

Elections britanniques : questions de frontières (2/2)

Par [Catherine Mathieu](#)

David Cameron a placé l'économie au premier plan de sa campagne électorale, faisant des bonnes performances de l'économie britannique une carte maîtresse du programme des Conservateurs (voir « [Le Royaume-Uni à l'approche des élections...](#) »). Mais, selon les sondages, au soir du 7 mai, aucun parti ne sera en mesure de gouverner seul. Alors qu'en 2010, l'incertitude était de savoir si les Libéraux-Démocrates choisiraient de s'allier avec les Conservateurs ou avec les Travaillistes, cette fois l'incertitude est encore plus grande, car plusieurs partis sont susceptibles de jouer les arbitres. Les Libéraux-Démocrates ont en effet perdu en popularité depuis cinq ans de participation au gouvernement et recueillent moins de 10 % des intentions de vote, derrière le parti nationaliste UKIP (environ 12 % d'intentions de vote), partisan de la sortie du Royaume-Uni de l'UE et arrivé en tête lors des dernières élections européennes. Face à la montée de l'euroscepticisme, notamment dans les rangs des Conservateurs, David Cameron a promis d'organiser un référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'UE d'ici la fin 2017, s'il redevenait premier ministre en 2015. De leur côté, si les Travaillistes sont en mesure de former un gouvernement de coalition, ils pourraient s'allier avec le SNP, parti national écossais. Mais les Travaillistes excluent cette possibilité, face aux attaques de David Cameron, qui agite l'épouvantail d'une fragmentation du Royaume-Uni auprès d'un électorat anglais, à peine remis de sa frayeur de risquer de voir l'Ecosse devenir indépendante lors du référendum de septembre 2014. Les Travaillistes bénéficieraient néanmoins du soutien du SNP et pourraient former une coalition avec les Libéraux-Démocrates. Ceux-ci ont tracé plusieurs lignes rouges pour envisager

d'entrer dans un gouvernement de coalition : moins d'austérité budgétaire s'ils s'allient avec les Conservateurs, davantage de rigueur budgétaire s'ils s'allient aux Travailleurs, sauf en matière d'éducation où les Libéraux-Démocrates souhaitent davantage de moyens que les deux grands partis.

Programmes économiques et sociaux des grands partis : ressemblances, nuances...

Les Conservateurs se félicitent du rebond de la croissance et de l'emploi, et d'avoir divisé par deux le déficit public rapporté au PIB. Ils estiment avoir « remis la maison en ordre » et souhaitent continuer à « réparer le toit tant qu'il fait beau ». Ils disent vouloir que cela profite à chacun. Ainsi, ils veulent augmenter les dépenses du système de santé (NHS), maintenir les dépenses d'éducation, augmenter le nombre de places dans l'université. Ils s'engagent à maintenir la hausse des pensions de retraite au minimum de 2,5 % par an. Ils réaliseront d'importants investissements publics en matière de transport. Ils n'augmenteront pas la TVA, l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales. Par contre, ils diminueront encore le plafond des revenus d'assistance pour que « le travail paie ».

Les Conservateurs veulent développer l'apprentissage, favoriser l'entreprise, encadrer le droit de grève, réduire la paperasserie, mettre les handicapés au travail. Ils souhaitent contrôler et réduire l'immigration en provenance de l'UE (ramenant celle-ci à « des dizaines de milliers » par an au lieu « de centaines de milliers » actuellement). Les droits aux prestations sociales seront réduits (il faudra avoir résidé dans le pays depuis au moins quatre ans pour avoir droit au crédit d'impôt et aux allocations familiales ; les logements sociaux seront réservés aux citoyens britanniques). Ils veulent fournir de l'énergie à bas prix aux ménages en développant les économies d'énergie, les énergies renouvelables, mais surtout le nucléaire.

