

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU *NEW LABOUR* : UN MODÈLE POUR L'EUROPE ?

Catherine MATHIEU

Département analyse et prévision

Les élections générales britanniques auront lieu le 5 mai 2005. Les travaillistes sont donnés gagnants dans les sondages, mais obtiendraient un score moins élevé qu'en 2001, où ils avaient recueilli 58 % des voix et une écrasante majorité au Parlement (412 sièges sur 659). Les deux autres principaux partis en lice ont gagné du terrain en se démarquant principalement sur des questions de sécurité pour les conservateurs, sur le bien-fondé de l'intervention britannique en Irak pour les libéraux-démocrates. Les trois programmes diffèrent peu en terme de politique économique, même si les conservateurs proposent une baisse du taux de prélèvements obligatoires, tandis que les libéraux-démocrates proposent une plus forte taxation des hauts revenus.

Le gouvernement de Tony Blair joue son principal atout : un bilan macroéconomique flatteur. Mais dans quelle mesure ce succès revient-il aux politiques mises en place par les travaillistes depuis leur retour au pouvoir en mai 1997 ou à la conjonction de circonstances favorables ? Quelles sont les mesures de la *troisième voie* dont les pays européens en panne de croissance pourraient s'inspirer ? Quel est le modèle économique que les britanniques proposent à l'Europe ?

1997-2004 : une histoire à succès

Le Royaume-Uni affiche depuis plusieurs années des performances macroéconomiques meilleures que celles de ses grands voisins d'Europe continentale : croissance plus élevée, faible taux de chômage, faible inflation, bonne gestion des finances publiques.

La **croissance du PIB** a atteint 3,1 % en 2004 outre-Manche, contre 1,7 dans la zone euro et 1,4 seulement en moyenne dans les trois plus grandes économies de la zone (Allemagne, France et Italie). La croissance britannique a été plus forte de 0,7 point par an que celle de la moyenne de la zone depuis 1997 (tableau 1). Mais si on élargit la comparaison au début des années 1990, voire 1980, lorsque les conservateurs sont arrivés au pouvoir, c'est la période 1992-1997 qui a été la plus favorable en terme de croissance.

Le 17 septembre 1992, le gouvernement avait suspendu la participation de la livre sterling au système monétaire européen (où elle était entrée en octobre 1990) : la Banque d'Angleterre avait baissé ses taux directeurs et le taux de change de la livre avait chuté. Cette forte impulsion monétaire a joué un rôle majeur pour relancer l'activité alors que les taux d'intérêt restaient élevés dans le SME et que les pays y menaient des politiques budgétaires restrictives pour remplir les critères de Maastricht. De 1997 à 2000, une fois le processus de convergence vers la monnaie unique réalisé, la zone euro a retrouvé une croissance comparable à celle du Royaume-Uni. Le taux de change effectif de l'euro s'est déprécié, tandis que celui de la livre s'appréciait. Depuis 2000, l'écart de croissance s'est à nouveau creusé en faveur du Royaume-Uni, où la politique budgétaire a soutenu nettement la croissance, contrairement à la zone euro.

TABLEAU I : CROISSANCE ET TAUX DE CHÔMAGE

En %	PIB, croissance annuelle moyenne		Taux de chômage*		
	1992-1997	1997-2004	1992	1997	2004
Royaume-Uni	3,1	2,7	9,8	6,9 (-2,9)	4,6 (-2,2)
Zone euro	1,5	2,0	8,2	10,6 (+2,4)	8,8 (-1,8)
France	1,2	2,4	9,8	11,5 (+1,7)	9,6 (-1,9)

* Entre parenthèses : Variations 1992-1997 et 1997-2004, en points.
Sources : Comptes nationaux, Eurostat.

