

| LES NOTES DE BENCHMARK

Consolidation budgétaire
et redressement économique en Europe

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens



PRÉSIDENT

Xavier Huillard, président-directeur général de Vinci

CONSEIL D'ORIENTATION

Alain BENICHO, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium *

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, directeur-général adjoint, NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France

Henri LACHMANN, vice-président, administrateur de Schneider Electric *

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ *

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, administrateur, Thales

Denis RANQUE, président du conseil de surveillance d'Airbus

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président du Conseil de surveillance, SNCF *

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Frédéric Monlouis-Félicité


* *Membres du Bureau*

Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens

Synthèse des travaux du groupe de travail
de l'Institut de l'entreprise

LES NOTES DE BENCHMARK
Juin 2015



© Institut de l'entreprise, 2015

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Sommaire

Préambule.....	7
Synthèse.....	9
Avant propos, par Frédéric Monlouis-Félicité	13
1. Contexte et résultats	17
1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE	17
a) Le retour de la croissance	17
b) L'amélioration de la compétitivité	21
c) Une situation contrastée sur le front de l'emploi	22
2. UN EFFORT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE À POURSUIVRE	24
3. VISION SYNTHÉTIQUE PAR PAYS	28
2. Les leviers de la consolidation budgétaire.....	37
1. UN RECOURS LIMITÉ AU LEVIER FISCAL.....	37
a) Une augmentation de la fiscalité indirecte dans tous les pays étudiés	37
b) Baisse de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni et en Espagne	37
c) Baisse de l'impôt sur le revenu au Royaume-Uni et en Italie, hausse temporaire en Espagne	39

2. UN EFFORT CONCENTRÉ SUR LA BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES	40
a) La réduction de la masse salariale	40
b) La maîtrise des finances locales	43
c) La maîtrise des dépenses sociales	46
3. Les réformes structurelles	51
1. LA RÉFORME DES RETRAITES	51
2. LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	54
3. LA RÉFORME DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE	57
4. LA RÉFORME DU MARCHÉ DES BIENS ET SERVICES	59
4. Le discours de la méthode	61
1. UNE IDENTIFICATION EN AMONT DES PROBLÈMES QUI PERMET DE SE FIXER DES OBJECTIFS	61
2. DES CHOIX ASSUMÉS ET RÉFLÉCHIS, PLUTÔT QU'UNE LOGIQUE DE RABOT	63
3. UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DES DÉFICITS COMBINÉE AVEC LA MISE EN PLACE DE RÉFORMES STRUCTURELLES	64

5. Les conditions politiques	65
1. DISPOSER D'UN MANDAT CLAIR POUR RÉFORMER	65
a) La légitimité conférée par l'élection	65
b) Des coalitions plus efficaces que les gouvernements majoritaires ?	67
c) Inscrire la rigueur dans un projet politique	69
2. TENIR UN DISCOURS DE VÉRITÉ À L'OPINION PUBLIQUE	72
a) Du sang et des larmes ?	72
b) Faire preuve de pédagogie et tenir compte des préférences collectives	72
c) Convaincre par l'exemplarité	73
3. AGIR VITE	74
a) Préparer les réformes dès la période d'opposition	74
b) L'importance capitale des 100 premiers jours	74
c) S'appuyer ou non sur les partenaires sociaux ?	77
4. FAIRE PREUVE DE CONSTANCE ET DE DÉTERMINATION	80
a) Inscrire ses pas dans celui de ses prédécesseurs	80
b) Se fixer des objectifs et s'y tenir	81
d) Peut-on se faire réélire sur un programme d'austérité ?	84

L'évolution des finances publiques en France par Jean-Marc Daniel	89
Etat des lieux au moment de la récession	89
Vers le redressement des finances publiques	90
La politique budgétaire suivie depuis 2012 : la fiscalité mobilisée...	92
Réduire les dépenses...	93
Le problème des effectifs	94
Réduire les dépenses sociales	95
Retrouver de la croissance potentielle	95

Conclusion : une feuille de route pour la France	97
Composition de la commission	103
ANNEXE 1. Evolution des taux de prélèvement obligatoire et des taux implicites d'imposition	104
ANNEXE 2. Principales caractéristiques des systèmes fiscaux et évolution de ces derniers depuis 2007	105
ANNEXE 3. Montant et évolution du coin socialo-fiscal (approche par cas-type).....	107
ANNEXE 4. Evolutions récentes de la doctrine économique au sujet des politiques d'austérité.....	109
ANNEXE 5. Chronologie des 100 premiers jours de gouvernement.....	115
ANNEXE 6. Classements des pays de l'OCDE selon l'impact subi durant la crise	116
ANNEXE 7. Comparaison des systèmes d'indemnisation du chômage	126
Infographies	127

Préambule

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par l'Institut de l'entreprise et présidé par Michel Pébereau, président d'honneur de BNP Paribas, qui se donne pour objet d'analyser des exemples concrets de redressement budgétaire conduits en Europe depuis le début de la crise.

Quatre pays, en particulier, ont été retenus dans le cadre de ces travaux : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne. Ils présentent en effet un point commun : sous la contrainte des événements nés de la crise, ils ont chacun engagé un effort de consolidation budgétaire de grande ampleur, et/ou se sont attaqué aux obstacles structurels qui grevaient la compétitivité de leur économie.

Leur analyse a donné lieu à la publication d'une série de monographies, parues entre novembre 2014 et juin 2015. Le présent document constitue une synthèse de ces travaux.

Synthèse

Dépenses publiques

Pays	Evolution des dépenses publiques entre 2009 et 2014, en points de PIB	Evolution des dépenses publiques entre 2009 et 2014, en termes réels par habitant	Leviers utilisés
Espagne	-2,2	-6,7%	Réduction de la masse salariale (non remplacement des départs à la retraite - «un sur dix»); Rationalisation des structures locales et clarification de leurs compétences; Augmentation des franchises médicales et restriction de l'accès au système de soins pour les sans-papiers; Réduction du montant de l'indemnisation chômage à partir du 10 ^{ème} mois
France	0,4	4,0%	Non remplacement des départs à la retraite («un sur deux») dans le cadre de la RGPP de 2007 à 2012, limité toutefois à la seule fonction publique d'Etat; Gel du point d'indice de la fonction publique; baisse des dotations aux collectivités locales
Irlande	-8,6	-12,5%	Réduction de la masse salariale (baisse des effectifs et gel des rémunérations); Baisse des dotations aux collectivités locales et réduction du nombre de ces dernières; Réduction de moitié des dépenses d'investissement public; Réforme du régime de retraite des fonctionnaires
Italie	0,0	-5,4%	Réduction de la masse salariale (non remplacement des départs à la retraite: «un sur cinq»); Encadrement des dépenses locales; Désindexation des pensions de retraite
Royaume-Uni	-5,3	-6,3%	Réduction de la masse salariale (baisse des effectifs et gel des rémunérations); Réforme du régime de retraite des fonctionnaires; Révision du mode de revalorisation, conditionnalité accrue et plafonnement des allocations sociales (hors retraites); Réduction du nombre d'agences ; Baisse des dotations aux collectivités locales; Systématisation des mécanismes de paiement au résultat dans la fourniture des services publics

Source : Eurostat, Institut de l'entreprise

Marché du travail et assurance chômage

Pays	Taux de chômage au T1 2015 (en %)	Baisse du taux de chômage depuis le pic de la crise (points de %)	Mesures
Espagne	23,1	-3,1	<p>Pour résorber le dualisme du marché du travail, modulation des taux de cotisations patronales en fonction des types de contrats ;</p> <p>Les règles d'embauche et de licenciement ont été modifiées dans le sens d'une plus grande flexibilité, par un abaissement du coût de licenciement des CDI, un élargissement des motifs ouvrant droit à licenciement, la suppression de l'autorisation administrative pour les licenciements collectifs et le raccourcissement de moitié de la période de préavis;</p> <p>Abandon du principe d'indexation des salaires sur l'indice des prix à la consommation</p>
France	10,6	0,0	Accords de compétitivité emploi (ANI 2013);
Irlande	9,9	-5,2	<p>Réforme du service public de l'emploi (intégration des services de placement et d'indemnisation) pour renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emplois et mieux gérer les dépenses d'indemnisation du chômage et de formation ;</p> <p>Réforme de l'indemnisation du chômage (réduction de 3 mois de la durée de versement; suspension ou réduction des allocations chômages en cas de refus d'accepter les offres d'emploi pertinentes</p>
Italie	12,8	-0,2	<p>Réforme du marché du travail initiée en 2012 puis amplifiée en 2014 avec le Jobs Act du gouvernement de Matteo Renzi, axée sur une plus grande flexibilité à l'embauche avec notamment l'instauration d'un CDI « à protection croissante », une optimisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de l'adéquation des salaires à la productivité</p>
Royaume-Uni	5,6	-2,7	<p>Le principe de conditionnalité des aides sociales a désormais vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes en âge de travailler de manière à ce que personne ne puisse réclamer d'allocation sans faire preuve d'une démarche active de retour à l'emploi;</p> <p>Ouverture du service public d'accompagnement personnalisé au retour à l'emploi à des prestataires indépendants issus du secteur privé ou du tiers secteur</p>

Source : OCDE, Institut de l'entreprise

Retraites

Pays	Dépenses publiques de retraites dans le PIB (2012)	Taux d'activité des 55-64 ans (2014)	Mesures
Espagne	9,3	44,3	La réforme de 2011 reporte l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 66 ans en 2018 (pour les hommes comme pour les femmes) et 67 ans en 2021; la durée de cotisation passe de 35 à 37 ans
France	13,7	47,1	Réforme des retraites de 2010 : relèvement progressif en six ans, à raison de quatre mois par an, de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, à partir de 2011; Relèvement progressif de 65 à 67 ans, à partir de 2016, de l'âge à partir duquel ne s'applique plus le mécanisme de décote; Desindexation des retraites complémentaires
Irlande	5,1	53,0	Le régime public de base a été réformé avec un allongement de l'âge légal de départ à la retraite (porté à 66 ans en 2014, 67 ans en 2010 puis 68 ans en 2028)
Italie	15,4	46,2	La réforme de 2011 met en place un régime des retraites notionnel à cotisations définies. L'âge maximal de départ à la retraite est fixé à 70 ans et pourra être ajusté dans l'avenir en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. L'âge légal de départ à la retraite est repoussé de 65 à 66 ans pour les hommes, quel que soit leur statut d'emploi, ainsi que pour les femmes employées dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'âge légal de départ à la retraite est repoussé pour ces dernières de 60 à 62 ans, et sera progressivement porté à 66 ans à horizon 2018. La durée légale de cotisation est étendue de quarante ans à quarante-deux ans et un mois pour les hommes et quarante et un ans et un mois pour les femmes ; cette durée sera allongée d'un mois en 2013 et un mois en 2014. A compter de 2013, toutes les conditions d'âge et de durée de cotisation seront indexées sur l'évolution de l'espérance de vie.
Royaume-Uni	6,2	61,0	Le régime public de base a été réformé avec un allongement de l'âge légal de départ à la retraite (porté à 66 ans en 2020, 67 ans en 2028) ; Un nouveau système de revalorisation des pensions de retraite a été mis en place, qui garantit une augmentation minimale de 2,5% par an (hors inflation)

Source : OCDE, Institut de l'entreprise

Organisation territoriale et encadrement des dépenses locales

Pays	Evolution des dépenses locales (2009-14) en points de PIB (*)	Nombre de coll. locales en 2013 (niveau local; interm.; régional)	Mesures
Espagne	-3,2	8 167; 0; 19	<p>Suite à la réforme de 2011, la constitution limite désormais le déficit structurel et le ratio d'endettement des administrations centrales, régionales et locales. Le plafond de dette à 60 % du PIB est partagé entre l'Etat (44 %), les communautés autonomes (13 %) et les autres collectivités locales (3 %).</p> <p>La constitution a également établi un plafond de croissance des dépenses qui lie la croissance des dépenses publiques à celle du PIB à moyen terme. La croissance de la dépense pour les différents sous-secteurs ne peut excéder la croissance potentielle. Tous les surplus sont affectés à la réduction de la dette.</p> <p>Le contrôle des dépenses des collectivités locales a été renforcé par une loi organique de 2012 qui s'est attaquée aux risques de dérapage par des mécanismes préventifs, correctifs et coercitifs.</p>
France	0,0	36 786; 101; 27	Réforme territoriale, qui réduit le nombre de régions en France Métropolitaine de 22 à 13
Irlande	-2,3	80; 34; 10	Réforme coercitive de l'organisation locale irlandaise, avec des local authorities divisé par 3,7 et un nombre d'élus locaux amputé de 40%.
Italie	-1,5	80 92; 110; 20	L'Italie a engagé une refonte de son organisation territoriale du pays qui devrait se traduire par la suppression de l'équivalent de notre département (les provinces), et la redistribution du pouvoir aux métropoles.
Royaume-Uni	-2,2	433(**); 0; 1 (***)	<p>Baisse des dotations des collectivités locales de 37% en termes réels entre 2010 et 2015;</p> <p>Avec le Localism Act de 2011, une clause générale de compétence a été conférée aux councils mais l'Etat conserve une tutelle importante et continue souvent à intervenir dans la manière dont les pouvoirs de ces derniers sont exercés.</p> <p>Le gouvernement a cherché à donner depuis une nouvelle impulsion à la décentralisation institutionnelle en Angleterre, avec les City Deals. Il s'agit ici d'accorder davantage de pouvoirs aux métropoles, désormais responsables des décisions économiques qui affectent leurs régions.</p> <p>Un accord important passé avec la municipalité de Manchester préfigure aussi de nouveaux transferts de compétences, notamment en santé publique, pour tenter de rééquilibrer le rapport entre Londres et le nord du pays.</p>

(*) Dépenses des administrations locales + (le cas échéant) dépenses des administrations d'Etat fédérés (OCDE)

(**) Dont 353 en Angleterre, 26 en Irlande du Nord, 32 en Écosse et 22 au pays de Galles.

(***) Pour la seule Angleterre

Sources : Source : CCRE-CEMR, Un portrait chiffré de l'Europe locale et régionale, édition 2013.

Avant propos, par Frédéric Monlouis-Félicité

Les travaux dont la synthèse est présentée dans les pages qui suivent sont issus des réflexions de la commission qui s'est réunie à l'Institut de l'entreprise entre le printemps 2014 et le printemps 2015. Sous la présidence de Michel Pébereau, ce groupe d'experts s'est attaché à étudier plus particulièrement quatre pays parmi nos voisins européens, qui nous semblaient présenter - à des titres divers - des caractéristiques riches d'enseignements quant à leurs politiques récentes d'assainissement budgétaire et de redressement économique (Italie, Espagne, Irlande, Grande-Bretagne). La crise financière de 2008 et la crise des dettes souveraines en zone euro qui a suivi en 2010-2011 ont constitué des secousses majeures pour les pays européens, dont la plupart se pensaient protégés des chocs monétaires par la monnaie commune et voués à une croissance continue grâce à des gains de productivité réguliers, bien que de plus en plus modestes. Le passé récent montre qu'il n'en est rien. Au mieux, le PIB par tête dans la zone euro ne retrouvera qu'en 2016 son niveau de 2007¹, accréditant l'idée d'une décennie perdue pour l'Europe.

Les pays régulièrement mis en avant dans le débat public pour leur capacité à avoir fait face à des enjeux similaires (Canada, Suède dans les années 90, Allemagne dans les années 2000...), malgré l'évidente réussite de leurs programmes de réformes respectifs², sont rarement considérés comme des exemples pertinents pour notre pays. Est-ce parce les réformes mises en place dans ces pays ont été trop radicales sur le fond, ou exagérément novatrices quant à la méthode d'élaboration et de mise en œuvre,

1. Source : Commission européenne.

2. Entre 1990 et 2007, 17 pays de l'OCDE ont réduit leurs dépenses publiques d'au moins trois points de PIB sur trois ans. En moyenne, l'ajustement dans ces pays a duré cinq ans et représenté au total 7 points de PIB (Source: OCDE).

contrastant ainsi avec la « prudence » habituelle des gouvernants français, par-delà les alternances politiques ? Il reste que pour beaucoup de commentateurs et de décideurs publics l'expérience de ces pays serait entachée de défauts rédhibitoires. Ce que l'on peut y apprendre serait (au choix) trop anglo-saxon, trop nordique, trop germanique. « L'exception culturelle » française rendrait impossible toute transposition en France de la culture du résultat et du consensus canadien, du culte du dialogue social et de la rigueur budgétaire à l'allemande, ou de la fibre managériale et social-démocrate suédoise. Par ailleurs, et plus fondamentalement, ces pays n'ont pas été confrontés à la violence systémique de la crise financière de 2008. Ils ont pu appuyer leurs réformes sur la croissance de leurs partenaires commerciaux ou disposer d'une marge de manœuvre monétaire appréciable.

C'est pour contrecarrer ces critiques que nous avons choisi d'étudier les mesures mises en œuvre pour faire face à la crise depuis 2008 par quatre pays représentatifs de la diversité européenne. Il y a cinq ans, ces pays partageaient des caractéristiques communes avec la France: déficits publics importants, croissance anémiée, chômage en forte hausse. Un pays hors zone euro confronté à des déficits publics largement supérieurs à la France (Grande-Bretagne). Un pays latin au chômage endémique dont la compétitivité était grevée par un coût du travail excessif (Espagne). Une « petite économie » au bord de l'effondrement (Irlande). Un pays politiquement instable à la croissance en berne (Italie). Devant l'urgence et la profondeur de la crise, chacun de ces pays a su prendre conscience des risques politiques, économiques et sociaux auxquels il faisait face, et adopter des mesures d'ajustement de grande envergure. Au passage, et à des degrés divers, nos voisins européens confirment une double intuition, à rebours de l'opinion généralement répandue: 1 - il est possible de mener des réformes structurelles pendant une crise ; 2 - austérité et retour à la croissance ne sont pas incompatibles.

Entre 2009 et 2012, les dépenses publiques dans l'UE ont diminué de 1,7 point de PIB (zone euro : 1,3 point). Dans la même période, douze pays européens ont réduit leurs dépenses publiques de plus de deux points de PIB³. Certes, selon les pays et l'ampleur de l'effort nécessaire, les résultats ne sont pas toujours au niveau espéré (chômage en baisse mais toujours supérieur à 23% en Espagne, croissance encore inférieure à son niveau d'avant-crise en Italie). Par ailleurs, il est parfois trop tôt pour porter un jugement définitif sur certaines réformes structurelles qui, par définition, ne porteront leurs fruits qu'à moyen terme (réforme du marché du travail en Italie).

3. Source : Eurostat.

C'est pourquoi les pistes explorées dans cette note ne se veulent ni exhaustives, ni définitives. Plus modestement, elles permettent de comprendre quels sont les leviers et les méthodes les plus susceptibles d'inspirer une politique déterminée de redressement budgétaire et économique, assainissement des finances publiques et retour à la croissance étant intimement liés. Surtout, elles permettent de tirer de précieux enseignements des conditions politiques qui ont permis de définir des programmes de réformes ambitieux. Où l'on voit que le « quand », « avec qui » et le « comment » importent autant sinon plus que le « quoi ». Muni de ces orientations, il est dès lors possible de proposer une feuille de route destinée à alimenter une réflexion plus approfondie quant à un programme de réformes pour la France.



Contexte et résultats

1. LA SITUATION ÉCONOMIQUE

a) Le retour de la croissance

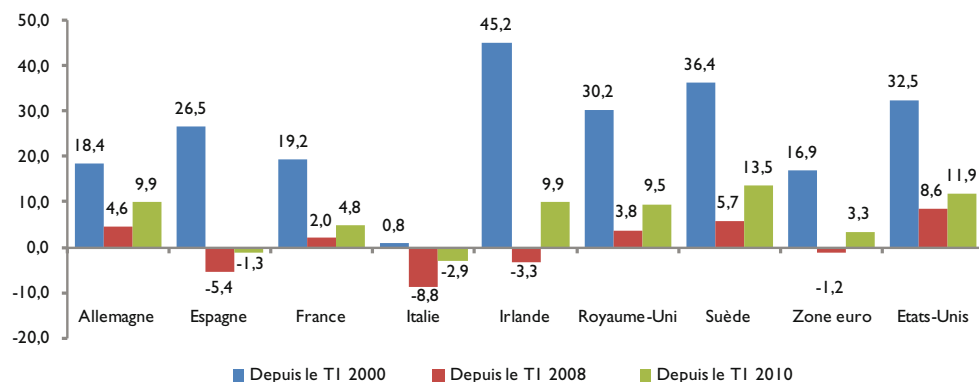
Si les effets de la crise ont durablement affecté les économies des pays européens, le redressement de l'économie européenne semble être aujourd'hui sur la bonne voie, porté principalement par la baisse du prix de l'énergie, la politique monétaire interventionniste menée par la BCE et la faiblesse de l'euro.

Parmi les pays figurant dans le périmètre de notre étude, l'Irlande (4,8%), le Royaume-Uni (2,8%) ont connu une croissance vigoureuse en 2014 (vs. des taux de croissance respectifs de 0,9% et 1,4% pour la zone euro et l'Union Européenne la même année) et devraient voir leur taux de croissance se maintenir à un niveau supérieur à celui de la moyenne de l'Union Européenne en 2015-16 (respectivement 3,6% et 3,5% pour l'Irlande, et 2,6% et 2,4% pour le Royaume-Uni, selon la Commission Européenne).

Après un redémarrage en 2014 (1,4% de croissance), l'Espagne devrait voir sa croissance s'accélérer en 2015-16 (respectivement 2,8% et 2,6%). Médiocre en 2014 (0,4%), la croissance française devrait s'accélérer en 2015-16 tout en restant plus modeste que celle de ses principaux partenaires (1,1% et 1,7%). De même pour l'Italie, qui devrait sortir de récession cette année (-0,4% en 2014) pour renouer avec une faible croissance (respectivement 0,6% et 1,4% en 2015-16).

Cette photographie à un instant t reste toutefois trompeuse si l'on ne tient pas compte de l'impact de la crise, plus ou moins prononcée selon les économies considérées. Ainsi, au premier trimestre 2015, si le PIB de la zone euro reste inférieur de 1,2 point à son niveau d'avant-crise, il lui est supérieur de 4,6 points en Allemagne et inférieur de 8,8 points en Italie.

Comparaison de la croissance du PIB au premier trimestre 2015 – écart en %



Source : OCDE.

DES ÉCONOMIES DIFFÉREMMENT AFFECTÉES PAR LA CRISE

L'évolution de la crise économique et financière de 2008-2009 a eu un impact différencié sur les économies retenues dans le cadre de notre panel, en fonction notamment :

- de la solidité des fondamentaux économiques et budgétaires de ces pays avant la crise (ex. déficit structurel élevé au Royaume-Uni, dégradation de la balance courante dans les pays « périphériques » de la zone euro) ;
- de l'impact proprement dit du choc économique sur l'évolution du PIB ;
- des mécanismes d'ajustements sur le marché du travail.

	Situation en 2007 (% PIB)				Classement OCDE en 2007			
	Déficit public	Déficit struct.	Dette publique	Solde courant	Déficit public	Déficit struct.	Dette publique	Solde courant
France	-2,5	-4,0	64,4	0,0	25	24	14	15
Allemagne	0,3	-0,5	63,6	5,7	14	11	13	6
Irlande	0,3	-3,4	24,0	-3,6	15	22	4	20
Italie	-1,5	-3,3	99,7	-1,5	22	21	19	16
Espagne	2,0	-0,6	35,5	-9,0	10	12	9	26
Suède	3,3	1,2	38,2	8,3	8	8	10	5
Royaume-Uni	-3,0	-4,5	43,6	-2,2	27	25	12	19

Source : OCDE, perspectives économiques, juin 2015

Note : Dette Publique au sens de Maastricht. Classement parmi les pays de l'OCDE, sauf pour la dette publique (classement parmi les pays de l'UE)

	Impact de la crise économique (2009-10)				Classement OCDE			
	Evol. PIB 2009	Déficit public 2009	Evol. dette	Evol. Tx de	Evol. PIB 2009	Déficit public 2009	Evol. dette	Evol. Tx de
			publique 2007-10	chôm. 2007-10			publique 2007-10	chôm. 2007-10
France	-2,9	-7,2	20,9	-1,3	11	21	14	12
Allemagne	-5,6	-3,0	14,4	1,6	26	10	6	1
Irlande	-6,4	-13,9	87,2	-9,2	27	29	20	28
Italie	-5,5	-5,3	16,6	-2,3	24	14	10	16
Espagne	-3,6	-11,0	33,6	-11,8	14	27	16	29
Suède	-5,1	-0,7	-1,9	-2,5	19	4	1	18
Royaume-Uni	-4,3	-11,0	38,2	-2,5	16	26	17	19

Source : OCDE, perspectives économiques, juin 2015

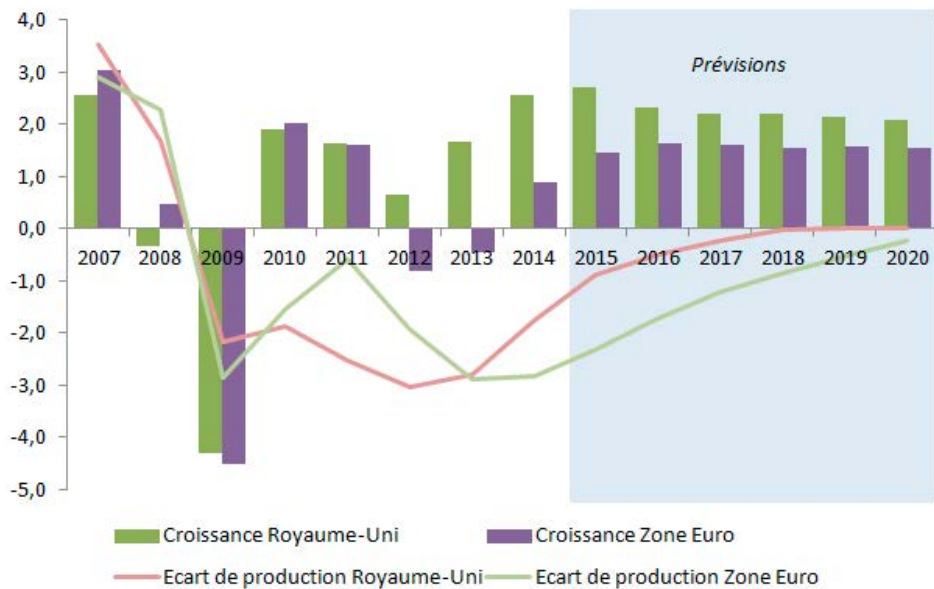
Note : Dette Publique au sens de Maastricht. Classement parmi les pays de l'OCDE, sauf pour la dette publique (classement parmi les pays de l'UE)

Au-delà, c'est le niveau même de la croissance potentielle qui a été affecté dans l'ensemble des économies avancées, en raison notamment d'un décrochage de la trajectoire de productivité qui prévalait avant la crise.

Enfin la comparaison de la performance des différentes économies considérées doit aussi tenir compte du fait que ces dernières ne se situent pas nécessairement toutes sur le même cycle économique.

La surperformance du Royaume-Uni par rapport à la zone euro peut par exemple être nuancée, dans la mesure où l'économie du premier se situe traditionnellement sur un cycle différent de la seconde. De fait, les prévisions de l'*Office for Budget Responsibility* (OBR – l'équivalent de notre haut conseil des finances publiques) comme celles de l'OCDE ou du FMI annoncent une décélération du rythme de croissance du Royaume-Uni à partir de 2015-2016 (à mesure que l'écart de production se rapproche de zéro) tandis que la croissance de la zone euro (où l'écart de production reste en moyenne supérieur à celui du Royaume-Uni) devrait dans le même temps s'accélérer. Reste que le taux de croissance du Royaume-Uni devrait se stabiliser à un niveau plus élevé que celui de la zone euro.

