

Le salaire national de subsistance : un nouveau dispositif de revalorisation des bas salaires au Royaume-Uni

par [Catherine Mathieu](#)

Le 1^{er} avril 2016 est entré en vigueur un salaire national de subsistance au Royaume-Uni. Cela pourrait surprendre en France, où le marché du travail britannique est considéré comme le modèle même du marché dérégulé. Ce nouveau salaire minimum (*National Living Wage*, NLW) consiste en fait à ajouter un complément de 50 pences au taux horaire du salaire minimum (*National Minimum Wage*, NMW) des plus de 25 ans, porté ainsi de 6,7 £ à 7,2 £, soit une hausse de 7,5 %. Ceci fait suite à une augmentation de 3,1 % du salaire minimum des plus de 25 ans, en octobre 2015 (de 6,5 £ à 6,7 £), soit au total une hausse de 10,8 % en un an. Cette forte revalorisation du salaire minimum ne constitue pas un changement de cap soudain du gouvernement. Le programme électoral des Conservateurs pour les élections législatives de 2015 comprenait déjà la revalorisation du salaire minimum et souhaitait l'instauration d'un salaire de subsistance. L'annonce de la mise en place du NLW a été faite en juillet 2015, lors de la présentation du budget, par George Osborne, redevenu chancelier de l'Echiquier après la victoire des Conservateurs aux élections. Ce n'est d'ailleurs qu'une première étape de la revalorisation des bas salaires, le gouvernement ayant l'objectif de porter le NLW à 60 % du salaire médian en avril 2020 (contre 55% actuellement), soit environ 9 £.[\[1\]](#)

La revalorisation des bas salaires s'intègre dans une

stratégie plus globale du gouvernement britannique : d'une part le gouvernement dit souhaiter « récompenser » le travail ; non seulement le salaire minimum est augmenté, mais, à terme, les salariés rémunérés au salaire minimum ne paieront plus d'impôt sur le revenu (c'était l'un des engagements de campagne des Conservateurs en 2015). Par ailleurs, le gouvernement prend des mesures de réduction de la fiscalité des entreprises, dont l'emblématique baisse du taux de l'imposition sur les sociétés, qui ne sera plus que de 17 % en 2020 (au lieu de 20 % seulement actuellement), ce qui compensera la hausse des salaires, du moins pour certaines entreprises (les plus profitables). Enfin, le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de réduction du déficit public, souhaitant le ramener de 5 % du PIB en 2015 à l'équilibre en 2020, ceci en partie par la baisse des dépenses publiques, et en particulier des prestations sociales. La revalorisation du salaire minimum apparaît ainsi comme une compensation, au moins partielle, de la baisse future des prestations.

Le processus de fixation du salaire minimum au Royaume-Uni est bien codifié. Le gouvernement revalorise chaque année le salaire minimum au premier octobre, sur la base des recommandations de la Commission sur les bas salaires (*Low Pay Commission, LPC*), organisme indépendant, composé d'universitaires, de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le salaire minimum n'existe au Royaume-Uni que depuis 1999. Sa mise en place s'est faite selon les recommandations de la *Low Pay Commission*, à des niveaux qui correspondaient aux bas salaires pratiqués à l'époque, après une large consultation des entreprises des secteurs concernés. La mise en place du salaire minimum n'a pas suscité de vagues de protestation du côté des employeurs et n'aurait pas eu d'impact significatif sur l'emploi, selon les différentes évaluations réalisées par la LPC au cours du temps. Le niveau du salaire minimum était initialement faible ; dès le départ un taux adulte et des

taux jeunes ont été fixés. La LPC a pour mandat de réaliser un rapport annuel sur les bas salaires et de faire des recommandations au gouvernement en matière de revalorisation du salaire minimum, pour éviter que celles-ci n'aient des impacts négatifs importants sur l'emploi des salariés concernés. Le gouvernement a dorénavant chargé la LPC de suivre aussi la mise en place du NLW et d'en proposer les prochaines revalorisations, qui auront lieu chaque année en avril.

Le NLW ne concerne que les plus de 25 ans. Les salaires minima des jeunes restent au niveau fixé en octobre dernier. Ainsi, aujourd'hui il existe cinq salaires minimums : pour les apprentis (3,30 £ de l'heure) ; les 16-17 ans (3,87 £ de l'heure) ; les 18-20 ans (5,3 £) ; les 21-25 ans (6,7 £) ; et les plus de 25 ans (7,2 £). L'écart est important ; les analyses de la LPC, dès 1998, plaidaient pour des taux de salaires réduits pour les jeunes, l'argument étant d'éviter que ceux-ci soient évincés du marché du travail à cause de salaires trop élevés. Contrairement à la situation française, cet écart a été accepté ; il favorise le développement de *petits boulots* pour les jeunes. Le taux d'emploi des jeunes britanniques (15-24 ans) est très élevé (51,4 % fin 2015, contre 27 % en France et 31 % dans la zone euro) ; il est en hausse sensible (il était de 46,8 % fin 2010).

Dans son rapport de mars 2016, [\[2\]](#) la LPC fait un premier point sur les impacts possibles du NLW. En avril 2016, environ 1,8 million de salariés (sur 29 millions d'emplois salariés) pourraient bénéficier du NLW, alors qu'un million d'adultes de plus de 25 ans touchaient le salaire minimum en 2015. Le NLW représenterait une hausse de salaire annuelle de 680 livres (pour la durée de travail moyenne des personnes concernées, 1 360 heures par an, 26h15 par semaine). Les impacts seront très différents selon les secteurs. C'est dans les secteurs des services que les bas salaires sont les plus nombreux (40 % des emplois sont rémunérés au salaire minimum

dans les entreprises de nettoyage, 30 % dans le secteur des hôtels-cafés-restaurants, 34 % dans la coiffure). Selon la LPC, la mise en place du NLW aura un impact sur la masse salariale de l'ordre de 0,7 milliard de livres en année pleine cette année, soit 0,1 % [3]; sa hausse jusqu'à 60% du salaire médian coûterait 2,4 milliards de livres supplémentaires, soit 0,4 % de la masse salariale en année pleine en avril 2020. Ces chiffres prennent en compte un effet de diffusion sur les 25 premiers centiles des salaires. L'impact de l'introduction du NLW sur les salaires versés serait proche de 4 %, dans le secteur du nettoyage, de 3 % dans les secteurs des hôtels-cafés-restaurants et de la coiffure. En tenant compte d'un effet de diffusion similaire, les services de la Banque d'Angleterre[4] estimaient eux-aussi que le NLW conduirait à une hausse graduelle de la masse salariale de moins de 0,5 % d'ici cinq ans. Environ 3 millions de salariés percevraient le NLW à l'horizon 2020.

L'Office for Budget Responsibility avait estimé, en juillet 2015, qu'à l'horizon 2020, la mise en place du NMW pourrait entraîner 60 000 suppressions d'emplois ; selon des hypothèses moyennes d'élasticité de l'emploi à son coût de - 0,4[5], tout en prévoyant que, sur la même période, l'économie britannique créerait 1,1 million d'emplois. La mise en place du salaire national de subsistance intervient après plusieurs années de croissance et de créations d'emplois qui ont ramené le taux de chômage (au sens du BIT) à son niveau d'avant-crise (5,2 %), de sorte que les éventuelles pertes d'emplois dans certains secteurs sont tout à fait supportables.

Aujourd'hui, les critiques vis-à-vis du NLW viennent de deux camps : d'un côté, les syndicats de salariés reprochent à la mesure de creuser plus encore l'écart entre les salaires des jeunes et ceux des adultes ; de l'autre, les employeurs, notamment dans les secteurs à bas salaires, alertent sur le risque de développement de l'économie informelle, si le NMW est effectivement augmenté à 9 livres par heure d'ici 2020,

mais le niveau actuel du NLW est de façon générale considéré acceptable.