La vigueur de la croissance de 1992 à 1997 a permis une baisse rapide du **taux de chômage**, qui était en 1992 de 9,8 % au Royaume-Uni, comme en France, contre 8,2 dans la zone euro. En 1997, le taux de chômage n'était plus que 6,9 % outre-Manche,

contre 11,5 en France et 10,5 dans la zone euro. Depuis 1997, le taux de chômage n'a donc baissé que de 2,2 points au Royaume-Uni, soit à peine plus qu'en France ou dans la zone euro. Le succès en terme de taux de chômage est davantage le fruit d'un héritage que celui d'une politique spécifique de la *troisième voie*.

L'inflation est restée modérée — inférieure à 2 % pour l'indice harmonisé des prix à la consommation (IPCH) — et plus faible que celle de la moyenne de la zone euro. Depuis 1997, le haut niveau de la livre contribue à freiner la hausse des coûts importés. Malgré la faiblesse du taux de chômage, la progression des salaires reste en ligne avec celle de la productivité du travail et l'économie ne montre pas de signe inflationniste, en dehors des prix de l'immobilier, qui baissent cependant depuis août dernier.

La politique budgétaire a été contra-cyclique depuis 1997 : les travaillistes ont d'abord poursuivi la stratégie d'assainissement des finances publiques des conservateurs, dans un contexte de croissance mondiale soutenue. Suite au ralentissement de l'économie mondiale amorcé en 2000, la politique budgétaire est devenue expansionniste, soutenant la croissance et laissant un déficit public de 3,4 % du PIB en 2004 (après un excédent de 1,5 % en 2000).

Le **déficit extérieur** est resté contenu à 2,2 % du PIB, grâce à l'excédent des services. C'est cependant une faiblesse structurelle de l'économie britannique : l'insuffisance d'épargne nationale conduit le pays, et en premier lieu les ménages, à vivre à crédit. C'est une source de croissance à court terme, mais pose une question de soutenabilité à long terme.

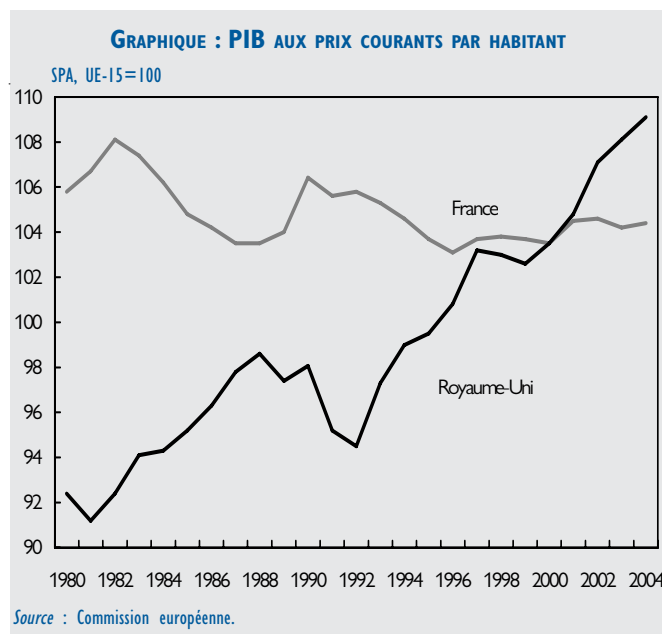
L'économie britannique connaissait traditionnellement des cycles de croissance et d'inflation d'ampleur importante, plus proches de ceux des États-Unis que des grands pays d'Europe continentale. Les gouvernements de Tony Blair se sont fixés un objectif de **stabilité macroéconomique**. Au début 2005, le PIB britannique est entré dans son cinquantième trimestre de hausse ininterrompue, ce qui est exceptionnellement long au regard des cinquante dernières années et la croissance est devenue moins volatile au trimestre le trimestre, ne s'éloignant plus guère d'un rythme annuel de 2,6 %. Cette stabilité n'est que pour partie à mettre au crédit de l'action du gouvernement, car la croissance et l'inflation sont devenues plus stables partout dans le monde depuis le début des années 1990, à commencer par les États-Unis. Cependant, les cadres de politiques monétaire et budgétaire mis en place depuis 1998 ont permis un *policy mix* bien adapté à l'économie britannique.