Ils se donnent l'objectif d'amener le déficit public à un léger excédent (0,2 point de PIB) en 2018/2019. Ceci par des baisses de dépenses publiques, de dépenses sociales et la lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscale (remise en cause du statut des non-domiciliés, taxation des firmes multinationales).

Pour les Travaillistes, « le Royaume-Uni ne réussit que lorsque les travailleurs réussissent ». Il faut un renouveau national pour que « l'économie travaille pour les travailleurs ». Les Travaillistes dénoncent le développement des inégalités, celui des emplois précaires et la baisse du pouvoir d'achat des familles de travailleurs.

Mais les Travaillistes proclament, eux-aussi, leur volonté de réduire le déficit public chaque année. Leur objectif est de ramener le déficit courant (hors investissement) à l'équilibre en 2018-19, ce qui se traduirait en fait par un déficit public de 1,4 % du PIB. L'objectif est moins ambitieux que celui des Conservateurs et serait obtenu en partie par des hausses d'impôts. Le taux d'imposition marginal maximum de l'impôt sur le revenu (IR) serait remonté de 45% à 50%. Un impôt serait introduit sur les *manoirs* (les propriétés valant plus de 2 millions de livres). Les Travaillistes s'engagent à maintenir le taux d'imposition des sociétés (IS) au niveau le plus bas des pays du G7. Le taux de l'IS, abaissé à 20 % en avril, serait cependant augmenté d'un point. La taxe sur les banques serait augmentée (900 millions attendus). Les Travaillistes souhaitent réinstaurer un premier taux d'imposition sur le revenu à 10 %, financé par la suppression de l'abattement pour les couples mariés. Ils souhaitent supprimer la très impopulaire taxe sur les chambres vacantes (*bedroom tax*). Comme les Conservateurs, ils supprimeraient les avantages fiscaux des non-domiciliés.

Les Travaillistes veulent cependant réduire les dépenses publiques, sauf en matière de santé, d'éducation et de coopération internationale. Ils proposent d'augmenter les

moyens du NHS pour réduire les délais d'attente. Ils s'engagent à augmenter le salaire minimum horaire à 8 £ en 2019 (le niveau actuel étant de 6,5 £ et devant augmenter à 6,7 £ en octobre 2015). Ils proposent de réglementer les contrats zéro-heure (du moins pour les salariés qui ont travaillé de façon régulière pendant plus de 12 semaines). Par contre, ils ne remettent pas en cause le plafond sur les revenus d'assistance. Les Travailleurs proposent eux-aussi de contrôler l'immigration et de limiter le droit des immigrés aux prestations sociales (il faudra avoir résidé au moins deux ans sur le territoire national). Ils veulent mettre en place une stratégie industrielle pour développer l'économie verte. Ils proposent de réduire le poids des actionnaires dans la direction des entreprises et de créer une Banque Britannique d'Investissement pour aider le financement des petites entreprises.

Les Libéraux-Démocrates proposent une « économie plus forte, une société plus juste ». Ils veulent faire du Royaume-Uni le pays leader en matière des technologies du futur. Eux aussi veulent augmenter les dépenses de santé et d'éducation. Eux aussi veulent augmenter les possibilités de garde d'enfant et de congé parental. Surtout, ils veulent développer la fiscalité verte et engager la transition énergétique. Ils visent l'équilibre du budget courant comme les Travailleurs, mais celui-ci interviendrait un an plus tôt (2017-2018). Cet équilibre serait obtenu par des baisses limitées des dépenses, mais aussi par des hausses d'impôts sur les plus riches, sur les banques, les grandes entreprises et la pollution et par la lutte contre l'optimisation fiscale. Eux aussi proposent la taxe sur les *manoirs*.