Progressivement, les revalorisations du salaire minimum britannique ont amené le Royaume-Uni à faire partie des pays de l'OCDE où le salaire horaire minimum est le plus élevé mais il reste derrière la France, par exemple (graphique 1). Aujourd'hui, le salaire national de subsistance laisse encore le salaire minimum britannique inférieur au salaire minimum français (qui représente 60 % du salaire médian). A 7,2 £, soit 9 euros, le taux horaire du salaire national de subsistance britannique est actuellement inférieur de près de 7 % au SMIC français. Compte tenu des cotisations sociales employeurs, le coût horaire du NLW est aussi inférieur à celui du SMIC horaire, car, bien que la France ait mis en place d'importantes exonérations de cotisations sociales employeurs (exonération Fillon, Pacte de responsabilité, CICE, prime zéro charge) sur les bas salaires, les cotisations sociales sont aussi très basses au Royaume-Uni. Prenons le cas d'un adulte de plus de 25 ans, célibataire et sans enfant travaillant 35h par semaine (tableau). Le coût horaire pour l'employeur est de 9,48 euros au Royaume-Uni contre 10,43 euros en France ; le coût horaire pour l'employeur baisse à 9,21 euros au Royaume-Uni si le salarié travaille 26h15 par semaine, ce qui représente le temps de travail moyen des salariés au salaire minimum outre-Manche. Si l'on considère maintenant le salaire perçu par le salarié, net des cotisations sociales salariés et de l'imposition sur le revenu, le NLW est plus élevé que le SMIC, surtout dans le cas où le salarié travaille plus de 30 heures par semaine, ce qui le rend éligible au crédit d'impôt (*Working tax credit*) qui est plus important que la prime d'activité. En contrepartie, le salarié français bénéficie d'un système public de prestations retraite et chômage nettement plus généreux.

Il faut donc voir dans la mise en place du salaire national de subsistance au Royaume-Uni, un rattrapage des salaires dans

les secteurs où bas salaires, temps partiel et précarité sont les plus répandus. Cette hausse de salaire, telle qu'elle est aujourd'hui mise en place, n'aura qu'un impact macroéconomique marginal sur l'économie britannique.

**Tableau. Salaire horaire minimum au Royaume-Uni et en France, avril 2016
(cas d'un adulte de plus de 25ans, célibataire et sans enfant)**

En euros*

	Royaume-Uni NLW, 26h**	Royaume-Uni NLW, 35h***	France 35h****	Écart RU-F 35h
Salaire horaire brut, en euros	9,0	9,0	9,67	-6,9 %
Taux de Cotisations employeurs	2,4 %	5,3 %	8,6 %	
Taux de Cotisations salariés/CSG	2,1 %	4,6 %	22,9 %	
IR-WTC/ PA*****	0 %	3,2 % – 11,7%	-7 %	
Coût horaire (employeur)	9,21	9,48	10,43	-9,6%
Gain horaire (salarié)	8,80	9,35	8,13	15 %

Note : * En considérant le taux de change de livre de début avril 2016 : 1,25 euros. Si l'on retenait le taux de change moyen en 2015, similaire au taux de change moyen depuis 1999, 1,37, le salaire britannique brut serait actuellement supérieur de 2 % au taux français.

** Temps de travail moyen d'un salarié payé au salaire minimum, ce qui ne donne pas droit au WTC (*Working tax credit*) pour un célibataire de plus de 25 ans, sans enfant.

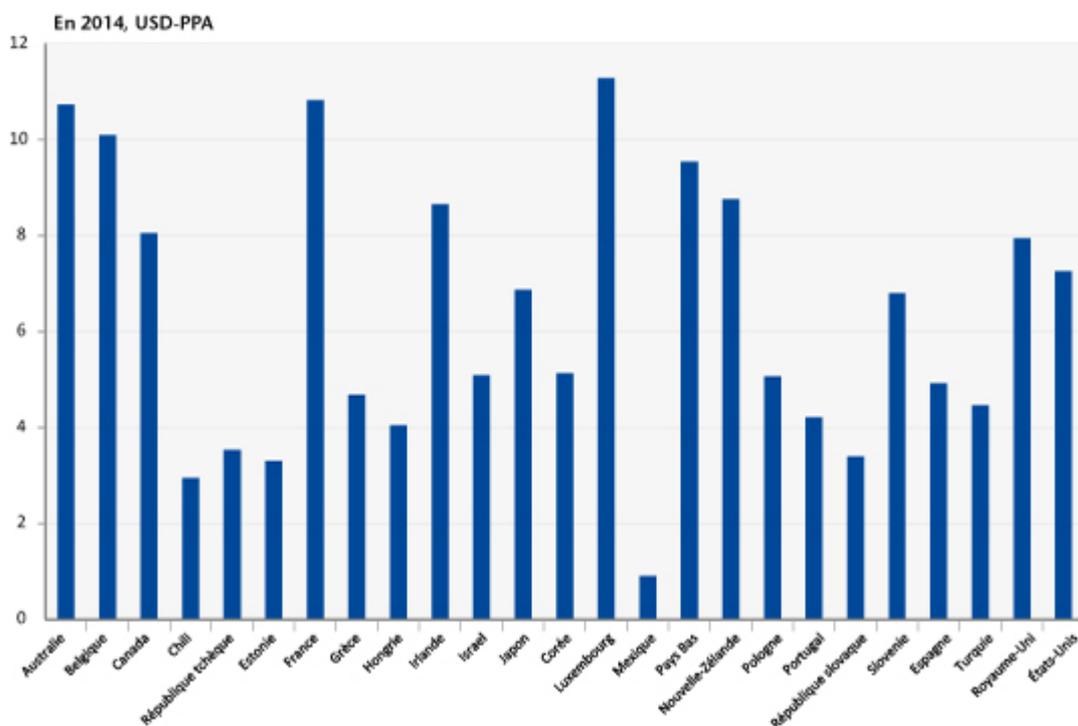
*** Sur la base d'une durée de travail de 35 heures par semaine.

**** Je remercie Henri Sterdyniak, qui m'a fourni les taux de cotisation apparents pour la France. Le taux de cotisations employeurs tient compte de l'exonération Fillon, du pacte de responsabilité, du CICE et de la prime zéro charge.

***** Impôt sur le revenu – *Working tax credit* / Impôt sur le revenu – Prime d'activité.

Source : Calculs de l'auteur.

Graphique. Taux horaires des salaires minimums dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE.

[1] L'objectif étant d'atteindre 60 % du salaire médian, ce chiffre de 9 £ n'est donné qu'à titre indicatif, sur la base

des projections des hausses de salaires réalisées en mars dernier par l'*Office for Budget responsibility* (OBR). L'OBR est l'organisme indépendant chargé depuis 2010 de réaliser les prévisions macro-économiques de moyen terme qui seront utilisées pour l'élaboration du budget britannique et d'analyser les finances publiques britanniques.

[2] Voir : [National minimum wage](#), *Low Pay Commission Report Spring 2016*, mars 2016.

[3] Compte tenu de la faible durée du travail et du bas niveau du salaire horaire, les salariés au salaire minimum ne touchaient que le quart du salaire moyen fin 2015. Le salaire horaire minimum représentait 42,8 % seulement du salaire horaire moyen (6,7 £ contre 15,7 £).

[4] Voir : *Inflation report*, Bank of England, août 2015.

[5] Cette élasticité correspond à l'estimation médiane des estimations empiriques réalisées sur données britanniques. Les pertes d'emplois passent à 110 000 si l'on retient l'hypothèse d'une élasticité à -0,75 et ne sont que de 20 000 pour une élasticité de -0,15.

Un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'UE : les leçons européennes de l'accord du 19 février

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

A la suite des demandes d'un nouvel arrangement pour le

Royaume-Uni dans l'UE formulées par David Cameron le 10 novembre 2015, le Conseil européen des 18 et 19 février a abouti à un accord. Compte-tenu de ce texte, le peuple britannique sera appelé aux urnes le 23 juin pour décider de rester ou non dans l'UE. Cet épisode soulève de nombreuses questions quant au fonctionnement de l'UE.

- – Le Royaume-Uni a mis en question les politiques européennes sur des points qu'il jugeait cruciaux pour lui-même et a obtenu, en grande partie, gain de cause. Sa fermeté a payé. Cela soulève des regrets de ce côté-ci de la Manche. Pourquoi la France (et l'Italie) n'ont-elles pas eu une attitude similaire en 2012, par exemple, quand l'Europe imposait la signature du traité budgétaire et la poursuite de politiques d'austérité ? Cela soulève des inquiétudes : ce qui a été autorisé à un grand pays sera-t-il toléré pour un plus petit ? La menace de départ du Royaume-Uni est crédible car l'UE est devenue très impopulaire parmi les peuples (particulièrement en Angleterre) et parce que le Royaume-Uni est autonome financièrement (il s'endette sans peine sur les marchés financiers) et économiquement (c'est un contributeur net au budget de l'UE). Un pays dépendant davantage de l'Europe n'aurait guère de choix. Cela soulève des craintes : ne verra-t-on pas d'autres pays suivre cet exemple à l'avenir ? L'Europe pourra-t-elle échapper au modèle d'Europe de club à la carte (chacun participe aux activités qui l'intéresse) ? Mais un modèle de participation forcée est-il préférable ? L'Europe doit permettre à un pays de s'abstraire de politiques qu'il juge néfaste.
- – Le Royaume-Uni organisera donc un référendum, ce qui est satisfaisant du point de vue démocratique. Les derniers référendums n'ont guère donné des résultats favorables à la construction européenne (en France et aux Pays-Bas en 2005, en Grèce en juillet 2015, au Danemark en décembre 2015). En même temps, les

Britanniques n'auront le choix qu'entre quitter l'UE (la possibilité d'une nouvelle négociation si le référendum donnait la majorité pour une sortie de l'UE étant clairement écartée par l'accord de février) ou y rester avec un statut allégé ; la voie selon laquelle le Royaume-Uni resterait dans l'Union et chercherait à la rendre plus sociale, celle préconisée par une partie des travaillistes et par les nationalistes écossais, ne sera pas proposée. C'est dommage.

