent par ailleurs d'être rapidement re-évoqués, que l'on s'engage ou non dans une « réforme systémique » :

– les « aléas de carrière » et la retraite des chômeurs : l'idée de « sécuriser les parcours professionnels » devrait conduire à y réfléchir rapidement, dans un contexte où la montée du temps partiel subi et d'un chômage de longue durée non indemnisé risquent de peser sur les droits de certains assurés ;

– le traitement des « polypensionnés », qui peuvent être tantôt avantagés tantôt désavantagés par les règles actuelles : la proratisation des périodes prises en compte pour le calcul du salaire des « 25 meilleures années » n'a en particulier pas été réalisée entre régime général et régimes « non alignés » (fonction publique, professions libérales ou exploitants agricoles), ce qui aboutit à des inégalités de pension (parfois de l'ordre de 15%) selon les parcours professionnels, et l'ordre dans lequel ils ont été effectués.

– le cumul emploi-retraite, dont la libéralisation en 2009 entraîne un développement qui s'appuie notamment sur le statut d'auto-entrepreneur et qui mérite d'être questionné, d'autant que les salariés qui ont dû liquider leur pension sans atteindre le taux plein ne bénéficient pas, eux, de cet élargissement.

– les avantages familiaux de retraite, dont les logiques restent diverses et pas toujours cohérentes, en dépit des

aménagements apportés par les réformes. Les questions portent sur l'harmonisation de ces droits dans les différents régimes ; le redéploiement des majorations de pension versées aux parents d'au moins trois enfants pour soutenir les familles non pas après, mais lorsque les enfants sont encore à charge, et en tout cas l'idée de les rendre forfaitaires et imposables ; la fusion éventuelle des majorations et bonifications de durée d'assurance (MDA et AVPF), tout en améliorant leur impact sur les salaires de référence, principale source dans l'avenir des écarts de pension entre les hommes et les femmes.

– les minima de pension des régimes, dont les évolutions vont plutôt dans le sens d'une contributivité accrue, mais dont une partie a été en même temps reportée sur la solidarité nationale (à hauteur de 3,5 milliards d'euros via le Fonds de solidarité vieillesse). Le minimum vieillesse qui, indexé sur les prix, s'était écarté du seuil de pauvreté, a de son côté été revalorisé de 25% entre 2009 et 2012, mais seulement pour les personnes seules (pas les couples), et la question se pose aujourd'hui de la spécificité et de l'articulation des différents minima, ainsi que de leur capacité à garantir le revenu des titulaires de faibles pensions.

La question de l'indexation s'étend d'ailleurs à l'ensemble des retraites, sachant qu'une « réforme systémique » serait l'occasion de réexaminer leurs modes de revalorisation et leur ajustement, de court et de moyen termes, à l'évolution des revenus. L'ensemble des sujets précédents mériterait néanmoins, au même titre que les bornes d'âge et la pénibilité, d'être inscrit rapidement sur « l'agenda social », que l'on s'engage ou non dans une telle réforme.

---

# A carbon tax at Europe's borders: Fasten your seat belts!

By [Éloi Laurent](#) and [Jacques Le Cacheux](#)

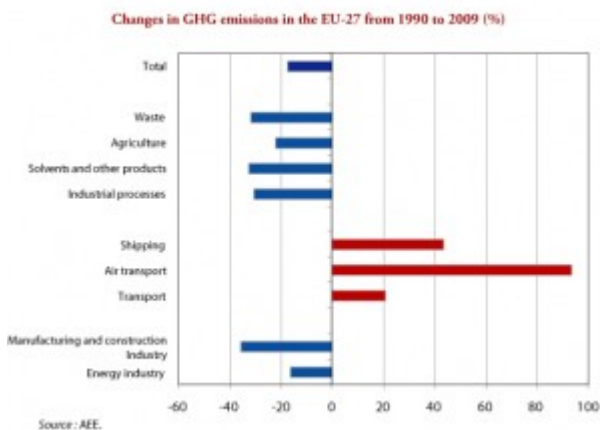
How can the current deadlock in international climate negotiations be resolved? By an optimal mix of incentives and constraints. In the case that currently opposes the European Union and the international air carriers, the EU is legitimately bringing this winning combination to bear by imposing what amounts to a carbon tax on its borders. It is brandishing a constraint, the threat of financial penalties, to encourage an industry-wide agreement that is long overdue among the airlines to reduce their greenhouse gas (GHG) emissions.