Le rattrapage britannique par rapport au l'UE-15 depuis 25 ans est flagrant : alors que le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat était de 95 % de la moyenne de l'UE-15 dans les années 1980, il était proche de 110 % en 2004 (graphique).

Politiques monétaire et budgétaire modèles

Le gouvernement élu en 1997 a instauré deux cadres exemplaires de politiques monétaire et budgétaire. La Banque d'Angleterre est devenue indépendante en 1998. Indépendante, oui mais... pas autant que la BCE. Le Comité de politique monétaire (CPM), composé de trois membres de la Banque d'Angleterre et de six personnalités extérieures, a pour mission de maintenir l'inflation proche d'une cible fixée chaque année par le chancelier de l'Échiquier. La cible est actuellement de 2 % pour l'IPCH, proche de l'inflation de référence de la BCE, mais la BCE choisit elle-même son objectif. L'objectif d'inflation est

symétrique au Royaume-Uni : il s'agit autant d'éviter une inflation excessive que la déflation. Si l'inflation s'éloigne de plus de 1 % de la cible, à la hausse comme à la baisse, le CPM doit s'en expliquer par lettre ouverte au chancelier de l'Échiquier. Les décisions de taux d'intérêt affichent une transparence inconnue dans la zone euro : le compte rendu des réunions, y compris le vote de chaque membre, est rendu public après un délai de deux semaines. Ainsi sait-on qu'en avril 2005, sept membres étaient pour le maintien des taux directeurs, tandis que deux étaient pour une hausse de 0,25 point, les argumentaires de chaque position étant présentés. Ceci donne une grande visibilité à la politique monétaire.



Le gouvernement a défini deux règles budgétaires. Selon la *règle d'or des finances publiques*, l'État n'emprunte sur l'ensemble d'un cycle économique que pour financer l'investissement public : le solde des dépenses courantes doit être au moins à l'équilibre sur le cycle. La règle d'or assure l'équité intergénérationnelle : les générations futures contribuent au financement des dépenses d'infrastructures dont elles bénéficieront. Elle permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et autorise des mesures discrétionnaires. Elle pose cependant en pratique de délicates questions de datation du cycle économique et de mesures de l'écart de production. La règle d'or est accompagnée de la *règle d'investissement soutenable*, selon laquelle la dette publique doit rester à un niveau soutenable — stable et prudent — que le gouvernement estime proche de 40 % pour le ratio de la dette nette rapportée au PIB.

Depuis 1997, un *policy mix* judicieux a favorisé le maintien d'une croissance et d'une inflation stables. Ainsi, le gouvernement de Tony Blair a d'abord poursuivi le redressement des comptes publics mené par ses prédécesseurs depuis 1993, soit une impulsion budgétaire négative de 2,4 points de PIB entre 1997 et 1999 (tableau 2), alors que la croissance mondiale était porteuse. Ce n'est qu'à partir de 1999 qu'une politique budgétaire expansionniste a été menée, le gouvernement s'attendant à la remise à niveau des services publics, ce qui c'est traduit par une impulsion cumulée de 5,4 points de PIB à la fin 2004. La politique monétaire a été assouplie lors du ralentissement de 2000, puis resserrée lorsque la croissance est revenue, tandis

que la politique budgétaire restait délibérément expansionniste. Les taux directeurs ont été relevés à partir de novembre 2003 pour freiner la consommation et le recours à l'endettement des ménages. Les taux courts sont depuis août dernier de 4,75 % au Royaume-Uni, contre 2 dans la zone euro.

TABLEAU 2 : IMPULSIONS BUDGÉTAIRES*

En points de PIB potentiel

	1993-1997	1997-1999	1999-2004
Royaume-Uni	- 4,6	- 2,4	+ 5,4
Zone euro	- 2,0	+ 0,2	+ 1,7
France	- 3,5	- 0,1	+ 1,9

* Opposé de la variation du solde public structurel primaire.

Sources : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 76, décembre 2004.