- – Le Royaume-Uni s'exonère explicitement de la nécessité de l'approfondissement de l'UEM, d'une « union sans cesse plus étroite », d'une « intégration plus poussée », toutes formules qui figurent dans les traités. Le projet d'arrangement précise que ces notions ne constituent pas une base légale pour élargir les compétences de l'Union. Les Etats non membres de la zone euro conservent le droit d'évoluer, ou non, vers une intégration plus poussée. Cette précision est, selon nous, la bienvenue. Il ne serait pas légitime que les compétences de l'Union soient en permanence élargies sans l'accord des peuples. Dans la période récente, les cinq présidents et la Commission ont proposé de nouveaux pas vers le fédéralisme européen : création d'un Comité budgétaire européen, création de Conseils indépendants de compétitivité, conditionnement de l'octroi des fonds structurels au respect de la discipline budgétaire, à la réalisation des réformes structurelles, création d'un Trésor européen, évolution vers une Union financière, unification partielle des systèmes d'assurance chômage. Cette évolution renforcerait le pouvoir d'organismes technocratiques au détriment des gouvernements démocratiquement élus. Ne serait-il pas nécessaire que l'accord des peuples soit explicitement demandé et obtenu avant de s'engager dans cette voie ?
- – La sortie du Royaume-Uni, un certain éloignement de fait de certains pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie), les réticences du Danemark et de la

Suède pourraient pousser à passer explicitement à une Union à deux vitesses, voire, pour reprendre une formulation de David Cameron d'une Union où les pays vont vers des destinations différentes. Les pays de la zone euro accepteraient, eux, de nouveaux transferts de souveraineté et bâtiraient une union budgétaire et politique poussée. Selon nous, ce projet devrait être soumis aux peuples.

- – En même temps, le projet d'accord stipule que l'Eurogroupe n'a pas de pouvoir législatif, celui-ci reste entre les mains de l'ensemble du Conseil. Le Royaume-Uni a fait préciser qu'un Etat non membre de la zone euro pourra demander au Conseil européen de se saisir d'une décision concernant la zone euro ou l'Union bancaire, dont il estime qu'elle nuit à ses intérêts. Le principe de l'autonomie de la zone euro n'a donc pas été proclamé.
- – Le Royaume-Uni a fait préciser qu'il n'est pas tenu de contribuer financièrement à la sauvegarde de la zone euro ou des établissements financiers de l'Union bancaire. Ce qui peut être jugé déplaisant vis-à-vis du principe de solidarité européenne, mais peut se comprendre. C'est parce que la mise en place de la zone euro a aboli le principe : « Chaque pays souverain bénéficie de l'appui total d'une banque centrale, prêteuse en dernier ressort » que le problème de sauvegarde se pose. Le Royaume-Uni (et ses banques) peut, lui, être soutenu par la Banque d'Angleterre.
- – Le Royaume-Uni a fait rappeler les principes de subsidiarité. Une nouvelle disposition prévoit que les parlements représentant 55% des Etats membres peuvent remettre en cause un texte législatif qui ne respecterait pas ce principe. Le Royaume-Uni a fait noter que les questions de justice, de sécurité, de liberté restaient de compétence nationale. Il est dommage que les pays attachés à la spécificité de leurs systèmes sociaux, de leurs systèmes de négociation

salariale, n'aient pas fait de même.

- – Il est compréhensible que des pays, soucieux de souveraineté nationale, soient agacés (pour ne pas dire plus) par les intrusions incessantes de l'UE dans des domaines qui relèvent de la compétence nationale, où les interventions européennes n'apportent guère de valeur ajoutée. Il est compréhensible que ces pays refusent de devoir en permanence se justifier à Bruxelles sur leurs politiques économiques ou sur leurs règles économiques, sociales ou juridiques quand celles-ci n'ont aucune conséquence sur les autres Etats membres. L'Europe devra sans doute tenir compte de ce sentiment d'exaspération.
- – En ce qui concerne l'Union bancaire, le projet de texte est volontairement confus. Il est rappelé que le règlement uniforme, géré par l'Agence bancaire européenne (ABE), s'applique à toutes les banques de l'Union ; que la stabilité financière et des conditions égales de concurrence doivent être garanties. Mais, en même temps, il est écrit que les Etats membres qui ne participent pas à l'Union bancaire conservent la responsabilité de leurs systèmes bancaires et peuvent appliquer des dispositions particulières. Par ailleurs, les pays non-membres de la zone euro ont un droit de veto à l'ABE. Cela repose la question du contenu même de l'Union bancaire. Celle-ci permet-elle de prendre les mesures nécessaires pour réduire le poids de l'activité financière spéculative en Europe et d'orienter les banques vers le financement de l'économie réelle ? Ou son objectif est-il de libéraliser les marchés pour permettre le développement de l'activité financière en Europe, pour concurrencer Londres et les places financières extra-européennes ? Dans le premier cas, il aurait fallu mettre clairement le marché en main à Londres, lui dire que l'appartenance à l'UE suppose un contrôle étroit des activités financières. Lui dire que son départ autoriserait l'UE à prendre des mesures de contrôle des capitaux pour limiter les activités

spéculatives et inciter les banques de la zone euro à y rapatrier leurs activités.

- – De même, il aurait fallu dire clairement à la Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas et à l'Irlande que l'appartenance à l'UE suppose la fin des dispositifs permettant l'optimisation fiscale des firmes multinationales.
- – Le Royaume-Uni a fait adopter une déclaration affirmant à la fois la nécessité d'améliorer la réglementation et d'abroger les dispositions inutiles pour renforcer la compétitivité tout en maintenant des normes élevées de protection des consommateurs, des travailleurs, de la santé et de l'environnement. Cette compatibilité relève sans doute du vœu pieux.
- – Le texte reconnaît que la disparité des niveaux de salaires et de protection sociale dans les pays européens est difficilement compatible avec le principe de libre circulation des personnes en Europe. C'est un des non-dits de toujours de la construction européenne. Le Royaume-Uni, qui avait été l'un des seuls pays à ne pas prendre de mesures transitoires pour limiter l'entrée de travailleurs étrangers lors de l'adhésion des PECO en 2004, demande aujourd'hui que de telles mesures soient prévues en cas de futures adhésions. Le projet d'accord rappelle que le séjour d'un Européen dans un pays autre que le sien suppose qu'il ne soit pas à la charge du pays d'accueil, donc qu'il ait des ressources suffisantes ou qu'il y travaille.
- – La question du droit aux allocations familiales quand les enfants ne vivent pas dans le même pays qu'un de leur parent est inextricable. Dans la plupart des pays, les allocations familiales sont universelles (ne dépendent pas des cotisations des parents). On ne peut pas respecter en même temps les deux principes : tous les enfants vivant dans un pays donné ont droit à la même allocation ; tous les salariés travaillant dans un pays donné ont droit aux mêmes prestations. Le Royaume-

Uni a obtenu le droit de pouvoir réduire les allocations en fonction du niveau de vie et des allocations familiales du pays de résidence des enfants. Mais ce droit ne pourra heureusement pas être étendu aux prestations retraites.