The ongoing face-off with the carriers of several major countries, which, with the more or less open support of their governments, are contesting the application of these new regulations on GHG emissions from planes flying into or out of the EU is, from this perspective, a crucial test. It is an issue with considerable symbolic value, as it represents a first: all the airlines serving airports in the EU are subject to the new measure, regardless of their nationality. On March 9<sup>th</sup>, European officials reaffirmed their determination to maintain this regulation, so long as a satisfactory solution has not been proposed by the International Civil Aviation Organization (ICAO). However, 26 of the 36 member states of the ICAO Board, including China, the United States and Russia, have expressed their opposition to the new European requirement, advising their airlines not to comply. And the

Chinese government is now threatening to block or outright cancel orders for 45 Airbus aircraft, including 10 A380 super-jumbos, if the European measure is not repealed.

### ***Air emissions up sharply***

GHG emissions attributable to air transport account for only about 3% of global and European emissions (about 12% of total emissions from transport in the EU). But despite the progress made by aircraft manufacturers in energy intensity, these emissions, which are still modest compared to road transport, have been experiencing explosive growth over the last 20 years, and are rising much faster than those in all other sectors, including shipping (see chart). They must be controlled.



In addition, in most countries, in particular in the EU, airline fuel is not subject to the usual taxation applied to oil products, which obviously distorts competition with other modes of transport.

### ***A robust legal framework***

The [new European regulations](#), which took effect on 1 January 2012, require all airlines serving any EU airport to acquire emission permits in an amount corresponding to 15% of the CO<sub>2</sub> emissions generated by each trip to or from that airport. The measure is non-discriminatory, since it affects all airlines flying into or out of European air space, whatever their

nationality or legal residence. This requirement, which is grounded in environmental protection, is therefore fully consistent with the Charter of the World Trade Organization (WTO).

The measure is also of course in compliance with European treaties as well as with the various provisions of international law in the field of civil aviation, as is reiterated in the [judgment of 21 December 2011](#) by the Court of Justice of the European Union, in a case brought by several US carriers challenging its legality. The legal framework for this new provision is thus robust.

### ***Towards the death of air transportation?***

The airlines and the governments of the countries that are major emitters of greenhouse gases and that are hostile to this measure justify their outright opposition by arguing its poor timing, given the current economic climate of low growth and rising fuel costs, and its excessive cost, *i.e.* that the resulting rise in passenger air fares would be likely to further depress an already fragile industry.

In reality, the measure is largely symbolic and the cost is almost insignificant. Judge for yourself: according to the [Air France calculator approved by the French environmental agency, the ADEME](#), emissions per passenger amount to just over one tonne of CO<sub>2</sub> for a Paris-New York return trip, and approximately 1.4 tonnes for Paris-Beijing. The current price of a tonne of carbon on the European carbon market on which companies must buy emissions permits, the ETS, is just under 8 euros. The additional cost per ticket thus amounts, respectively to 2 euros for Paris-New York and 1.7 euros for Paris-Beijing! (estimates using [the ICAO calculator](#) are even lower).

### ***Towards a trade war?***

Given the current state of the legislation, the threats to

cancel Airbus orders or similar retaliatory trade measures are obviously out of proportion to the economic impact of the tax on the European skies. To fear that this might trigger a “trade war” is also to forget that such a war has already been declared in industry, particularly in the aviation sector (with the multiplication of [more or less disguised subsidies, including in Europe](#), and with the use of [exchange rates as a veritable weapon of industrial policy](#)). Furthermore, agreements or cancellations of orders in this sector are in any case very often influenced by the political context, sometimes for dubious reasons (as in the case of diplomatic reconciliation with relatively distasteful regimes). In this case the cause, the defence of the integrity of Europe’s climate policy, is legitimate.

The various threats and blackmail attempts being taken up by the pressure groups targeted, in this case air passengers, are intended to sway governments for obtaining short-sighted gains. They are targeting particular countries, foremost among them Germany and Poland, which are currently dragging their feet in accepting the EU Commission’s proposal to accelerate the pace of European emissions reduction by raising the goal of emissions reduction for 2020 from 20% to 30% (compared to 1990 levels). As is their right, on the climate issue Germany and Poland have been following an approach that is in accordance, respectively, with a growth strategy based on exports and an energy strategy based on coal. In both cases, these are national decisions that should not take precedence over the European approach. From the perspective of Europe’s interests, there is therefore no valid reason to yield to these pressures even if some member states become involved.