Croissance du PIB et évolution de l'écart de production ('output gap')

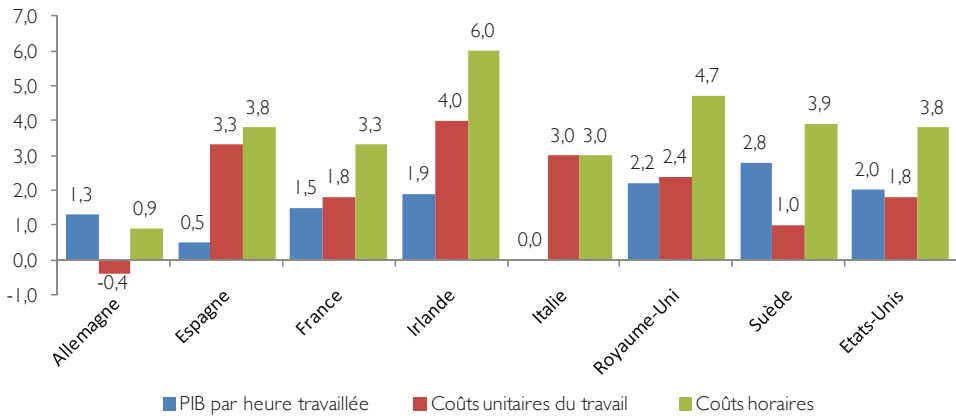


Source : FMI.

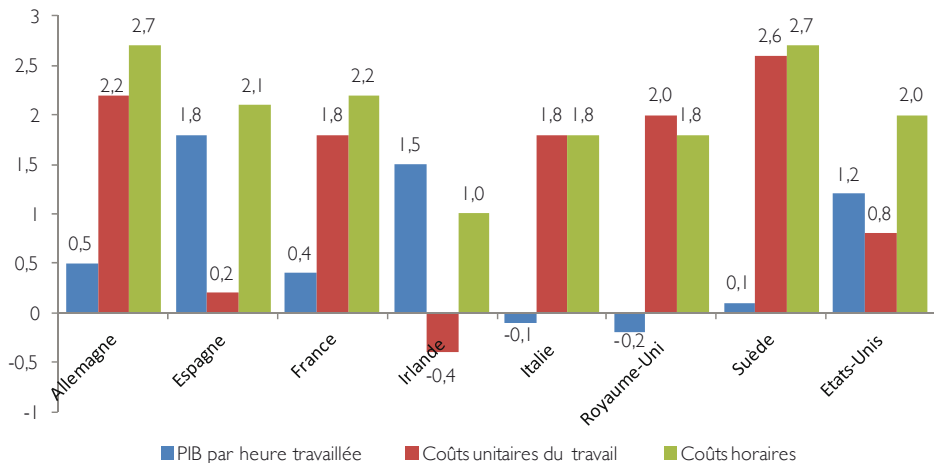
b) L'amélioration de la compétitivité

Evolutions de la productivité et du coût du travail avant et après la crise (taux de croissance annuelle moyens en %)

Période 2001-2007



Période 2007-2013



Source : OCDE.

c) Une situation contrastée sur le front de l'emploi

C'est dans ce domaine que l'on observe les plus fortes divergences. Certains pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni sont aujourd'hui revenus à une situation proche du plein emploi (cf. tableaux par pays p.25).

Evolution entre 2000 et 2007									
	All.	Irl.	Esp.	Fr.	It.	Suède	R.-U.	Zone €	UE 15
Population active (en millions)	1,9	0,5	4,8	2,2	0,9	0,3	1,8	12,4	14,6
Population active (en %)	4,8%	27,3%	27,4%	8,5%	3,8%	7,7%	6,3%	8,6%	8,4%
Taux d'activité des 15-64 ans (en points)	4,5	4,4	6,4	1,2	2,3	1,8	0,0	3,2	2,7
Taux de chômage des 15-64 ans (en points)	0,6	0,5	-3,7	-0,6	-3,9	0,5	-0,1	-1,4	-1,0
Taux de chômage des moins de 25 ans (en points)	3,1	2,4	-5,1	-12,0	-5,8	8,7	2,1	-4,0	-2,0
Part de chômage des moins de 25 ans (en points)	1,8	1,3	-2,7	0,3	-5,6	4,2	0,6	-1,4	-0,5

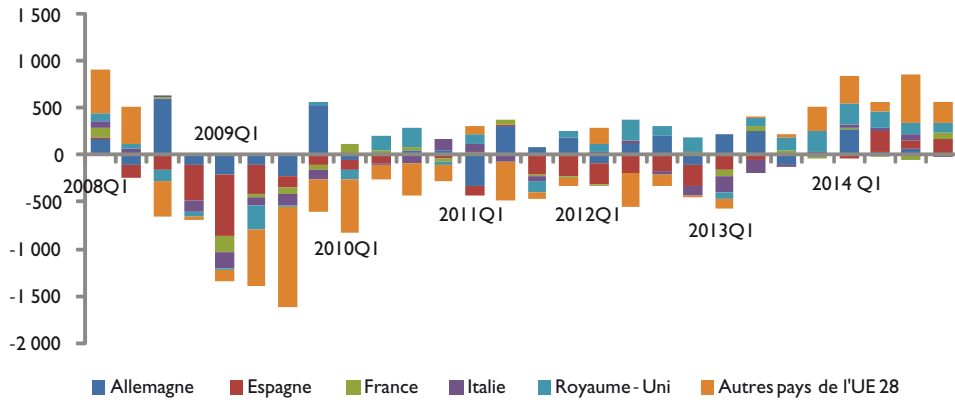
Evolution entre 2007 et 2014									
	All.	Irl.	Esp.	Fr.	It.	Suède	R.-U.	Zone €	UE 15
Population active (en millions)	0,5	-0,1	0,5	1,0	1,1	0,3	1,9	3,1	5,4
Population active (en %)	1,2%	-4,0%	2,4%	3,4%	4,7%	7,1%	6,2%	2,0%	2,9%
Taux d'activité des 15-64 ans (en points)	2,1	-2,8	2,4	1,4	1,5	2,4	1,2	1,5	1,4
Taux de chômage des 15-64 ans (en points)	-3,5	6,6	16,3	2,3	6,6	1,8	0,8	4,1	4,1
Taux de chômage des moins de 25 ans (en points)	-4,1	14,8	35,1	4,6	22,3	3,7	2,6	8,1	6,6
Part de chômage des moins de 25 ans (en points)	-2,2	3,8	10,3	1,2	5,3	2,6	1,0	2,8	2,3

Source : Eurostat.

Si l'Espagne comme les autres pays du Sud de l'Europe continue à se caractériser par un taux de chômage élevé (supérieur à 23% au premier trimestre 2015), avec 433 000 créations nettes d'emplois en 2014, le pays figure désormais à la seconde place parmi les principaux pays créateurs d'emplois en Europe, derrière le Royaume-Uni (610 000 créations nettes d'emploi l'année dernière), mais devant l'Allemagne (384 000 créations nettes). A eux seuls, ces trois pays représentent plus de la moitié (52,8%) des emplois créés dans l'Union Européenne⁴ en 2014. Seuls deux pays se caractérisent par des destructions nettes d'emploi la même année : la France et la Finlande.

4. UE 28.

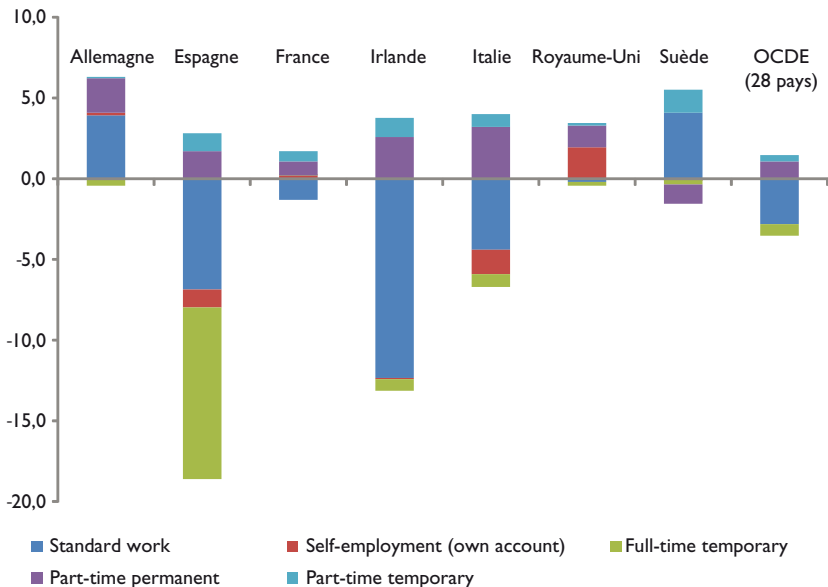
Evolution trimestrielle de l'emploi en Europe depuis 2008 (en milliers)



Source : OCDE.

Jusqu'en 2013 au moins, l'emploi atypique a joué un rôle important dans ces créations d'emplois. Au Royaume-Uni, le travail indépendant représente ainsi un plus de la moitié des emplois créés depuis la crise. Au fur et à mesure que la reprise se consolide, toutefois, les créations d'emploi « classiques » représentent une part croissante des emplois créés.

Evolution de l'emploi entre 2007 et 2013 par forme d'emploi



Source : OCDE.

2. UN EFFORT DE CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE À POURSUIVRE

La consolidation budgétaire s'est poursuivie en 2014. Pour la première fois depuis 2008, le déficit général de l'UE est passé sous la barre des 3 %, la réduction des dépenses publiques apparaissant comme un levier majeur de la baisse des déficits, tandis que la trajectoire de la dette publique (exprimée en % du PIB) devrait commencer en moyenne à s'inverser cette année.

Déficit public, en % du PIB

	Réalisé										consolidation	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Réalisée*	A fournir	
France	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1	-4,2	3,0	4,2	
Allemagne	-1,6	0,2	-0,1	-3,0	-4,0	-0,8	0,1	0,1	0,6	4,6	0,0	
Irlande	2,8	0,2	-7,0	-13,9	-32,4	-12,6	-8,0	-5,7	-3,9	28,5	3,9	
Italie	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	2,3	3,0	
Espagne	2,2	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8	5,2	5,8	
Grèce	-6,1	-6,7	-9,9	-15,2	-11,1	-10,1	-6,3	-2,8	-2,7	12,5	2,7	
Zone Euro	-1,4	-0,6	-2,1	-6,2	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,7	3,5	2,7	
Suède	2,1	3,4	2,1	-0,9	0,0	0,0	-0,7	-1,4	-2,1	0,0	2,1	
Royaume-Uni	-2,9	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,6	-7,8	-5,7	-5,7	5,1	5,7	
USA	-2,4	-3,2	-7,0	-13,5	-11,3	-9,9	-8,6	-5,8	-5,3	8,2	5,3	

Source : Fiscal monitor 2014, FMI, avril 2015.

Si cette situation laisse apparaître des situations très contrastées selon les pays considérés, on observe toutefois dans l'ensemble de ces derniers une décélération du rythme de l'ajustement structurel.

Effort structurel primaire, en % du PIB potentiel

	Réalisé										moy. 2010- 14	total 2010- 14*
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
France	-0,5	0,2	-2,2	-0,2	1,3	0,4	0,8	0,2	0,5	2,5		
Allemagne	0,9	-0,5	0,2	-2,6	1,8	1,0	0,4	0,1	0,1	0,7		
Irlande	-4,3	-3,3	2,7	3,1	2,8	2,2	1,2	1,0	2,1	13,0		
Italie	1,7	-0,5	-0,7	0,0	0,7	2,2	0,6	-0,2	0,7	3,3		
Espagne	-0,9	-6,1	-3,7	1,9	1,2	3,2	1,5	0,4	1,6	8,2		
Grèce	-1,8	-3,0	-4,8	7,2	5,0	3,6	3,2	-0,5	3,7	18,5		
Zone Euro	0,1	-1,2	-1,5	-0,3	1,3	1,1	1,2	0,1	0,7	3,4		
Suède	0,2	-0,9	-1,2	0,8	-0,6	-0,4	-0,8	-0,6	-0,3	-1,6		
Royaume-Uni	-0,6	-1,5	-3,3	2,8	2,5	-0,1	1,0	-0,1	1,2	6,1		
USA	-0,7	-1,9	-2,0	-1,7	1,7	1,5	1,4	0,9	0,8	3,8		

Source : Fiscal monitor 2014, FMI, avril 2015.

*209-2014 pour l'Irlande.

PIB POTENTIEL, OUTPUT GAP ET DÉFICIT STRUCTUREL

Pour les décideurs politiques, pouvoir estimer la part du déficit budgétaire qui peut être résorbée « automatiquement » dès lors que l'évolution du PIB – et des recettes fiscales – repart à la hausse constitue un enjeu important. En effet, plus cette part est élevée, moins l'effort à fournir par des mesures douloureuses sera significatif.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'estimer la croissance sous-jacente de l'économie – le niveau de production de richesses compatible avec une faible inflation. Or la crise a pu affecter le montant du PIB potentiel ainsi que sa trajectoire – elle a pu aussi mettre à jour l'optimisme excessif des prévisions passées.

Evaluer correctement l'évolution de la croissance potentielle constitue de ce fait un enjeu important : si la croissance du PIB potentielle – telle que calculée aujourd'hui – se rapproche de celle anticipée avant la crise, alors la dégradation du déficit tient pour l'essentiel à un décrochage temporaire de la croissance, qui sera résorbé avec le temps. Si au contraire le PIB potentiel se trouve être significativement plus bas que son niveau prévu avant la crise, une part significative du déficit se maintiendra après que la croissance sera revenue à son potentiel, requérant de ce fait l'action du gouvernement.

On comprend dès lors l'importance accordée par les différents organismes de prévision à l'estimation de l'*output gap* – à savoir l'écart entre le niveau réel du PIB et son niveau potentiel : au Royaume-Uni, l'*Office for Budget Responsibility* (l'équivalent de notre haut conseil des finances publiques) considère ainsi qu'une variation d'un point de pourcentage de cet écart de production implique une augmentation de 0,7 point du déficit public.

La part du déficit censée disparaître avec le retour de l'économie à son potentiel est appelée « déficit conjoncturel » – en anglais '*cyclical deficit*' – tandis que la part restante est appelée « déficit structurel » - en anglais «*structural deficit*' ou '*cyclically adjusted deficit*'.

La variation du déficit structurel dans le temps – ou mieux encore, celle du déficit structurel primaire, c'est-à-dire avant paiement des intérêts d'emprunt – donne aussi une bonne indication de la réalité de la consolidation budgétaire conduite par un gouvernement. Le calcul de cet ajustement structurel est toutefois susceptible de varier de manière importante selon le calcul retenu. Si l'on prend le seul cas du Royaume-Uni, les estimations de l'ajustement structurel conduit entre 2009 et 2014 varient entre 3,5 points de PIB (Commission Européenne¹) et 5,7 points de PIB (FMI²), l'estimation de l'OCDE se situant quant à elle dans une position médiane à 4,3 points de PIB³.

1. 3,0% dans les prévisions de printemps du 5 mai 2015, révisées à 3,5% dans l'analyse accompagnant la recommandation du 13 mai 2015.

2. Fiscal Monitor, édition d'avril 2015.

3. Economic Outlook, novembre 2014.

Evolution de la dette publique au sens de Maastricht

Evolution de la dette publique au sens de Maastricht											Var	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2007/14
France	64,2	64,2	67,9	78,7	81,5	85,0	89,3	92,2	95,8	99,3	101,8	31,7
Allemagne	66,2	63,4	65,0	72,4	80,4	77,8	79,0	76,7	74,3	71,1	69,5	11,0
Irlande	23,8	24,0	42,6	62,2	87,4	111,2	121,8	123,4	111,0	109,4	106,7	87,0
Italie	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	122,2	127,9	130,6	132,8	133,5	30,9
Espagne	38,9	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	96,7	99,5	100,9	61,2
Zone Euro	67,4	65,1	68,8	78,5	84,0	86,6	91,1	93,3	94,3	94,6	94,7	29,2
Suède	43,0	38,1	36,7	40,2	37,5	36,8	36,9	39,0	40,8	41,2	42,9	2,7
Royaume-Uni	41,1	42,2	50,0	64,2	74,8	80,1	83,8	85,3	87,9	89,5	90,0	45,7

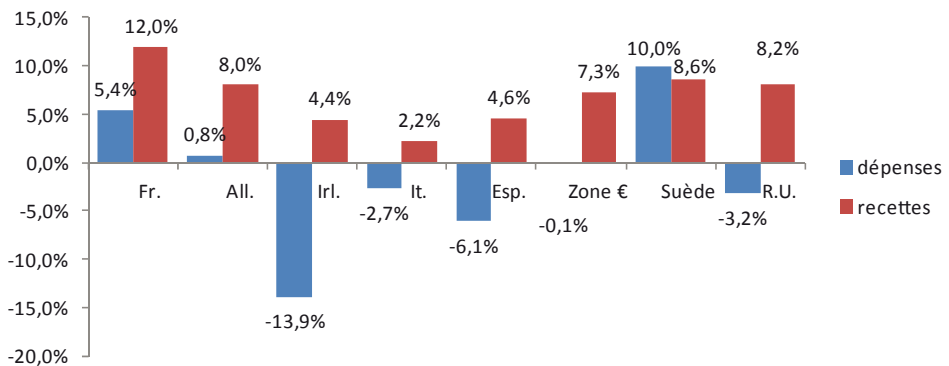
Source : perspectives économiques OCDE, novembre 2014.

3 perspectives sur l' « austérité »

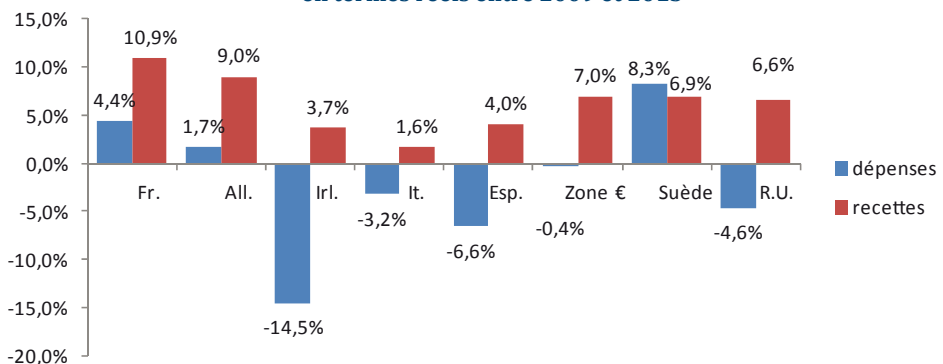
1) Evolution des dépenses et des recettes en % du PIB entre 2009 et 2014



2) Evolution des dépenses et des recettes en valeur en termes réels entre 2009 et 2013



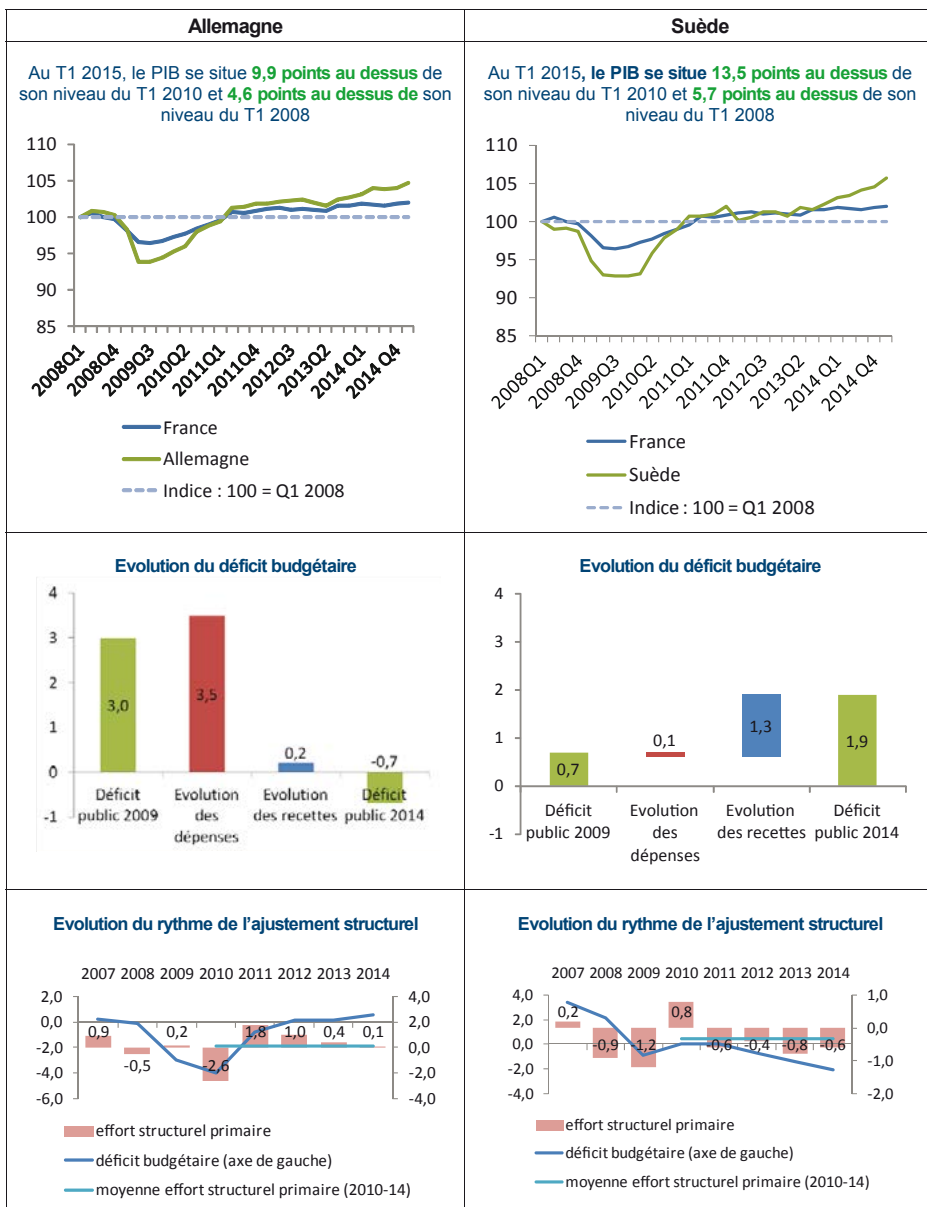
3) Evolution des dépenses et des recettes en valeur par habitant en termes réels entre 2009 et 2013



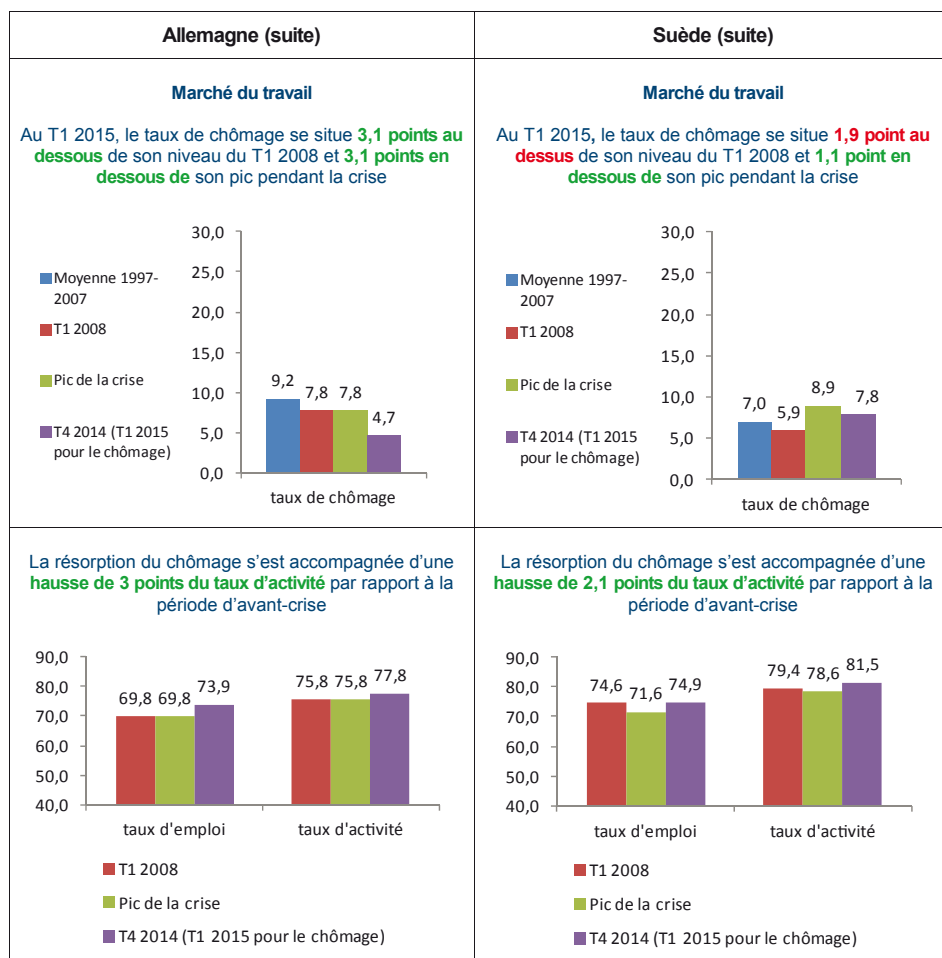
Source : OCDE.

3. VISION SYNTHÉTIQUE PAR PAYS

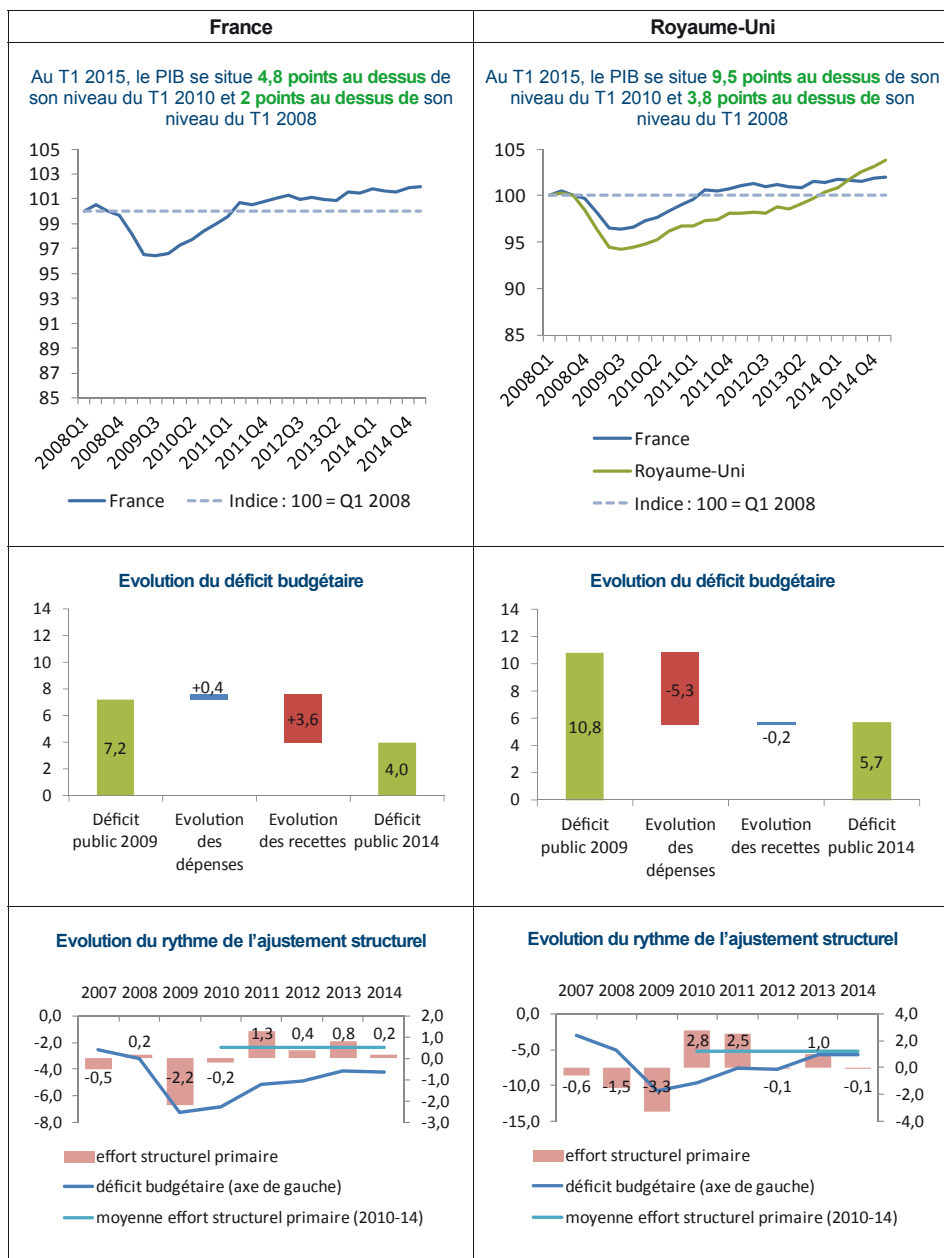
Les tableaux suivants permettent de donner une vision synthétique par pays de ces trois aspects : croissance, finances publiques et emploi.