- – La plupart des pays européens ont aujourd'hui des mécanismes favorisant l'emploi des travailleurs non qualifiés. Grâce à des exonérations de cotisations sociales, à des crédits d'impôts et à des prestations spécifiques (comme la prime d'activité ou les allocations-logement en France), le revenu qu'ils perçoivent est fortement déconnecté de leur coût salarial. L'exemple britannique montre que ces dispositifs peuvent devenir problématiques en cas de libre circulation des actifs. Comment faire pour inciter les citoyens d'un pays à travailler sans trop attirer les travailleurs étrangers ? Là encore, c'est un non-dit de l'ouverture des frontières. Le point paradoxal est que c'est le Royaume-Uni qui soulève la question alors qu'il est proche du plein-emploi et qu'il prétendait que la flexibilité de son marché du travail lui permettait d'intégrer facilement les travailleurs étrangers. Ainsi, le Royaume-Uni a obtenu qu'un pays faisant face à un afflux exceptionnel de travailleurs en provenance d'autres Etats membres de l'UE puisse obtenir du Conseil le droit, pendant 7 ans, de n'accorder que progressivement les aides non-contributives aux nouveaux travailleurs des autres pays membres, ceci pendant un laps de temps pouvant aller jusqu'à 4 ans. Le Royaume-Uni a aussi fait préciser qu'il pourra utiliser ce droit immédiatement. Il s'agit d'une remise en cause de la citoyenneté européenne, mais ce concept était déjà bien écorné pour les inactifs et les chômeurs.

L'Union européenne, telle qu'elle se construit actuellement,

soulève de nombreux problèmes. Les pays membres ont des intérêts et des points de vue divergents. En raison de la disparité des situations nationales (que ce soit la politique monétaire unique, la liberté de circulation des capitaux et des personnes), de nombreux dispositifs posent problème. Des règles sans fondement économique ont été introduites en matière de politique budgétaire. Dans nombre de pays, les classes dirigeantes, les responsables politiques, les hauts-fonctionnaires ont choisi de minimiser ces problèmes, pour ne pas contrarier la construction européenne. Des questions cruciales d'harmonisation fiscale, sociale, salariale, réglementaire ont été volontairement oubliées.

Le Royaume-Uni a toujours choisi de rester à l'écart de l'intégration européenne, en sauvegardant sa souveraineté. Aujourd'hui, il met le doigt sur les points sensibles. Se réjouir de son départ ne serait pas pertinent. L'utiliser pour progresser sans réflexion vers « une union toujours plus étroite » serait dangereux. L'Europe devrait se saisir de cette crise pour reconnaître qu'elle doit vivre avec une contradiction : les souverainetés nationales doivent être respectées tant que faire se peut ; l'Europe n'a pas de sens en elle-même, elle n'en a que si elle met en œuvre en projet, défendre un modèle spécifique de société, la faire évoluer pour intégrer la transition écologique, éradiquer la pauvreté et le chômage de masse, résoudre les déséquilibres européens de façon concertée et solidaire. Si l'accord négocié par les Britanniques pouvait y contribuer, ce serait une bonne chose, mais les pays européens auront-ils ce courage ?

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

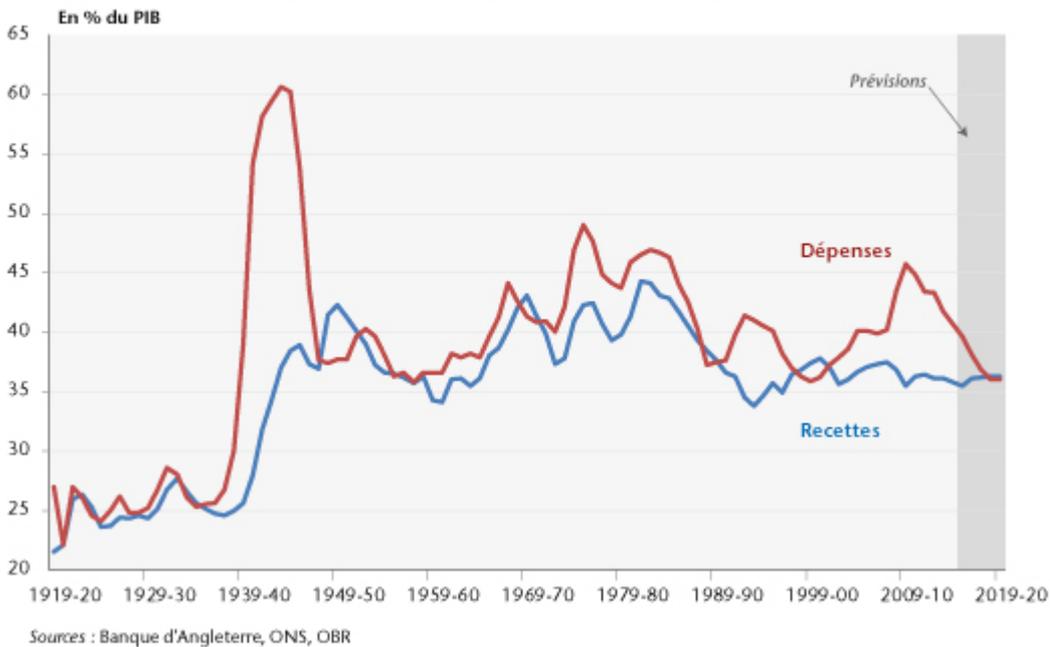
En 2010, les Conservateurs avaient fait campagne en reprochant au précédent gouvernement d'avoir laissé monter les déficits lors de la crise. Leur programme comprenait un plan d'austérité budgétaire de grande ampleur, correspondant à l'archétype des plans du FMI : 80 % de baisses de dépenses et 20 % 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.

La dette grecque, une

histoire européenne...

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Fin 2014, la dette grecque représentait 317 milliards d'euros, soit 176 % du PIB, contre 103 % en 2007 et ce malgré un allègement de 107 milliards en 2012[1]. Cette dette résulte d'un triple aveuglement : celui des marchés financiers, qui ont prêté à la Grèce jusqu'en 2009, sans tenir compte du niveau insoutenable de ses déficits public (6,7 % du PIB en 2007) et extérieur (10,4 % du PIB en 2007) ; celui des gouvernements et des classes dirigeantes grecs qui ont, grâce au bas niveau des taux d'intérêt, par l'appartenance à la zone euro, laissé se développer une croissance déséquilibrée, basée sur les bulles financières et immobilières, la corruption, la mauvaise gouvernance, la fraude et l'évasion fiscale ; celui des institutions européennes qui, après le laxisme des années 2001-2007, ont imposé à la Grèce des programmes d'austérité, écrasants et humiliants, pilotés par la troïka, un étrange attelage comprenant le FMI, la BCE et la Commission européenne. Les programmes d'austérité étaient, selon la troïka, nécessaires pour réduire le déficit et la dette publics, et remettre l'économie grecque sur chemin de la croissance. Les programmes ont certes permis de réduire le déficit public (qui n'est plus que de l'ordre de 2,5 % du PIB en 2014, soit un excédent hors charges d'intérêt de l'ordre de 0,5 % du PIB), mais ils ont fait augmenter le ratio dette/PIB, en raison de la chute du PIB : le PIB grec est aujourd'hui 25 % en dessous de son niveau de 2008. L'austérité a surtout plongé la Grèce dans la détresse économique et sociale, dont le taux de chômage supérieur à 25% et le taux de pauvreté de 36 % sont de tristes illustrations.

L'arbre de la dette grecque ne doit cependant pas cacher la forêt : de 2007 à 2014, la dette publique de l'ensemble des pays de l'OCDE est passée de 73 à 112 % de leur PIB, ce qui témoigne d'un profond déséquilibre de l'économie mondiale. En

raison de la victoire du capital sur le travail, de la globalisation financière, de la croissance des inégalités, les pays développés ont besoin de fortes dettes publiques ; ces dettes ne sont globalement pas remboursables puisque le remboursement supposerait que des agents excédentaires acceptent de devenir déficitaires.

Prenons l'exemple de l'Allemagne. Celle-ci veut maintenir un excédent extérieur important (7 % de son PIB), qui pèse sur ses partenaires européens et a contribué à un niveau excessif de l'euro. Pour que la Grèce, et les autres pays européens, puissent rembourser leurs dettes publiques, il faudrait qu'ils puissent exporter, notamment en Allemagne ; il faudrait que l'Allemagne accepte un déficit extérieur et donc augmente fortement ses dépenses publiques et ses salaires, ce qu'elle ne souhaite pas. Les exigences contradictoires des pays excédentaires (rester excédentaires, être remboursés) conduisent l'ensemble de la zone euro à la dépression. Heureusement, pour l'économie européenne, que ni la France, ni l'Italie ne tiennent guère leurs *engagements européens* et que le Royaume-Uni n'y est pas soumis.

Peut-on imposer à la Grèce de continuer à respecter ses *engagements européens*, qui l'ont mené à une dépression profonde ? De réduire sa dette à 60 % du PIB en 20 ans ?