By confirming its determination, the EU can provide proof that leadership by example on the climate can go beyond simply setting a moral example and lead to actual changes in economic behaviour. The EU can ensure that everyone sees that, despite the impasse at the global level, a regional climate strategy



can still be effective. If its approach is confirmed, the success of the European strategy, which consists of encouraging cooperative strategies under the threat of credible sanctions, would point towards a way to break the deadlock on climate negotiations.

The European Union will, in the coming weeks, be passing through a zone of turbulence (yet another) on the issue of its border carbon tax. It would be legally absurd and politically very costly to make a U-turn now: instead, let's fasten our seat belts and wait calmly for the stop light to change.

---

# **Taxe carbone aux frontières européennes : attachons nos ceintures !**

par [Éloi Laurent](#) et [Jacques Le Cacheux](#)

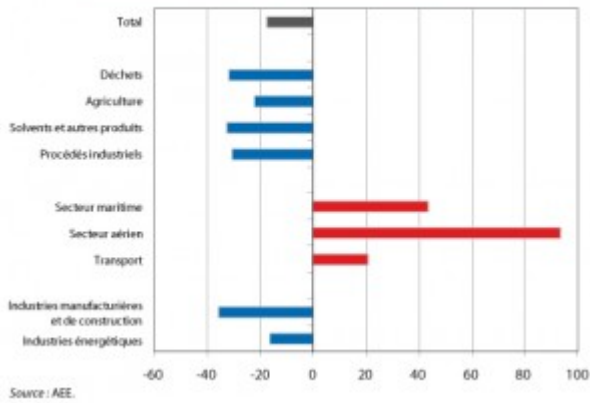
Comment contourner l'impasse actuelle des négociations climatiques internationales ? Par un dosage optimal d'incitations et de contraintes. Dans l'affaire qui l'oppose actuellement aux compagnies aériennes mondiales, l'Union européenne applique de manière justifiée cette combinaison gagnante pour imposer ce qui s'apparente à une taxe carbone à ses frontières. Elle brandit la menace de la contrainte de sanctions financières pour encourager un accord sectoriel qui n'a que trop tardé entre les compagnies aériennes en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le bras de fer engagé par les compagnies aériennes de plusieurs grands pays, avec l'appui plus ou moins ouvert de leurs gouvernements, contre l'application de cette nouvelle réglementation sur les émissions de gaz à effet de serre des appareils desservant le territoire de l'Union européenne (UE) constitue, dans cette perspective, un test crucial et un enjeu symbolique considérable, car c'est une grande première : toutes les compagnies aériennes desservant les aéroports de l'UE sont assujetties à la nouvelle mesure, de quelque nationalité qu'elles soient. Les responsables européens ont, le 9 mars dernier, réaffirmé leur détermination à maintenir cette réglementation, aussi longtemps qu'une solution satisfaisante n'aura pas été proposée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ; or 26 des 36 Etats membres du Conseil de l'OACI, dont la Chine, les Etats-Unis et la Russie, se sont déclarés hostiles aux nouvelles contraintes européennes, enjoignant leurs compagnies aériennes de ne pas s'y soumettre. Et le gouvernement chinois menace à présent de bloquer, voire d'annuler, les commandes de 45 appareils Airbus, dont 10 gros porteurs A380, si la décision européenne n'est pas abrogée.

### ***Des émissions aériennes en forte hausse***

Les émissions de GES imputables au transport aérien ne représentent qu'environ 3 % des émissions mondiales et européennes (de l'ordre de 12 % des émissions totales issues des transports dans l'UE). Mais, en dépit des progrès accomplis par les avionneurs en matière d'intensité énergétique, ces émissions, qui sont encore modestes au regard du transport routier, connaissent une croissance explosive depuis 20 ans, beaucoup plus rapide que celle de tous les autres secteurs, y compris le transport maritime (graphique). Il faut donc les maîtriser.

Évolution des émissions de GES dans l'UE 27, en % de 1990 à 2009



En outre, les carburants utilisés par les compagnies aériennes ne sont, dans la plupart des pays et notamment dans l'UE, pas soumis à la taxation habituelle qui frappe les produits pétroliers, ce qui constitue une évidente distorsion de concurrence par rapport aux autres modes de transport.