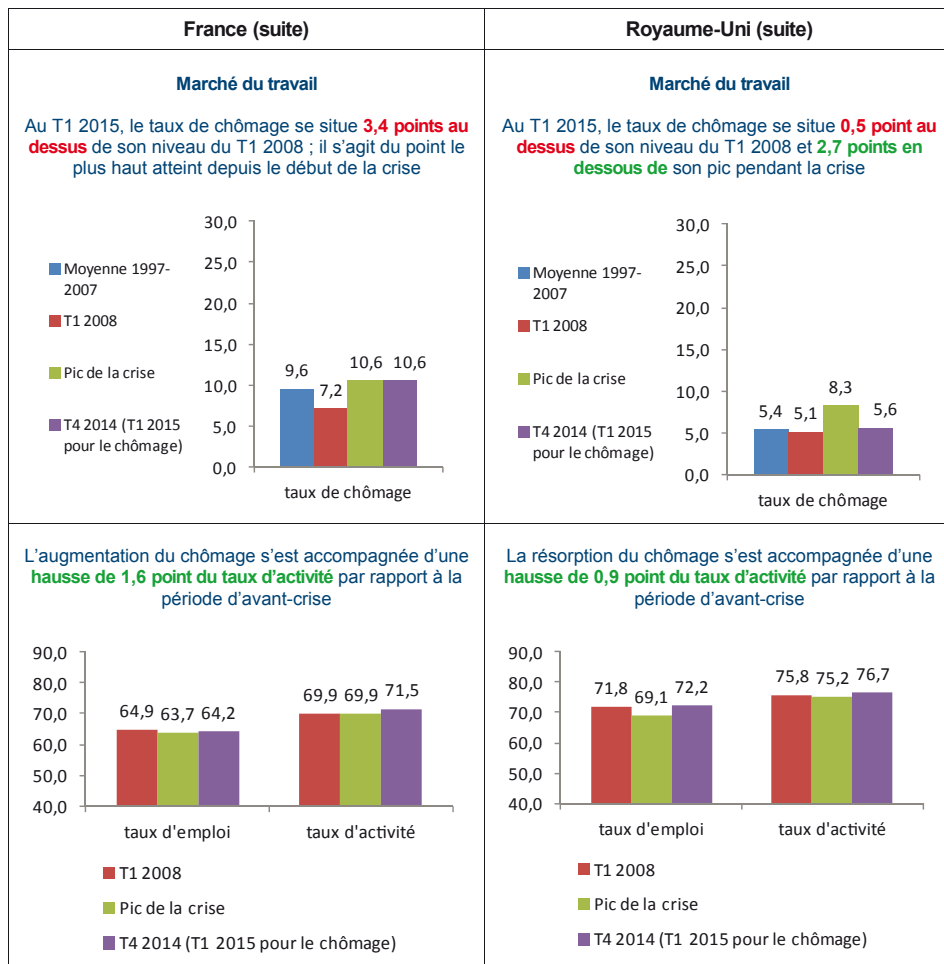
Source : OCDE (croissance et emploi), Commission Européenne (déficit), FMI (ajustement structurel) – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



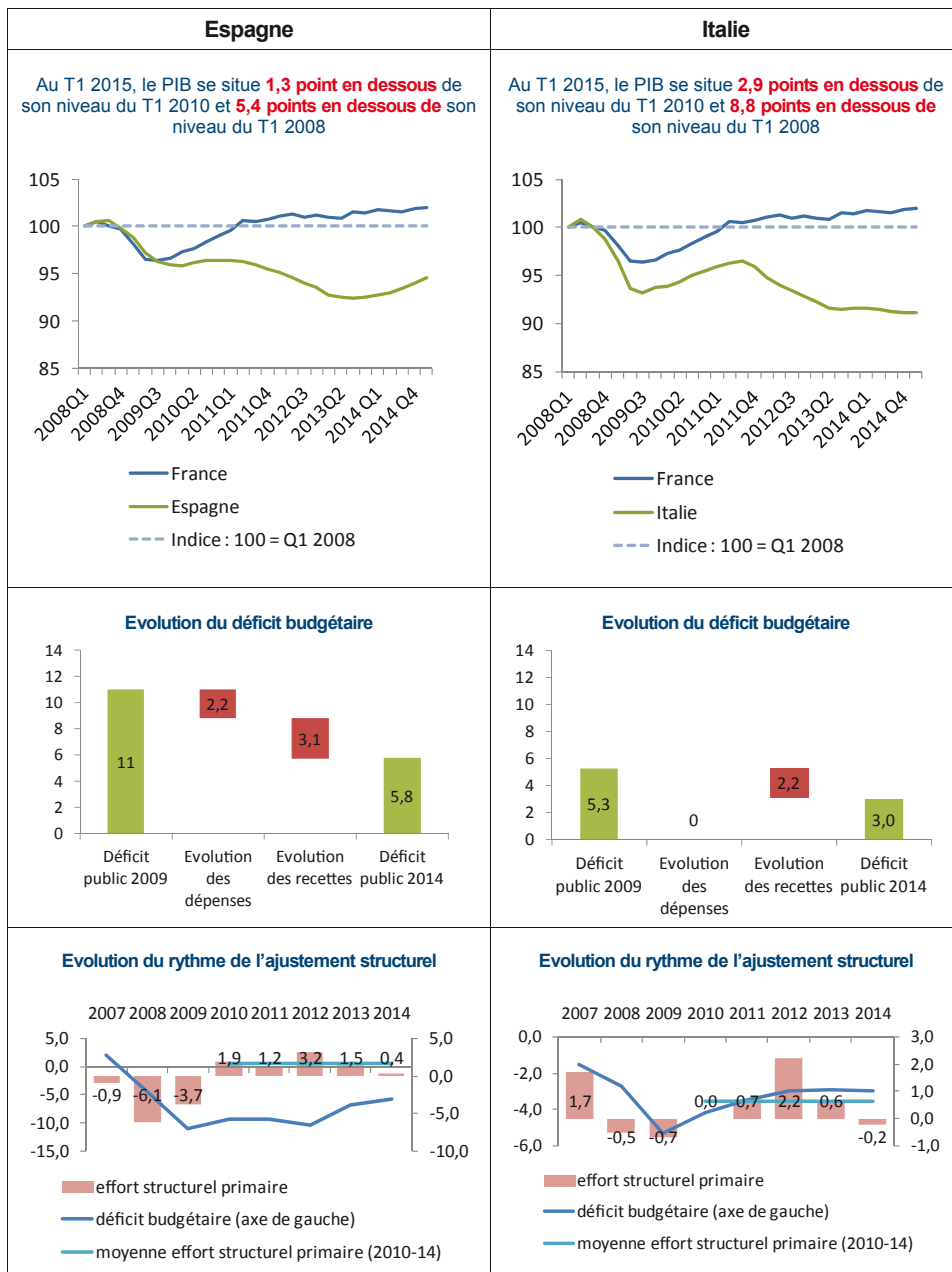
Source : OCDE – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



Source : OCDE (croissance et emploi), Commission Européenne (déficit), FMI (ajustement structurel) – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



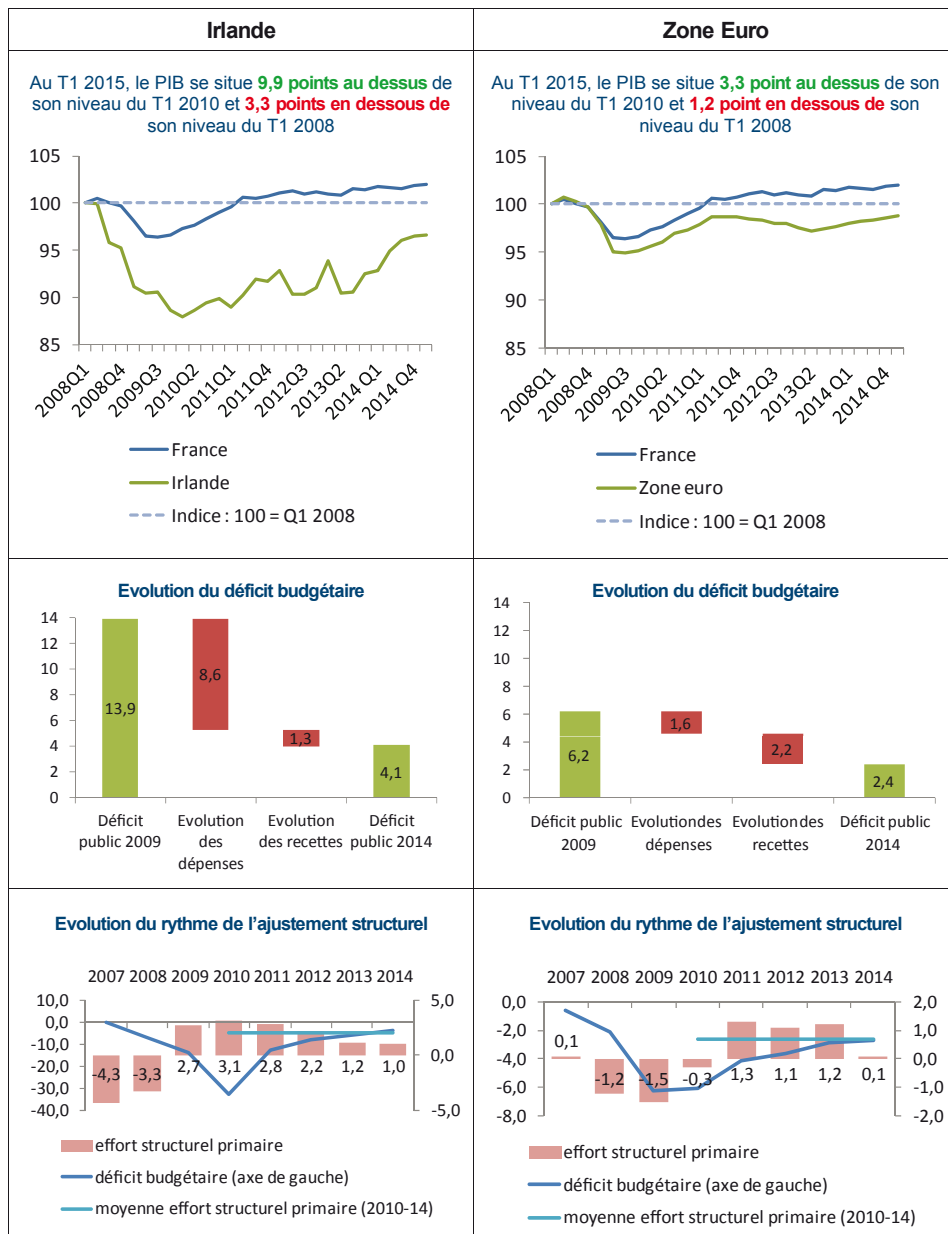
Source : OCDE – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



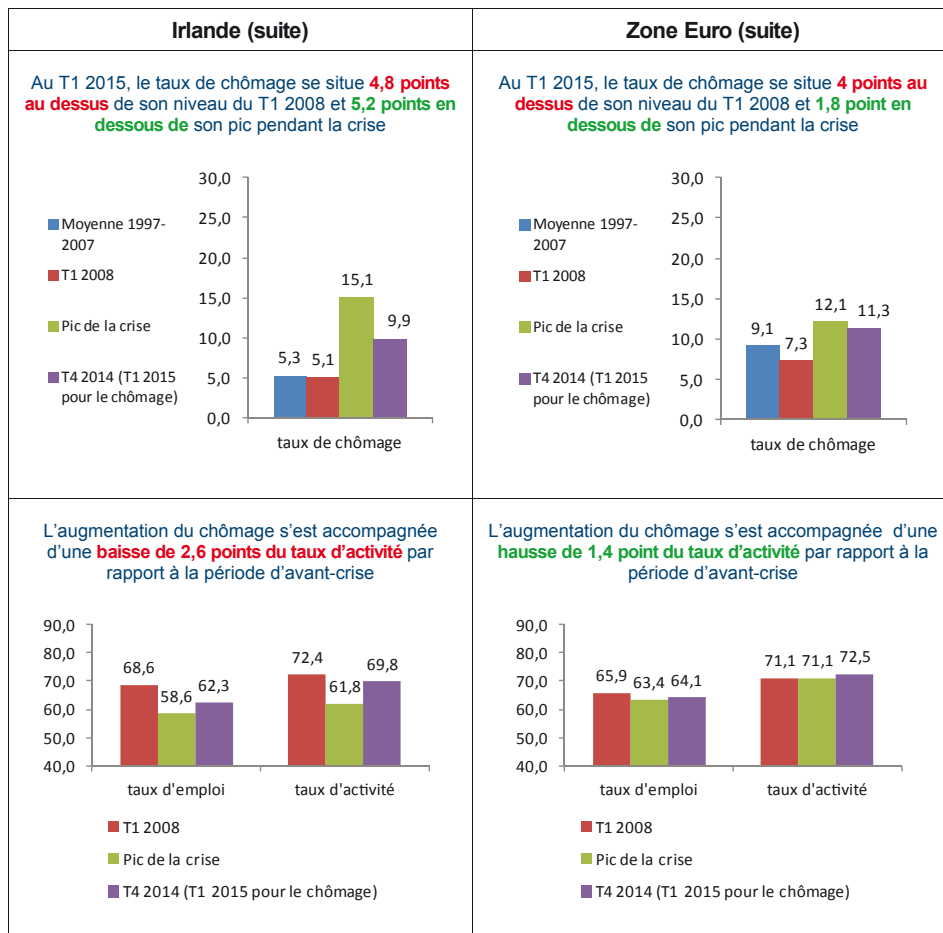
Source : OCDE (croissance et emploi) et Commission Européenne (déficit) – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



Source : OCDE – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



Source : OCDE (croissance et emploi), Commission Européenne (déficit), FMI (ajustement structurel) – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



Source : OCDE – taux d'emploi et taux d'activité pour les 15-64 ans.



Les leviers de la consolidation budgétaire

1. UN RECOURS LIMITÉ AU LEVIER FISCAL

a) Une augmentation de la fiscalité indirecte dans tous les pays étudiés

Au Royaume-Uni, le taux de TVA a été relevé de 17,5% à 20% en janvier 2011.

En Espagne, les taux de TVA ont été augmentés à deux reprises : i) en 2011, le taux général est passé à 18 % et le taux réduit à 8 %, contre respectivement 16 % et 7 % avant 2010 ; ii) en 2012, le taux général a été porté à 21 % et le taux réduit à 10 %.

On observe la même situation en **Irlande**, réalisée en deux étapes, avec une hausse du taux de 21 à 22% en 2013, puis de 22% à 23% en 2014, parallèlement à une augmentation des accises sur l'alcool et le tabac.

Idem **en Italie**, où le taux standard de TVA a été augmenté d'1 point en septembre 2011, passant de 20 à 21 %. Les taux réduits sont restés inchangés. La TVA a ensuite été augmentée d'1 point supplémentaire en octobre 2013, pour atteindre 22 %.

b) Baisse de l'impôt sur les sociétés au Royaume-Uni et en Espagne

Le Royaume-Uni s'est engagé depuis 2010 dans une réduction significative de son imposition des sociétés. Celui-ci est ainsi passé de 28% à 24% entre 2010 et 2012, puis à 23% en 2013, 21% en avril 2014 et 20% en avril 2015. Le Royaume-Uni dispose désormais du taux facial d'imposition des bénéfices des entreprises le plus faible des pays du G20.

En Irlande aussi, les mesures fiscales contenues dans le plan de consolidation budgétaire s'inscrivent dans une stratégie économique de soutien à l'offre, épargnant globalement les entreprises. Conformément à la volonté du Gouvernement irlandais, et en dépit des pressions de certains partenaires européens qui soulignaient la stratégie fiscale non coopérative des Irlandais et leur refus de toute convergence de l'impôt sur les sociétés, voire des institutions internationales, elles n'ont donc pas porté sur l'impôt sur les sociétés dont le taux de 12,5%, emblématique de l'attractivité fiscale irlandaise, reste inchangé.

La réforme de l'IS de 2012, en **Espagne**, visait à mettre un terme à la baisse tendancielle du taux effectif de cet impôt, due essentiellement aux techniques d'optimisation fiscales mises en œuvre par les grands groupes, et à augmenter les recettes fiscales pour réduire le déficit. Les dépenses fiscales liées à cet impôt ont donc été réduites – avec limitation, notamment, de la déductibilité des pertes financières. Le budget 2015 prévoit toutefois une baisse du taux d'IS qui devrait passer de 30% à 28% en 2015 puis à 26% en 2016.

AILLEURS EN EUROPE : LA BAISSÉ DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN ALLEMAGNE ET DANS LES PAYS SCANDINAVES

Cette tendance est particulièrement manifeste en Allemagne et dans les pays nordiques. L'Allemagne a engagé en 2008 une réforme de son impôt sur les sociétés, dont le taux nominal est passé de 38,7% à 29,8%. Cette baisse de l'impôt sur les sociétés, qui prolonge un mouvement entamé dès la fin des années 1990 a permis à l'Allemagne de voir son niveau d'imposition réel des bénéficiaires se rapprocher de la moyenne européenne davantage que celui de la France.

Les pays scandinaves, caractérisés pourtant par un haut niveau de prélèvements obligatoires, se sont eux aussi engagés dans cette direction : après la Suède, qui a annoncé en septembre 2012 une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 26,3 % à 22 %, effective en janvier 2013, le gouvernement danois a présenté en février 2013 un projet de réduction « progressive » de ce taux, avec pour objectif de faire passer ce dernier de 25% à 22%. En 2014, il avait été réduit à 24,5%. Emboitant le pas de ces deux voisins, la Finlande a présenté à son tour le 21 mars 2013 un projet de baisse de l'impôt sur les sociétés, avec un taux ramené de 24,5% à 20%.

c) Baisse de l'impôt sur le revenu au Royaume-Uni et en Italie, hausse temporaire en Espagne

Au Royaume-Uni, le seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu (IR) a été relevé à 10 600 livres en 2015 et a bénéficié principalement aux actifs se situant dans la seconde moitié de la distribution des revenus (certains voyant toutefois cet avantage compensé par la réduction du seuil d'entrée dans la dernière tranche). Selon l'IFS, le coût net de cette mesure s'élève à 8 milliards de livres. Le Premier ministre s'est engagé durant sa campagne de mai 2015 à relever encore ce seuil à 12,500 £, d'ici 2020, pour un coût estimé par l'IFS à 4 milliards de livres. Le gouvernement de David Cameron a par ailleurs ramené à 45% en 2012 le taux marginal de 50% pour les revenus annuels supérieurs à 150 000 livres introduit par son prédécesseur en 2010.

En Italie, Matteo Renzi a annoncé en 2014 une baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes, inscrite dans la loi de finances pour 2015. L'impôt sur le revenu des personnes physiques (Irpéf) sera ainsi diminué de 10 milliards d'euros en 2015. Les salariés dont le revenu avant impôt est inférieur à 25 000 euros par an recevront un crédit d'impôt de 640 euros.

A contrario, **l'Irlande** a introduit une hausse de l'impôt sur le revenu en 2011 en élargissant son assiette. Une légère baisse de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales a toutefois été proposée par le Gouvernement au Parlement lors du budget pour 2015.

En Espagne, la réforme de l'impôt sur le revenu de 2011-2012 a introduit trois tranches supplémentaires de 45% (au dessus de 120 000€), 47% (au dessus de 175 000€) et 52% (300 000€) et une contribution exceptionnelle et progressive a été instaurée pour les années 2012, 2013 et 2014. Compte tenu de cette contribution exceptionnelle, le taux marginal supérieur de l'IR s'élève désormais à 54 %, ce qui en fait l'un des plus élevés d'Europe. Toutefois, le budget 2015 prévoit un passage de 7 à 5 tranches d'imposition sur le revenu. La première tranche devrait par ailleurs passer de 25% à 20% en 2015 puis 19% en 2016, tandis que la tranche supérieure devrait être ramenée à 47% en 2015 puis à 45% en 2016.

2. UN EFFORT CONCENTRÉ SUR LA BAISSÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Dépenses publiques

	Dépenses Administration centrale (en % du PIB)			Dépenses Administrations d'Etats fédérés (en % du PIB)			Dépenses Administrations locales (en % du PIB)			Dépenses Administrations de sécurité sociale (en % du PIB)		
	2009	2014	Var.	2009	2014	Var.	2009	2014	Var.	2009	2014	Var.
France	24,0	23,1	-0,9	np	np	np	11,9	11,9	0,0	25,6	26,6	1,0
Allemagne	14,8	13,3	-1,5	13,4	12,9	-0,5	7,8	7,6	-0,2	20,6	19,0	-1,6
Irlande	45,0	38,6	-6,4	np	np	np	6,3	4,0	-2,3	np	np	np
Italie	30,0	29,3	-0,7	np	np	np	16,5	15,0	-1,5	19,0	20,3	1,3
Espagne	22,4	21,9	-0,5	17,4	15,5	-1,9	7,1	5,8	-1,3	14,0	15,4	1,4
Zone Euro	24,6	23,4	-1,2	6,5	6,2	-0,3	10,8	10,1	-0,7	19,5	19,9	0,4
Suède	31,5	31,0	-0,5	np	np	np	25,2	25,3	0,1	6,7	7,8	1,1
Royaume-Uni	45,4	41,9	-3,5	np	np	np	13,8	11,6	-2,2	np	np	np

Source : Eurostat.

Note : compte tenu de l'existence de doubles comptes (versement de l'une à l'autre), le total des différentes administrations publiques est supérieur au total des dépenses publiques.

a) La réduction de la masse salariale

Au Royaume-Uni, l'ajustement de la masse salariale publique combine réduction des effectifs (non-replacement de départs à la retraite, la mise en place de plans de départ volontaires et des licenciements, y compris dans la fonction publique statutaire) et une action sur les rémunérations (gel du traitement et augmentation des cotisations retraite). C'est la réduction des effectifs qui explique l'essentiel de l'effort. A l'époque où le nouveau gouvernement arrive au pouvoir, les effectifs publics s'élevaient à 6,3 millions de personnes (5,1 millions d'équivalents temps pleins – ETP). Au dernier trimestre 2014, ils ne représentent plus que 5,4 millions de personnes (4,4 millions d'ETP), soit une baisse de 920 000 agents sur la période (-14,6%). En ETP, ces chiffres sont respectivement de 720 000 et de 14%. Enfin, si l'on retire ces chiffres des nationalisations/privatisations dues à la crise, ainsi que des reclassifications opérées par l'organisme statistique, l'emploi public diminue de 387 000 personnes entre le deuxième trimestre 2010 et le dernier trimestre 2014, soit une réduction de 7%. Par ailleurs, dans son projet de réforme de la fonction publique de 2012 ('Civil Service Reform Plan') le gouvernement de coalition s'était ainsi engagé à réduire les effectifs du Civil Service de 23% sur la législature. Entre le 2ème trimestre 2010 et le 4ème trimestre 2014, cette diminution s'élève à 17%.

En Irlande, deux grands accords ont été négociés par le Gouvernement avec les multiples syndicats de la fonction publique et des représentants de la police et de l'armée, afin de faire accepter les mesures drastiques de baisse de la masse salariale. Après une baisse de 14 % des rémunérations publiques de 2009 à 2010, celles-ci sont gelées de 2010 à 2013, tandis que le régime des primes est réformé. Les agents gagnant plus de 65 000 euros par an subissent par ailleurs une baisse de 5 à 10% de leur traitement entre 2013 et 2016. Au total la masse salariale doit baisser de 15 % entre 2010 et 2015. Les effectifs ont été réduits de près de 10% grâce à des mesures drastiques (non remplacement des départs à la retraite, interruption des recrutements et suppressions de postes) et une réforme du temps de travail des fonctionnaires a été engagée : en échange de la garantie de l'absence de licenciements obligatoires, les agents publics doivent ainsi accepter de travailler plus longtemps pour le même traitement et d'être moins rémunérés pour les heures supplémentaires effectuées.

En Espagne, le gouvernement a choisi de geler les salaires des employés du secteur public en 2011, après les avoir réduits de 5 % en 2010. Cette mesure devait permettre à l'Etat espagnol d'économiser 0,3 point de dépense publique sur PIB. Le gouvernement espagnol a également décidé en 2011 de réduire le personnel du secteur public de 7 % d'ici à 2013 (mise en œuvre d'un taux de remplacement de 10 % pour l'ensemble du personnel du secteur public en 2011-2013). L'économie attendue était de 0,8 point de dépense publique sur PIB. En définitive, après avoir augmenté de 15 % entre 2000 et 2008, la masse salariale des administrations publiques a baissé de 5 % entre 2010 et 2014 (et de 7,5 % si l'on exclut le personnel des universités). Les administrations locales ont réduit leur masse salariale de 15 %, l'administration centrale de 6 % et les communautés autonomes de 5 %.

En Italie aussi, plusieurs mesures très significatives ont été prises afin de diminuer le volume de l'emploi public et la masse salariale. Chaque département ministériel s'est ainsi vu imposer, à horizon 2015, une diminution des effectifs de 20 % pour les cadres, et une diminution de 10 % de la masse salariale pour les non-cadres. Le taux de non-remplacement des départs à la retraite a été ramené à 20 % sur la période 2012-14, 50 % en 2015 et 100 % en 2016. Enfin, la rémunération des fonctionnaires a été gelée pour la période 2012-2014, tandis que les salaires des hauts fonctionnaires étaient réduits de 5 % et 10 % dès lors qu'ils dépassaient respectivement 90 000 euros et 150 000 euros annuels. La masse salariale de la fonction publique italienne a ainsi nettement diminué de 5,4 % entre 2010 et 2014.

Comme le souligne le FMI, toutefois, si la réduction de la masse salariale publique est un élément essentiel de toute consolidation budgétaire, avec des économies

substantielles à la clé et un impact favorable sur la croissance à long terme, la méthode utilisée importe beaucoup. Dans tous les cas, le gel des effectifs et des rémunérations n'a d'impact qu'à court terme et ne peut en aucun cas se substituer à une réforme en profondeur de la fonction publique visant à redéfinir son rôle et améliorer sa productivité.

AILLEURS EN EUROPE – AU-DELÀ DE LA RÉDUCTION DE LA MASSE SALARIALE, UNE REFORTE DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF

Le gel des recrutements et des salaires des agents publics constitue la mesure d'ajustement la plus répandue dans les pays européens depuis le début de la crise. Dans certains cas, la période durant lequel ce gel doit s'appliquer est fixée de manière explicite, comme au Royaume-Uni, tandis que dans d'autres une plus grande souplesse est de mise.