L'effort à réaliser dépend de l'écart entre le taux d'intérêt payé sur la dette (1,9 % en 2014) et le taux de croissance nominal du PIB (-1,2 % en 2014). Même si la Grèce parvenait à un surcroît de croissance tel que son taux de croissance soit égal au taux d'intérêt auquel elle s'endette, elle devrait verser chaque année 6 % de son PIB ; cette ponction déséquilibrerait son économie et briserait sa croissance. Tant sur le plan économique que sur le plan social, on ne peut demander au peuple grec un effort supplémentaire.

La Grèce serait-elle un pays émergent que la solution serait évidente : une forte dévaluation et un défaut sur la dette. *A contrario*, la zone euro ne peut se maintenir sans solidarité

entre pays et sans un tournant dans ses politiques économiques. L'Europe ne peut demander au nouveau gouvernement grec de maintenir un programme d'austérité sans perspective, de renoncer à son programme électoral pour mettre en œuvre la politique négociée par le gouvernement précédent qui a échoué. Un refus de compromis conduirait au pire : une épreuve de force, le blocage financier de la Grèce, sa sortie de la zone euro et peut-être de l'UE. Les peuples auraient, à juste titre, le sentiment que l'Europe est un carcan, que les votes démocratiques ne comptent pas. En sens inverse, il sera difficile pour les pays du Nord et pour la Commission de renoncer à leurs exigences : un contrôle étroit des politiques budgétaires nationales, les objectifs de réduction des dettes et des déficits publics, la conditionnalité des aides, les politiques de privatisation et de réformes structurelles.

Le programme de Syriza comporte la reconstitution de la protection sociale, des services publics, d'un niveau de vie acceptable des retraités et salariés, mais aussi, très clairement, la réforme fiscale, la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance, la recherche d'un nouveau mode de développement, basé sur un renouveau productif et la réindustrialisation, impulsés par l'Etat et par un secteur bancaire rénové, basés sur l'investissement public et privé. C'est un chemin ambitieux qui suppose de lutter contre l'avidité et l'inertie des classes dominantes et de mobiliser la société tout entière, mais c'est le seul porteur d'avenir.

La seule solution est un compromis, qui ouvre la porte à une nouvelle politique en Europe. Distinguons la question grecque de la question européenne. Les institutions européennes doivent accepter de négocier une restructuration de la dette grecque. Cette dette, de 317 milliards d'euros, est aujourd'hui détenue pour 32 milliards par le FMI, pour 223 milliards par la BCE, le Fonds européen de stabilité financière, les autres États membres, soit à 80 % par des institutions publiques. Ceci a permis au secteur privé de se

délester des titres grecs, mais n'a guère aidé l'économie grecque. La Grèce bénéficie déjà de taux d'intérêt avantageux et de larges délais de remboursement [21]. Compte tenu du bas niveau des taux d'intérêt aujourd'hui et de l'appétence des investisseurs financiers pour la dette publique sans risque de la plupart des Etats membres, il n'est pas besoin de faire défaut sur la dette grecque ; il suffit de la restructurer et de la garantir. Il faut éviter que, chaque année, la Grèce soit dans la situation de devoir rembourser et refinancer un montant excessif de dettes, donc d'être à la merci des marchés financiers ou de nouvelles négociations avec la troïka. La Grèce a besoin d'un accord de long terme, basé sur la confiance réciproque.

Ainsi, l'Europe devrait-elle donner du temps au peuple grec, le temps que son économie se redresse. Il faut rendre soutenable la dette grecque en la transformant en dette garantie à très long terme, éventuellement cantonnée dans le Mécanisme européen de stabilité, de sorte qu'elle soit protégée de la spéculation. Cette dette pourrait être financée par des euro-obligations à des taux très faibles (0,5% à 10 ans ou même à des taux légèrement négatifs en émettant des titres indexés sur l'inflation). Ainsi, les contribuables européens ne seront pas mis à contribution et la charge de la dette grecque sera acceptable. C'est surtout la croissance de l'économie grecque qui doit permettre la baisse du ratio dette/PIB. Le remboursement doit être limité et, comme le propose la Grèce, dépendre de la croissance (par exemple être nul tant que la croissance en volume n'atteint pas 2%, puis 0,25 point de PIB par point de croissance supplémentaire). Les accords avec la Grèce doivent être revus pour permettre au nouveau gouvernement de mettre en œuvre son programme de redressement social puis productif. Deux axes doivent guider la négociation : la responsabilité de la situation étant partagée entre la Grèce et l'Europe, chacun doit assumer sa part du fardeau (les banques ayant déjà subi un défaut partiel) ; il faut permettre à la Grèce de sortir de sa

profonde dépression, ce qui suppose à court terme de soutenir la consommation, à moyen terme d'impulser et de financer le renouveau productif.

La France devrait soutenir la proposition de Syriza d'une conférence européenne de la dette, car le problème n'est pas uniquement grec. L'expérience grecque ne fait qu'illustrer les dysfonctionnements structurels de la gouvernance économique de l'Europe et les défis auxquels sont confrontés tous les États membres. Une transformation de cette gouvernance s'impose pour sortir de la crise économique, sociale et politique dans laquelle est engluée la zone euro. Il faut résolument accentuer le tournant pris avec le plan Juncker (soutien à l'investissement de 315 milliards en 3 ans) et le programme d'assouplissement quantitatif de la BCE (1 140 milliards en 18 mois).

Les dettes publiques des pays de la zone euro doivent être garanties par la BCE et l'ensemble des États membres. Pour les résorber, la BCE doit maintenir durablement le taux long nettement en dessous du taux de croissance, ce qui nécessitera de taxer les activités financières et de contrôler l'orientation des crédits bancaires pour éviter le gonflement de bulles spéculatives. Au lieu de la baisse des dépenses publiques et sociales, l'Europe doit coordonner la lutte contre la concurrence fiscale et l'évasion fiscale des plus riches et des firmes multinationales. Le carcan budgétaire insoutenable imposé par le Pacte de stabilité ou le Traité budgétaire européen doit être remplacé par une coordination des politiques économiques visant le plein-emploi et la résorption des déséquilibres entre pays de la zone. Enfin, l'Europe doit proposer une stratégie de sortie de crise basée sur la hausse de la demande interne dans les pays excédentaires, la coordination des politiques salariales, le soutien aux investissements préparant la transition écologique et sociale. Le défi est là aussi important. Il faut repenser l'organisation des politiques économiques en Europe pour

permettre aux pays de mener des politiques différentes et autonomes, mais coordonnées. Ce n'est qu'ainsi que la zone euro pourra survivre et prospérer.

[1] Dont près de la moitié ont été utilisés par l'Etat grec pour secourir le système bancaire grec.

[2] De plus, les Etats membres et la BCE lui remboursent les gains qu'ils réalisent sur leurs titres grecs.

Vers une meilleure gouvernance dans l'UE ?

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Vers une meilleure gouvernance dans l'UE ? Tel était le sujet de la 10^e Conférence EUROFRAME sur les questions de politique économique dans l'Union européenne, qui s'est tenue le 24 mai 2013 à Varsovie. « [Towards a better governance in the EU?](#) », le numéro 132 de la collection « Débats et Politiques » de la *Revue de l'OFCE*, publie des versions révisées de douze des communications présentées à cette conférence, rassemblées autour de quatre thèmes : gouvernance budgétaire, analyse des politiques budgétaires, gouvernance bancaire, questions macroéconomiques.

La crise financière mondiale de 2007 et la crise des dettes souveraines de la zone euro à partir de 2009 ont mis en

lumière des défauts de la gouvernance dans l'UE. L'analyse de ces défauts et les propositions d'amélioration de la gouvernance font l'objet d'intenses débats entre économistes, dont la Conférence EUROFRAME a donné une illustration.

Comment renforcer l'Union Economique et Monétaire entre des pays qui restent foncièrement différents ? Comment sortir par le haut de la crise financière et économique, de la crise des dettes publiques, de l'austérité budgétaire et de la dépression ? Peut-on mettre en place une gouvernance de la zone euro, qui garantisse la solidité de la monnaie unique, qui évite le creusement des disparités entre Etats membres, qui leur donne les marges de manœuvre nécessaires, tout en leur interdisant les politiques non-coopératives, que ce soit la recherche excessive de compétitivité et d'excédents extérieurs ou le gonflement irresponsable de leurs dettes publiques ou extérieures ?