### ***Un cadre juridique robuste***

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la [nouvelle réglementation européenne](#) oblige toutes les compagnies aériennes desservant les aéroports de l'UE à acquérir des permis d'émission pour un montant correspondant à 15 % des émissions de CO<sub>2</sub> engendrées par chaque trajet à destination ou en provenance de ces aéroports. Non discriminatoire, puisqu'elle concerne indistinctement toutes les compagnies desservant l'espace européen, quelle qu'en soit la nationalité ou la résidence, cette obligation fondée sur la protection de l'environnement est dès lors parfaitement conforme à la Charte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Elle est également bien entendu conforme aux traités européens mais aussi aux diverses dispositions du droit international en matière d'aviation civile, comme l'a rappelé, dans son [arrêt du 21 décembre 2011](#), la Cour de justice de l'Union européenne saisie par plusieurs compagnies aériennes américaines qui en contestaient la légalité. Le cadre juridique de cette nouvelle disposition est donc robuste.

## ***Vers la mort du transport aérien ?***

Les compagnies aériennes et les gouvernements des principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre hostiles à cette mesure justifient leur opposition frontale par son inopportunité, dans la conjoncture actuelle de faiblesse de la croissance et de hausse du coût des carburants, et par son coût excessif : la hausse induite des tarifs aériens passagers serait de nature à déprimer davantage une industrie déjà fragilisée.

En réalité, la mesure est largement symbolique et son coût presque insignifiant. Que l'on en juge : selon le [calculateur Air France agréé par l'ADEME](#), les émissions par passager pour un aller-retour sont d'un peu plus d'une tonne de gaz carbonique pour un Paris-New-York, et d'environ 1,4 tonne pour un Paris-Pékin. Le prix actuel de la tonne de carbone sur l'ETS – le marché européen du carbone sur lequel les compagnies doivent acquérir les permis d'émission – étant d'un peu moins de 8 euros, le surcoût par billet s'établit respectivement à 1,2 euro pour un Paris-New-York et 1,7 euro pour un Paris-Pékin ! ([le calculateur de l'OACI](#) donne des estimations encore inférieures).

## ***Vers la guerre commerciale ?***

Les menaces d'annulation de commandes d'Airbus ou d'autres représailles commerciales sont évidemment sans commune mesure avec l'incidence économique de la taxe sur le ciel européen en l'état actuel de la législation. Craindre que celle-ci ne déclenche une « guerre commerciale », c'est en outre oublier que cette guerre est déjà déclarée dans l'industrie, en particulier dans le secteur aérien (avec la multiplication des [subventions publiques plus ou moins déguisées, y compris en Europe](#) et l'usage du [taux de change, véritable arme de politique industrielle](#)). De plus, les accords ou les annulations de commande dans ce secteur sont de toute façon très souvent influencés par le contexte politique, parfois pour des motifs douteux (comme dans le cas de rapprochements

diplomatiques avec des régimes peu fréquentables). Ici, le motif est légitime, puisqu'il s'agit de défendre l'intégrité de la politique climatique européenne.

Relayées par les groupes de pression ciblés – en l'occurrence les avionneurs –, les menaces et chantages de tous ordres sont destinés à faire fléchir les gouvernements pour obtenir des gains à courte vue. Ils visent notamment les pays, au premier rang desquels l'Allemagne et la Pologne, qui traînent aujourd'hui des pieds pour accepter la proposition de la Commission d'accélérer le rythme de réduction des émissions européennes, en passant de 20 % à 30 % l'objectif de réduction des émissions en 2020 (par rapport au niveau de 1990). L'Allemagne et la Pologne agissent, comme c'est au demeurant leur droit, sur le dossier climatique, respectivement, conformément à une stratégie de croissance fondée sur les exportations et une stratégie énergétique fondée sur le charbon. Dans les deux cas, il s'agit de choix nationaux qui ne doivent pas prévaloir sur les orientations européennes. Il n'y a donc, du point de vue de l'intérêt européen, aucune raison valable de céder à ces pressions, même relayées par certains Etats membres.

En confirmant sa détermination, l'UE peut administrer la preuve que son leadership par l'exemple sur le plan climatique dépasse l'enjeu de l'exemplarité morale pour aboutir à des changements effectifs de comportements économiques. L'UE peut donner à voir toute l'efficacité d'une stratégie climatique régionale dans un contexte global bloqué. S'il devait se confirmer, le succès de la stratégie européenne, consistant à inciter à des stratégies coopératives sous la menace crédible de sanctions, indiquerait la voie pour sortir de l'impasse des négociations climatiques.

L'Union européenne va, dans les prochaines semaines, traverser une zone de turbulences (une de plus) sur le dossier de sa taxe carbone aux frontières. Il serait juridiquement absurde et politiquement très coûteux de faire machine arrière

maintenant : attachons plutôt nos ceintures et attendons tranquillement l'extinction du signal lumineux.