La réduction du traitement des fonctionnaires intervient généralement dans un second temps (même si en Estonie ou en Lituanie, elle intervient immédiatement après la crise), et ne concerne que quelques pays. Les pays qui reçoivent l'assistance du FMI et de la Commission Européenne (Hongrie, Islande, Italie, Espagne), en particulier, sont priés de mettre en œuvre ce type de mesure radicale. Dans d'autres pays, au contraire, le statut juridique de la fonction publique en interdit la mise en œuvre. Ainsi de l'Allemagne, où il n'est pas possible de réduire ni même de geler le traitement des agents de la fonction publique.

Si la réduction des effectifs publics est appliquée dans de nombreux pays, les méthodes pour y parvenir diffèrent. Là où certains pays comme la France ou l'Espagne instaurent une règle de non-remplacement des départs à la retraite (un sur deux en France pour la seule fonction publique d'Etat entre 2008 et 2012, 10% en Espagne pour l'ensemble du secteur public en 2011-13), l'Estonie et la Lituanie ont procédé à des licenciements dès le début de leur effort de consolidation. Dans ce dernier pays, le nombre de postes a ainsi été réduit de 11%.

Plusieurs pays ont opté pour des réorganisations de leur appareil administratif pour réduire leurs dépenses. En Lituanie, l'ensemble des ministères et une grande partie des agences ont été restructurés lorsque le gouvernement a décidé de mettre en place une large réforme organisationnelle affectant l'ensemble des institutions publiques. Au Royaume-Uni, un plan de réforme des agences publiques a été lancé en 2010 avec l'objectif de réduire le nombre de ces dernières via des suppressions, des fusions ou des restructurations radicales. En Espagne, la restructuration de la sphère publique a pris la forme de la suppression d'agences ou d'entités faisant doublon entre le niveau central et le niveau régional.

b) La maîtrise des finances locales

Au Royaume-Uni, l'essentiel des coupes budgétaires et des suppressions d'effectifs concernent les collectivités locales. L'organisation très centralisée du pays permet un pilotage plus facile qu'ailleurs des dépenses locales. Au total, en termes réels, les dépenses locales ont ainsi diminué de 11% entre 2009 et 2013 et la masse salariale locale de 21% sur la même période (même si une partie de cette réduction tient à la reclassification de certains postes dans les dépenses de l'Etat central).

L'Irlande a combiné une baisse importante des dotations avec des réformes de structure pour assurer la maîtrise des finances locales. Après un premier plan ayant permis de réduire de 17% les ressources des collectivités locales entre 2008 et 2012, le plan intitulé « Putting People First » vise à leur faire économiser 10% de leur budget depuis. Dans la fonction publique territoriale irlandaise, les baisses de salaires ont pu atteindre les 20% et les pensions ont diminué jusqu'à 10%. De surcroît, le temps de travail est passé de 35 heures à 37,5 heures le 1er juillet 2013 et l'emploi local a été réduit de près d'un quart depuis 2008. Ce plan ne se limite pas uniquement à des mesures budgétaires mais prévoit aussi une réforme coercitive de l'organisation locale irlandaise, avec des *local authorities* divisé par 3,7 et un nombre d'élus locaux amputé de 40%.

Les autorités espagnoles se sont aussi attaquées avec détermination au problème des finances locales. Les dépenses des communautés autonomes avaient connu une dérive préoccupante avant la crise, passant de 10,1% du PIB en 1995 à 14,9% du PIB en 2007 sans que cela ne se justifie par des transferts d'attributions. Le contrôle des dépenses des collectivités locales a été renforcé par une loi organique de 2012 qui s'est attaquée aux risques de dérapage par des mécanismes préventifs, correctifs et coercitifs. Les administrations locales ont réduit leur masse salariale de 15 % depuis 2010. S'il faudra du temps pour juger de l'efficacité de ce nouveau dispositif, une telle réforme est remarquable compte tenu des fortes traditions de décentralisation du pays.

En Italie enfin, les transferts de l'État aux collectivités locales ont été nettement diminués et la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités a été renforcée. Le Pacte de stabilité domestique qui régit les relations entre le premier et les secondes, et dont le champ d'application a été étendu aux communes de plus de 1 000 habitants, prévoit ainsi la possibilité pour l'État d'imposer certaines contraintes financières aux collectivités, assorties de sanctions en cas de non-respect et de bonus en cas d'application particulièrement méritante, ainsi que l'interdiction pour les collectivités locales de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement. Des cibles d'économies et de réduction de la dette ont par ailleurs été fixées à chaque

collectivité en fonction de ses performances. L'Italie a aussi engagé une refonte de son organisation territoriale qui devrait se traduire par la suppression de l'équivalent de notre département (les provinces), et la redistribution du pouvoir aux métropoles.

LES INGRÉDIENTS D'UNE DÉCENTRALISATION BUDGÉTAIRE RÉUSSIE SELON LE FMI

Selon l'organisation internationale, la décentralisation budgétaire peut être pertinente dans le cadre d'une consolidation pour quatre raisons :

- une large partie des dépenses publiques transitent par les communes ou les régions – 1/3 des dépenses serait le fait du niveau infranational, en moyenne ;
- ensuite parce que les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer pour rationaliser et améliorer la qualité des services publics ;
- troisièmement, parce que le processus de décentralisation lui-même, s'il est bien conçu, peut aider à contenir l'évolution des dépenses et améliorer leur efficacité. La décentralisation permet en effet de créer une plus grande proximité entre le contribuable et celui qui conçoit les politiques publiques, améliorant de ce fait l'information disponible pour les deux parties : les contribuables sont plus à même d'identifier les responsables des décisions et de sanctionner leurs résultats, tandis que les décideurs locaux peuvent davantage adapter les politiques publiques aux préférences de leurs administrés. Par ailleurs, la mise en concurrence des collectivités entre elles peut permettre d'encourager des services publics plus efficaces.
- enfin, les réformes visant à réduire les doublons de compétences sont particulièrement justifiées dans le cadre d'un processus de décentralisation, en appelant à un effort de clarification sur le rôle des différentes entités concernées.

Il arrive toutefois qu'un processus de décentralisation puisse au contraire remettre en cause les efforts menés dans le cadre de la consolidation budgétaire. Cette situation peut se produire en particulier lorsque les collectivités locales reçoivent leur financement de l'Etat sous la forme d'une dotation globale, les empêchant de ce fait d'internaliser le « coût » de ce financement ce qui les conduit à sur-dépenser. L'Etat central peut quant à lui éprouver des difficultés à réduire ses dotations aux collectivités dès lors que ce sont ces dernières qui fournissent localement les services publics les plus sensibles politiquement comme l'éducation, le logement social ou la collecte des déchets.

L'analyse empirique permet d'identifier dans ce cadre quatre aspects clés d'une décentralisation réussie :

La répartition des compétences budgétaires doit permettre de maximiser l'efficacité des services publics. Le défi, ici, consiste à trouver le bon équilibre entre la délégation de responsabilité aux entités infranationales afin de bénéficier des gains d'efficacité permis par la décentralisation tout en évitant de créer des doublons et de gaspiller de précieuses ressources. Certains programmes peuvent être ainsi recentralisés lorsqu'il existe des problèmes d'agence, des externalités négatives, des difficultés de coordination ou lorsque la perte d'économie d'échelle est trop prononcée.

A cet égard il est intéressant de noter le mouvement de recentralisation opéré dans un certain nombre de pays développés dans le domaine de la santé.

Inversement, plusieurs pays ont cherché à répondre à ces défis par un accroissement progressif de la taille des communes (en réduisant leur nombre ou en les encourageant à fusionner entre elles) et la création d'intercommunalités visant à un fonctionnement partagé de certains services.

Le degré d'autonomie fiscale des entités infranationales doit être optimisé. L'expérience montre en effet que cette autonomie constitue un facteur critique dans le succès des consolidations budgétaires. La raison en est simple : les autorités infranationales sont d'autant plus incitées à dépenser efficacement qu'elles sont responsables des prélèvements de leurs administrés et redevables vis-à-vis de ces derniers. Une étude économique de 2013 ¹ montre ainsi que dans les pays de l'OCDE, le déficit des administrations publiques diminue de 1% lorsque 10% des ressources des entités infranationales basculent des dotations ou de l'emprunt vers des taxes prélevées localement.

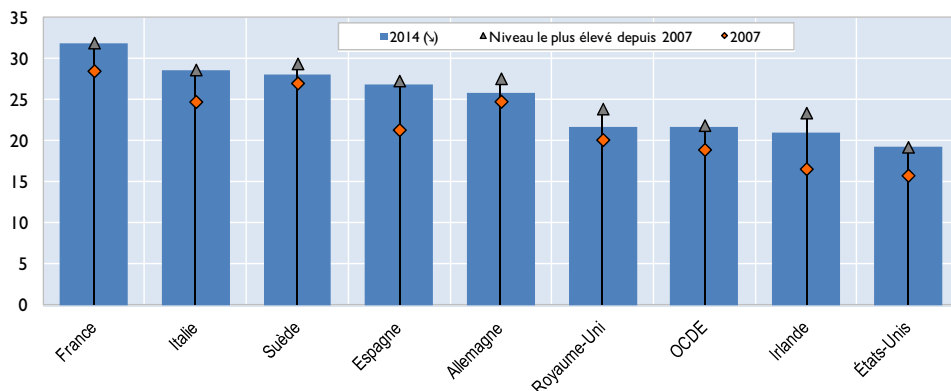
Le système de dotations doit être amélioré. Un système de transferts performant repose sur des critères objectifs – qu'il s'agisse d'indicateurs géographiques ou démographiques – sur lesquels le gouvernement central ne doit pas disposer de contrôle, et les règles d'allocation doivent rester simples et transparentes. Les transferts liés à des résultats, établissant un lien entre les dotations et la performance de certains services publics peuvent aussi permettre d'accroître la maîtrise des dépenses locales.

Enfin, une bonne gestion budgétaire et un cadre de gouvernance budgétaire bien conçu sont nécessaires au niveau infranational.

1. Eyraud, L. et Lusynian, L., 2013, « Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies », *Journal of Monetary Economics*, Vol 60, No.5, pp. 5471-87

c) La maîtrise des dépenses sociales

Dépenses sociales publiques en pourcentage du PIB, en 2007, niveau le plus élevé depuis 2007, et en 2014



Source : OCDE.

i) Désindexation et restriction de l'éligibilité aux prestations sociales

Au Royaume-Uni, une grande partie des économies dans le domaine de la protection sociale a été générée par une réforme du mode de revalorisation de l'ensemble des prestations (hors retraites). Ici, le gouvernement a agi en deux temps : en changeant l'indice de référence, puis en limitant la revalorisation des prestations à 1% à partir de 2013.

Par ailleurs, les ménages dont l'un des conjoints dispose de revenus fiscaux supérieurs à 60 000£ par an se sont vu retirer le bénéfice du *Child Benefit* (l'équivalent de nos allocations familiales), tandis que ceux dont l'un des conjoints disposaient d'un revenu fiscal compris entre 50 000£ et 60 000£ ont vu leur prestation progressivement amputée. Environ 1,1 million de familles ont été touchées par cette réforme lors de son entrée en vigueur – parmi lesquelles 820 000 ont perdu totalement le bénéfice de cette prestation.

En Italie, les pensions dont le montant est supérieur à trois fois la pension minimale (1 400 euros) ont été désindexées de l'inflation en 2012. Cette désindexation a été étendue en 2013 aux pensions supérieures à deux fois la pension minimale (935 euros).

ii) Les mécanismes de plafonnement de la dépense sociale

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement de Coalition a mis en place des mécanismes de plafonnement des dépenses, au niveau des ménages (*'benefit cap'*) comme au niveau global (*'welfare cap'*).

- > Le *benefit cap* : il s'agit d'une mesure introduite en avril 2013 qui limite le montant maximum d'allocation sociale que peut recevoir un ménage. Ce montant est fixé à 500 £ par semaine (26 000 £ par an – soit l'équivalent du revenu médian) pour un couple, que celui-ci ait ou non des enfants. Le même montant est donné aux parents isolés, tandis que le plafond est ramené à 350£ par semaine pour un célibataire sans enfant. Lors de la campagne législative de mai 2015, David Cameron s'est engagé à ramener le premier montant à 23 000£ par an.

D'après une communication du Ministère du Travail et des Retraites (DWP) de février 2015, cette mesure avait été appliquée à 55 300 foyers depuis son entrée en vigueur, entraînant le retour vers l'emploi de 40% de ces derniers. Elle aurait permis d'économiser 225 millions de £ en deux ans.

- > Le *welfare cap* est une mesure mise en place par le gouvernement de coalition qui consiste à plafonner le montant d'une partie des dépenses sociales sur une période donnée.

Evoquée pour la première fois à l'occasion de la présentation du Budget 2011, la mesure a été introduite dans le Budget 2014 et s'appliquera pour la période qui s'étend de 2015-16 à 2018-19. Elle n'a donc pas été appliquée au cours du premier mandat de David Cameron.

Le *welfare cap* couvre la plupart des prestations sociales, sauf les retraites – protégées par le mécanisme de « triple lock » – et les allocations chômage, qui conservent un rôle contra-cyclique. Au total, environ 55% des dépenses sociales (hors santé) devraient être soumises à ce plafond en 2015-16.

iii) Les réformes du système de santé

A partir de 2011, le **gouvernement espagnol** a mis en œuvre une réforme du système de santé pour mieux maîtriser l'évolution de la dépense. Au-delà de certaines mesures « classiques », comme les incitations à la consommation des génériques ou le déremboursement de certains médicaments, les principales mesures d'économie adoptées à partir de 2011 consistent à augmenter la participation financière des patients.

La réforme de 2011 instaure ainsi une augmentation des franchises médicales en fonction du salaire des patients. Si aucune participation financière n'est demandée pour les bénéficiaires de minima sociaux, la participation des patients s'étend de 40% (pour ceux dont le revenu annuel est inférieur à 18 000€) à 60 % (pour les revenus supérieurs à 60%). En 2012, le gouvernement a aussi présenté une nouvelle réforme du système de santé visant à faire payer en partie (10 %) leurs médicaments aux retraités qui les obtenaient jusqu'à présent gratuitement. Par ailleurs, les bénéficiaires des prestations du système dépendance se voient imposer une augmentation de leur contribution de 5%.

La réforme espagnole entraîne aussi l'exclusion des sans-papiers de la couverture sanitaire gratuite avec une économie à la clé qui devait s'élever à 1 Md€ par an. Enfin, le personnel public du secteur de la santé est soumis lui aussi à un gel salarial, une limitation des recrutements et une hausse du temps de travail qui passe de 35 heures à 37,5 heures par semaines en 2012.

Au **Royaume-Uni**, une restructuration d'ampleur du système de santé a été mise en œuvre en 2010. La réforme envisagée par le gouvernement contenait trois dispositions importantes : au niveau local, en conformité avec les principes de la *Big Society*, il s'agissait de donner davantage de responsabilités directes aux médecins traitants eux-mêmes (« *general practitioners* ») pour gérer et dépenser les fonds qui leur sont alloués. Les médecins, regroupés en « *Clinical Commissioning Groups* » (CCG), devaient ainsi se voir confier la gestion directe de 60 % du budget du NHS, afin de leur permettre de redéfinir le service offert par ce dernier. Le corollaire était aussi bien sûr de diminuer la bureaucratie intermédiaire, en supprimant les « *Primary Care Trusts* » et les « *Strategic Health Authorities* ». Au niveau national, la création de NHS England, agence indépendante du gouvernement, devait permettre au NHS d'élaborer une stratégie de long terme, coproduite avec le public et fondée non pas sur les réductions de coût, mais sur la manière de fournir différemment des soins. Enfin, il s'agissait d'introduire davantage de concurrence au sein de certains services du NHS et d'y accroître la place

du secteur privé. Une mesure phare de la réforme était ainsi l'augmentation du plafond autorisé de patients soignés en libéral au sein des hôpitaux – ce qu'on appelle en Angleterre les « patients privés » – qui passe de 1,5 % à 49 %.

Votée en mars 2012 après plus de quatorze mois de débats houleux, cette réforme reste toutefois extrêmement controversée, dans un pays où le NHS fait figure de « religion nationale ». Le débat parlementaire a été difficile (plus de 1000 amendements ont été déposés dans les deux chambres) et s'est focalisé sur les craintes d'une privatisation rampante du système de soins. Ces craintes restent infondées : le montant dépensé par le NHS pour des soins délivrés par des prestataires privés s'élève à total aujourd'hui à moins de 6% de son budget.

Ces controverses ont néanmoins conduit le Premier Ministre britannique à remplacer en 2012 Andrew Lansley, l'artisan de la réforme de 2010. Son successeur Jeremy Hunt, a donné ensuite de nouvelles orientations à la réforme du NHS, en s'inspirant notamment des principes présidant aux réformes éducatives. A la suite notamment de deux scandales qui avaient profondément choqué l'opinion publique, celui-ci a choisi d'apparaître comme l'avocat des patients, en transférant le pouvoir des professionnels de santé vers ces derniers tout en affirmant sa volonté de faire du NHS le système le plus transparent du monde. Les patients seront désormais informés, via internet, de la durée moyenne d'attente par hôpital, des taux de mortalité pour chaque chirurgien, ou de la rémunération des médecins de famille, tandis que des audits ont été conduits dans les cabinets médicaux pour la première fois depuis soixante-cinq ans, avant d'être rendus publics. Le gouvernement a enfin introduit des « budgets personnels de santé » (*personal healthcare budgets*), qui devraient être généralisés en avril 2014. Grâce à ces derniers, les personnes atteintes de longue durée se voient offrir une somme monétaire chaque année, qu'elles peuvent ensuite dépenser auprès du prestataire de leur choix.

EN EUROPE, DES SYSTÈMES DE SANTÉ AUX CARACTÉRISTIQUES DIFFÉRENTES, QUI EXPLIQUENT DES RÉFORMES SPÉCIFIQUES, MALGRÉ UNE CERTAINE CONVERGENCE

Au Royaume-Uni comme en Irlande, le système de santé en vigueur appartient à la catégorie des « systèmes nationaux de santé ». Contrairement aux systèmes d'assurance-maladie où l'offre de soins est en partie privée et aux systèmes libéraux de santé où le système public de protection maladie est très partiel, un système national de santé est organisé comme un service public et assure un accès quasiment gratuit aux soins à l'ensemble des citoyens afin de garantir l'universalité de la couverture maladie.

En Irlande, le service de santé publique (the Health Service Executive) est une organisation soumise au contrôle de l'Etat et dont la mission est de gérer tous les services de santé publique du pays. L'accès aux services de santé dépend essentiellement du lieu de résidence et est soumis à conditions de ressources. Les assurés dont les revenus hebdomadaires dépassent un certain seuil doivent s'acquitter d'une participation ou de la totalité du coût des soins (consultation, médicaments, soins dentaires, hospitalisations).

Au Royaume-Uni, l'offre de soins relève de la responsabilité du National Health Service (NHS) ; elle est organisée principalement par l'Etat et financée par l'impôt. Le principe est celui de la gratuité totale pour les patients, sauf pour les soins dentaires ou ophtalmiques, devenus partiellement payants.

La contrepartie de la gratuité instaurée par un système national de santé réside dans une circulation limitée des patients au sein du système. Par conséquent, des listes d'attentes souvent interminables se forment et se multiplient. Les réformes visent donc pour l'essentiel à améliorer la productivité des offreurs de soin et à élargir le choix des patients.

Dans les systèmes d'assurance-maladie comme celui de la France, les réformes visent au contraire à encadrer le choix du patient en contraignant ce dernier à s'inscrire dans un parcours de soins, tandis que la régulation du système ne se fait pas par des listes d'attentes mais par les prix via l'augmentation des franchises imposées aux assurés sociaux.

Les pays du Sud de l'Europe comme l'Espagne ou l'Italie ont pour leur part tenté de transformer leur ancien système d'assurance-maladie en système national de santé (1978 pour l'Italie et 1986 pour l'Espagne).

Le service national de santé italien (Servizio Sanitario Nazionale - SSN), géré au niveau régional, est financé par les résidents par le biais des impôts généraux. Il offre à tous les résidents des soins de santé de base servis gratuitement, ou avec une participation pour ceux qui ne sont pas totalement couverts par le service national de santé.

Le système de santé espagnol actuel - inauguré par la loi générale de santé du 25 avril 1986 - se définit comme un système de couverture universelle, à financement public et dont la gestion est à la charge des communautés autonomes.

Les réformes structurelles

1. LA RÉFORME DES RETRAITES

Pays	Type de régime (public)	Age légal de départ à la retraite (H/F)	Nombre d'années de cotisation pour une retraite à taux plein	Ajust. des param. à l'esp. de vie	Age effectif moyen de cessation d'activité (H/F)	Taux d'emploi des 55-64 ans (2014)	Evol. du taux d'emploi des 55-64 ans (2007-14)	Dép. pub. de retraite en % du PIB (OCDE, 2012)
Allemagne	Points	65 ans et un mois - porté à 67 ans en 2031			62,1/61,6	65,6	14,3	11,3
Espagne	PD	La réforme de 2011 reporte cet âge de 65 à 66 ans en 2018 (pour les hommes comme pour les femmes) et 67 ans en 2021	Augmentée de 35 à 37 ans en Espagne	Oui	62,3/63,2	44,3	-0,2	9,3
France	PD+points	Porté progressivement de 60 à 62 ans à horizon 2017	40,5 annuités en 2015. Elle augmentera d'un trimestre tous les trois ans pour atteindre 43 ans en 2035		59,7/60,0	47,1	8,9	13,7
Irlande		L'âge légal de départ à la retraite a été porté de 65 à 66 ans en 2014, et sera relevé à 67 ans en 2021 et 68 ans en 2028			64,6/62,6	53,0	-0,9	5,1
Italie	NCD	L'âge légal de départ à la retraite est porté à 66 ans en 2018 (pour les hommes comme pour les femmes) et 67 ans en 2021	Augmentée de 40 à 42 ans et 1 mois pour les hommes	Oui	61,1/60,5	46,2	12,5	15,4
Royaume-Uni	PD	À partir de 2010, convergence progressive de 60 à 65 ans pour les femmes. L'âge légal de départ à la retraite a été porté de 65 à 66 ans (pour les hommes comme pour les femmes) entre 2018 et 2020, puis 67 ans entre 2034 et 2036, et 68 ans entre 2044 et 2046	30 ans		63,7/63,2	61,0	3,6	6,2
Suède	NCD	à partir de 61 ans		Oui	66,1/64,2	74,0	4,0	8,2

Source : OCDE, Panorama sur les retraites 2013 ; Eurostat.

Au Royaume-Uni, la *Spending Review* d'octobre 2010 avance le passage de l'âge légal de départ à la retraite à 66 ans en 2020 plutôt qu'en 2026, le passage à 67 ans devant être quant à lui effectif en 2028. Il est prévu ensuite que soit mise en place lors de la prochaine réforme une formule permettant d'ajuster ce seuil en fonction de l'espérance de vie, l'idée étant ici que le temps passé à la retraite n'excède pas un tiers de la vie adulte. Le gouvernement introduit un nouveau mécanisme de revalorisation des pensions dit « *triple lock* » qui protège les retraités – dont les pensions sont plus modestes qu'ailleurs en Europe – de l'inflation et des coupes budgétaires. La fusion des deux étages de la pension publique représente par ailleurs une réforme majeure, avec des économies à long terme qui pourraient s'élever à 0,5% du PIB.

Les régimes de retraite des fonctionnaires ont été eux aussi réformés. L'âge légal de départ à la retraite doit converger avec celui du privé – 65 ans – à l'horizon 2018 tandis que le montant des pensions a été indexé sur la moyenne des revenus plutôt que sur le salaire final. Les contributions retraites des fonctionnaires ont aussi été relevées.

Côté capitalisation, les entreprises sont contraintes d'inscrire automatiquement leurs salariés à un plan d'épargne retraite, avec une montée en puissance progressive du taux de contribution. Un dispositif soutenu par le gouvernement est prévu pour les employeurs ne disposant pas déjà d'un fonds de pension « maison ». Enfin, les budgets 2014 et 2015 prévoient la suppression de l'obligation d'acheter une annuité (rente viagère), ainsi que l'assouplissement des restrictions qui pèsent sur les individus souhaitant puiser dans leurs fonds de pension pour obtenir de l'argent comptant dès lors qu'ils atteignent 55 ans. Grâce à cette réforme, les retraités sont désormais libres de puiser dans la totalité de leur pension, ce qui leur offre une plus grande flexibilité dans la gestion de leurs revenus.

Bien qu'il ne soit pas confronté aux mêmes défis en termes de besoins de financement que les autres pays européens, **le système de retraites irlandais** a également fait l'objet de réforme. Comme le système britannique, il repose sur deux piliers, d'une part un régime public de base versant une pension forfaitaire et le cas échéant un minimum vieillesse (assorti par ailleurs de prestations en nature pour les retraités) ; d'autre part des régimes professionnels facultatifs. Le régime public de base a été réformé avec un allongement de l'âge légal de départ à la retraite (porté à 66 ans en 2014, 67 ans en 2010 puis 68 ans en 2028). Les incitations fiscales pour les régimes professionnels facultatifs et les systèmes de capitalisation ont été renforcées pour accroître le niveau et la couverture des retraites privées avec une inspiration proche des réformes britanniques. Le régime de retraite des fonctionnaires a été revu pour les nouveaux entrants, avec un relèvement de l'âge minimum de départ à la retraite et un changement de mode de calcul des pensions qui passe du salaire final au salaire moyen.

En Italie, la réforme de 2011 met en place, à compter de 2012, un régime des retraites notionnel à cotisations définies étendu à l'ensemble des travailleurs, y compris ceux qui, aux termes de la loi précédente, relevaient d'un régime à prestations définies. L'âge maximal de départ à la retraite est fixé à 70 ans, et pourra être ajusté dans l'avenir en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. L'âge légal de départ à la retraite est repoussé de 65 à 66 ans pour les hommes, quel que soit leur statut d'emploi, ainsi que pour les femmes employées dans le secteur public. Dans le secteur privé, l'âge légal de départ à la retraite est repoussé pour ces dernières de 60 à 62 ans, et sera progressivement porté à 66 ans à horizon 2018. La durée légale de cotisation est étendue

de quarante ans à quarante-deux ans et un mois pour les hommes et quarante et un ans et un mois pour les femmes ; cette durée sera allongée d'un mois en 2013 et un mois en 2014.

En outre, à compter de 2013, toutes les conditions d'âge et de durée de cotisation seront indexées sur l'évolution de l'espérance de vie telle que mesurée par l'Istat. Cette révision interviendra tous les trois ans jusqu'en 2019, puis tous les deux ans par la suite, sur la base d'une simple décision administrative (sans nécessité de passer par la loi). Selon les projections démographiques, ceci devrait conduire à porter l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans d'ici 2019. En tout état de cause, une « clause de sauvegarde » prévoit que l'âge légal de départ à la retraite sera porté à 67 ans de plein droit en 2021, même si les évolutions démographiques intervenues d'ici là ne conduisaient pas à cette évolution.

En **Espagne**, la réforme de 2011 a relevé l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans à 67 ans (graduellement, de 2013 à 2027) et la durée de cotisation de 35 à 37 ans. Les carrières longues ont été reconnues par un dispositif spécifique mais les conditions d'accès à la retraite anticipée durcies. La période de calcul du niveau de la pension de retraite a été étendue des 15 aux 25 dernières années (avec une augmentation progressive sur 10 ans). Enfin, un facteur de soutenabilité est introduit : pendant la période de transition (jusqu'en 2027), les principaux paramètres du système seront actualisés tous les 5 ans en fonction des gains d'espérance de vie.