Une expansion budgétaire bienvenue

Des années de démantèlement des services publics sous les gouvernements conservateurs ont amené l'investissement public brut à un point bas de 1,3 point de PIB en 1999 (tableau 3), soit 0,5 point en termes nets. Le gouvernement a alors décidé de remettre à niveau en priorité les systèmes de santé et d'éducation. L'investissement public net est remonté à 1,3 point de PIB en 2003 et, selon le budget 2005, atteindrait 1,5 point de PIB en 2008. La règle d'investissement soutenable autorisera la réalisation de cet objectif, la dette nette étant de 35 % en 2004.

TABLEAU 3 : INDICATEURS BUDGÉTAIRES

En points de PIB

	Investissement public brut			Solde public*	Dette brute*
	1992	1999	2004	2004	2004
Royaume-Uni	2,4	1,3	1,8	- 3,4	41,6
Zone euro	3,0	2,5	2,6	- 2,7	71,3
France	3,7	3,0	3,3	- 3,7	65,6
Allemagne	2,9	1,9	1,4	- 3,7	66,0

* Au sens de Maastricht.

Sources : Comptes nationaux, Commission européenne, Eurostat, ONS.

Une partie seulement du rattrapage a été effectuée mais sa poursuite devient difficile en ce qui concerne les dépenses courantes. En effet, Gordon Brown, chancelier de l'Échiquier, estime que le cycle actuel a commencé en 1999 et s'achèvera en 2005, ce qui permettrait juste de respecter la règle d'or, mais interdit de nouvelles mesures discrétionnaires expansionnistes. Le budget 2005 repose sur des hypothèses de croissance optimistes, dans une fourchette de 3/3,5 % pour cette année et de 2,5/3 % pour l'an prochain, contre 2,5 % attendus par le consensus des économistes. Si les travaillistes sont réélus, repousseront-ils la date de fin du cycle si la croissance est inférieure à celle prévue dans le budget ? Ils devront en tout cas très probablement relever la fiscalité dès cette année, s'ils souhaitent respecter la règle d'or sans remettre en cause leurs objectifs de dépenses publiques.

Marché du travail : des recettes miracles ?

L'incitation au retour à l'emploi, le *making work pay*, était au cœur de la politique de l'emploi du *New Labour* à son arrivée au pouvoir en 1997. Les programmes du *New Deal*, destinés principalement à aider les jeunes et les chômeurs de longue durée à trouver un emploi, auraient concerné 1,2 million de personnes depuis 1998. Des crédits d'impôts ont été instaurés pour les familles dont l'un des parents travaille (*working family tax credit*), associant une composante liée à l'emploi et une liée aux enfants, puis ont été recentrés sur l'emploi (*working tax credit*), la composante famille étant traitée séparément. Fin 2004, 2,2 millions de familles et 250 000 ménages sans enfants bénéficiaient du *WTC*, lequel est nettement plus incitatif que la prime pour l'emploi française : montant plus élevé, versement à la source visible sur la première feuille de paie, plus grande disponibilité d'emplois non qualifiés.

Ces mesures d'incitation au travail ont été appliquées à un moment où le taux de chômage était déjà relativement bas (moins de 7 % au sens du BIT) ; la baisse du taux de chômage n'a guère été plus rapide au Royaume-Uni que dans la zone euro.

La politique menée en matière de services publics a conduit à de nombreuses créations d'emplois : 1 million, soit la moitié des emplois créés depuis 1997, concernent les services administrés (dont 350 000 emplois dans la santé et autant dans l'éducation). Le reste des créations d'emplois est dans le tertiaire, surtout le commerce, et compense une baisse ininterrompue des effectifs dans l'industrie (13 % de l'emploi total en 2004, contre 17 % en 1997).