... et de nombreuses inconnues

L'IFS (*Institute for Fiscal Studies*) vient de publier deux notes : « Post-election Austerity : Parties' Plans Compared », *IFS Briefing Note BN 170*, 22 avril, « Taxes and Benefits: The parties' Plans », *IFS Briefing note BN 172*, 28 avril. Dans ces

notes, l'IFS tente d'estimer les mesures proposées mais souligne le manque de détail des différents programmes. Les Conservateurs envisagent davantage de baisses de dépenses, tandis que les Travailleurs et les Libéraux-Démocrates envisagent une réduction moins rapide des déficits et donc de la dette publique. Le déficit public passerait de 5 % du PIB en 2014-15 à 0,6% en 2017-18 pour les Conservateurs, à 1,1 % pour les Libéraux-Démocrates, 2% pour les Travailleurs, 2,5% pour le SNP. La dette publique baisserait de 80 % du PIB en 2014-15 à 72 % en 2019-20 selon les projets des Conservateurs, contre 75 % pour les Libéraux-Démocrates, 77 % pour les Travailleurs et 78% pour le SNP. Les trois partis annoncent qu'ils poursuivront l'objectif de réduction du déficit public, sans détailler précisément comment ils le feraient. En particulier, les Conservateurs n'augmentent pas les impôts ; ils devraient baisser de 18% les dépenses des secteurs non-sauvegardés, c'est-à-dire défense, transport, assistance, justice. Ils n'explicitent pas comment ils feraient de fortes économies sur les dépenses sociales hors retraite et NHS. A la fin avril, les Libéraux-Démocrates ont fait surgir dans le débat l'idée selon laquelle les Conservateurs envisageraient de diminuer les allocations familiales, ce que David Cameron dément avoir l'intention de faire, mais à quelques jours du scrutin le soupçon demeure. Tous les partis s'engagent à ne pas augmenter les taux principaux de TVA, de l'impôt sur le revenu ou des cotisations maladie, mais tous escomptent de fortes recettes de la lutte contre l'optimisation fiscale.

Ecosse-Europe : les deux enjeux de ces élections

Deux problématiques font l'originalité de ce vote et amènent une configuration politique spécifique. D'une part, le Parti National Ecossais (SNP) continue à prôner l'indépendance de l'Ecosse, malgré le résultat du référendum de septembre 2014 (55 % de non). Parti de centre gauche, au pouvoir actuellement à Edimbourg, il pourrait obtenir 55 des 59 sièges écossais au détriment des travailleurs et être le parti pivot de la

future majorité. Il demande la tenue d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Ecosse, mais aussi la fin des politiques d'austérité en matière de dépenses publiques et sociales.

L'UKIP milite en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE. David Cameron a promis d'organiser un référendum sur la sortie avant la fin 2017 si les Conservateurs l'emportent. En tout état de cause, David Cameron s'oppose à toute extension des pouvoirs de l'Europe en matière économique et politique ; l'Europe doit avant tout être un marché unique qu'il faut libéraliser au maximum ; il refuse toute régulation européenne en matière de services financiers, toute solidarité entre pays, toute augmentation du budget européen, et toute augmentation de la contribution britannique (*I won't pay that bill*). Il souhaite que le Royaume-Uni ait la possibilité de limiter les droits sociaux des immigrants de l'UE, ce qui sera le principal point de négociation des Conservateurs pour un maintien du Royaume-Uni dans l'UE. David Cameron ne se prononcera pour le maintien du Royaume-Uni dans l'UE que si ces demandes sont prises en compte. Les Travailleurs dénoncent la perte d'influence du Royaume-Uni en Europe causée par son isolationnisme mais ils réclament aussi moins d'Europe : le Royaume-Uni doit rester libre de fixer sa politique d'immigration et sa politique sociale. Selon Gordon Brown, quitter l'UE transformerait le Royaume-Uni en « nouvelle Corée du Nord », sans alliés et sans influence. Les Travailleurs n'organiseront un référendum que si l'Europe voulait imposer au Royaume-Uni des mesures inacceptables. Les Libéraux-Démocrates sont très attachés à l'Europe. Ils veulent y défendre les entreprises, le Traité de libre-échange transatlantique, supprimer les institutions inutiles, comme le Conseil européen économique et social, et les sessions du Parlement à Strasbourg. Ils veulent maintenir la liberté de circulation en Europe mais réduire les droits des immigrants aux prestations. Ils voteront non au référendum sur la sortie de l'UE. Actuellement, 35 % des britanniques voteraient pour la