---

# Les dépenses publiques en France : en fait-on trop ?

par [Xavier Timbeau](#)

Depuis 2005 la France dispute au Danemark la première place en matière de « dépenses publiques », telles qu'elles sont rapportées par l'OCDE. Comme le ratio dépense publique sur PIB a atteint 56,6% en 2010, il serait nécessaire, selon une opinion largement répandue, de « dégonfler » un Etat qui prendrait « trop » de place dans l'économie. Cette première place ne serait pas un titre de gloire mais le signe que nous avons atteint un niveau insoutenable de « dépenses publiques ». Puisque, par ailleurs, il est indispensable de réduire le déficit public, le chemin est clair : la réduction de la dépense publique serait la seule voie de maîtrise des finances publiques. Mais cette analyse simpliste est erronée.

Elle repose sur une mauvaise utilisation des statistiques des [dépenses publiques diffusées par l'OCDE](#) et elle découle d'une mauvaise compréhension de ce que le terme « dépenses publiques » signifie. Il faut reconnaître que ce vocable prête à confusion (on ne prête qu'aux riches !).

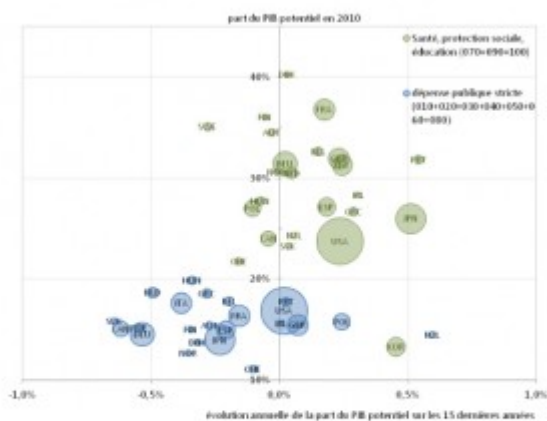
Ce que l'on appelle la « dépense publique » associe d'un côté des dépenses collectives (de l'entretien des forces de

sécurité à l'administration du pays ou encore la lutte contre la pauvreté) et de l'autre des dépenses de transfert assurantiels. Ces dépenses de transfert recouvrent l'assurance retraite ou l'assurance maladie. Elles sont individualisables, au sens où l'on connaît le bénéficiaire direct de la dépense (ce qui n'est pas le cas pour les dépenses d'administration dont le bénéfice est diffus) et sont financées par des schémas contributifs : pour avoir droit à la prestation, il est nécessaire d'avoir cotisé. Dans la plupart des pays, l'assurance retraite est presque complètement contributive, dans le sens où les prestations relatives entre individus du même âge correspondent aux cotisations relatives. Le taux de rendement des cotisations (qui rapporte la valeur actualisée espérée du flux de prestations retraite à la valeur actualisée des cotisations) est comparable à celui qu'on peut obtenir sur longue période en capitalisant une épargne. Le minimum vieillesse, les avantages familiaux ou les pensions de réversion pourraient venir écorner ce principe contributif, mais en pratique, ces « avantages » compensent des carrières courtes, interrompues par des accidents de la vie et ne diffèrent pas beaucoup d'un schéma contributif. En ce qui concerne la santé, autre pilier des Etats sociaux modernes, l'aspect contributif est atténué par la redistribution opérée par une cotisation proportionnelle au salaire et une dépense qui dépend de l'âge et peu du revenu (à l'exception des indemnités journalières). Lorsque la dispense des soins est universelle, certains en bénéficient sans avoir contribué, mais ces cas restent marginaux et ne modifient pas le caractère quasi contributif de nos systèmes de santé.

Suivant les pays, la mutualisation des dépenses de transfert passe par des formes d'organisation diverses. Cela peut être à l'intérieur de l'entreprise, dans des organisations sectorielles, par des organismes paritaires (syndicats/patronat) ou intermédié par l'Etat central. La particularité de la France est d'avoir une intermédiation de la protection sociale principalement organisée par l'Etat. Ce

n'est pas le cas dans d'autres pays comme le Royaume Uni, les Etats-Unis ou encore l'Allemagne. Même l'assurance chômage, qui est pourtant paritaire, est considérée par la comptabilité nationale comme relevant du secteur public et les cotisations chômage sont considérées comme des prélèvements obligatoires (les cotisations d'assurance automobile, pourtant imposées à celui qui circule sur les routes, ne sont pas dans les prélèvements obligatoires).