Au fil des articles de ce numéro, le lecteur verra apparaître plusieurs points de vue qui sont autant de voies possibles pour l'Europe :

– Certains pensent qu'il faut revenir au Traité originel, supprimer les mécanismes de solidarité, interdire à la Banque centrale d'acheter les dettes des pays membres, imposer à ceux-ci de se financer sur les marchés financiers, qui, échaudés par l'expérience grecque, seront maintenant plus vigilants et imposeront des primes de risques aux pays qu'ils jugent laxistes. Mais ceci est-il compatible avec l'unicité de l'euro ? Les marchés sont-ils compétents en matière macroéconomique ? Les pays de la zone euro peuvent-ils accepter d'être abaissés au rang de pays sans souveraineté monétaire, dont la dette publique est considérée comme risquée et qui ne contrôlent pas leur taux d'intérêt ?

– D'autres estiment qu'il faut aller progressivement vers une Europe fédérale, où les pouvoirs européens auraient en charge la politique budgétaire de chacun des Etats

membres ; ceci devrait s'accompagner d'une démocratisation des instances de l'Union allant jusqu'à une certaine forme d'union politique. Mais peut-on gérer de façon centralisée des pays dont les conjonctures, les structures économiques et sociales diffèrent, qui ont besoin de stratégies différenciées ? La zone euro n'est-elle pas trop hétérogène ? Chaque pays peut-il accepter de soumettre ses choix sociaux et économiques à des arbitrages européens ?

– D'autres estiment que la monnaie unique entre pays trop hétérogènes est impossible, que la garantie inconditionnelle des dettes publiques sera refusée par les pays du Nord, alors qu'elle est indispensable pour maintenir l'unité de la zone euro, que l'Europe est incapable d'organiser une stratégie commune mais différenciée, que les différentiels accumulés en matière de compétitivité nécessitent de forts réajustements de parité en Europe. Il faut laisser les taux de change refléter les situations différenciées des pays membres : forte baisse des monnaies des pays du Sud, forte montée des taux de change des pays du Nord, en retournant au SME, ou même à la flexibilité des change. Chaque pays sera alors placé devant ses responsabilités : les pays du Nord devront relancer leur demande intérieure, ceux du Sud devront utiliser leurs gains de compétitivité pour reconstruire un secteur exportateur. Mais aucun pays ne demande ce saut dans l'inconnu, dont les conséquences financières pourraient être redoutables.

– Certains enfin, dont nous sommes, estiment qu'il faut que les dettes publiques redeviennent des actifs sans risques, garanties par la BCE, dans le cadre d'une coordination ouverte des politiques économiques des pays membres, visant explicitement le plein-emploi et la résorption concertées des déséquilibres de la zone. Mais cette coordination n'est-elle pas un mythe ? Un pays peut-il accepter de modifier ses objectifs de politique économique pour améliorer la situation de ses partenaires ? Les méfiances

entre pays européens ne sont-elles pas trop fortes aujourd'hui pour que chacun accepte de garantir les dettes publiques de ses partenaires ?

Telles sont les questions qui traversent ce numéro, lequel nous l'espérons, apporte une contribution utile aux débats sur la gouvernance de l'UE à l'approche des élections européennes.

[1] [EUROFRAME](#) est un réseau d'instituts économiques européens qui regroupe : DIW et IFW (Allemagne), WIFO (Autriche), ETLA (Finlande), OFCE (France), ESRI (Irlande), PROMETEIA (Italie), CPB (Pays-Bas), CASE (Pologne) et NIESR (Royaume-Uni).

[2] Ce numéro est publié en langue anglaise.

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

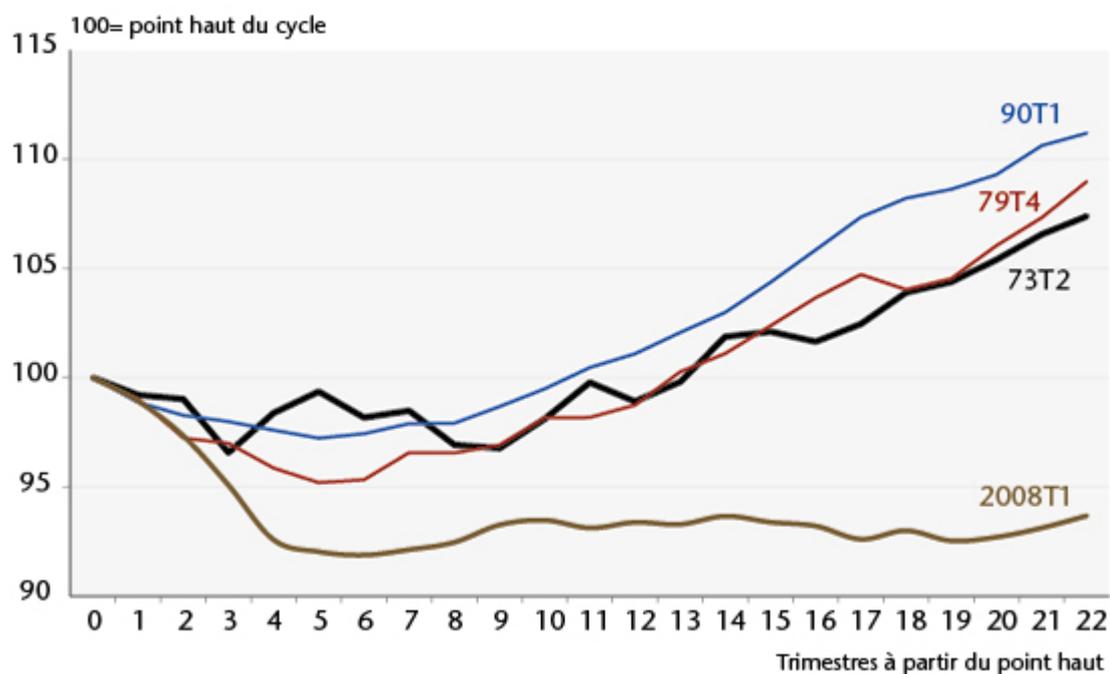
Par [Catherine Mathieu](#)

La dernière estimation des comptes nationaux britanniques, publiée le 27 novembre, a confirmé une croissance du PIB de 0,8 % au troisième trimestre 2013, après 0,7 % au deuxième trimestre et 0,4 % au premier trimestre. C'est une belle performance pour l'économie britannique, notamment en comparaison de la zone euro. Ainsi, le PIB est en hausse de 1,5 % sur un an au troisième trimestre 2013 au Royaume-Uni, contre -0,4% dans la zone euro, 0,2 % en France et 0,6 % en

Allemagne. Le retour de la croissance au Royaume-Uni serait la preuve, selon certains, que l'austérité budgétaire ne nuit pas à la croissance...au contraire. Mais l'argument nous semble pour le moins discutable.

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

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



Source: ONS (Office for National Statistics).

En 2008, le Royaume-Uni été l'un des premiers pays industrialisés à mettre en place un plan de relance. Gordon Brown, chancelier de l'Echiquier du gouvernement de Tony Blair, a fait baisser le taux normal de TVA de 2,5 points en

décembre 2008, afin de soutenir la consommation des ménages. La mesure était annoncée comme temporaire et s'est arrêtée fin 2009. En 2009, la politique budgétaire a ainsi été fortement expansionniste, soit une impulsion budgétaire de 2,8 points de PIB après 0,6 point en 2008 (tableau 1). Le déficit public s'est creusé sous le double effet de la récession et de la politique budgétaire, la dette publique a augmenté.

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

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

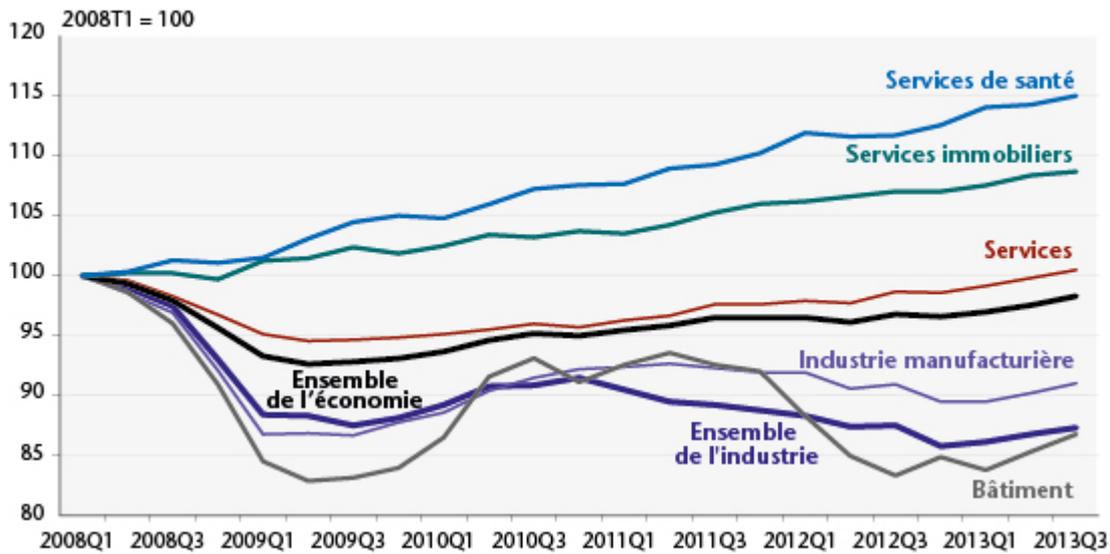
Tableau 1. Croissance et impulsions budgétaires au Royaume-Uni depuis 2008