sortie de l'UE et 57 % contre (mais 38 % veulent y rester tout en réduisant les pouvoirs de l'UE). Les grandes entreprises et plus encore la City souhaitent rester au sein d'un grand marché. Comme cela fut le cas lors du référendum écossais, certaines (par exemple, HSBC[\[1\]](#)) menacent de déménager leur siège social si le Royaume-Uni sort de l'UE. Le maintien dans l'UE est aussi souhaité par la partie la plus riche et la mieux formée de la population.

Ainsi, l'évolution économique et politique du Royaume-Uni est aujourd'hui soumise à trois incertitudes : le risque de l'absence d'une majorité nette à Westminster, le retour du débat écossais et le débat sur la sortie de l'Union européenne.

[\[1\]](#) Mais HSBC met aussi en cause l'alourdissement de la fiscalité portant sur les banques et la régulation inspirée par le rapport Vickers qui obligerait à sanctuariser les activités des banques de dépôts.

**Le Royaume-Uni à l'approche
des élections : l'économie,
carte maîtresse de David**

Cameron (1/2)

Par [Catherine Mathieu](#)

Au Royaume-Uni, à l'approche des élections générales qui auront lieu le 7 mai 2015, le suspense est tel que les *bookmakers* donnent le Parti conservateur vainqueur des élections et Ed Miliband, le leader du Parti travailliste, comme prochain Premier ministre ! Non seulement le Parti travailliste et le Parti conservateur restent au coude à coude dans les sondages mais, avec des intentions de vote fluctuant entre 30 et 35 % depuis de nombreux mois, aucun des deux partis ne semble en passe d'obtenir une majorité suffisante pour gouverner seul. David Cameron, Premier ministre et leader des Conservateurs, a placé l'économie britannique au cœur de la campagne électorale. Il faut dire que les chiffres semblent plutôt flatteurs pour le gouvernement sortant : croissance, emploi, chômage, réduction des déficits publics... même si certaines faiblesses, moins visibles, de l'économie britannique demeurent.

Un bilan macroéconomique flatteur

Avec une croissance de 2,8 %, le Royaume-Uni est en tête du palmarès de la croissance des pays du G7 en 2014 (juste devant le Canada, 2,5 % et les Etats-Unis, 2,4 %). Depuis deux ans, l'économie britannique s'est engagée sur le chemin de la reprise, la croissance ayant accéléré de 0,4 % en glissement annuel au quatrième trimestre 2012 à 3 % au quatrième trimestre 2014. Cette reprise contraste avec celles des grandes économies de la zone euro : faible reprise en Allemagne (respectivement 1,5 % après 0,4 %), croissance atone en France (0,4 % seulement, contre 0,3 % en 2012), tandis que l'Italie reste en récession (-0,5 % après -2,3 %).

A la fin de 2014, le PIB britannique se situait ainsi 5 % au-dessus de son niveau d'avant crise (*i.e.* du premier trimestre

2008), du fait d'une forte reprise dans les services, particulièrement spectaculaire dans les services aux entreprises (dont la valeur ajoutée (VA) est 20 % au-dessus de son niveau d'avant crise et qui représentent 12 % de la VA), du bon maintien de l'activité dans les domaines de la santé (VA 20 % au-dessus du niveau du début de 2008 ; 7 % de la VA) et dans les services immobiliers (VA 17 % au-dessus du niveau d'avant crise ; 11 % de la valeur ajoutée).