Figure 1 : décomposition et évolution de la « dépense publique », OCDE



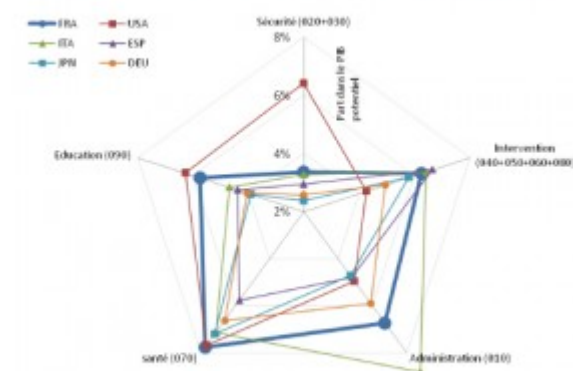
Source : OCDE, General government accounts, 2011, [http://stats.oecd.org/tables/tables?tablecode=gov\\_74&tbl=1](http://stats.oecd.org/tables/tables?tablecode=gov_74&tbl=1), accès en mars 2012.  
 \* La surface des bulles est proportionnelle à la population du pays.  
 \*\* Les données sont pour l'année 2010 et la variation en pourcentage annuelle pour la période 2010-2005 sauf pour Canada (2005-2005-2005), l'Italie, la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Corée du Sud, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède (2009-2009-2005) et la Nouvelle-Zélande (2005-2005-2005).  
 \*\*\* Les abréviations de pays sont celles de l'OCDE : AUT Autriche; BEL Belgique; CAN Canada; CHE Suisse; DEU Allemagne; DNK Danemark; ESP Espagne; FRA France; FIN Finlande; GBR Royaume-Uni; HRV Croatie; IRL Irlande; JPN Japon; KOR Corée du Sud; NLD Pays-Bas; NOR Norvège; NZL Nouvelle-Zélande; POL Pologne; PRT Portugal; SVK Slovaquie; SWE Suède; USA États-Unis.

La figure 1 illustre la position singulière de la France. En France, en 2010, les « dépenses publiques » au sens strict (c'est-à-dire non-individualisables comme la sécurité intérieure et extérieure, l'administration, des dépenses d'intervention diverses) représentent 18,2% du PIB. Pour cette « dépense publique stricte » la France était en 2009 au 10<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE (voir également la figure 2). Si le « concours de maigreur » ne concernait que les dépenses de ce champ strict, la France serait dans une bonne moyenne par rapport à d'autres pays décidément dépensiers comme les Etats-Unis, le Portugal ou encore l'Italie. Qui plus est, et contrairement au Royaume Uni, aux Etats-Unis ou à l'Irlande, la France a réduit au cours des 20 dernières années la part de la « dépense publique stricte » faisant-là preuve d'une rigueur de gestion inattendue.



La figure 1 montre également que le noyau dur des « dépenses publiques » est peu dispersé parmi les pays de l'OCDE. Un pays développé a besoin de sécurité, d'administration ou de dépenses d'intervention. Ces dépenses régaliennes sont difficilement compressibles, et entre l'Etat le plus dépensier (la Hongrie) et le plus économe (la Suisse) la différence est de 8 points de PIB. Si on se limite aux Etats de grande taille, l'écart est plus faible (une différence de 3,6 points de PIB entre le Japon et l'Italie). En revanche, concernant les « dépenses publiques sociales », les différences entre Etats sont majeures, l'écart étant de 27 points de PIB entre la Corée et le Danemark ou, parmi les grands pays, de 13 points de PIB entre les Etats-Unis et la France. Ceci fait de la France, avec le Danemark, la Suède, l'Autriche ou la Finlande, un pays où la « dépense publique sociale » en proportion du PIB est élevée.

Figure 2 :  
« dépenses publiques » par grandes catégories pour quelques pays de l'OCDE en 2010



Source : OCDE, General government accounts, 2011, les catégories de l'OCDE sont 810: Services généraux des administrations publiques; 820: Défense nationale; 830: Ordre et sécurité publics; 840: Affaires économiques; 850: Protection de l'environnement; 860: Logement et développement collectif; 870: Santé; 880: Loisirs, culture et cultes; 890: Enseignement; 900: Sécurité sociale et autres sociales; 910 n'est pas représenté sur le graphique parce qu'il est plus important que les autres catégories (voir la figure 1)