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

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

Il est aussi important de noter que David Cameron a dès le départ exclu les dépenses de santé du plan de réduction des dépenses. Les Britanniques sont attachés à leur système public de santé et, pour les Conservateurs nouvellement élus, il s'agissait de ne pas répéter en 2010 l'erreur commise dans les années 1980 lorsque Margaret Thatcher était à la tête du gouvernement. Ainsi, l'austérité budgétaire ne frappe pas le secteur de la santé. Le résultat est clair en termes d'activité : la valeur ajoutée (en volume) du secteur de la santé est aujourd'hui 15 points au-dessus de son niveau d'avant-crise, autrement dit, elle a continué à croître à un rythme annuel moyen de près de 3 % (graphique 2). Le deuxième secteur où l'activité est restée soutenue depuis 2008, et accélère depuis la fin de 2012, est celui de l'immobilier. Au Royaume-Uni, les prix de l'immobilier avaient fortement augmenté avant la crise, conduisant à un endettement record des ménages, et n'ont que peu baissé ensuite. Ils sont restés historiquement élevés et ont même recommencé à augmenter à partir de 2012 (à un rythme annuel d'environ 5 %). Mais les autres secteurs d'activité restent à la traîne. Ainsi, la plupart des services ont seulement rejoint leur niveau de production d'avant-crise, et pour certains d'entre eux restent très en deçà de ce niveau : - 9 % pour les services financiers et d'assurance, soit un chiffre comparable à celui de l'industrie manufacturière, alors que la perte de production reste de 13 % dans le bâtiment.

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



Source: ONS (Office for National Statistics).

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

(-0,8 point de PIB). Alors que le gouvernement britannique s'apprête à présenter son budget le 5 décembre, un soutien de la politique budgétaire serait bienvenu pour maintenir l'économie britannique sur le chemin de la reprise au cours des prochains mois...

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

En points de PIB, sauf PIB, en %

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

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

Source : ONS (Office for National Statistics).

Compétitivité : attention danger !

Par [Céline Antonin](#), [Christophe Blot](#), Sabine Le Bayon et [Catherine Mathieu](#)

La crise que traverse la zone euro est la conséquence des déséquilibres macroéconomiques et financiers qui se sont développés au cours des années 2000. Les économies européennes qui ont suscité des doutes sur la soutenabilité de leurs finances publiques (Espagne, Portugal, Grèce et l'Italie^[1]) sont celles qui enregistraient les déficits courants les plus élevés avant la crise et celles dont la compétitivité s'était fortement dégradée entre 2000 et 2007. Inversement,

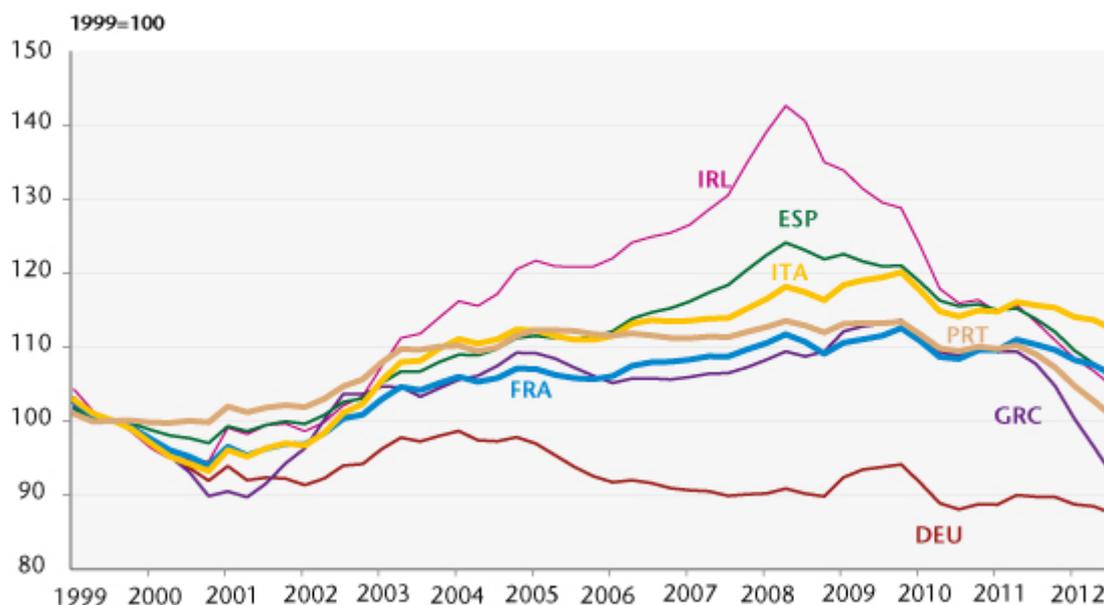
l'Allemagne a gagné en compétitivité et accumulé des excédents croissants sur la même période si bien que l'Allemagne sert aujourd'hui de modèle qu'il conviendrait de reproduire dans l'ensemble de la zone euro et particulièrement dans les pays du Sud de l'Europe. Les coûts unitaires du travail ont effectivement baissé en Allemagne à partir de 2003 en même temps que se sont développés des accords de modération salariale entre syndicats et patronat et que le gouvernement de coalition dirigé par Gerhard Schröder promouvait un vaste programme de réformes structurelles visant à rendre le marché du travail[2] plus flexible, à réformer le mode de financement de la protection sociale mais aussi à améliorer la compétitivité. La notion de compétitivité est cependant complexe et s'appuie sur de multiples facteurs (insertion dans la division internationale des processus de production, développement du tissu productif qui favorise les effets de réseau et l'innovation...) dont le rôle est tout aussi primordial.

En outre, comme le souligne une [analyse récente d'Eric Heyer](#), les réformes structurelles allemandes ont été accompagnées par une politique budgétaire qui est restée globalement expansionniste. Aujourd'hui, l'incitation à améliorer la compétitivité, renforcée par la mise en œuvre d'une surveillance élargie des déséquilibres macroéconomiques (voir [ici](#)), s'inscrit dans un contexte marqué par la poursuite des ajustements budgétaires et par le maintien d'un niveau de chômage élevé. Dans ces conditions, la mise en œuvre de réformes structurelles conjuguée à une quête de gains de compétitivité risque de plonger la zone euro tout entière dans une situation déflationniste. De fait, la déflation est déjà enclenchée en Espagne ou en Grèce et menace les autres pays du sud de l'Europe comme nous le montrons dans [notre dernière prévision](#). Elle résulte principalement de la profonde récession qui touche ces pays. Mais, le processus est aussi directement alimenté par la baisse des salaires de la fonction publique ainsi que celle du salaire minimum dans le cas de la

Grèce. Par ailleurs, certains pays ont réduit les indemnités de licenciement (Grèce, Espagne, Portugal) et simplifié les procédures de licenciement (Italie, Grèce, Portugal). La réduction de la protection de l'emploi et la simplification des procédures de licenciement augmentent la probabilité d'être au chômage. Or, dans un contexte de sous-emploi et d'insuffisance de la demande, il en résulte de nouvelles pressions à la baisse des salaires qui accentuent le risque déflationniste. Par ailleurs, l'accent a également été mis sur la décentralisation des processus de négociations salariales afin qu'elles soient plus en phase avec la réalité des entreprises. Il en résulte une perte du pouvoir de négociation des syndicats et des salariés qui risque de renforcer à son tour les pressions à la baisse des salaires réels.