Retraites : chacun pour soi

Les dépenses de retraites publiques ne représentaient que 5,5 points de PIB en 2000 (contre 12 en France). Le Royaume-Uni est le seul pays de l'UE qui projette une baisse de la part des dépenses de retraites publiques dans le PIB, malgré le vieillissement de la population. Le gouvernement travailliste veut réduire au minimum l'engagement de l'État dans le financement des retraites : s'il a mis en place un revenu minimum pour les retraités les plus pauvres, il incite fiscalement le plus grand nombre à se constituer une retraite individuelle en cotisant à des fonds de pension privés. Traditionnellement, les retraites étaient largement assurées par des fonds à prestations définies financés par les employeurs. Mais depuis la chute des cours boursiers de 2000, les entreprises ferment ces fonds et proposent des fonds à cotisations définies aux nouveaux employés : le risque est donc reporté sur les salariés. Comme le taux d'épargne des ménages britanniques est structurellement faible (8 % en moyenne depuis 20 ans, 6 % dans la période récente), le risque est grand que les retraités se paupérisent de plus en plus. En 2000, le revenu moyen des plus de 65 ans n'était que de 78 % de celui des moins de 65 ans (contre 89 % dans l'UE-15).

Face au vieillissement de la population, le gouvernement sortant souhaite augmenter le taux d'emploi à 80 % (actuellement de 71 %). L'âge de la retraite sera porté de 60 à 65 ans pour les femmes à l'horizon 2020 (soit au même âge que pour les hommes). Les travaillistes expliquent dans leur programme électoral de 2005 qu'il faut inciter les gens à travailler plus longtemps et que s'ils sont élus, ils lanceront dans cinq ans une consultation sur la suppression de l'âge légal de départ à la retraite. Le taux d'activité des 55-60 ans est déjà élevé : 70 %

(contre 58 % en France) ; celui des 60-65 ans est de 41 % (contre 14 % en France).

Par contre, les travaillistes défendent le principe de gratuité des soins mis en place après-guerre. Ils ont doublé le montant des dépenses de santé depuis 1997 et annoncent un triplement d'ici 2008. Ils mettent en avant les premiers signes tangibles de leur politique, tel le raccourcissement des délais d'attente maximaux pour une opération (18 mois en 1997, 9 mois en 2004, la baisse devant se poursuivre).

Globalement, le Royaume-Uni reste un pays inégalitaire : selon Eurostat, le ratio du revenu des 20 % des ménages les plus riches à celui des plus pauvres est de 5,5 (contre 4,6 dans l'UE-15, 4 en France et en Allemagne) ; 18 % des ménages sont pauvres (contre 16 % dans l'UE-15, 13 % en France en Allemagne).

Des alternatives limitées

Les **conservateurs** promettent de réduire le montant de la fiscalité à partir de 2007, mettent en avant un moindre gaspillage des fonds publics et annoncent une réduction du déficit public. Leur campagne a surtout été centrée sur la lutte contre l'immigration clandestine, sujet peu porteur en situation de plein-emploi. Les **libéraux-démocrates** proposent un relèvement du taux d'imposition des revenus de plus de 100 000 livres (de 41 % à 50 %), et l'introduction d'une progressivité dans la *Council tax*, taxe locale actuellement forfaitaire.

L'Europe à l'heure britannique ?

Le Royaume-Uni prendra la Présidence de l'UE en juillet 2005 et devra gérer l'épineuse question de l'adoption de la Constitution européenne. Tony Blair a annoncé la tenue d'un referendum au Royaume-Uni en 2006, quels que soient les résultats des referendums en France et aux Pays-Bas. Le programme des travaillistes n'aborde que brièvement la question de la Constitution, disant qu'il s'agit d'un bon projet, qui donne davantage de pouvoir aux autorités nationales... Ceci ne suffira probablement pas à emporter l'adhésion du peuple britannique.

Les Britanniques, travaillistes ou non, considèrent en grande majorité que l'Europe doit avant tout être une vaste zone de libre-échange. Ils n'ont peur ni de la concurrence, ni de l'élargissement européen. Ainsi peut-on lire dans le programme du *New Labour* que les travaillistes sont favorables à la libre circulation des services comme des marchandises et qu'ils protégeront l'emploi dans les services, mais sans dire comment... Les services contribuent pour plus de 70 % à la valeur ajoutée au Royaume-Uni et leur part est croissante. Les services financiers représentent 5 % de la valeur ajoutée et la place de Londres a gardé un rôle de premier plan, malgré la non adoption de l'euro. Certes, il sera peut-être difficile de trouver des *traders* ou des gestionnaires de fonds de pension au fin fond de la Bulgarie, mais de nombreuses tâches de *back office*, de comptabilité pourront être délocalisées en Inde ou dans d'autres pays anglophones.