Peut-on conclure de ces données que le système français de protection sociale est plus généreux que dans les autres pays ? Que c'est là la cause d'une dette publique insoutenable (figure 3) ? Peut-on dire qu'il est trop généreux et qu'il faut inverser la tendance des 20 dernières années en réduisant la part de la dépense sociale dans le PIB ? Non, cela n'indique qu'une seule chose, c'est que la protection sociale, la santé ou l'éducation sont dispensées en France directement par l'Etat qui en assure le financement par des

prélèvements obligatoires. Dans les autres pays, l'intervention de l'Etat (ou des collectivités territoriales) peut être aussi massive (en définissant par exemple le cahier des charges de l'éducation, le prix des soins ou des médicaments, l'obligation de souscrire à une assurance retraite ou santé) mais la production du service ou la distribution de la prestation peut être confiée à un organisme non public. Dans certains pays, seule une partie de la couverture maladie ou retraite est obligatoire, les individus étant ensuite « libres » de choisir le niveau de dépense qu'ils souhaitent. Cette liberté est relative, puisqu'elle peut être guidée par des incitations fiscales (au lieu d'une « dépense publique », on parle de « dépense fiscale », puisque cela implique un manque à gagner en termes de recettes fiscales pour l'Etat) ou par la nécessité.

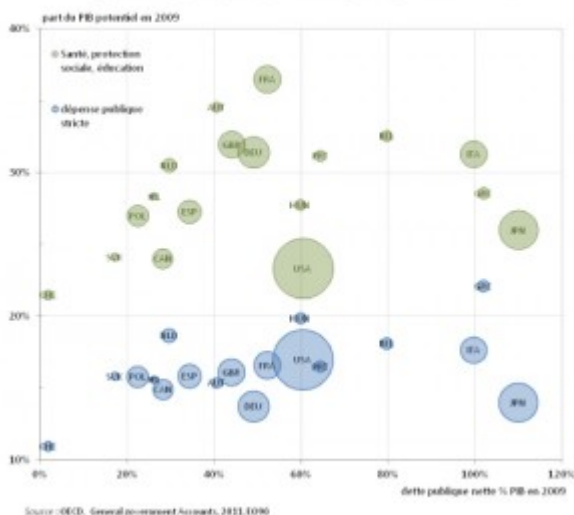
Ainsi, la dépense totale de santé ou d'éducation est plus élevée aux Etats-Unis qu'elle ne l'est en France, une fois rapportée au PIB, bien que la part directement distribuée par l'Etat y soit plus faible. Pourquoi ces dépenses réputées caractéristiques d'un Etat social sont plus développées dans une société plus individualiste ? Prend-on correctement en compte les incitations fiscales ou les normes sociales ? Autre exemple : la mise en place de la surcote ou de la décote dans le système de retraite français a modifié les incitations individuelles et donc les rendements individuels (vers une plus grande « neutralité actuarielle »). Mais cela n'a pas pour autant modifié la part des « dépenses publiques » de retraite dans le PIB. Demain, la mise en place d'une assurance dépendance pourra augmenter la « dépense publique sociale » de quelques points de PIB. La bonne question n'est pas la personnalité juridique de l'organisme distributeur, mais plutôt de savoir quelles sont les incitations que les individus perçoivent et quelle solidarité inter- ou intra-générationnelle cette assurance dépendance impliquera.

Un système social doit donc se juger sur les droits qu'il

ouvre, sur les devoirs qu'il implique et donc sur son aspect plutôt contributif ou plutôt solidaire et redistributif. Pour cela il faut regarder à la fois les prestations, les prélèvements et les garanties implicites ou explicites apportées en cas de choc aux institutions privées ou publiques qui dispensent ces prestations. Un système privé peut être très redistributif (lorsque la tarification de certains risques est interdite, lorsque la garantie publique est intégrale) et un système public peut être très contributif et plus neutre du point de vue intergénérationnel qu'un système privé, comme nous le montre par exemple le système suédois des retraites.

Un simple examen des données agrégées ne peut permettre de trancher le débat et c'est pourquoi tenter de convaincre de l'utilité de réduire les « dépenses publiques sociales » au motif qu'elles seraient plus élevées que dans tous les autres pays n'a tout simplement aucun sens.

Figure 3 : « dépenses publiques » et dette publique nette, OCDE



Ci-dessous les trois graphiques en format pdf

[Figures Dépenses publiques en France XT](#)

---

# Yes, the national accounts will be revised after the election

By Hervé Péléraux and Lionel Persyn[1]

In a Europe that is heading more and more clearly towards a recession, in mid-February the INSEE reported a 0.2% rise in France's GDP. This fourth-quarter performance was surprising, as it contrasts sharply with the deterioration in the economic climate since summer 2011, which indicated that GDP growth would be less favourable than that announced.