Alors que la réforme de 2011 jouait sur les principaux paramètres du système de retraites - âge de départ, durée de cotisation, période prise en compte pour le calcul des pensions - la réforme de 2013 vise à aller plus loin en mettant en place les conditions d'un ajustement « automatique » de ce même système face aux contraintes financières liées au vieillissement de la population et à la perte probable de potentiel de croissance. Elle comporte deux volets. Le premier, qui devrait s'appliquer début 2014, vise à mettre fin à l'indexation des pensions sur l'inflation. Le rythme de revalorisation sera désormais calculé comme la différence entre la croissance des recettes de la sécurité sociale et la croissance du montant de l'ensemble des pensions versées, ajusté du solde financier du système de retraite (minoration en cas de déficit). Le second volet, qui entrera en vigueur en 2019, instaure un nouveau mode de calcul de la liquidation initiale des pensions, en introduisant un facteur de soutenabilité tenant compte des contraintes démographiques. Un taux de réduction proportionnel à l'augmentation de l'espérance de vie sera ainsi appliqué au montant initial des pensions. De cette manière, le montant théorique touché pendant la retraite (la pension initiale multipliée par l'espérance restante de vie) devrait rester constant au fil des générations.

2. LES RÉFORMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le Royaume-Uni et l'Irlande ayant déjà libéralisé leur marché du travail, ces réformes concernent avant tout l'Espagne et l'Italie, qui partagent toutes deux avec la France un dualisme prononcé de leur marché du travail.

L'Italie s'est tout particulièrement illustrée par sa réforme du marché du travail initiée en 2012 puis amplifiée en 2014 avec le Jobs Act du gouvernement de Matteo Renzi, axée sur une plus grande flexibilité à l'embauche, une optimisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi d'une part (cf. plus haut) et de l'adéquation des salaires à la productivité d'autre part. Cette réforme d'ampleur visait à remédier aux faiblesses de structure présentées par le marché du travail italien : sa faible inclusivité, amplifiée par son caractère dual opposant les contrats de travail à durée indéterminée (CDI) fortement protégés aux « contrats atypiques » ne bénéficiant ni de l'assurance chômage ni du système de formation continue ; un coin fiscal-social supérieur de 10 points à celui observé en moyenne dans les pays de l'OCDE ; enfin, des modalités sous-optimales de fixation des salaires.

Afin de pallier cette rigidité structurelle et ses effets macro-économiques négatifs, le gouvernement a procédé dans un premier temps, en avril 2012, en exemptant de contributions sociales pour une durée de 3 ans les contrats d'apprentissage conclus par les entreprises de moins de 10 salariés, et surtout en encourageant le recours aux CDI. Pour ce faire, une surtaxe de 1,4 point a été instaurée sur les cotisations patronales appliquées aux contrats à durée déterminée (CDD), remboursable si ces derniers sont convertis en CDI. En parallèle, la flexibilité a été augmentée, d'une part à l'entrée du contrat de travail en réduisant le nombre de contrats atypiques (de 46 à 8), d'autre part à la sortie, en autorisant le juge à graduer la sanction pour licenciement abusif en fonction de la gravité du cas au lieu d'ordonner la réintégration du salarié comme prévu par l'article 18 du code du travail. Par ailleurs, une procédure préalable de conciliation, qui pourrait réduire le nombre d'actions en justice, a aussi été rendue obligatoire.

Enfin, des accords nationaux interprofessionnels ont été conclus afin de favoriser la décentralisation des négociations collectives, via des clauses d'*opt out* permettant de s'affranchir des accords nationaux au niveau de l'entreprise, ainsi que par la mise en place d'une exemption d'impôt financée par un fonds spécial doté d'1 Md€ en 2014 bénéficiant aux augmentations de salaires fondées sur une indexation sur l'augmentation de la productivité.

Le Jobs Act de 2014 amplifie les mesures de 2012, en deux volets. Le premier (décret-loi de mars) vise notamment à limiter le recours aux CDD en en portant la durée d'1 à 3 ans et la proportion de salariés par entreprise sous ce type de contrat à 20 % au maximum. Le second (loi votée en décembre) confirme les réformes de 2012, en supprimant définitivement l'article 18 du code du travail, et surtout en instaurant un CDI « à protection croissante » pour lequel le licenciement, d'abord facilité pendant les 3 premières années, deviendrait de plus en plus coûteux pour l'entreprise avec l'ancienneté du salarié. La loi prévoit également que les cotisations chômage soient modulées entre les secteurs et les entreprises en fonction du taux de recours de leurs salariés à l'assurance chômage.

Si l'impact de l'ensemble des mesures introduites par les gouvernements Monti et Renzi ne devrait pas se manifester à court terme sur le taux de chômage, qui a continué à augmenter en 2013 et 2014, le ministère de l'économie et des finances italien estime en revanche que cette réforme pourrait augmenter le PIB de 0,2 à 0,6 point en 2015, et entre 0,8 et 2,5 points à long terme (soit au-delà de 2020, avec un impact positif d'ici 2020 compris entre 0,5 et 1,7 point).

La réforme d'ampleur entreprise **en Espagne** en 2010, qui visait les mêmes objectifs que l'Italie avec laquelle elle partageait la dualité structurelle de son marché du travail, présente de nombreux points communs avec cette dernière mais s'en distingue par le rôle déterminant joué par les partenaires sociaux. En effet, à la forte segmentation du marché du travail (avec un tiers de CDD) s'ajoutait une indexation quasi-automatique des salaires sur l'inflation nuisible à la compétitivité de l'économie, à l'origine de la hausse substantielle du coût salarial entre 2000 et 2008.

A l'instar de l'Italie, le gouvernement espagnol a tout d'abord voulu résorber la dualité de son marché du travail en modulant les taux de cotisations patronales en fonction des types de contrats : d'abord, en abaissant le taux applicable aux CDI (7,05 % en 2009 contre 7,3 % précédemment) ; ensuite, en différenciant celui applicable aux CDD à temps plein (8,3 %) et celui portant sur les CDD à temps partiel ou les contrats d'intérim (9,3 %), tout en limitant la durée des CDD à 2 ans. Dans la même optique, un nouveau CDI pour première embauche d'un chômeur de moins de 30 ans a été créé pour les entreprises de moins de 50 salariés et assorti d'un allègement fiscal de 3 000 €, mesure à laquelle s'est ajouté le forfait « 100 € » adopté en mars 2014 et applicable pour toute nouvelle embauche en CDI pendant 2 ans en contrepartie d'un engagement à maintenir les effectifs pendant 3 ans sous peine de restituer les économies réalisées. Enfin, les règles d'embauche et de licenciement ont été modifiées dans le sens d'une plus grande flexibilité, par un abaissement du coût de licenciement des CDI, un élargis-

sement des motifs ouvrant droit à licenciement, la suppression de l'autorisation administrative pour les licenciements collectifs et le raccourcissement de moitié de la période de préavis.

Par ailleurs, le gouvernement espagnol a accompagné cette réforme par l'instauration d'un processus de modération salariale visant à baisser le coût unitaire du travail en brisant les boucles prix-salaires favorisées notamment par l'indexation automatique des salaires de la fonction publique sur les prix. Cette volonté s'est traduite par un accord sur l'emploi et la négociation collective pour 2012, 2013 et 2014 par lequel les syndicats ont accepté d'abandonner le principe d'indexation des salaires sur l'indice des prix à la consommation.

D'après l'OCDE, cette réforme devrait permettre d'accroître le PIB potentiel de l'économie espagnole de 0,15 point par an à court terme et de 3,4 points à horizon 2020. Elle estime notamment qu'elle a permis d'accroître la flexibilité interne des entreprises sans pour autant augmenter le nombre de licenciements, qu'elle est directement à l'origine de la hausse du nombre de CDI (25 000 nouvelles embauches par mois en moyenne en 2013), et qu'elle a favorisé la modération salariale en générant la moitié de la baisse du coût du travail de 1,2 % à 1,9 % observée dans le secteur privé entre 2011 et 2013. De plus, le taux de chômage décline depuis fin 2013 (moins de 24 % au premier trimestre 2014, soit l'étiage de 2011), même si cette baisse s'explique aussi par d'autres facteurs que la seule réforme du marché du travail (diminution du nombre de travailleurs étrangers notamment), le taux structurel devant se réduire de 2,4 points d'ici 2020 selon les prévisions de l'OCDE.

3. LA RÉFORME DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Pour une comparaison des différents systèmes, cf. annexe 7.

Au **Royaume-Uni**, les réformes du *welfare* visent à renforcer la responsabilité individuelle des allocataires sociaux. La mise en place d'un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi – notamment les plus éloignés du marché du travail – s'accompagne en contrepartie d'un contrôle accru des obligations qui sont imposées à ces derniers, et du régime de sanctions en cas de non-respect de ces mêmes obligations. Avec le *Welfare Reform Act* de 2009, puis le *Welfare Reform Act* de 2012, le principe de conditionnalité des aides sociales a désormais vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes en âge de travailler de manière à ce que personne ne puisse réclamer d'allocation sans faire preuve d'une démarche active de retour à l'emploi.

Pour réduire le nombre de personnes relevant du régime d'incapacité, un test d'aptitude à l'emploi a été introduit en 2009. Ce test se fonde sur le principe selon lequel l'éligibilité ne dépend pas de la description du handicap ou de l'état de santé mais de la manière dont ce handicap ou cette pathologie affecte effectivement cette même personne, manière qui peut varier d'un individu à l'autre malgré un même diagnostic. Entre 2010 et 2014, 1,4 millions d'allocataires du régime d'incapacité ont passé un test à l'issue duquel 30% d'entre eux ont été jugés aptes à travailler, 41% dirigés vers une activité en lien avec le travail et 27% ont reçu leur allocation de manière inconditionnelle. Compte tenu du nombre d'appels émis face à ces décisions, le nombre de personnes aptes à travailler sera probablement moindre au final.

Enfin, le gouvernement a décidé en 2011 d'ouvrir le service public d'accompagnement personnalisé au retour à l'emploi à des prestataires indépendants issus du secteur privé ou du tiers secteur. Sont concernés les demandeurs d'emploi de longue durée, ou à employabilité réduite, les autres demandeurs d'emploi continuant à être suivi par les agences publiques pour l'emploi (*Job Centres*). Ces prestataires indépendants sont payés au résultat : lorsqu'un chercheur d'emploi leur est confié par les *Job Centres* de l'Etat, ils reçoivent d'abord une prime initiale modeste (environ 400-500 £) et ne reçoivent le paiement complémentaire (plusieurs milliers de livres jusqu'à un maximum de 13 800 £) seulement lorsque la personne a trouvé un emploi stable. L'Etat paie les prestataires davantage lorsqu'ils s'occupent des personnes les plus difficiles à aider

(chômeurs de très longue durée par exemple ou personnes handicapées), pour les inciter à s'occuper de ces personnes en priorité.

En **Irlande**, le régime d'indemnisation du chômage a été réformé, avec une réduction de la durée d'indemnisation et un renforcement des contreparties associées à celle-ci. La durée de versement a été réduite de 3 mois (de 12 à 9 mois pour les bénéficiaires justifiant de 260 semaines de cotisations, de 9 à 6 mois pour les bénéficiaires ayant cotisé moins de 260 semaines). Par ailleurs, la possibilité de suspendre ou de réduire les allocations chômage a été introduite en cas de refus d'accepter les offres d'emploi pertinentes, bien que cette « menace » reste assez virtuelle.

Par ailleurs, l'Irlande a engagé une réforme profonde du service public de l'emploi, pour intégrer les services de placement et d'indemnisation, renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emplois et mieux gérer les dépenses d'indemnisation du chômage et de formation. Dans le cadre du programme « Passerelles vers l'emploi », des guichets uniques, ont ainsi été mis en place pour offrir un seul point de contact pour les aides à l'emploi et le suivi des demandeurs d'emploi, et un profilage des nouveaux demandeurs d'emploi est mis en œuvre pour personnaliser les plans d'accompagnement vers à l'emploi. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect par les chômeurs de ce plan. Le Gouvernement irlandais a par ailleurs prévu fin 2013 d'introduire le recours à des prestataires privés pour le placement des demandeurs d'emploi.

L'**Espagne** a pris des mesures drastiques pour réduire les dépenses d'aide aux chômeurs. Le montant de l'allocation chômage a ainsi été réduit de 10 % à partir du septième mois d'indemnisation. Les dépenses de politique active pour l'emploi ont quant à elles été réduites de 50 % en deux ans, ce qui s'est traduit par une baisse de l'offre de formation de réinsertion professionnelle.

En **Italie**, la réforme du marché du travail introduite en 2012 a sensiblement renforcé le service public de l'emploi, à la fois pour ce qui concerne l'indemnisation du chômage et pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'indemnisation du chômage a été ainsi étendue à certains travailleurs qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors, notamment les apprentis, les travailleurs à temps partiel ou les travailleurs occupant un premier emploi. Le système actuel d'indemnisation est progressivement remplacé, entre 2013 et 2017, par une assurance sociale pour l'emploi. La réforme prévoyait enfin un renforcement de l'accompagnement des chômeurs, avec l'harmonisation des services d'accompagnement proposés par les agences régionales.

Le Jobs Act de Matteo Renzi instaure un nouveau dispositif d'indemnisation du chômage, applicable à tous les salariés – y compris les bénéficiaires de contrats atypiques qui demeuraient à l'écart de la précédente réforme –, avec une obligation de formation et une possibilité de sanction en cas de défaut d'implication ou de refus d'offres d'emploi par le salarié. Le dispositif serait animé par une agence nationale unique. Les cotisations chômage pourraient par ailleurs être modulées entre les secteurs et les entreprises, en fonction du taux de recours de leurs salariés à l'assurance chômage.

4. LA RÉFORME DU MARCHÉ DES BIENS ET SERVICES

L'Italie qui avait mis en œuvre dès 2006 une série de réformes en vue d'accroître la concurrence sur le marché des biens et services pour notamment réformer les professions réglementées (notamment l'autorisation de la vente de médicaments sans ordonnance en dehors des pharmacies dès 2006) a pris en 2012 d'importantes mesures ont été prises en vue de réformer les services commerciaux ainsi que les services publics et les professions réglementées au travers des décrets dits « *Salva Italia* » (« sauver l'Italie ») et « *Cresci Italia* » (« faire croître l'Italie ») avec notamment l'autorisation pour tous les commerces et restaurants d'Italie à ouvrir 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, jours fériés inclus.

Des projets de loi, adoptés à l'automne 2014, viendront compléter certaines de ces mesures comme par exemple la suppression de l'acte notarié obligatoire pour certains actes (transactions immobilières ne dépassant pas 100 000 € par exemple), qui pourront être réalisés par des avocats.

D'après les estimations de l'OCDE, les réformes du marché des biens et services, pourraient accroître le PIB de 1,5 % sur cinq ans et de 2,6 % sur dix ans. Ces estimations tiennent compte des réformes conduites à partir de 2012, qui comptent pour les 2/3.

L'indice PMR (product market regulation) de l'OCDE pour l'Italie, mis à jour en 2013, fait apparaître une baisse de 1,10 point dans la limitation des restrictions à la concurrence sur le marché des biens et services entre 2008 et 2013, avec une baisse marquée de 1,52 point pour les professions juridiques et de 1,2 pour le commerce de détail. Le

niveau des restrictions sur le marché des biens et services en Italie demeure supérieur à celui des autres grands pays européens, mais réalise grâce aux mesures adoptées un progrès substantiel.

De son côté, le **gouvernement espagnol** a engagé plusieurs réformes visant à améliorer le fonctionnement des marchés de biens et services. Le projet de loi adopté le 2 août 2012 vise ainsi à la libéralisation des secteurs réglementés. Cette réforme pourrait toucher un secteur représentant 8,5 % du PIB et qui emploie 30 % des diplômés de l'enseignement supérieur. A long terme, l'impact sur le PIB serait de 0,7 point et l'impact sur l'emploi de 0,3 point.

4

Le discours de la méthode

1. UNE IDENTIFICATION EN AMONT DES PROBLÈMES QUI PERMET DE SE FIXER DES OBJECTIFS

Ceux-ci prennent la forme de processus de *spending review* au Royaume-Uni, en Irlande et en Italie.

Au Royaume-Uni, un premier « budget d'urgence » est élaboré en juin 2010 – un mois après la formation du gouvernement de coalition. Ce budget annonce de premières mesures fiscales et fixe l'enveloppe budgétaire globale (81 mds£) qui sera allouée lors de la revue des dépenses publiques (*spending review*) de l'automne de la même année. Ce processus d'allocation se déroule au sein d'une période relativement courte, la *spending review* de 2010 étant publiée cinq mois seulement après la formation du nouveau gouvernement. Le processus prend la forme d'une négociation à somme nulle, le Ministère des Finances britannique négociant de manière bilatérale avec chacun des différents ministères, tout en menaçant tout ministre récalcitrant d'une décision imposée collectivement par ses pairs. En termes de gouvernance, le *Public Expenditure Committee* (PEX) joue un rôle clé. Ce comité, a vocation à traiter les appels sur les litiges en matière de dépenses dans le cadre de l'allocation des fonds publics aux différents ministères. Présidé par le Chancelier de l'Echiquier, ce comité rassemble initialement le Secrétaire en chef au Trésor, le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, le Secrétaire d'Etat au Cabinet Office et trésorier payeur général, et le ministre d'Etat au Cabinet Office⁵. Les ultimes arbitrages dépendent toutefois du *Quad*, groupe informel réunissant les leaders des deux partis formant le gouvernement de coalition, ainsi que leurs adjoints aux finances, le Chancelier et le Secrétaire en Chef au Trésor.

⁵. Le secrétaire d'Etat à l'énergie et au changement climatique, le Secrétaire de l'Intérieur, le Secrétaire d'Etat aux Communautés et au Gouvernement local, le Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales participeront toutefois aux réunions de ce comité.

En Irlande, deux revues générales des dépenses (*Comprehensive review of expenditure*) ont été conduites sur des exercices triennaux (2012 à 2014 et 2015 à 2017), associant les équipes budgétaires et les différents ministères qui doivent soumettre des propositions d'économies. La dernière évaluation a été dévoilée au moment de l'adoption du Budget 2015. Ces évaluations sont conduites par un nouveau ministère de la dépense publique et de la réforme (*Department of Public expenditure and reform*), créé aux côtés du ministère des finances. L'Irlande a par ailleurs adopté un nouveau code de la dépense publique (*Public Spending Code*) et a développé des outils de comptabilité analytique pour systématiser l'évaluation de la performance (*value for money*).

En Italie, le processus de revue générale des dépenses a été initié en 2012 pour évaluer la pertinence et l'efficacité des dépenses publiques en vue de permettre la réduction de celles qui apparaissent inutiles ou excessives. Le système mis en place par le gouvernement de Mario Monti prévoit le pilotage de la démarche par un comité composé du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre de l'Administration publique et du ministre des Relations avec le Parlement, assistés par le service d'évaluation du ministère des Finances. Sous la supervision de ce comité, chaque département ministériel a la charge d'organiser un diagnostic des programmes budgétaires dont il a la charge. Les évaluations sont conduites par les différentes institutions chargées du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques (Cour des comptes, ministère de la Fonction publique...). Dans un deuxième temps, un commissaire chargé de la revue des dépenses a été nommé, afin de coordonner les efforts des différents ministères et des opérateurs de l'État. Il est doté d'un service permanent en charge de la revue des dépenses. Le commissaire a été nommé pour trois ans à compter du 4 octobre 2013 et dispose de pouvoirs étendus (accès à l'ensemble des données dont disposent les administrations publiques, possibilité de diligenter des audits ou des inspections...).

2. DES CHOIX ASSUMÉS ET RÉFLÉCHIS, PLUTÔT QU'UNE LOGIQUE DE RABOT

Comme le souligne le FMI dans son analyse des facteurs clés de succès d'une consolidation budgétaire, les réductions généralisées, non ciblées de la dépense publique doivent être évitées. Si la méthode du « rabot » peut sembler pertinente à court terme, elle est peu efficace susceptible d'entamer la croissance potentielle à long terme de l'économie. Son impact se fait aussi ressentir davantage sur les bas revenus. L'expérience montre qu'un exercice de consolidation budgétaire est d'autant plus durable qu'il repose sur des réformes reposant sur des choix stratégiques assumés qui protègent les programmes sociaux dont l'impact marginal est le plus élevé.

Dans une note d'analyse récente sur la sélectivité dans la réduction des dépenses publiques⁶, les analystes de France Stratégie ont montré que les pays qui avaient le plus réduit leurs dépenses publiques entre 2009 et 2012 sont ceux qui ont été les plus sélectifs, c'est-à-dire qui ont modifié la structure de leurs dépenses. A contrario, sur la période, la France serait le pays qui ayant le moins de choix dans la réduction de ses dépenses, en privilégiant le rabot (sur 16 pays européens étudiés).

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les pays retenus dans notre étude – l'Irlande et le Royaume-Uni, en particulier – confirment cette analyse.

Pays	Effort structurel 2009-2014 (OCDE)	Effort structurel 2009-2014 (FMI)	Effort structurel 2009-2014 (Com. Euro.)	Part des économies dans les dépenses dans l'ajust. struct. ⁽¹⁾	Dépenses publiques (en% du PIB) 2009	Dépenses publiques (en% du PIB) 2014	Baisse des dépenses publiques (en% du PIB) 2009-2014	Indicateur de sélectivité dans la dépense (2009-12)
Allemagne	2,1	1,4	1,8	na	47,5	43,8	-3,6	6,1
Espagne	8,2	6,8	6,8	56%	45,8	43,6	-2,2	9,1
France	3,7	3,0	3,2	-13%	56,8	57,5	0,7	4,5
Irlande	9,2	8,2	7,3	84%	47,6	39,0	-8,6	13,1
Italie	4,3	3,3	2,2	5%	51,2	51,1	-0,1	7,8
Royaume-Uni	4,7	5,7	3,5 ⁽²⁾	123%	49,4	44,0	-5,5	13,2
Suède	-2,4	-1,4	-3,7	-65%	53,1	52,9	-0,2	5,0
Zone euro	4,5	3,6	3,4	35%	50,7	49,2	-1,5	na

Sources : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015; Fiscal Monitor, FMI, avril 2015; Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques? Nicolas Lorach, Arthur Sode, France Stratégie, avril 2015; European Economic Forecast, Commission Européenne, avril 2015

(1) Ratio évolution des dépenses structurelles sur évolution du déficit structurel entre 2009 et 2014 (calcul à partir des données de la commission Européenne)

(2) 3,0% dans les prévisions de printemps du 5 mai 2015, révisées à 3,5% dans l'analyse accompagnant la recommandation du 13 mai 2015.

Au Royaume-Uni, le gouvernement de coalition a ainsi fait le choix de sanctuariser certains budgets (éducation, santé, retraites et aide internationale au développement), ce qui a eu pour conséquence de concentrer les coupes budgétaires sur certains domaines, en particulier les dotations aux collectivités locales et les dépenses de service public comme celles liées à la sécurité et à la justice. Dans le domaine social, le choix a été fait de tailler dans les *working age benefits*, en supprimant par exemple le bénéfice du *child benefit* pour les ménages les plus aisés.

3. UNE STRATÉGIE DE RÉDUCTION DES DÉFICITS COMBINÉE AVEC LA MISE EN PLACE DE RÉFORMES STRUCTURELLES

En **Irlande** la nécessité de combiner les mesures de consolidation budgétaire avec les réformes structurelles qui iront chercher les nouveaux relais de croissance est affirmée dès l'origine. L'Irlande incarne bien nouvelle génération de programmes d'ajustement macroéconomique en accord avec la Troïka (Commission, BCE, FMI). Ces programmes rejettent un débat jugé artificiel entre l'austérité (réduire les dépenses, augmenter les recettes pour rétablir l'équilibre) et la relance keynésienne de la croissance (générer des recettes fiscales en augmentant ou stabilisant les dépenses pour soutenir l'activité), au profit d'un autre cadre de réflexion : comment définir la bonne trajectoire de consolidation budgétaire qui restaure la crédibilité des finances publiques et la confiance des marchés, sans compromettre la réalisation des réformes structurelles destinées à augmenter la croissance potentielle.

En **Espagne** et en **Italie**, le gouvernement a cherché à accompagner l'effort de réduction des déficits publics par des réformes du marché du travail et du marché des biens et services, afin de dynamiser la croissance et l'emploi à moyen terme. L'impact potentiel de ces réformes sur la croissance est substantiel :

- En Espagne, l'impact à long terme du projet de loi adopté le 2 août 2012 sur la libéralisation des secteurs réglementés serait de 0,7 point sur le PIB et de 0,3 point sur l'emploi ;
- En Italie, d'après les estimations de l'OCDE, les réformes du marché des biens et services pourraient accroître le PIB de 1,5 % sur cinq ans et de 2,6 % sur dix ans. Ces estimations tiennent compte des réformes conduites à partir de 2012, qui comptent pour les 2/3.

5

Les conditions politiques

1. DISPOSER D'UN MANDAT CLAIR POUR RÉFORMER

Disposer d'un mandat clair pour engager les mesures nécessaires au redressement des finances publiques est une condition clé pour réussir à mener à bien un exercice de consolidation budgétaire. En témoignent par le passé les exemples du Canada en 1990 et de la Suède en 1993, où le parti arrivé au pouvoir avait fait explicitement campagne sur la réduction des déficits.

a) La légitimité conférée par l'élection

Celle-ci peut prendre deux formes, qui sont complémentaires :

- > **Celle du capital politique constitué par le socle électoral.** En **Espagne**, le Parti populaire (PP) dispose ainsi d'un pouvoir sans précédent lorsque M. Rajoy accède au pouvoir. Avec près de 45% des voix, il obtient une majorité absolue au sein du Congrès des députés, avec 186 élus sur 350, tandis que Le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) du Premier ministre sortant José Luis Rodriguez Zapatero, au pouvoir depuis sept ans est ramené à son plus bas score depuis la transition démocratique en 1982, avec moins de 29% des suffrages et 110 sièges au Congrès. Au delà d'une majorité dans les deux Chambres (Congrès des députés et Sénat), il faut en effet ajouter la domination territoriale de la droite depuis les municipales et les régionales du 22 mai 2011. Le PP dispose ainsi de 3 811 maires, près de la moitié du total, et gouverne dans 11 des 17 communautés autonomes.

A contrario **au Royaume-Uni**, le scrutin du 6 mai débouche sur une situation inédite depuis 1974, avec un Parlement sans majorité. Avec 36,1% des voix (10,7 millions d'électeurs), les Conservateurs sont bien arrivés en tête et obtiennent 306 sièges – soit un gain de 108 sièges, un record depuis les élections de 1931. Toutefois, c'est vingt sièges de moins que le seuil nécessaire pour atteindre la majorité ; ils sont donc contraints de former un gouvernement de coalition avec les libéraux-démocrates.

En **Italie**, le gouvernement de Mario Monti présente une particularité par rapport aux deux cas précédents, dans la mesure où il s'agit d'un gouvernement « technique » qui repose sur une union politique de circonstance entre droite et gauche modérées⁷. Le président du conseil Italien n'en dispose pas moins d'un soutien majeur auprès de l'opinion publique (plus de 80% d'opinions favorables, selon un sondage), qui tient aux circonstances particulières de son arrivée au pouvoir.

Idem pour Renzi, pas élu (mais qui verra son capital politique renforcé avec le très bon score du PD aux élections européennes de 2014).

> **Celle du sens du mandat conféré par les électeurs.**

En **Espagne**, s'il a été peu disert sur ses premières actions avant les élections, les déclarations de M. Rajoy une semaine avant les élections vont clairement dans le sens de l'orthodoxie budgétaire : « Je lancerai un message à l'Europe, au monde et à l'Espagne, je leur dirai que cette fois-ci, c'est du sérieux. La priorité sera de contrôler notre déficit et de ne pas augmenter notre dette publique. La première mesure ira dans le sens de l'austérité ».