Selon les premières estimations publiées par l'ONS le 28 avril, le PIB n'aurait cependant augmenté que de 0,3 % au premier trimestre 2015, au lieu de 0,6 % lors des trimestres précédents. Certes, cette première estimation est susceptible d'être révisée (à la hausse comme à la baisse, seule la moitié des données portant sur l'ensemble trimestre est connue lors de la première estimation), mais le ralentissement de la croissance à quelques jours des élections tombe mal pour le gouvernement sortant...

Un taux de chômage fortement réduit ...

Autre point fort du bilan macro-économique à l'approche des élections : le taux de chômage est en baisse continue depuis la fin 2011 et n'était plus que de 5,6 % (au sens du BIT) en février 2015, contre 8,4 % à la fin 2011. Ce taux est l'un des plus bas de l'UE, certes derrière l'Allemagne (4,8 % seulement), mais loin devant la France (10,6 %) et l'Italie (12,6 %). Si le taux de chômage n'a pas encore rejoint son niveau d'avant crise (5,2 %), il en est désormais proche. Depuis 2011, le nombre d'emplois a augmenté de 1,5 millions au Royaume-Uni, et David Cameron ne se prive pas de brandir ce succès du Royaume-Uni devenu « l'usine à emplois de l'Europe », créant davantage d'emplois à lui seul que le reste de l'Europe ! **[1]**

Derrière cette forte hausse de l'emploi se trouvent cependant de nombreuses zones d'ombre et des bémols... D'une part, la nature des emplois créés : 1/3 des créations d'emplois au

cours de cette reprise sont des entrepreneurs individuels, qui représentant désormais 15 % de l'emploi total. En période de crise, la hausse du nombre d'entrepreneurs individuels reflète généralement du chômage caché, même si selon une étude récente de la Banque d'Angleterre, [\[2\]](#) la hausse serait largement tendancielle. La question du développement des contrats dits 'zéro-heures', qui sont des contrats sans nombre d'heures garanti, a fait irruption dans les débats. Jusqu'en 2013, ce type de contrat ne faisait pas l'objet d'un suivi statistique, mais selon les enquêtes récemment publiées par l'ONS, 697 000 ménages étaient concernés par ce type de contrat (soit 2,3 % de l'emploi) au quatrième trimestre 2014, contre 586 000 (1,9 % de l'emploi) un an plus tôt : soit une hausse de 111 000 personnes tandis que l'emploi total augmentait de 600 000 sur la période : les contrats zéro-heures ne concerneraient donc qu'une partie relativement faible des emplois créés.

Les créations d'emplois observées depuis 2011 ont pour corollaire de faibles gains de productivité. L'économie britannique a recommencé à créer des emplois dès le début de la reprise, alors que la productivité avait fortement chuté lors de la crise. Les entreprises ont gardé davantage de salariés en poste qu'elles le faisaient habituellement en période de crise, mais en contrepartie les hausses de salaires ont été réduites. La productivité britannique reste aujourd'hui très inférieure à son niveau d'avant crise. L'économie britannique gardera-t-elle durablement un modèle de croissance basé sur une faible productivité et de faibles salaires ? Il est trop tôt pour pouvoir le dire, mais c'est un sujet en arrière fond de la campagne électorale.

Une inflation tombée au plus bas

L'inflation, mesurée selon l'indice des prix à la consommation harmonisé, est tombée en février 2015 à 0 % seulement en glissement annuel, contre 1,9 % à la fin de 2012. Cette décélération s'explique par la baisse des prix de l'énergie, mais, depuis la fin 2012, l'inflation sous-jacente ralentit

aussi : de 1,9 % à la fin 2012 à de 1,2 % en février 2015. La question des risques inflationnistes fait l'objet de débats au sein du Comité de politique monétaire depuis de nombreux mois : croissance et faible taux de chômage étant potentiellement annonciateurs de tensions inflationnistes à brève échéance, si l'on estime que l'économie est redevenue proche du plein emploi. Mais, de fait, le ralentissement continu de l'inflation depuis 2012, sur fond de faibles hausses des salaires, d'appréciation de la livre et des baisses des prix de l'énergie, éloigne la perspective d'une accélération de l'inflation à court terme. Pour l'instant les membres du Comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre votent unanimement pour un *statu quo*.