The current figures from the national accounts are, however, not set in stone. [A note from the OFCE](#) describes the procedure since the release of the provisional results that marks the starting point in the process of revising the accounts. This revision is spread over several years, first involving the tuning of the quarterly accounts with the annual accounts, then the revision of the annual accounts (the final version for 2011 will be announced in May 2014). The final changes are to the database for the national accounts, which will provide an opportunity to introduce methodological innovations that aim at greater accuracy on past estimates.

The enigma of the fourth quarter of 2011 may be resolved in the future as the revisions are worked out. It is useful to refer to past experience to try to identify the profile of the coming adjustments and to draw the likely implications for the current period. Since 1987, the revisions to the accounts seem to have been pro-cyclical, that is to say, the preliminary figures are mostly revised upwards in periods of recovery or

rapid growth, and downwards in periods of downswings in the economic cycle. In some major cyclical episodes, the average revisions are significant and could affect the economic diagnosis.

This was what happened in 2008. After the INSEE announced a negative result for the second quarter of  $-0.3\%$ , the initial estimate for the third quarter was a positive  $0.1\%$ , which for a while put off the prospect that the French economy was entering a recession. The subsequent assessments gave a more dramatic turn to the GDP's trajectory, with the current respective estimates for the two quarters being  $-0.7\%$  and  $-0.3\%$ . Had these been known at the time, this would probably have pushed forecasts downwards by fully revealing the severity of the impact of the financial crisis on the real economy.

---

[1] At the time this note was written, Lionel Persyn was an intern at OFCE and a doctoral candidate at the University of Nice at Sophia Antipolis.

---

**Oui, les comptes nationaux  
seront révisés après**

# L'élection

par Hervé Péléraux et Lionel Persyn[\[1\]](#)

Au sein d'une Europe qui penche de plus en plus ouvertement vers la récession, la performance de l'économie française au quatrième trimestre a étonné, alors que l'INSEE publiait à la mi-février une hausse du PIB de 0,2 %. Ces résultats contrastent singulièrement avec la dégradation du climat conjoncturel depuis l'été 2011, qui laissait attendre une évolution du PIB moins favorable que celle annoncée.

Toutefois, les chiffres actuels de la comptabilité nationale sont loin d'être figés. [Une note de l'OFCE](#) décrit la procédure de révision depuis la publication des résultats provisoires jusqu'à la publication des comptes définitifs. Cette révision s'étale sur plusieurs années, d'abord avec le calage des comptes trimestriels sur les comptes annuels, ensuite avec la révision des comptes annuels, qui, dans leur version définitive pour 2011 seront connus en mai 2014, et enfin avec les changements de base de la comptabilité nationale qui sont l'occasion d'introduire des innovations méthodologiques visant à une plus grande précision des estimations passées.

L'énigme du quatrième trimestre 2011 sera peut-être résolue dans le futur par le jeu des révisions. C'est pourquoi, il est utile de se référer à l'expérience passée pour tenter de cerner le profil des rectifications et d'en tirer les implications probables pour la période actuelle. Depuis 1987, les révisions de comptes apparaissent pro-cycliques, c'est-à-dire que les chiffres provisoires sont majoritairement révisés en hausse en période de reprise ou de croissance rapide, et en baisse en phase de retournement à la baisse du cycle économique. Lors de certains épisodes conjoncturels majeurs les révisions moyennes ont été importantes et ont pu altérer le diagnostic conjoncturel.

Ce fut le cas en 2008, quand après un premier chiffre négatif annoncé par l'INSEE pour le deuxième trimestre, -0,3 %, la première estimation pour le troisième trimestre s'établissait à +0,1 %, écartant pour un temps la perspective d'une entrée en récession de l'économie française. Les évaluations ultérieures ont donné un tour plus dramatique à la trajectoire du PIB, avec actuellement des estimations respectives pour chacun des deux trimestres à -0,7 et -0,3 %, qui si elles avaient été connues à l'époque, auraient probablement infléchi les prévisions à la baisse en révélant pleinement la gravité des répercussions de la crise financière sur la sphère réelle.

---

[\[1\]](#) Au moment de la rédaction de cette note, Lionel Persyn était stagiaire à l'OFCE et doctorant à l'Université de Nice Sophia Antipolis.