En **Italie**, lors de son investiture devant le sénat, Mario Monti présente un discours politique très général, plus qu'un programme de gouvernement, dans lequel il précise les « trois piliers » sur lesquels repose la philosophie de son action : « rigueur budgétaire, croissance et équité ». Au **Royaume-Uni**, le parti conservateur arrivera en tête aux élections de mai 2010 en ayant fait campagne sur la nécessité de rétablir l'équilibre des comptes publics. La réduction du déficit public constitue aussi le principal ciment de la coalition.

7. Celle-ci s'effritera vite : alors qu'il est investi par 556 voix en novembre 2011, le gouvernement Monti voit ainsi son plan d'austérité adopté par 495 voix. Un mois plus tard, sa loi de modernisation de l'économie passe avec 469 voix tandis qu'en février, le décret d'amnistie visant à remédier à la surpopulation carcérale recueille « seulement » 385 voix.

b) Des coalitions plus efficaces que les gouvernements majoritaires ?

Au **Royaume-Uni**, la coalition de 2010 est la première formée en temps de paix depuis 1931 ; il s'agit aussi de la première depuis le XIX^{ème} siècle à devoir son existence à l'absence de majorité parlementaire plutôt qu'à la nécessité de faire face à des urgences nationales. Nombreux sont donc les observateurs qui prédisent à l'époque sa fragilité et son caractère éphémère. En 2012, après l'échec de la réforme constitutionnelle prônée par le gouvernement, et alors que les fuites sur les tensions au sein de la coalition remplissent les journaux seule une personne sur six pensait que le gouvernement durerait jusqu'en 2015.

La coalition tiendra néanmoins, pour plusieurs raisons. La première tient au vote du *Fixed-term Parliaments Act* de 2011, qui impose désormais que le calendrier des élections soit défini à l'avance, quand jusqu'ici le parlement pouvait être dissous à n'importe quel moment, par prérogative royale (en réalité, à l'initiative du Premier Ministre). Imposé dans l'accord initial de 2010 par les libéraux démocrates, cette réforme avait pour but de protéger le partenaire minoritaire dans le cadre de la coalition. Mais la seconde raison – la principale d'après les propos tenus par David Cameron lui-même au *Financial Times* – tient au fait que la résorption du déficit public aurait constitué la pierre angulaire de l'accord entre les deux partis.

Le fait d'appartenir à un gouvernement de coalition a eu des vertus comme des défauts. Du côté des premières, on peut citer la nécessité d'étayer davantage chaque décision dès lors qu'un accord interne était nécessaire pour l'élaboration de chaque politique publique. De l'aveu même des dirigeants de l'administration, cet élément constitue une incitation à une meilleure évaluation des politiques publiques. Pour Andrew Tyrie, qui présidait la commission des affaires financières de la chambre des communes, le fait de gouverner en coalition a permis d'obtenir une meilleure adhésion de l'électorat aux mesures d'austérité budgétaire.

Inversement, certains membres du parti conservateurs jugent plutôt que l'alliance avec les libéraux-démocrates a pu constituer un frein à la radicalité des réformes. En témoigneraient notamment le refus de ces derniers de désindexer prestations sociales dans le budget 2012, alors que l'inflation avait été très élevée cette année-là, ou leurs réticences devant la révolution de l'autonomie scolaire. Enfin, avec le retour de la croissance, les deux partis divergeront sur l'ampleur de l'ajustement budgétaire à mettre en œuvre pour poursuivre la réduction des déficits, les libéraux démocrates s'opposant à la « ligne dure » des conservateurs en la matière.

Le **gouvernement de coalition irlandais** connaîtra des tensions similaires avec l'embellie économique. La préparation du budget 2014 illustre ainsi les désaccords entre les deux partis qui composent cette coalition. Minoritaire et faisant face à des sondages difficiles, le *Labour Party* souhaite en effet utiliser une partie des économies générées par l'accord sur les *promissory notes* pour réduire l'effort budgétaire à déployer, tandis que le *Fine Gael*, majoritaire, préfère s'en tenir au programme initial d'économies négocié avec la Troïka afin de rassurer les marchés financiers dans l'optique de la sortie du programme d'assistance financière prévu à la fin de l'année 2014.

Un compromis sera finalement trouvé entre les deux partenaires en relâchant un peu l'effort budgétaire.

AILLEURS EN EUROPE : UN BILAN NUANCÉ DES VERTUS DES GOUVERNEMENTS DE COALITION

Dans une étude de 2013 (*Politics of Fiscal Consolidation in Europe : A comparative Analysis*), l'universitaire Walter Kickert, de l'université de Rotterdam s'est penché sur les conditions politiques des réformes budgétaires en Europe depuis le début de la crise de 2008. Son analyse porte sur quatorze pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie), la période retenue étant 2008-2012.

Sur cette période, on trouve des gouvernements de coalition en Belgique, en Estonie, en Allemagne, en Hongrie, en Italie, en Irlande, en Islande, en Lituanie, aux Pays-Bas, en Slovaquie et au Royaume-Uni (à partir de 2010).

L'étude infirme l'hypothèse selon laquelle un gouvernement fondé sur un parti majoritaire serait plus enclin à prendre des mesures rapides et drastiques qu'un gouvernement reposant sur une coalition de plusieurs partis. En témoignent l'exemple le Royaume-Uni de Gordon Brown, où l'Espagne de Zapatero : alors que ce dernier avait préparé un programme de coupes drastiques sous la pression de l'Union Européenne et du FMI, il a été contraint d'annoncer face aux manifestations la tenue d'élections anticipées en 2011, qu'il perdra au profit de M. Rajoy.

A contrario, des gouvernements de coalition en Estonie ou en Lituanie s'avèreront capables de mettre en œuvre rapidement des mesures radicales.

Les coalitions minoritaires ne sont pas nécessairement moins capables de mettre en œuvre rapidement des mesures radicales que les coalitions simples ou les grandes coalitions, comme l'illustrent les cas du Danemark, des Pays-Bas ou de l'Estonie (après 2009). A contrario en Allemagne les décisions impopulaires en matière de rigueur budgétaire ont été repoussées après les élections de 2009 par le gouvernement de grande coalition.

Enfin, les gouvernements de droite ne sont pas plus enclins que les gouvernements de gauche à mettre en œuvre ces mesures. Si en Estonie, en Lituanie ou en Hongrie, ce sont des gouvernements de droite qui sont responsables de l'ajustement, en Irlande et en Islande ce sont des gouvernements de gauche.

Ces conclusions rejoignent celles de l'OCDE. Dans un article de 2013 portant sur l'économie politique de l'austérité budgétaire (The politics of fiscal austerity : democracies and hard choices, OCDE Journal of Budgeting, 2013), l'organisation internationale souligne que si certaines études académiques considèrent qu'un parti majoritaire au pouvoir parvient davantage à ses fins qu'un gouvernement de coalition, en raison de sa capacité à trancher plus rapidement en faveur de mesures drastiques, d'autres études soulignent au contraire les vertus du second. Selon ces études, en effet, dans un gouvernement de coalition l'impopularité des mesures à prendre peut être partagée entre les différents partis au pouvoir (à la condition que ces derniers s'entendent au préalable pour mettre en œuvre ces mêmes décisions).

c) Inscrire la rigueur dans un projet politique

Devant la difficulté à mobiliser l'opinion sur le seul thème de la rigueur budgétaire, les gouvernements des différents pays étudiés ont cherché à inscrire celle-ci au sein d'un projet politique plus vaste.

i) Dans tous les pays, on retrouve **un appel à la fierté nationale**, le redressement du pays passant par celui de son économie et, dans certains cas, par le recouvrement de sa souveraineté.

- Au-delà des réformes économiques et budgétaires qu'il aura initié, ce qui aura été le plus marquant et le plus positif dans l'arrivée au pouvoir de Monti est le retour en force de **l'Italie** sur la scène diplomatique. Ce retour en force a été symbolisé par une visite remarquée à Washington et par le rôle majeur joué par l'Italie lors du sommet européen de juin 2012. A la suite de Monti, l'arrivée au pouvoir de Renzi incarne elle aussi une forme de rupture dans la vision que l'Italie a d'elle-même, et peut expliquer en partie le succès des récentes réformes.

- > **En Irlande**, la perspective de l'arrivée de la Troïka a provoqué un sursaut national. Celui-ci explique en grande partie le relatif consensus politique au sein des partis de gouvernement sur la nécessité d'une thérapie de choc, et le fait qu'il n'y ait pas eu de remise en cause de la trajectoire de redressement de l'Irlande avec le changement de gouvernement en 2011 (et la défaite historique du parti au pouvoir depuis les années 1990).
- > **Au Royaume-Uni**, l'humiliation nationale vécue en 1976 avec le sauvetage par le Fonds monétaire international (FMI) a marqué à vie toute une génération de Britanniques, et peut expliquer les références constantes que fera le chancelier Osborne à la Grèce, même si les situations des deux pays ont toujours été dissemblables.
- > En **Espagne**, le premier budget du gouvernement est présenté sur le fond de rumeurs d'une intervention imminente de la Troïka, entretenues par la presse Espagnole et certains analystes financiers.

ii) En Espagne, comme en Italie et en Irlande, **l'Europe** a pu apparaître comme un levier des réformes à conduire, tant l'adhésion à l'Union Européenne reste associée dans ces différents pays à l'élévation du niveau de vie et la modernisation de l'économie.

Ainsi en **Espagne** où, dans une séquence historique qui a vu l'entrée dans l'Union Européenne et la transformation économique du pays succéder à l'accession à la démocratie, le projet modernisateur se confond historiquement avec le projet européen, M. Rajoy se présente en accédant à ses fonctions comme le garant inflexible d'un retour à une orthodoxie budgétaire qui permettra à son pays de restaurer sa crédibilité pour participer pleinement à la reconstruction de l'Europe. Malgré l'explosion du chômage et la baisse du niveau de vie qu'ils ont subies depuis 2007, les Espagnols, contrairement aux Grecs, continueront à soutenir dans leur majorité le projet européen car ils savent combien ils lui doivent.

De la même manière, comme l'expliquait Alain Fabre dans une note de l'Institut de l'entreprise justement intitulée *L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe*, « qu'il s'agisse des doutes sur la profondeur du sentiment d'unité nationale ou des traumatismes provoqués par le fascisme et la guerre, dès les années 1950 **l'Italie** a lié l'enracinement de la démocratie et de la République avec son intégration au projet politique européen dont elle est un des pays fondateurs majeurs. De ce point de vue, la figure d'Alcide De Gasperi joue un rôle similaire dans l'ancrage italien en Europe à

celle de Konrad Adenauer en Allemagne. La construction d'une Europe politique, dont l'acte fondateur demeure le traité signé à Rome le 25 mars 1957, est indissolublement assimilée dans l'esprit de la classe politique comme de l'opinion publique italiennes au levier modernisateur de l'économie, de la société, mais aussi de son système politique ».

iii) Enfin, au **Royaume-Uni**, l'austérité, loin de se limiter à une vision comptable, représente un choix de société : la libération de la société civile. La finalité de la Big Society théorisée en 2010 par David Cameron en 2013 vise en effet à réduire le rôle du pouvoir central pour laisser fleurir les initiatives locales.

On en donnera ici deux illustrations : la profonde transformation du paysage éducatif britannique, avec les *free schools*, ces établissements ouverts par des groupes de parents d'élèves ou d'enseignants, des associations caritatives ou religieuses, financés par des fonds publics et respectant un programme commun, mais autonomes dans leur gestion et dans leur pédagogie – et les *academies*, qui résultent de la conversion d'établissements publics existants mais fonctionnent sur le même modèle. Ensemble, ces établissements autonomes ont bondi de quelques centaines à plus de 4 000.

Le gouvernement britannique a également encouragé les fonctionnaires à restructurer leurs services pour se constituer en « mutuelles de service public ». Le fait que leur contrôle soit assuré par les employés joue un rôle crucial dans leur développement. Le coup de force des Conservateurs britanniques aura été de recycler la vieille idée française d'autogestion pour la retourner contre l'Etat central, au bénéfice de tous.

Au total, si elle reste controversée, l'intérêt de la cette *Big Society* est de décrire – positivement pourrait-on dire – ce que pourrait être une société caractérisée par le retrait de l'Etat. C'est bien sûr ce qui fait tout son intérêt, à l'heure où la plupart des gouvernements peinent à articuler un discours positif sur l'austérité. Mais c'est aussi ce qui rend son ambition plus difficile à atteindre : il ne s'agit en effet pas seulement de réduire l'Etat, encore faut-il réduire en outre le besoin d'Etat.

2. TENIR UN DISCOURS DE VÉRITÉ À L'OPINION PUBLIQUE

a) Du sang et des larmes ?

En Italie, Mario Monti énonce d'emblée le choix auquel sont confrontés les Italiens : « des sacrifices ou l'insolvabilité ». En Espagne, Rajoy annonce au lendemain de son élection : « Il n'y aura pas de miracles. Nous n'en avons pas promis » et insiste à plusieurs reprises sur l'« effort » qu'il sollicitera aux Espagnols. Au Royaume-Uni, dans un entretien donné au *Sunday Times* un mois après les élections, David Cameron prévient que le Royaume-Uni va connaître des années de « souffrance » pour permettre de réduire le déficit public et le poids de la dette ; il affirme que « le pays est à découvert » et qu'il est illusoire d'espérer attendre le retour de la croissance pour régler le problème des déficits.

Le premier ministre britannique est aussi celui qui est allé le plus loin dans la préparation de l'opinion publique aux efforts à venir, puisqu'il a énoncé dès avril 2009 le risque que le Royaume-Uni ne redevienne « l'homme malade de l'Europe » s'il ne s'adaptait pas à « l'ère de l'austérité », tandis que le futur Chancelier de l'Echiquier insistait sur la nécessité qu'aurait le prochain gouvernement de « tailler dans les dépenses publiques », quelle que soit sa coloration politique.

b) Faire preuve de pédagogie et tenir compte des préférences collectives

Au **Royaume-Uni**, la tolérance relative de l'opinion publique britannique vis-à-vis de l'austérité s'explique par la pédagogie exercée par le gouvernement mais aussi par les modalités de la politique de réduction des déficits. En sanctuarisant les budgets de la santé et de l'éducation, que l'opinion souhaitait voir épargnés par les coupes budgétaires, le gouvernement a réussi à ne pas s'aliéner cette dernière. De manière plus prononcée que dans notre pays, le Royaume-Uni connaît aussi un durcissement croissant de l'opinion publique contre les bénéficiaires des prestations sociales (hors retraites). Le pourcentage de personnes qui estiment que l'Etat devrait dépenser moins pour ses chômeurs y a ainsi augmenté de 14 points depuis 1998. Là encore en choisissant, dans les dépenses de welfare, de concentrer les coupes budgétaires sur les prestations bénéficiant aux personnes en âge de travailler (« *working age benefits* ») le gouvernement de coalition a suivi la ligne de l'opinion publique.

Ce souci d'épouser les préférences collectives dans leurs grandes lignes ne saurait toutefois occulter la détermination du gouvernement face aux obstacles qu'il a pu ren-

contrer, qu'il s'agisse des manifestations étudiantes suite à la réforme du financement de l'enseignement supérieur, où l'hostilité d'une partie des économistes issus du monde économique, rejoints ensuite par le FMI, à la politique d'austérité conduite par le gouvernement de coalition.

c) Convaincre par l'exemplarité

Dans l'**Italie** de Mario Monti, celle-ci prend la forme dans les premiers mois d'entrée en fonction du gouvernement d'une plus grande transparence avec la publication par tous les membres du gouvernement de leur patrimoine et de leurs derniers revenus déclarés au fisc, pratique jusque là inhabituelle dans la Péninsule et qui s'inscrit en rupture avec l'ère Berlusconi. Dès son entrée en fonction, Mario Monti renonce aussi dès son arrivée au pouvoir à son salaire de président du Conseil ainsi qu'à celui de ministre de l'Economie et des Finances, dont il s'est attribué le portefeuille. Députés et sénateurs renoncent enfin début 2012 à l'augmentation de salaire à laquelle ils auraient normalement eu droit cette année-là.

Au **Royaume-Uni** en 2010, le premier Conseil des ministres de David Cameron acte une baisse de 5 % et un gel sur cinq ans des revenus des ministres, qui doit symboliser le désir de réduire le train de vie de l'Etat.

3. AGIR VITE

a) Préparer les réformes dès la période d'opposition

Au **Royaume-Uni**, David Cameron et son équipe ont retenu la leçon que distille Tony Blair dans ses mémoires : il ne faut pas perdre de temps au cours du premier mandat, car c'est là que le capital politique est le plus élevé – ce qui suppose d'arriver au pouvoir avec un programme clair et prêt à être mis en œuvre.

De fait, David Cameron a aussi bénéficié ici du travail réalisé dans l'opposition, au sein de deux équipes : celle composée de membres de Trésor et cornaquée par George Osborne (futur Chancelier), et l'équipe de *policy unit* dirigée par Oliver Letwin (futur Secrétaire d'État au Cabinet Office). Un « business plan » a été préparé pour chaque département, détaillant les actions à entreprendre une fois au pouvoir.

Les *think tanks* ont aussi été mis à contribution : Policy Exchange pour les *free schools*, le Center for Social Justice pour l'*Universal Credit*, Res Publica pour la *Big Society*.

C'est ainsi que Michael Gove pouvait disposer d'un projet de loi avant l'été 2010 pour sa réforme de l'éducation, et qu'Andrew Lansley peut présenter sa réforme du NHS dans un livre blanc présenté en juillet 2010.

b) L'importance capitale des 100 premiers jours

La nécessité d'agir vite s'explique avant tout parce que le capital politique s'épuise vite, comme l'illustre le cas de Mario Monti, qui recueille plus de 80% d'opinions favorables lorsqu'il arrive au pouvoir en novembre 2011. Un an plus tard, près des deux tiers des Italiens diront s'opposer à sa candidature aux élections législatives.

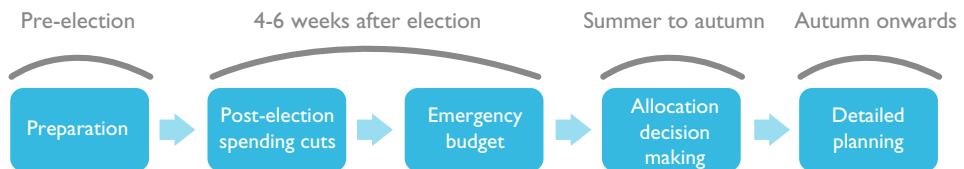
Elle peut s'expliquer aussi par les circonstances extérieures : le gouvernement de M. Rajoy, en Espagne et celui de M. Monti en Italie sont ainsi confrontés dès leurs premières semaines d'exercice du pouvoir à une dégradation de deux crans de leur note souveraine, et à la défiance des marchés financiers. En Irlande, le rythme des réformes est aussi impulsé par la Troïka.

Dans tous les cas, comme l'illustre le benchmark qui figure en annexe 5 de ce rapport, les 100 premiers jours sont d'une importance déterminante pour chacun des pays étudiés.

Ainsi les 100 premiers jours de M. Monti se caractérisent par un plan de rigueur, une loi de libéralisation et un programme de simplification administrative, une réforme du marché du travail étant annoncée peu après cette période. En Espagne, en seulement cinquante jours au pouvoir, le gouvernement conservateur met en place trois réformes structurelles clefs : « règle d'or » d'équilibre budgétaire, plan d'assainissement du secteur financier et réforme flexibilisant le marché du travail. Rajoy se targuera ainsi d'avoir « adopté plus de réformes en sept semaines que les socialistes en sept ans ».

Le bilan le plus impressionnant en la matière reste toutefois celui de D. Cameron. Comme le souligne l'historien Anthony Seldon dans l'ouvrage qu'il a dirigé sur le bilan de la coalition au pouvoir, durant les premiers mois d'exercice de cette dernière, « *the pace of reform was frenetic* ». A lui seul, le Discours du Trône de la reine Elizabeth II, qui présente les priorités du nouveau gouvernement 14 jours seulement après la formation de celui-ci, s'accompagne de la présentation de 22 projets de lois, dont celui qui permettra l'extension du programme des *academies*.

Le calendrier des premières décisions budgétaires au Royaume-Uni après les élections de 2010



Source : Institute for Government.

Du côté de la réduction des déficits, le même rythme est à l'œuvre : 18 jours seulement après les élections de mai 2010, le nouveau gouvernement de Coalition annonce un premier train de mesures d'économies pour un montant annuel global de 6,1 milliards de livres. Ce premier train de mesures est suivi par un « budget d'urgence », présenté le 22 juin 2010 par George Osborne, six semaines seulement après son entrée en fonction. Ce budget fixe l'enveloppe budgétaire globale qui allouée lors d'une revue des dépenses publiques (*Spending review*) dont les résultats sont publiés à l'automne, cinq mois seulement après la formation du nouveau gouvernement.

AILLEURS EN EUROPE : LES DIFFÉRENCES DE RYTHME DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES BUDGÉTAIRES

Dans l'Europe en crise, la décision de couper dans les dépenses publiques a généralement suivi plusieurs étapes. Une première phase de déni devant la profondeur de la crise a d'abord conduit les gouvernements à mettre en œuvre des mesures temporaires et de faible portée, tout en reportant les coupes budgétaires dans le temps. La deuxième phase se caractérise par la reconnaissance progressive de la gravité de la situation. Celle-ci conduit les gouvernements à prendre conscience de la nécessité d'y répondre par des moyens appropriés ; on assiste alors aux premières tentatives de mise en œuvre de coupes significatives. La troisième phase se traduit par une action plus résolue en ce domaine, en trois temps : d'abord des coupes étendues à l'ensemble des dépenses publiques selon une logique de « rabot », puis des restructurations ciblées sur certains programmes et enfin une redéfinition fondamentale des priorités budgétaires.

Certains pays échappent toutefois à ce schéma et ont adopté la nécessité d'opérer des coupes significatives et de s'engager plus fondamentalement dans une restructuration de leur sphère publique à un rythme plus rapide que la moyenne européenne. Ainsi de l'Estonie, dont le gouvernement de coalition lance des mesures de consolidation budgétaire dès juin 2008, avec un premier plan d'austérité qui intègre déjà licenciements, coupes dans les salaires et réduction du temps de travail des fonctionnaires. Deux autres plans suivront en janvier et en juin 2009.

De manière plus générale, les pays les plus sévèrement touchés par la crise, comme les pays baltes ou du Sud de l'Europe, sont passés plus rapidement au dernier stade. De la même manière, les pays sous assistance financière de la Troïka se sont vu imposer des coupes ciblées et immédiates.

Les étapes de la prise de conscience et le calendrier des décisions budgétaires dans quelques pays européens

	Estonie	Irlande	Italie	Lituanie	Royaume-Uni
Mesures temporaires, de faible portée	-	Octobre 2008	2009	-	2009
Ajustement modéré	-	Décembre 2008	2009	-	2009
Premières tentatives de coupes significatives	Juin 2008	Avril 2009	2010	-	2009
Coupes résolues dans les dépenses publiques	Mai 2010	Décembre 2009	2011	Décembre 2008	2010
Redéfinition fondamentale des priorités budgétaires	Décembre 2011	Décembre 2010	-	-	2010

Source : "Politics of Fiscal Consolidation in Europe : A comparative Analysis", Walter Kickert, Erasmus University of Rotterdam, décembre 2013

c) S'appuyer ou non sur les partenaires sociaux ?

En **Irlande**, l'attitude responsable des partenaires sociaux a canalisé toute contestation durable et le climat social, en dépit de la lourdeur de la consolidation budgétaire, n'a jamais dégénéré. Pour renforcer l'acceptabilité du programme de consolidation budgétaire, le Gouvernement irlandais s'est appuyé sur la tradition de grands accords avec les partenaires sociaux, largement mobilisés dans le cadre de la négociation des mesures de redressement. Deux grands accords sont ainsi négociés par le Gouvernement en 2010 et 2013 avec les multiples syndicats de la fonction publique et des représentants de la police et de l'armée, visant notamment à faire accepter les mesures drastiques de baisse de la masse salariale.

En **Italie**, la « méthode Renzi », consiste au contraire à refuser le dialogue social dans ses modalités traditionnelles et à ignorer les corps intermédiaires, pour s'appuyer au contraire sur le Parlement, d'une part, et sur l'opinion publique, d'autre part, avec une très forte implication personnelle de Matteo Renzi dans la communication médiatique.

Les explications doivent être cherchées des traditions historiques et culturelles en matière de dialogue social dans les deux pays.

L'**Irlande** bénéficie à la fois d'un taux de syndicalisation élevée, autour de 30 % des salariés adhèrent à une organisation syndicale, et de la pratique des social partnerships. Ces accords tripartites sur l'évolution des salaires, négociés de façon centralisée entre le Gouvernement, les syndicats et les représentants des employeurs. L'Irlande n'a pas connu la révolution libérale de la négociation sociale au Royaume-Uni à la suite de l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher. Ces grands compromis sociaux sont considérés comme une importante contribution à la réussite de l'Irlande dans les années 1990, où le ralentissement de l'inflation n'a pas remis en cause, en tout cas dans un premier temps, la modération de salaires réels. **A contrario, en Italie**, les syndicats sont plus « conservateurs », comme en témoigne notamment le million de personnes (selon les organisateurs) qui ont manifesté à Rome le 25 octobre à l'appel de la CGIL, principal syndicat de salariés pourtant historiquement lié au Parti démocrate, pour protester contre la possible abrogation de l'article 18 du Code du travail.

On retrouve une illustration du caractère plus ou moins responsable des organisations syndicales en faisant un parallèle entre l'**Espagne** et le **Royaume-Uni**. Dans le premier pays les principales centrales syndicales (Comisiones Obreras – CCOO – et Unión General de Trabajadores – UGT) déclenchent une grève générale la veille de la présentation du premier budget du nouveau gouvernement devant le conseil des ministres. Cette réaction tranche avec celle des organisations syndicales britanniques. Au Royaume-Uni, si une action sociale est bien prévue la veille de la présentation du détail des mesures prises dans le cadre de la première *Spending Review* en octobre 2010, le *leader* de la principale fédération syndicale du pays (Trades Union Congress – TUC), rejette les appels à la désobéissance civile de lancés par certains en reconnaissant publiquement que les organisations syndicales doivent gagner le soutien de la population, qui soutient alors dans sa majorité la politique de rigueur du gouvernement Cameron.

AILLEURS EN EUROPE : LE RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX FACE À L'IMPÉRATIF DU REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS BÉNÉFICIAIRES D'UN SOUTIEN À LA STABILITÉ FINANCIÈRE (GRÈCE, CHYPRE, IRLANDE, PORTUGAL ET ESPAGNE)

Avant la crise, à l'exception de la Grèce, le dialogue social tripartite était dynamique. La survenance de la crise marque une rupture.

Sauf au Portugal, les réformes du marché du travail et les mesures de redressement budgétaires ont été, pour une large part, mises en place hors de toute concertation tripartite. Sur des questions qui, avant la crise, faisaient l'objet de consultation tripartite, les stratégies se sont modifiées au détriment du dialogue : les syndicats, réticents à se saisir de ces réformes compte tenu de leur ampleur, se sont tournés vers des instances internationales pour faire entendre leur voix ; les organisations patronales ont privilégié les actions de *lobbying* auprès des gouvernements.

Ainsi, en Espagne, les premières vagues de mesures prises par le gouvernement au début de la crise prévoyaient une participation importante des partenaires sociaux. Cependant, à partir de 2010, les consultations ont été moins fréquentes. Deux réformes du marché du travail (2010 et 2012) ont été mises en place par le gouvernement sans concertation préalable des partenaires sociaux. Aux yeux des observateurs, l'irrégularité des consultations a nui à l'efficacité des mesures prises. En 2014, le gouvernement espagnol a pris des initiatives pour tenter de rétablir le dialogue social tripartite.

Le Portugal est le seul des cinq pays dans lequel le dialogue tripartite s'est poursuivi pendant la crise sur les questions de réformes de marché du travail et ce, sur l'impulsion du gouvernement et malgré le refus de signature de la principale organisation syndicale. Une émanation indépendante du Conseil économique et social a joué un rôle majeur dans ce dialogue, du stade de la mise en place à l'évaluation des réformes.