Les taux d'intérêt à long terme sur la dette publique restent à des niveaux faibles, ce qui était un des objectifs martelés par les Conservateurs lors de la campagne de 2010. De fait, les taux britanniques connaissent des évolutions proches de celles des taux américains, en ligne avec des perspectives de croissance similaires.

Malgré ce bilan, plutôt bon, l'économie britannique n'en demeure pas moins fragile.

Les fragilités de l'économie britannique à moyen terme

Un endettement des ménages qui reste élevé

L'endettement des ménages avait atteint un niveau record avant la crise de 2007, représentant alors 160 % de leurs revenus annuels. Depuis, les ménages ont commencé à se désendetter, et ramené leur ratio d'endettement à 136 % à la fin 2014, ce qui reste encore bien supérieur aux 100 % des années 1990. Le désendettement des ménages réduit leur vulnérabilité en cas de nouveau ralentissement économique ou de chute des prix des actifs (notamment immobiliers), mais cela a aussi pour effet de freiner la demande intérieure privée, alors que le taux d'épargne des ménages reste faible

(de l'ordre de 6 %), la croissance des salaires nominaux et réels modérés. Le rééquilibrage de la demande intérieure doit se poursuivre, notamment en termes d'investissement des entreprises.

L'investissement des entreprises en cours de rattrapage

L'investissement des entreprises était structurellement faible dans les années 2000 au Royaume-Uni. Mais depuis 5 ans, la reprise s'est enclenchée et le taux d'investissement en volume se rapproche désormais de son niveau du début des années 2000. Ce redémarrage de l'investissement est évidemment une bonne nouvelle pour l'appareil productif britannique. Mais le solde extérieur reste toujours déficitaire, signe que le Royaume-Uni peine à regagner en compétitivité, du moins pour ce qui concerne les échanges de marchandises. Le déficit commercial s'est stabilisé autour de 7 points de PIB en 2014, étant cependant pour partie compensé par un excédent croissant des services (5 points de PIB fin 2014), signe que l'économie britannique garde une bonne spécialisation en matière de services. Cependant, le déficit de la balance courante a atteint, compte-tenu de solde des revenus [\[3\]](#), un déficit courant de 5,5 points du PIB, ce qui est élevé.