Les pays de la zone euro poursuivent une stratégie non-coopérative qui se traduit par des gains de parts de marché principalement au détriment des autres partenaires commerciaux européens. Ainsi la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont amélioré leur compétitivité relativement aux autres pays industrialisés depuis 2008 ou 2009 (graphique). La poursuite de cette stratégie de réduction des coûts salariaux risque de plonger la zone euro dans une spirale déflationniste au fur et à mesure que les pays perdant des parts de marché chercheront à regagner de la compétitivité en réduisant à leur tour leurs coûts salariaux. Or, cette stratégie non-coopérative, initiée par l'Allemagne dans les années 2000, a déjà contribué à la crise de la zone euro (voir l'encadré p.52 du [rapport de l'OIT](#) publié en 2012). Il est sans doute vain d'espérer que sa poursuite apportera une solution à la crise actuelle. Au contraire de nouveaux problèmes vont apparaître puisque la déflation[3] rendra le processus de désendettement public et privé plus coûteux à mesure que les dettes exprimées en termes réels augmenteront sous l'effet des baisses de prix : ceci maintiendra la zone euro en situation récessive.

Graphique 1. Compétitivité mesurée par les coûts unitaires du travail (total économie)



Note : Une baisse de l'indicateur traduit une amélioration de la compétitivité.
Source : Commission européenne.

[1] Le cas irlandais est un peu à part puisque le déficit courant observé en 2007 ne résulte pas des échanges commerciaux mais du solde des revenus.

[2] Ces réformes sont détaillées dans un rapport du Conseil d'analyse économique (n°102). Elles sont résumées dans l'étude spéciale [La quête de la compétitivité ouvre la voie de la déflation](#).

[3] Une description plus complète des mécanismes de déflation par la dette est réalisée [ici](#).

La crise va se poursuivre ...

Rapport de l'IMK-OFCE-WIFO, mars 2013 (Contact à l'OFCE :

Catherine Mathieu)

Version courte du Communiqué de Presse diffusé par l'IMK, mars 2013. Le texte original est consultable sur : http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_80_2013.pdf ; la version anglaise sera prochainement en ligne.

L'économie allemande n'a connu qu'une faible croissance en 2012. Le PIB a augmenté de 0,7 % en moyenne annuelle, soit de 0,4 % seulement en glissement. Les perspectives de cette prévision sont modérément optimistes. L'économie mondiale ne croîtra que faiblement à court terme, mais la croissance repartirait en cours d'année, ce qui sera favorable aux exportations allemandes. Sous l'hypothèse d'une stabilisation de la situation dans la zone euro, les incertitudes devraient progressivement se lever et permettre un redémarrage de l'investissement. Les Instituts prévoient une croissance de 0,9 % en Allemagne en 2013, qui masque une dynamique sous-jacente plus vigoureuse : en glissement, la croissance serait de 1,9 %. En 2014, le PIB allemand augmenterait de 1,5%. Le taux de chômage resterait à peu près stable au cours des deux années à venir, à 5,1 % et 5,0 % selon la définition du BIT, soit respectivement 6,8 % et 6,7 % selon la définition nationale. Le PIB de la zone euro baisserait de 0,3 % cette année et augmenterait de 0,5 % l'an prochain. Le taux de chômage resterait supérieur à 12 %.

Le rapport présente des simulations à moyen terme qui suggèrent que l'économie allemande restera contrainte par l'impact de la crise de la zone euro. Ceci passe par deux canaux principaux : les exportations allemandes vers la zone euro continueront d'être freinées par les politiques d'austérité conduites en Europe, et la politique budgétaire allemande elle-même sera restrictive, ce qui pèsera sur la croissance des revenus et la demande intérieure. La croissance serait en moyenne de 1,3 % par an d'ici 2017. Des scénarios alternatifs montrent que si des politiques expansionnistes étaient menées, comportant en particulier un programme

européen d'investissement, la croissance serait nettement plus forte dans la zone euro que dans le scénario de référence.

La politique économique européenne doit viser à faire sortir les pays en crise de la récession et les autres économies européennes de la stagnation, à faire redémarrer la croissance en Europe pour accroître l'utilisation des capacités de production et réduire le chômage, à réduire les déséquilibres courants, à stabiliser le système financier ; le désendettement doit se poursuivre et les politiques budgétaires doivent être soutenables. La stratégie actuelle de politique économique consistant essentiellement à mener des politiques d'austérité budgétaire, alors que les effets de la politique monétaire sont affaiblis par des primes de risques de plusieurs pays de la zone euro, ne permettra pas d'améliorer la situation dans ces domaines.

Pour que la zone euro sorte de la crise, il est indispensable que la politique monétaire redevienne plus efficace en rétablissant la confiance dans les titres publics des pays en crise. Ceci doit s'accompagner d'un changement des politiques budgétaires, qui ne doivent plus freiner la demande.

Le rapport propose une offensive en matière d'investissement en Europe. Les pays en crise devraient recevoir un financement extérieur égal à 1 % du PIB pendant 5 ans. Ceci devrait être utilisé pour financer l'investissement public et privé. Les pays de la zone euro ayant des excédents courants, en particulier l'Allemagne devraient mettre en place des mesures de politique budgétaire expansionniste représentant au moins 1 point de PIB, de telle sorte qu'ils jouent le rôle de locomotive pour faire repartir la croissance européenne.

La crise de la zone euro est-elle terminée ?*

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Au début de 2013, deux bilans contrastés peuvent être tirés de la crise. D'un côté, l'euro a survécu. Certes, les réactions des institutions européennes et des pays membres ont été lentes et hésitantes ; leurs réticences ont souvent nourri la spéculation. Mais les institutions européennes ont progressivement réussi à mettre en place des mécanismes de solidarité, comme le Fonds européen de stabilité financière puis le Mécanisme européen de stabilité ; elles ont réussi à imposer aux États membres une forte discipline budgétaire (renforcement du Pacte de stabilité et de croissance, programmes d'ajustement, traité budgétaire).

Les États membres ont accepté de mettre en œuvre des politiques d'austérité et de réformes structurelles. Dès le début de la crise, la BCE a accepté de mettre en place des politiques non-conventionnelles ; elle a soutenu les dettes publiques des pays en difficulté en intervenant sur les marchés secondaires. Puis, elle a pu s'engager à venir en aide sans limite aux pays en difficulté qui mettaient en œuvre des politiques satisfaisantes, ce qui a permis de rassurer les marchés financiers et de faire baisser les primes de risques.

De l'autre côté, la zone euro est incapable de retrouver une croissance satisfaisante comme de récupérer les neuf points d'activité perdus du fait de la crise. Les pays membres ont été contraints de mettre en œuvre des politiques d'austérité en période de récession. Selon les perspectives de la Commission elle-même, le taux de chômage devrait se maintenir à 11,8 % en 2013. Les déséquilibres entre pays persistent, même s'ils sont quelque peu atténués par la dépression profonde dans laquelle sont plongés les pays du Sud. Les

normes rigides et sans fondements économiques imposées aux États membres ne remplacent pas une vraie coordination des politiques économiques. Les solidarités mises en place sont conditionnelles à la perte de toute autonomie et à l'instauration de politiques d'austérité drastiques. À l'avenir, les politiques nationales seront paralysées par les contraintes européennes et les menaces des marchés financiers. L'Europe sociale ne progresse pas ; pire, l'Europe impose aux pays en difficulté de mettre en cause l'universalité de l'assurance-maladie, de réduire les prestations de retraite, de chômage, de famille. La concurrence fiscale persiste ; la crise n'a pas été l'occasion de mettre en cause les paradis fiscaux et l'évasion fiscale. Certes, l'Europe est à la pointe du combat contre le changement climatique, mais elle peine à s'engager résolument dans la transition écologique. De nombreux pays de la zone souffrent d'une désindustrialisation persistante, sans qu'une stratégie européenne de politique industrielle ne soit mise en œuvre. L'Union bancaire va être mise en place, sans que son contenu soit démocratiquement décidé. Les instances européennes persistent dans une stratégie – paralyser les politiques nationales, imposer des réformes structurelles libérales – qui jusqu'à présent n'a pas réussi à impulser la croissance et qui a rendu l'Europe impopulaire. L'Europe manque cruellement d'un projet social fédérateur, d'une stratégie économique et d'un fonctionnement démocratique.

* Le lecteur trouvera dans le [n° 127 de la collection « Débats et Politiques » de la Revue de l'OFCE, paru en janvier](#), des analyses apportant des éclairages contrastés sur les origines de la crise de la zone euro et les stratégies de sortie de crise. Ce numéro réunit douze articles faisant suite à la 9^e Conférence EUROFRAME [\[1\]](#) sur les questions de politique économique de l'Union européenne de juin 2012.

[1] [EUROFRAME](#) est un réseau d'instituts économiques européens qui regroupe : DIW et IFW (Allemagne), WIFO (Autriche), ETLA (Finlande), OFCE (France), ESRI (Irlande), PROMETEIA (Italie), CPB (Pays-Bas), CASE (Pologne), NIESR (Royaume-Uni).