Sur les questions salariales notamment, le dialogue social bipartite s'est noué au niveau de l'entreprise, encouragé en cela par des modifications législatives. En Espagne par exemple, des décrets royaux ont élargi le champ de la négociation collective d'entreprise pour donner davantage de flexibilité aux partenaires sociaux dans l'organisation du travail et la détermination des salaires. Cependant, ces négociations bipartites se déroulent sans réelle coordination au niveau national (accord cadre) et au détriment de l'étendue de la couverture de l'ensemble des salariés, notamment au Portugal.

Enfin, s'agissant des réformes du secteur public, on observe également un net ralentissement du dialogue : sauf en Irlande, des mesures qui, auparavant, faisaient l'objet de négociations, ont largement été mises en place unilatéralement par les gouvernements. Ce fut le cas en Espagne, par exemple, lorsqu'en 2009, le gouvernement a remis en cause l'accord sur l'augmentation des salaires – provoquant un mouvement social important.

4. FAIRE PREUVE DE CONSTANCE ET DE DÉTERMINATION

a) Inscrire ses pas dans celui de ses prédécesseurs

En **Espagne**, M. Rajoy dispose d'un avantage significatif par rapport à certains de ses homologues du Sud de l'Europe, étant élu pour mettre en œuvre une politique de rigueur déjà amorcée tardivement par le gouvernement sortant. Alors que son parti avait combattu cette réforme dans l'opposition, il se rallie notamment à l'augmentation de 65 à 67 ans de l'âge du départ à la retraite décidée par le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero, en justifiant sa décision par le nécessaire « respect des engagements internationaux pris par le gouvernement de la nation ».

Le **Royaume-Uni** a pu s'appuyer sur le « stock » de réformes déjà considérables menées par ses prédécesseurs. La très grande flexibilité du marché du travail britannique et les relations sociales décentralisées qui caractérisent ce dernier doivent en effet leur origine aux réformes des années 1980. Les réformes de *workfare* de la Coalition s'inscrivent dans le prolongement de celles mises en œuvre par les gouvernements néo-travailleurs. La réforme du système de santé capitalise sur les réformes de la fin des années 1980 (introduction des « quasi marchés ») et 1990-2000.

En **Irlande**, les multiples rebondissements politiques n'auront finalement aucune incidence sur l'application de la consolidation budgétaire. Ainsi, lorsque l'Irlande connaît un changement de gouvernement à la suite d'élections anticipées en 2011, avec une défaite sans précédent du parti au pouvoir (le Fianna Fail, en coalition avec le parti Vert, les démocrates progressistes et des indépendants), ce changement radical du gouvernement ne remet pas en cause l'application du programme d'assistance financière, négociée avec la Troïka, ni le budget, adopté quelques semaines avant les élections – élections qui remanient pourtant profondément le paysage politique.

En **Italie**, on observe aussi une grande continuité dans les réformes. Comme le souligne Jean-Marc Daniel, « sur le strict plan technique [...], Monti a peu innové, ayant clairement mis ses pas dans ceux de Giulio Tremonti, le ministre des finances de Silvio Berlusconi. Un Giulio Tremonti qui se voyait certes reprocher par Silvio Berlusconi « son intransigeance sur la politique d'austérité ». Cela n'est guère nouveau, car en son temps Ciampi s'était comporté sur le fond comme Monti en inscrivant son action dans la logique des décisions de Giuliano Amato son prédécesseur ». On peut en dire de même pour ce qui est de la réforme du marché du travail de Renzi, qui s'inscrit dans le prolongement de la réforme Monti de 2012, mais aussi des réformes de 2003 et 1997.

b) Se fixer des objectifs et s'y tenir

Au **Royaume-Uni**, en annonçant en 2010 un effort de consolidation budgétaire qui se présentait alors comme « l'effort d'austérité le plus important depuis la période d'après-guerre »⁸, le gouvernement britannique s'est attiré l'hostilité d'une partie des économistes issus du monde économique (situation qui n'est pas sans rappeler la même hostilité à laquelle du faire face M. Thatcher en 1981) rejoints par la suite par le FMI. Alors qu'elle avait initialement soutenu le programme d'austérité du gouvernement de coalition, l'organisation internationale a en effet commencé à émettre des critiques sur ce dernier dès 2012. Dans son rapport sur l'économie britannique de mai 2012, elle invitait ainsi le Royaume-Uni à assouplir sa politique budgétaire et à mettre en œuvre des mesures de nature à stimuler la croissance économique. En avril 2013, l'économiste en chef du FMI, Olivier Blanchard, accusait George Osborne de « jouer avec le feu » en lançant de nouvelles mesures d'austérité.

Face à ces critiques, le gouvernement britannique n'a pas cédé. S'il a su faire preuve de souplesse en étalant dans le temps les nouvelles mesures d'austérité, l'ensemble des coupes budgétaires contenues dans la *spending review* de 2010 ont bien été mises en œuvre, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Cette détermination s'est avérée payante.

Comparaison des plans d'austérité depuis le début de la crise (horizon 2014-15)						
	Budget de mars 2010 (Travailleurs)		Budget d'automne - novembre 2010 (Coalition)		Budget d'automne - novembre 2014 (Coalition)	
	% PIB	Mds£*	% PIB	Mds£*	% PIB	Mds£*
Effort de consolidation global	4,4	82,7	6,3	118,2	5,8	110,1
Hausses des P.O.	1,0	19,4	1,5	27,6	1,0	19,7
Baisse des dépenses publiques	3,3	63,2	4,8	90,7	4,8	90,4
Investissements	0,9	17,0	0,9	16,9	0,6	11,5
Dépenses sociales	0,0	-0,3	0,8	14,3	0,8	14,9
Dépenses courantes de service public	2,1	39,3	2,6	49,3	3,1	58,1
Service de la dette	0,4	7,2	0,5	10,2	0,3	5,9

Source : Institute for Fiscal Studies

* en £ 2015-16

8. Selon l'expression même de l'économiste Robert Chote, à l'époque directeur du très respecté *Institute for Fiscal Studies*

L'ampleur de ses critiques ont en effet conduit le FMI à ignorer la reprise de l'économie britannique, puis sous-estimer l'ampleur de cette dernière dans ses prévisions. L'organisation internationale a fait amende honorable en avril 2014 en annonçant que la croissance britannique devrait s'élever à 2,9% en 2014, plaçant ainsi le Royaume-Uni au premier rang des pays du G7. Invitée en juin 2014 dans la célèbre émission d'Andrew Marr, sur la BBC, la directrice générale du FMI Christine Lagarde ira même jusqu'à présenter des excuses publiques au gouvernement britannique.

Plus largement, l'expérience montre que la constance dans la poursuite des objectifs initialement fixés est essentielle compte tenu de la nécessaire durée du redressement des finances publiques.

L'analyse des exercices de consolidation menés en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Suède par le passé montre ainsi que le processus de consolidation budgétaire est itératif et non-linéaire. Ces quatre pays ont ainsi entrepris un premier effort de consolidation dans les années 1980. En Australie et en Nouvelle-Zélande, des réformes substantielles ont été alors conduites, dont les résultats ont toutefois été remis en cause par une profonde récession. Le Canada et la Suède ont conduit aussi un premier ajustement dont la réussite était toutefois moindre que celui qui sera conduit au cours de la décennie suivante. Ces exemples tendent à suggérer que les consolidations budgétaires s'inscrivent dans une trajectoire déterminée et dépendent de l'expérience passée d'un pays, que celle-ci soit bonne ou mauvaise.

CHRONOLOGIE – EN ITALIE, LE PARCOURS D'OBSTACLES JOBS ACT DU GOUVERNEMENT RENZI

7 mars 2014 : présentation en conseil des ministres du Jobs Act.

12 mai 2014 : publication du décret-loi Poletti, qui porte notamment sur les contrats à durée déterminée (premier volet de la réforme).

8-9 octobre 2014 : le gouvernement italien obtient dans la nuit du 8 au 9 octobre la confiance du Sénat (165 voix pour, 111 voix contre et 2 abstentions) sur le deuxième volet de la réforme.

25 novembre 2014 : adoption par la Chambre des députés du deuxième volet de la réforme (316 voix pour, 6 voix contre et 308 abstentions, l'opposition ayant décidé de ne pas prendre part au vote).

3 décembre 2014 : vote par le Sénat de la loi d'habilitation donnant six mois au gouvernement pour adopter les décrets législatifs. A leur tour, ces derniers, une fois adoptés en Conseil des ministres, doivent faire l'objet dans les trente jours d'un avis consultatif des commissions compétentes des deux assemblées, avant retour au Conseil des ministres pour avis définitif.

20 février 2015 : publication des premiers décrets sur le contrat « à protection croissante » et l'assurance chômage.

Juin 2015 (prévisions) : publication des décrets sur la simplification de la typologie des contrats de travail et sur la conciliation de la vie personnelle et professionnelle.

Sources : Presse ; *Contrat de travail : les réformes italiennes*, Emmanuelle Prouet, La Note d'Analyse n°30, France Stratégie, mai 2015 ; *Italie : le chemin escarpé des réformes*, Charles Trottman, Institut de l'entreprise, février 2015 *Réforme du marché du travail en Italie* : Matteo Renzi au pied du mur, Les notes de l'OFCE n°48, 17 décembre 2014

c) Ne pas céder aux pressions de la rue

Dans chacun des pays étudiés, la mise en œuvre des réformes a pu nourrir une forme de contestation populaire qui a pu prendre des formes diverses.

Au **Royaume-Uni**, les premières manifestations ont été celles des étudiants, qui se sont insurgés contre la décision d'augmenter les frais d'inscription à l'université ; elles se traduiront par un coup d'éclat avec l'occupation du siège du Parti Conservateur. La fermeté du gouvernement aura toutefois raison d'un mouvement étudiant qui tourne court. De nombreuses manifestations contre l'austérité se sont ensuite succédées tout au long de l'année 2011, à l'initiative des organisations syndicales mais aussi de réseaux d'activistes comme *UK Uncut* ; elles n'entameront pas la volonté réformatrice du gouvernement.

En **Espagne**, le gouvernement de M. Rajoy doit faire face à sa première journée de mobilisation qui réunit plusieurs centaines de milliers de personnes dans tout le pays lorsqu'il présente sa réforme du marché du travail. Quelques semaines plus tard, la veille de l'annonce de son premier budget, une vaste grève générale paralyse tout le pays. Organisée par les syndicats, cette grève, qui représente la sixième grève générale depuis le rétablissement des libertés syndicales en 1977, a été très suivie dans toutes les grandes villes espagnoles, rassemblant plus de 100 000 manifestants dans la capitale. Si la plupart des manifestations se sont déroulées dans le calme, certaines n'ont pas échappé à des scènes de violence entre policiers et groupes de jeunes.

Il est enfin confronté au mouvement des *Indignados*, qui prend naissance le 15 mai 2011 en Espagne lorsque ce mouvement relativement disparate, composé de jeunes chômeurs comme de retraités, d'anarchistes ou de fonctionnaires s'emparent de *Puerta del Sol* à Madrid du et y entament un siège qui dure plusieurs jours. Tout au long des mois qui suivent, le mouvement appellera régulièrement le peuple espagnol à descendre dans la rue pour faire part de son mécontentement, et occupera des places emblématiques. Il trouvera son débouché politique avec la formation de Podemos, mouvement politique qui monte rapidement en puissance.

d) Peut-on se faire réélire sur un programme d'austérité ?

CE QUE DIT LA LITTÉRATURE ÉCONOMIQUE SUR LE SUJET

Une étude portant sur 164 élections entre 1960 et 2003 dans 23 pays appartenant à l'OCDE montre qu'un ajustement budgétaire réussi peut se traduire par un succès électoral. En excluant les effets liés aux fluctuations économiques, une réduction d'un point du déficit rapporté au PIB se traduirait par une probabilité accrue de réélection de 5,7%. Une étude menée par la Brookings Institution parvient à des résultats similaires.

L'analyse montre aussi que les neuf pays de l'OCDE qui avaient assaini leurs finances publiques et dégageaient un excédent budgétaire avant la crise ont vu leurs gouvernements mieux résister, avec une probabilité de réélection de 63% au cours des 24 élections qui se sont déroulées entre 2000 et 2008. Pour les pays dégageant les déficits les plus élevés, cette probabilité n'est plus que de 40%.

Au Royaume-Uni, la réélection de David Cameron le 7 mai 2015 a donné à ce dernier un mandat clair pour poursuivre les efforts engagés au cours des cinq dernières années. Avec 11,3 millions de voix qui se sont portées en sa faveur contre 10,7 millions en 2010, le premier ministre britannique dispose désormais d'une autorité politique renforcée, notamment auprès de ceux là-même qui dans son propre camp lui avaient toujours reproché de n'avoir pas « véritablement » gagné les élections de 2010, contraignant le parti Conservateur à former un gouvernement de coalition. Au-delà de sa portée domestique, les résultats des élections britanniques de mai 2015 sont aussi d'une importance capitale pour le débat européen sur les politiques d'austérité.

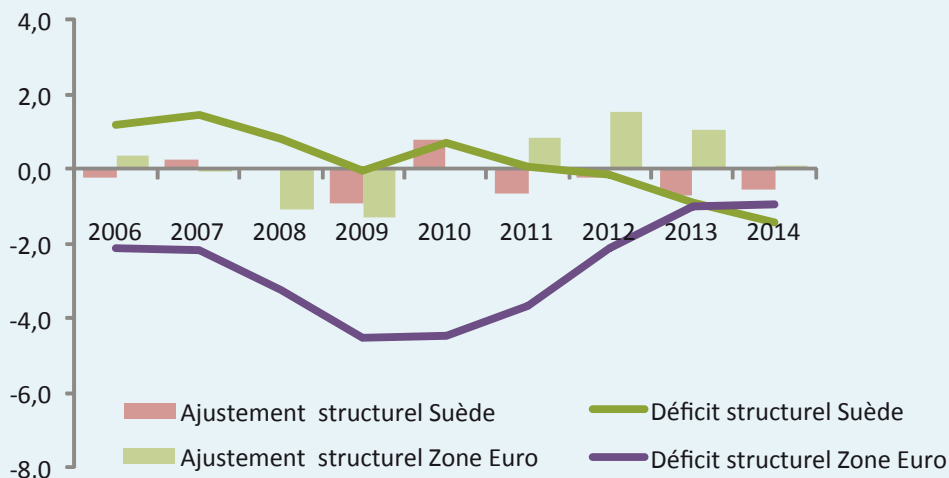
- > Ils montrent en effet qu'il est possible de gagner deux élections consécutives en prônant la rigueur budgétaire. L'histoire retiendra sans doute que c'est au contraire le déni du laxisme budgétaire manifesté par ses prédécesseurs entre 2000 et 2007 qui aura coûté à M. Miliband son élection (Interrogé à la télévision à quelques jours du scrutin quant au caractère trop dépensier du Labour avant la crise, Ed Miliband a en effet répondu par la négative. Plusieurs commentateurs y ont vu le signe du basculement vers sa défaite)
- > Le second, c'est qu'ils font de M. Cameron le premier dirigeant européen réélu sur un programme d'austérité depuis la crise de 2008, la victoire du Premier Ministre britannique venant clôturer un cycle ouvert par la prise de pouvoir de Syriza à Athènes en janvier 2015.

AILLEURS EN EUROPE - RÉFORMER EN TEMPS DE CRISE : LES LEÇONS D'ANDERS BORG, MINISTRE DES FINANCES DE LA SUÈDE DE 2006 À 2014

Anders Erik Borg a été ministre des Finances de la Suède entre 2006 et 2014, sous les deux gouvernements de coalition dirigés par le premier ministre conservateur Fredrik Reinfeldt. C'est en grande partie grâce à lui que l'économie suédoise parviendra à traverser la crise de 2008 sans encombre, ce qui vaudra à F. Reinfeldt de se faire réélire en 2010 et à Borg de faire sacrer en 2011 « meilleur ministre des finances de l'Union Européenne » dans le classement du Financial Times.

Cette période se traduit aussi pour la Suède par un certain nombre de réformes ambitieuses, visant à rétablir la compétitivité de l'économie tout en préservant l'essentiel de son modèle social. La taxation des bas et moyens revenus est ainsi ramenée sous la moyenne des pays de l'OCDE, tandis que le taux de l'impôt sur les sociétés est ramené de 28% à 22% et l'impôt sur la fortune supprimé. Le gouvernement réforme aussi l'indemnisation du chômage et durcit les conditions d'accès aux retraites anticipées ou aux congés maladie. Toujours dans le domaine social, les plus de 65 ans sont incités à conserver leur emploi tandis qu'une plus grande concurrence est introduite dans les domaines de la santé et de la prise en charge de la dépendance. Le gouvernement suédois réduit aussi les barrières à l'immigration de travail, libéralise certaines professions réglementées comme les pharmacies et privatise certaines entreprises publiques.

Les étapes de la prise de conscience et le calendrier des décisions budgétaires dans quelques pays européens



Source : FMI.

Pourtant, l'Alliance pour la Suède dirigée par Fredrik Reinfeldt, constituée du Parti du rassemblement modéré, du Parti du peuple-Les Libéraux, du Parti du centre et des Chrétiens-démocrates sera défaite lors des élections d'octobre 2014. Cette défaite, et les succès qui l'ont précédée ont conduit Anders Borg à dégager **cinq grandes leçons** pour mettre en œuvre des réformes et capitaliser sur ces dernières.

La première leçon, c'est qu'il n'y a pas de temps à perdre. Les réformes doivent être menées en amont. A court terme, elles feront nécessairement des perdants. Plus les réformes structurelles sont menées à une date rapprochée des élections, plus les arguments de ces derniers domineront le débat politique. Comme le souligne Anders Borg, le chancelier allemand Gerhard Schröder aurait peut-être été réélu s'il avait mis en place ses réformes dès 2002. L'ancien ministre des finances de F. Reinfeldt considère aussi que la défaite de ce dernier s'explique par le fait que certaines de ses réformes aient été mises en place de manière trop tardive.

La seconde leçon, c'est que les réformes structurelles doivent rester simples dans leur mise en œuvre. L'idée, ici, est de ne pas avoir à dépendre de la bonne volonté des administrations ou des collectivités locales dans leur exécution. Comme le souligne Anders Borg : une réforme exigeant un travail législatif long et complexe a toutes les chances de se trouver embourbée au stade de la discussion

en commission. Une réforme qui s'appuie sur un changement culturel parmi les agents a toutes les chances d'échouer. Dans le cas de la Suède, l'ancien ministre des finances incrimine notamment les trop longues négociations entreprises avec les organisations syndicales sur l'insertion dans l'emploi des jeunes et des immigrés. Dès lors que ces dernières n'avaient aucun intérêt à défendre les *outsiders*, le gouvernement aurait du passer en force pour libéraliser le marché du travail. Cette erreur serait même selon lui l'explication principale derrière la défaite électorale d'octobre 2014.

La troisième leçon, c'est qu'un programme de consolidation budgétaire ne peut marcher que s'il intègre un élément « keynésien ». Sur le court terme, les impacts récessifs de la politique de rigueur doivent en effet être considérés avec sérieux. Ici, la politique monétaire a un rôle à jouer. De fait, l'expérience montre que les réformes structurelles réussies se sont généralement accompagnées d'une dépréciation monétaire de 20% à 30%.

La quatrième leçon, c'est que le souci de justice sociale doit rester présent dans l'esprit des réformateurs. L'évolution du coefficient de Gini offre ici un bon indicateur que doivent garder en tête les dirigeants.

La dernière leçon, c'est la nécessité de mobiliser « une armée d'entrepreneurs ». Si cet objectif paraît évident, le concilier avec le précédent ne l'est pas nécessairement : baisser les taux d'imposition marginaux, supprimer l'impôt sur la fortune ou réduire les prélèvements sur les *stock options* a généralement pour effet d'augmenter plutôt que de réduire le coefficient de Gini.

Source : "Obi-Wan Kenobi and Keynes: the masters of structural reform", Anders Borg, World Economic Forum, 24 avril 2015

Conclusion

L'Espagne, l'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni ont un point commun ; sous la contrainte des événements nés de la crise, ils ont chacun engagé un effort de consolidation budgétaire de grande ampleur. Dans un premier temps – et en fonction du rythme de consolidation retenue – la mise en œuvre de cet effort a pu peser sur la croissance, donnant ainsi des armes aux détracteurs de la rigueur budgétaire, qui préféreraient y voir les effets délétères de « l'austérité ». Toutefois menés avec constance, ces plans de rigueur commencent aujourd'hui à donner leurs fruits, si bien que les arguments en défaveur de l'austérité voient leur portée s'émousser.

Après avoir fait porter une partie de l'effort budgétaire sur le levier des prélèvements obligatoires, on observe chez ces mêmes pays une bascule vers les économies budgétaires, qui représentent désormais l'essentiel des économies à venir. Dans les derniers budgets présentés par le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Espagne, des allègements fiscaux ont même été votés afin de redonner de l'oxygène à leurs économies. Cette substitution des économies budgétaires au levier fiscal laisse entrevoir les conditions d'émergence d'un nouveau débat, qui opposerait moins les partisans de l'austérité et ses détracteurs, qu'une « bonne » austérité (fondée sur les économies budgétaires) et une « mauvaise » austérité reposant sur les prélèvements obligatoires.

Les premiers succès que connaissent en effet nos voisins font ressortir en creux la situation particulière de la France, qui a repoussé jusqu'à présent la mise en œuvre de réformes structurelles et a choisi de faire reposer son effort de consolidation budgétaire sur le seul levier des prélèvements obligatoires, sans résultats probants.

Le risque aujourd'hui est de voir la situation de notre pays, qui jusqu'ici pouvait se targuer d'une position intermédiaire entre les pays vertueux du « Nord » et ceux plus laxistes du Sud, marginalisée dans une Europe où ce sont désormais les seconds qui mènent des réformes.

Toutefois, les réformes conduites dans chacun de ces pays peuvent aussi apparaître comme une opportunité pour notre pays, dans la mesure où elles ont valeur d'exemple. Parce qu'elle partage avec ces économies certains de leurs déséquilibres, ou de leurs faiblesses structurelles, la France ne peut leur opposer l'excuse de n'être pas l'Allemagne. Elle peut aussi y trouver les conditions politiques et sociales des réformes à conduire, dans un pays où le discours de la vertu budgétaire peine aujourd'hui à convaincre.

L'évolution des finances publiques en France

par Jean-Marc Daniel

« Alors qu'à la fin des années 70, nos finances publiques étaient encore parmi les plus saines, leur situation s'est ensuite dégradée, comme en témoigne la montée ininterrompue du poids de la dette publique dans le PIB. La France s'est ainsi présentée dans cette crise (ie celle de 2009) avec des finances publiques relativement fragiles, résultat de 30 années de déficits accumulés. De manière emblématique, les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire. »

Extrait du rapport Champsaur/Cotis remis en 2010 au président de la République en actualisation du rapport Pébereau de 2005

Etat des lieux au moment de la récession

La récession de 2009 a cumulé plusieurs éléments qui expliquent son ampleur plutôt exceptionnelle. Outre le retournement conjoncturel cyclique habituel, elle a été amplifiée d'une part par la crise financière et les conséquences de la politique monétaire laxiste des Etats-Unis menée après 2001 et d'autre part, par le choc pétrolier qui a accompagné la phase ascendante du cycle jusqu'au premier semestre 2008.

Cours du baril de pétrole dans le cycle précédent la récession de 2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En \$	24,9	27,7	38,2	62,5	65,1	72,5	101
En €	26,2	23,3	30,8	51,4	51,9	52,6	65

Source : Insee

La France a abordé cette récession particulièrement violente dans une situation dégradée de ses finances publiques avec un déficit structurel élevé, les périodes de haute conjoncture précédentes n'ayant pas, comme le souligne la citation ci-dessus, été mises à profit pour réduire ce déficit.

En 2009, la récession porte le déficit à 7,5% du PIB ainsi décomposé :

Déficit 2009 en % du PIB

Déficit structurel hérité de 2007	3,7
Effort structurel négatif	0,9
Plan de relance géré par le ministre de la relance	1,1
Sur-réaction des recettes à l'évolution de la croissance	0,2
Déficit conjoncturel dû aux stabilisateurs automatiques	1,6
Déficit total	7,5

Source : rapport de la Cour des comptes préliminaire au débat d'orientation budgétaire 2010

Elle l'a également abordée avec un solde extérieur détérioré, qui est le pendant du maintien du déficit budgétaire. Ainsi, alors que le choc pétrolier est de plus en plus manifeste, les mesures de correction de la demande par le réaligement budgétaire ne sont pas prises, si bien que le besoin de financement de la nation (ie le déficit courant mesuré en comptabilité nationale) passe de 6 Mds € en 2005 à 20 Mds € en 2007 et 30 Mds € en 2009. Malgré ces éléments, à l'été 2009, la politique budgétaire reste excessivement expansionniste tandis qu'est lancé le projet de « Grand emprunt » sur la base d'un montant initial prévu de 100 Mds €. La commission en charge de l'affectation des sommes collectées, co-présidée par Michel Rocard et Alain Juppé, va néanmoins en limiter l'enveloppe à 35 Mds €.

Vers le redressement des finances publiques

C'est 2010 qui amorce le changement de politique économique. En effet, cette année-là, les difficultés de la Grèce combinées aux incertitudes sur le rôle de la BCE en tant que prêteur en dernier ressort sur la dette publique remettent les autorités françaises face à leur responsabilité européenne et à l'état objectivement préoccupant des finances publiques.

Gestion de la récession

	2007	2008	2009	2010	2011
Taux de croissance en volume	2,4	0,2	-2,9	2	2,1
Déficit public (en % du PIB)	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1
Dette publique au 31 / XII (en % du PIB)	64,4	68,1	79	81,7	85,2

Source : Insee. Commentaires : l'année 2007 est l'année la plus favorable du cycle. Elle aurait dû connaître des finances publiques en excédent, comme le recommandaient aussi bien le FMI que l'OCDE. La loi TEPA et les interventions de Nicolas Sarkozy à l'Eurogroupe du 9 juillet où il est venu en personne indiquer qu'il ne se considérait lié à court terme ni par le Pacte de stabilité et de croissance ni par les engagements de Thierry Breton, le ministre des finances précédent traduisent une assez grande continuité économique dans le fait de ne jamais réellement redresser la situation quand la conjoncture le permettrait. Le déficit 2009 est légèrement inférieur à celui du tableau précédent. Il correspond aux dernières corrections de l'Insee sur le montant du PIB 2009.

En 2011, à un an de l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy commence à parler de « règle d'or » de l'équilibre budgétaire. Pendant la campagne présidentielle, il va plus loin et prend des engagements stricts en cas de réélection : « Avant la fin de l'année 2012, je ferai voter la règle d'or qui obligera à tendre vers le déficit zéro » (il s'agit en pratique d'inscrire l'équilibre budgétaire dans la Constitution).

Dans l'immédiat, il s'agit de réduire le déficit structurel que, dans son rapport sur les finances publiques de juin 2011, la Cour des comptes évalue à 90 Mds € (soit 4,5% du PIB). Le gouvernement Fillon prend les premières mesures tendant à engager la réduction de ce déficit structurel, inaugurant ce que l'on peut considérer comme une politique d'austérité ou de rigueur. Mais les décisions prises sous la pression de l'urgence vont à l'encontre des nécessités usuellement admises. En effet, alors que les études de l'OCDE et du FMI montrent que le moyen le plus efficace pour réduire un déficit public structurel est de réduire la dépense, le gouvernement présente en septembre 2011 un plan reposant sur une augmentation des impôts de 12 Mds €.