Le bilan en trompe-l'œil des finances publiques

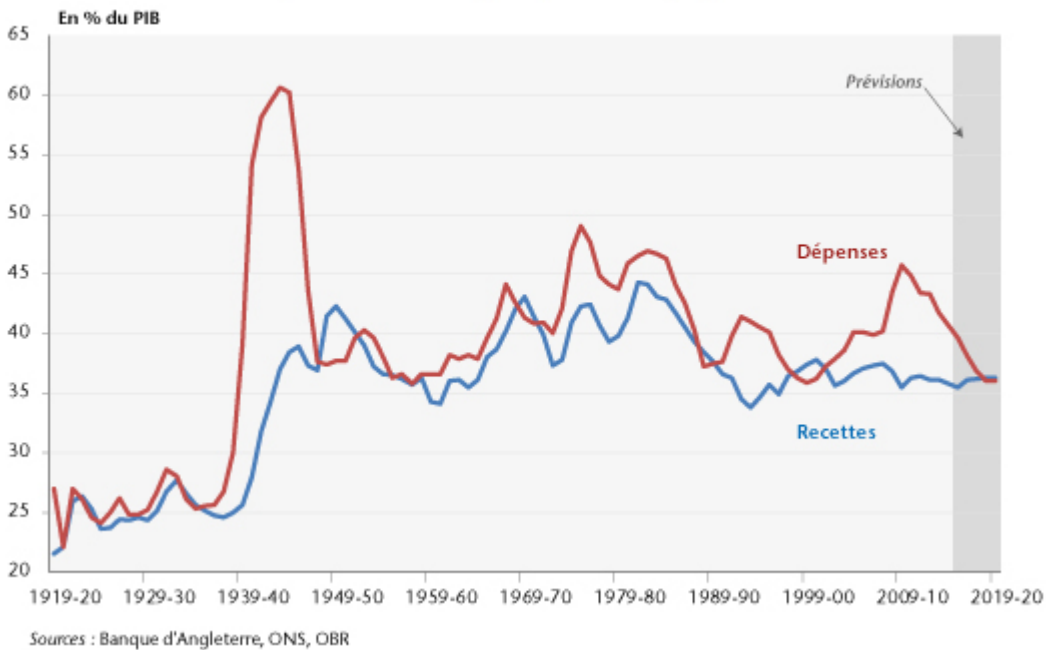
En 2010, les Conservateurs avaient fait campagne en reprochant au précédent gouvernement d'avoir laissé monter les déficits lors de la crise. Leur programme comprenait un plan d'austérité budgétaire de grande ampleur, correspondant à l'archétype des plans du FMI : 80 % de baisses de dépenses et 20 % de hausses de recettes, sur un horizon de 5 ans. En fait, le gouvernement a commencé à son arrivée par augmenter le taux de TVA, ce qui a en 2010-2011 interrompu la reprise ; il a réduit les dépenses, tout en préservant le système de santé public (NHS) auquel les Britanniques sont attachés, ainsi que les retraites publiques, faibles au Royaume-Uni, mais dont le gouvernement a décidé de fixer la revalorisation sur

l'inflation ou les salaires (en retenant la plus forte des deux variations, avec un minimum garanti de 2,5 %).

Cinq ans plus tard, David Cameron met en avant le « succès » de son gouvernement, qui a divisé le déficit public par 2, en points de PIB, ramenant le ratio de 10 % en 2010 à 5,2 % en 2014. Mais, au regard des ambitions initiales du gouvernement, ce n'est en fait qu'un demi-succès : le premier budget présenté en juin 2010 visait un déficit public de 2,2 % du PIB seulement en 2014. La baisse des dépenses publiques rapportée au PIB initialement prévue s'est bien réalisée, mais les recettes ont progressé nettement moins que prévu (ce qui s'explique en partie par la faiblesse des revenus des ménages).

Si l'austérité a été globalement moins forte qu'annoncé, dans le budget de mars 2015, le gouvernement annonce de fortes baisses de dépenses publiques à l'horizon 2019, ce qui les ferait passer de 40 % du PIB actuellement à 36 % du PIB seulement, soit l'un des ratios de dépenses publiques les plus faibles depuis l'après-guerre (graphique). La baisse des dépenses publiques permettrait seule de ramener le déficit public à l'équilibre, sans hausse sensible des prélèvements : ceci représenterait des coupes budgétaires de grande ampleur, dont les composantes ne sont pas détaillées, et que l'on a du mal à imaginer ne pas concerner à un moment ou un autre les dépenses de santé ou de retraite, ce que jusqu'ici le gouvernement a soigneusement évité de faire...

Dépenses et recettes publiques sur longue période



[1] *'We are the jobs factory of Europe; we're creating more jobs here than the rest of Europe put together'* (discours du 19 janvier 2015).

[2] *Self-employment: what can we learn from recent developments? Quarterly Bulletin, 2015Q1.*

[3] Mais le déficit du solde des revenus d'investissements directs (2 points de PIB) est sans doute gonflé par les bonnes performances des entreprises étrangères installées au Royaume-Uni relativement aux entreprises britanniques installées à l'étranger.