Les Britanniques sont opposés à une Europe fédérale et à l'harmonisation de la fiscalité et de la réglementation sociale en

Europe. Cependant, les travaillistes ont signé certains éléments de la Charte sociale européenne. Ainsi, un salaire minimum a été mis en place en avril 1999, après une large consultation nationale menée par la *Low Pay Commission* qui a conduit à mettre en place un salaire proche du salaire minimum effectif pour la plupart des branches, donc sans impact immédiat. Le salaire minimum, dont la revalorisation est annoncée chaque année lors de la présentation du budget (et après consultation de la *Low Pay Commission*) a été porté à 4,85 livres en octobre dernier, après des revalorisations un peu plus rapides que le salaire médian depuis son introduction. Il est à un niveau proche du SMIC horaire français en termes bruts (7,3 euros contre 7,6). Cependant un taux réduit s'applique pour les 18-21 ans (4,1 livres en 2004) et un troisième taux a été créé en 2004 pour les 16-17 ans (3 livres seulement).

Les Britanniques ne semblent pas prêts d'adopter la directive limitant le temps de travail hebdomadaire à 48 heures, ce qui semble avant tout refléter leur opposition de principe contre les réglementations. Les salariés, tous emplois confondus, travaillent en moyenne 32 heures par semaine. 21,5 % des emplois (en ne considérant que l'emploi principal) sont des postes de plus de 45 heures hebdomadaires et leur nombre est en diminution (26 % en 1997) ; 52 % de durées de 31 à 45 heures (48,6 % en 1997) ; 26,5 % de moins de 30 heures (25,4 % en 1997).

La participation à la monnaie unique demeure une inconnue dans l'équation européenne des Britanniques. Le Royaume-Uni n'entrera dans la zone que si c'est l'intérêt économique du pays. Les conservateurs avaient obtenu une clause d'*opting out* ; les travaillistes ont défini cinq tests pour que le gouvernement donne le feu vert à l'adoption de l'euro (qui devrait ensuite être ratifiée par le Parlement puis serait soumise à referendum) : convergence de l'économie britannique avec celles de la zone euro, degré de flexibilité de l'économie face à des chocs en union monétaire, impacts sur l'investissement et le secteur financier britanniques. Le cinquième test résume les quatre premiers : quels seraient les effets de l'adhésion sur l'emploi britannique ? Le gouvernement a jugé que les conditions n'étaient pas remplies en 1997, surtout celle de la convergence, puis en 2004, pour insuffisance de flexibilité de l'économie britannique... C'est en fait une manière de demander plus de flexibilité dans la zone euro. Pourquoi adopter la monnaie unique, alors que l'économie britannique se porte mieux que la moyenne de la zone euro ? Pourquoi perdre la maîtrise de la politique monétaire ? Si le Royaume-Uni était dans la zone euro, les taux courts seraient actuellement trop bas et le gouvernement n'aurait plus à sa disposition que l'arme budgétaire pour freiner la demande intérieure.

Les bonnes performances macroéconomiques des deux mandats travaillistes successifs depuis 1997 résultent de circonstances favorables et d'un bon dosage des politiques monétaire et budgétaire. Mais le prochain mandat s'annonce plus difficile. La Banque d'Angleterre réussira-t-elle à maîtriser la baisse des prix de l'immobilier et son impact négatif sur la consommation des ménages ? Si Tony Blair reste Premier ministre et Gordon Brown chancelier de l'Échiquier, quelles seront les mesures budgétaires prises pour que la règle d'or soit respectée ? Le Royaume-Uni réussira-t-il à façonner une Europe à son image sans entrer dans la zone euro et peut-être sans adopter la Constitution européenne ? ■