Dans la foulée, lors de la discussion budgétaire de l'automne, le gouvernement Fillon affiche une séquence des déficits publics totaux prévisionnels de 4,5% en 2012, 3% en 2013, 2% en 2014 et 1% en 2015, sans préciser comment il compte, en cas de maintien aux affaires, y parvenir.

La politique budgétaire suivie depuis 2012 : la fiscalité mobilisée...

Après avoir fait mine de remettre en cause les décisions et les engagements de son prédécesseur, notamment en défendant au sommet européen de juin 2012 un « pacte de croissance » de 120 Mds € visant à réintroduire les politiques de relance, François Hollande, en tant que nouveau président de la République, fait voter par sa majorité le traité européen négocié par Nicolas Sarkozy (le TSCG ou traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) qui oblige chaque signataire à ramener son déficit structurel à zéro. Par ailleurs, il annonce dans la conférence de presse qu'il tient en novembre 2012 sa volonté de parvenir d'ici à la fin de son quinquennat à l'annulation effective du déficit structurel toujours évalué à 90 Mds €. Cette annulation devrait passer par une hausse de 30 Mds € des impôts et un effort sur les dépenses de 60 Mds €.

Où en sommes-nous en 2015 ?

En termes de déficit total, on constate une amélioration très lente de la situation. Le déficit a été de 4% du PIB en 2014 après 4,1% en 2013. En termes de dette publique, celle-ci continue de s'accroître. Fin 2014, elle se montait à 2038Mds € soit 95% du PIB.

Si on regarde l'évolution du déficit structurel, il est passé de 4,5% du PIB potentiel à 2,5%. On retrouve le fait que les politiques dites d'austérité, dans un premier temps, si elles sont correctement menées, ne font pas baisser le déficit mais en changent la nature en transformant le déficit structurel en déficit conjoncturel, lequel déficit se résorbe au moment de la reprise.

La grande caractéristique des mesures prises pour réduire le déficit structurel est que, du programme de novembre 2012, François Hollande a retenu en priorité le volet fiscal. On constate en effet que sur les quelques 40 Mds € obtenus de réduction du déficit structurel, 30 l'ont été grâce à des hausses d'impôts et seulement 10 du fait de la réduction des dépenses.

Les années 2012 à 2014 ont été celles du « matraquage fiscal ». Les prélèvements obligatoires sont passés de 42,6% du PIB en 2011 à 44,7% en 2014.

Les hausses sont à ce point massives qu'on peut les accuser d'avoir freiné la reprise économique et, par un « effet Laffer », d'avoir même réduit les rentrées fiscales effectives.

Evolution des recettes fiscales

Rentrées fiscales en Mds €	2011 (constaté)	2014 (PLF)	2014 (constaté)
Impôt sur le revenu	58	80	75
Impôt sur les sociétés	54	63	56
TVA	180	192	188

Source : lois de finances ; Insee.

Cette situation a conduit le gouvernement et le président de la République à décider une stabilisation de la fiscalité globale avec des mesures de baisse de certains impôts ramenant en PLF 2015 la prévision de recettes fiscales pour l'Etat de 284 Mds € en 2014 à 279, et ce malgré la croissance en valeur de l'économie et donc des assiettes fiscales.

Dès lors, pour poursuivre le redressement des finances publiques, il est plus que jamais nécessaire de s'orienter vers une réduction des dépenses.

Réduire les dépenses...

Entre 2002 et 2011, les dépenses publiques en volume ont augmenté sur un rythme annuel de 2% quand le taux moyen de croissance a été de 1,2%. Résultat en 2011, la dépense publique a atteint 55,9% du PIB. En 2014, cette dépense a continué à monter en poids de PIB réel jusqu'à un taux de 57,2%. Néanmoins avec un rythme de croissance annuel de 1,2% en volume, la dépense publique évolue désormais légèrement moins vite que le PIB potentiel, d'où les 10 Mds € d'effort structurel d'économie comptabilisés.

Le gouvernement est désormais dans l'obligation pour satisfaire à l'engagement d'annulation du déficit structurel de réaliser 50 Mds € d'effort structurel sur les dépenses. Ce chiffre a été confirmé par le président de la République lors de sa conférence de presse du 14 janvier 2014. La répartition de ces 50 Mds € est normalement d'ores et déjà actée (19 Mds pour l'Etat, 11 Mds pour les collectivités locales et 20 Mds pour la Sécurité sociale).

...de l'Etat ...

Le problème en est la concrétisation. L'examen des dépenses de l'Etat effectué sous la présidence de Nicolas Sarkozy au travers de la RGPP (révision générale des politiques publiques) avait conduit à identifier, sans remise en cause fondamentale des missions actuelles de l'Etat, un montant d'économies de l'ordre de 8 Mds €.

Pour aller au-delà, il faudrait donc accepter le principe de ces remises en cause, c'est à dire réfléchir à la pertinence de certaines actions publiques. Ce que l'on peut constater, c'est que pour l'instant, rien n'a réellement été fait allant dans ce sens. On peut même affirmer qu'au contraire, dans la période récente, les ministères qui avaient été identifiés comme susceptibles de faire des économies de façon significative se sont vu promettre une amélioration de leur situation budgétaire. Le cas le plus emblématique est celui du ministère de la défense. Son budget qui était passé de 35 Mds € en 2009 à 31,4 Mds en 2015 devrait se remettre à augmenter en 2016. Il en va de même du budget certes moins important du ministère de la culture.

... des collectivités locales.

En ce qui concerne les économies devant être réalisées par les collectivités locales, les 3,7 Mds € de baisse des dotations annoncés par l'Etat en 2015 ont d'ores et déjà été convertis par les exécutifs locaux en hausses d'impôts, ce qui montre les limites de la démarche.

Le problème des effectifs

En fait, une des pistes évidente d'économies est la réduction de la masse salariale publique. Conscient de la nécessité de s'y consacrer, le gouvernement a décidé de bloquer le « point fonction publique » jusqu'en 2017, c'est-à-dire qu'il a fait le choix de laisser s'éroder le pouvoir d'achat des fonctionnaires au rythme de l'inflation ; c'est-à-dire qu'il a fait le choix de miser sur un appauvrissement relatif de la fonction publique, appauvrissement en échange duquel il garantit aux fonctionnaires le maintien des effectifs. De fait, au 31 décembre 2013, il y avait 5,6 millions de fonctionnaires en France, soit un accroissement de 1,5% des effectifs. Cette hausse est même de 2% dans les collectivités territoriales (depuis 2000, la hausse des effectifs territoriaux se fait au rythme de 2,9% par an ; depuis 2009, la masse salariale dans les collectivités locales est passée de 50 Mds € à 59Mds).

S'ils veulent mettre un terme à cette dérive, les pouvoirs publics doivent abandonner certaines activités et mettre en œuvre des gains de productivité importants. Pour l'instant, des gains de productivité ont été annoncés grâce à la réforme de la carte

territoriale mais les engagements qui sont en train d'être pris vis-à-vis des personnels des administrations d'Etat déconcentrées indiquent que, là encore, on ne s'oriente pas vers un effort d'économie significatif.

Une autre piste serait de s'engager dans des réductions d'effectifs compensées par une augmentation de la durée du temps de travail. Les demandes répétées de la direction de l'APHP (les hôpitaux de Paris) sur la gestion de ses personnels indiquent clairement la volonté des responsables du monde hospitalier de trouver un moyen de retour en arrière en ce qui concerne les 35 heures. Mais les réponses alambiquées de la tutelle sur ces demandes montrent l'absence de détermination réelle des autorités sur ce dossier.

Réduire les dépenses sociales

Le problème le plus aigu reste celui des dépenses sociales. Le gouvernement annonce 20 Mds € dans ce secteur malgré une évolution tendancielle des dépenses de santé mesurée par l'évolution de l'Ondam de 2% en volume (soit plus que la croissance potentielle). Jusqu'à présent, rien de précis n'explique ces économies. Les mesures prises ont surtout consisté à rogner sur la politique familiale. Les déséquilibres annoncés de façon récurrente des régimes de retraite n'ont pas conduit à une remise à plat du système malgré les diagnostics anciens comme le rapport Charpin de 1999 et malgré les exemples parlants des pays comme la Suède qui ont rétabli de façon significative et durable leurs finances publiques en faisant porter l'effort sur l'Etat providence et singulièrement sur les retraites.

Retrouver de la croissance potentielle

Pour évaluer la situation en termes de déficit public et notamment de déficit structurel, il faut partir d'une hypothèse de croissance du PIB potentiel. Plus celle-ci est forte et plus le retournement conjoncturel améliore la situation. Dans les négociations menées par la France avec Bruxelles sur l'appréciation de sa situation budgétaire, le gouvernement met en avant plusieurs éléments pour affirmer le redressement en cours de la croissance potentielle et ainsi réduire ses obligations concernant le déficit structurel.

Le premier élément sur lequel s'appuie la France vis-à-vis de la Commission est la mise en œuvre de réformes de libéralisation de l'économie allant dans le sens des demandes de Bruxelles, des recommandations de l'OCDE et des résultats des rapports comme ceux de Michel Camdessus ou de Jacques Attali. La loi « Macron » constituerait un des piliers de la politique de redressement des comptes publics par renforcement de la croissance potentielle. De même, le gouvernement met en avant d'autres chantiers de

réforme comme l'amélioration de l'efficacité de la formation professionnelle, ou sa volonté de porter le nombre d'apprentis à 500 000, conformément aux recommandations prévus du rapport Gallois.

En pratique, la croissance du PIB potentiel en valeur, anticipée sur la durée du cycle actuel avant la prise en compte de ces réformes, est de 3% (correspondant à une fourchette de croissance en volume de 1 à 1,5%), ce qui paraît généreux si l'on prolonge les tendances précédentes. Et malgré la pertinence des réformes évoquées, il est peu probable qu'elles aient un effet immédiat mesurable.

Taux de croissance moyen par cycle

Taux de croissance moyen en volume en France par cycle (l'année de la fin du cycle identifiée dans ce tableau est celle du creux correspondant à un ralentissement ou à une récession)	%
1961/1967	5,6
1968/1975	4,7
1976/1983	2,7
1984/1993	2,1
1994/2003	2,2
2004/2009	1
2010/	Anticipé par prolongation de la tendance : 0,3

Source : comptes nationaux ; calculs de l'auteur

Conclusion : Après avoir été ébranlée dans la perception de sa politique économique par la crise des dettes publiques en Europe de 2010, la France marque le pas dans le redressement de ses finances. Ayant atteint voire dépassé les possibilités offertes par la fiscalité, il faudrait que le gouvernement se décide à engager fermement la baisse des dépenses, sur la base d'une réflexion élaborée du rôle et des missions de l'Etat. Or, il semble convaincu que l'amélioration conjoncturelle sera suffisamment longue et soutenue pour qu'il puisse différer des économies dont il estime qu'elles déboucheraient sur des tensions sociales et politiques fortes. Le danger pour l'avenir est qu'une fois encore la phase de reprise conjoncturelle ne soit pas mise à profit pour poursuivre et amplifier la réduction dans un premier temps, du déficit structurel, dans un second temps, de la dette publique.

Conclusion : une feuille de route pour la France

par Frédéric Monlouis-Félicité

La France se trouve à la croisée des chemins. En 2014, le seul déficit budgétaire de l'Etat s'est accru de 10,7 milliards d'euros par rapport à 2013⁹. Entre l'Europe du Nord à nouveau prospère et l'Europe du Sud encore déprimée, elle s'est un temps située en position intermédiaire, mais elle glisse de plus en plus vers la queue de peloton. Par la place que son économie représente dans la zone euro¹⁰ et son rôle de premier plan dans l'Union européenne, elle est un acteur clé pour le retour à la bonne santé économique et budgétaire de l'Europe. Dès lors, la France ne peut se permettre d'accumuler les délais supplémentaires accordés par Bruxelles sans déployer résolument un programme de réformes structurelles destiné à ramener le déficit public sous la barre des 3% en 2017, comme le gouvernement s'y est engagé. Trois raisons, au moins, plaident pour une action décisive dans ce sens.

- Politiquement, le crédit de la France diminue à mesure que les objectifs de réduction des déficits sont reportés dans le temps. Comme le montrent les réactions de nos partenaires en février 2015, lors de l'octroi à la France par la Commission européenne d'un nouveau délai de deux ans pour se conformer au pacte de

9. *Rapport annuel sur le budget de l'Etat*, Cour des comptes, mai 2015. La Cour des comptes note que « la réduction du déficit budgétaire de l'Etat, amorcée depuis 2010, a été interrompue en 2014, dans un contexte de croissance et d'inflation plus faibles que prévu et de taux d'intérêt très bas » et que « faute d'avoir révisé des hypothèses macroéconomiques optimistes et les prévisions de recettes en conséquence, le gouvernement s'est abstenu d'ajuster plus fortement les dépenses, ce qui aurait permis de contenir le dérapage du solde budgétaire ».

10. Environ 20% du PIB de la zone euro.

stabilité et de croissance, de moins en moins de membres de l'UE sont prêts à laisser notre pays s'affranchir de la règle commune.

- > Économiquement, une fragilisation de la France, deuxième économie de l'UE, déstabiliserait l'ensemble du continent. Même si le scénario noir d'une brusque remontée des taux ou d'un défaut sur la dette française est à ce jour improbable, l'idée que la France présenterait les risques systémiques d'une « grosse Grèce » pour la zone euro fait son chemin.
- > Le retour fragile de la croissance du PIB (+0,6% au premier trimestre 2015, prévision de 1,1% en 2015 et 1,5% en 2016) doit inciter à utiliser la conjoncture favorable pour accélérer l'assainissement des comptes publics.

Au-delà des leviers utilisés, les grands principes qui ont présidé aux réformes de nos voisins méritent d'être rappelés :

- > Une réduction des déficits reposant davantage sur la baisse des dépenses publiques que sur la hausse des recettes fiscales ;
- > Une politique fiscale visant à réduire les impôts directs sur les personnes et les sociétés en contrepartie d'une hausse de la fiscalité indirecte (TVA), neutre pour la compétitivité ;
- > Des choix clairs et assumés de politiques publiques à réformer, à rebours de la facilité de la baisse uniforme des dépenses (méthode du « rabot »)¹¹.

Au-delà de la nécessité de réduire ses dépenses - et pour rendre cette réduction pérenne – la France ne pourra pas échapper à un examen méthodique de ses priorités, à l'instar de ses voisins européens, qui ont consolidé leurs finances publiques en réformant des politiques publiques réputées intouchables car constituant le cœur du « modèle social européen ». A cet égard, les réformes structurelles suivantes ont d'ores et déjà été répertoriées, documentées et débattues mais leur mise en œuvre se heurte à de fortes résistances.

11. A cet égard, un récent rapport de France Stratégie montre que les pays qui ont le plus réduit leurs dépenses publiques entre 2009 et 2012 sont ceux qui ont été les plus sélectifs, c'est-à-dire qui ont modifié la structure de leurs dépenses. *A contrario*, sur les 16 pays européens étudiés, la France est le pays qui a le plus utilisé le « rabot » et a donc « choisi de ne pas choisir ». *Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ?* Nicolas Lorach et Arthur Sode, France Stratégie, avril 2015.

1 - Réformer le marché du travail

La nature duale du marché du travail pose à la fois des problèmes d'équité (concentration du risque de chômage sur les jeunes et les peu qualifiés) et d'efficacité (hausse des salaires décorrelée de la productivité). Nombre d'études académiques montrent qu'une réforme ambitieuse du marché du travail aurait des effets bénéfiques, tant sur le plan social (diminution du chômage) qu'économique (compétitivité). Une réforme des contrats de travail visant à fluidifier l'embauche comme le licenciement, la possibilité d'accords compétitivité-emploi en dehors de difficultés économiques de l'entreprise, et la réforme de l'assurance-chômage (indemnisation, accompagnement des chômeurs...) sont des pistes que la France, cependant, explore encore trop timidement.

2 - Rééquilibrer les comptes sociaux

Même s'il reste délicat de comparer les systèmes nationaux entre eux tant ils diffèrent, la plupart de nos voisins ont travaillé au retour à l'équilibre des régimes sociaux (retraites et santé). Un principe doit présider à une réforme structurelle de ces régimes : la dette publique ne devrait pas financer le déficit des régimes sociaux. En ce qui concerne les retraites, au-delà de l'ajustement paramétrique, nécessaire à court terme (durée de cotisation, âge minimum de départ à la retraite, âge pour bénéficier du taux plein, taux de remplacement...), d'autres pistes pourraient être davantage considérées : indexation des retraites sur l'évolution de l'espérance de vie, rationalisation de la gestion par la fusion des caisses de retraites, mise en place de comptes notionnels...

3 - Réduire la masse salariale publique

Avec 5,4 millions de fonctionnaires dans les trois fonctions publiques, soit 20% de l'emploi total en 2013, la France se distingue par l'existence d'une masse salariale publique à la fois élevée (13% du PIB en 2013) et dynamique (+10,8% entre 2008 et 2013). Maîtriser la dépense liée à l'emploi public pourrait conduire, à l'instar de ce qu'ont réalisé nos voisins, à engager avec détermination des mesures drastiques : réduire le nombre de fonctionnaires titulaires et de contractuels, modérer la rémunération des agents publics, augmenter le temps de travail dans la fonction publique, revoir le statut de la fonction publique...

4 - Accroître la concurrence sur les marchés des biens et des services

Bien que diverses mesures aient été prises dans ce sens en 2014 (loi relative à la consommation - dite loi Hamon) et 2015 (loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques - dite loi Macron), beaucoup de chemin reste à parcourir comme le souligne l'OCDE dans son dernier rapport sur la France (mars 2015) : « *La magnitude de l'effet estimé des réformes actuelles, incluant les mesures envisagées des professions réglementées et des secteurs de l'électricité et du gaz, à un horizon de dix ans est environ trois fois plus faible que pour celles menées dans les mêmes secteurs en Italie entre 2008 et 2012* ». L'ambition et la cohérence des mesures envisagées sont mises à mal, avant même leur adoption, par les défenseurs d'un statu quo. En particulier, un ensemble cohérent de réformes d'ouverture à la concurrence dans les services pourrait redonner du pouvoir d'achat aux consommateurs et améliorer la compétitivité en réduisant les coûts de l'industrie, forte consommatrice de services.

5 - Réduire les dépenses des collectivités locales

La superposition des structures administratives territoriales et le dynamisme de leurs dépenses - notamment de personnel - nécessitent d'engager de profondes réformes des collectivités locales. La baisse de dotation de 11 Mds€ sur 3 ans à partir de 2015 reste modeste en regard des actions engagées par nos voisins. Diminuer de 10 % les dépenses locales comme en Grande-Bretagne ou en Irlande permettrait de dégager plus de 22Mds€ d'économie. Pour ce faire, il pourrait être envisagé de fusionner des collectivités (par exemple les communes membres d'intercommunalités, ou celles ne dépassant pas un seuil à déterminer), de rendre cohérente la décentralisation en définissant précisément les compétences de chaque strate, avec les moyens financiers assortis et de recentraliser certaines fonctions qui pourraient être mieux exécutées par le niveau national.

Au-delà de ces cinq axes de réformes structurelles majeures, il convient évidemment d'ajouter deux sujets essentiels pour le redressement économique du pays par l'accroissement du capital humain : la **réforme du système éducatif** – en particulier pour réduire le nombre des 1,9 million de jeunes hors de l'école, de l'emploi et de la formation – et celle de la **formation professionnelle**, coûteuse et peu efficace car trop éloignée des publics qui en ont le plus besoin.

Ainsi, les enjeux et les solutions sont identifiés. L'étude menée par l'Institut de l'entreprise montre que nos partenaires européens ont su les mettre en œuvre avec détermination. Pour certains, ces réformes ont été dictées par la gravité de la situation (Irlande, Espagne, Italie). Pour d'autres, elles se sont inscrites dans une dynamique plus forte (Royaume-Uni). L'étude révèle en contrepoint l'échec de la France, là où d'autres réussissent. Des réformes d'ampleur bien moindres que celles menées par nos voisins paraissent, en France, insurmontables.

N'attendons pas d'être sous pression de contraintes externes pour réagir et imaginer le fondement de changements profonds.

Les travaux de l'Institut de l'entreprise montrent que d'autres formes de collaboration entre Etat et société civile peuvent être imaginées. Ils insistent également sur la formidable opportunité que représente le développement des « big data » pour concevoir des solutions nouvelles. Sur chacun des objectifs évoqués plus haut, à la lumière de ces nouveaux paradigmes, d'autres pistes méritent d'être explorées :

- > Le travail est en passe de changer profondément (en témoigne l'essor du travail indépendant) et, plus qu'une réforme du marché du travail, c'est à une profonde transformation de notre modèle social qu'il faut s'atteler.
- > Les pistes de rééquilibrage des comptes sociaux peuvent également s'imaginer en s'appuyant sur l'innovation, notamment numérique. Notre système de santé pourrait gagner en efficacité à coûts moindres en intégrant les innovations techniques et numériques.
- > L'action publique, nationale et locale, doit également être repensée à la fois en termes de périmètre (priorités) et de méthodes. Là encore, nos récents travaux montrent le potentiel du numérique pour améliorer la performance de l'action publique tout en la rendant plus économe et plus proche des citoyens. Parallèlement, il nous faudra redéfinir les contours de l'action publique et permettre aux acteurs privés d'intervenir dans le cadre de nouvelles formes de partenariat public-privé lorsque l'État ne le peut ou ne le doit plus.
- > En matière éducative et de formation, nos travaux soulignent la pertinence et l'efficacité du « sur-mesure », rendu possible par le développement du numérique.

Changeons de paradigme ! Tel est le credo de l'Institut de l'entreprise qui fonde ses travaux et constituera l'axe sur lequel il poursuivra sa réflexion – dans le cadre de commissions thématiques - pour inventer des solutions alternatives et contribuer au retour de la France dans le jeu.

Composition de la commission

La commission sur la consolidation budgétaire en Europe est placée sous la présidence de **Michel PEBEREAU**, président d'honneur de BNP Paribas.

Membres du groupe de travail :

Marguerite Béard-Andrieu, directrice générale adjointe du groupe BPCE

Mathieu Courtecuisse, Président directeur général de SIA Partners

Jean-Marc Daniel, économiste à l'Institut de l'entreprise

François Ecalle, Economiste à la Cour des comptes

Pierre-François Gouiffès, Président du Directoire d'Efidis

Michel Jacob, Président de Galileo Finance

Frédéric Monlouis-Félicité, Délégué général, Institut de l'entreprise

Philippe Rambal, Associé en charge du service public, Ernst & Young

François de Saint-Pierre, Associé-gérant, Lazard gestion

Marc Schwartz, Conseiller référendaire, Cour des comptes

Michel Taly, Associé, Arsene Taxand

Rapporteurs :

Monographies pays

Adrienne Brotons (Espagne)

Attico Loudière et **Eudoxe Denis** (Royaume-Uni)

Nathanael Mason-Schuler (Irlande)

Charles Trottmann (Italie)

Supervision des travaux et rapport de synthèse

Eudoxe Denis, directeur des études de l'Institut de l'entreprise

L'Institut de l'entreprise tient aussi à remercier pour leur collaboration à ses travaux Laure Deltour-Becq, Antoine Lalliard, Morgane Weill et Christophe Witchitz.

ANNEXE 1.

Evolution des taux de prélèvement obligatoire et des taux implicites d'imposition

	Taux de PO en % du PIB			évolution sur la période			
	2000	2007	2012	2000-04	2004-06	2006-10	2010-12
France	44,2	43,4	45,0	-0,9	0,8	-1,6	2,4
Allemagne	41,3	38,7	39,1	-3,1	0,3	-0,6	1,2
Espagne	34,1	37,1	32,5	0,7	2,0	-4,5	0,3
Italie	41,5	42,7	44,0	-1,1	1,3	0,8	1,5
Irlande	31,5	31,5	28,7	-1,4	2,0	-4,1	0,7
Royaume-Uni	36,3	35,7	35,4	-1,5	1,3	-1,1	0,4
Suède	51,5	47,3	44,2	-3,4	0,3	-2,9	-1,2
Zone euro	40,9	40,0	40,4	-1,7	0,8	-1,0	1,4

Source : Eurostat

	TII sur le travail			évolution sur la période			
	2000	2007	2012	2000-04	2004-06	2006-10	2010-12
France	40,6	39,0	39,5	-1,2	-0,8	-0,6	1,4
Allemagne	38,3	37,9	37,8	0,9	-0,4	-1,9	1,0
Espagne	33,8	33,7	38,0	0,0	0,2	-2,5	6,5
Italie	41,5	42,3	42,8	0,6	-0,1	0,8	0,1
Irlande	28,7	25,7	28,7	-2,5	-0,8	0,8	2,5
Royaume-Uni	25,0	26,6	25,2	0,9	-1,2	1,0	-0,5
Suède	48,0	41,2	38,6	-1,3	-3,0	-4,6	-0,5
Zone euro	39,1	37,8	38,5	-0,8	-0,5	-0,4	1,1

Source : Eurostat

	TII sur la consommation			évolution sur la période			
	2000	2007	2012	2000-04	2004-06	2006-10	2010-12
France	22,4	19,9	19,8	-1,2	-0,6	-1,2	0,4
Allemagne	18,3	20,0	19,8	0,8	-0,3	0,8	0,1
Espagne	14,5	15,7	14,0	1,3	-0,3	-0,7	-0,8
Italie	17,6	17,6	17,7	0,7	-0,9	-0,1	0,3
Irlande	25,5	25,2	21,9	0,0	0,7	-3,9	-0,4
Royaume-Uni	19,4	17,9	19,0	-0,5	-0,3	-0,4	0,7
Suède	27,1	27,4	26,5	-0,8	0,5	1,0	-1,3
Zone euro	19,5	19,8	19,3	0,4	-0,4	-0,1	0,0

Source : Eurostat

	TII sur le capital			évolution sur la période			
	2000	2007	2012	2000-04	2004-06	2006-10	2010-12
France	35,6	40,9	46,9	4,5	-1,1	0,8	7,2
Allemagne	23,7	21,6	22,2	3,4	-7,6	0,3	2,5
Espagne	29,3	41,6	25,3	2,6	7,5	na	na
Italie	27,0	34,7	37,0	1,1	-0,4	5,3	4,0
Irlande	na	na	na	na	na	na	na
Royaume-Uni	33,0	34,7	35,7	10,9	-2,3	-6,0	0,0
Suède	26,8	33,5	30,6	15,9	-13,6	0,1	1,4
Zone euro	27,7	30,8	na	2,3	-2,5	-0,3	na

Source : Eurostat

ANNEXE 2.

Principales caractéristiques des systèmes fiscaux et évolution de ces derniers depuis 2007

Principales caractéristiques des systèmes fiscaux (2012)									
	All.	Irlande	Espagne	France	Italie	Suède	R.-U.	Zone euro*	UE 28
<i>Analyse par structure des revenus (en % du PIB)</i>									
TVA	7,3	6,2	5,5	7,0	6,1	9,3	7,3	6,9	7,1
Autres prélèvements indirects	4,1	5,0	5,2	8,7	9,1	9,4	6,4	6,4	6,4
sous-total prélèvements indirects	11,4	11,2	10,7	15,7	15,2	18,7	13,7	13,3	13,6
Impôt sur le revenu	8,8	9,7	7,7	8,5	12,2	15,2	9,6	9,2	9,4
Impôt sur les sociétés	2,7	2,4	2,2	2,3	2,3	2,9	2,9	2,4	2,5
Autres prélèvements directs	0,6	0,9	0,7	1,7	0,8	0,2	2,6	1,0	1,2
sous-total prélèvements directs	12,1	13,1	10,6	12,4	15,2	18,3	15,1	12,7	13,2
Cotisations sociales	15,6	4,4	12,0	17,0	13,5	7,2	6,7	14,6	12,7
Total PO	39,1	28,7	32,5	45,0	44,0	44,2	35,4	40,4	39,4
<i>Analyse par niveau de prélèvement (en % du total)</i>									
Etat	30,4	81,4	21,6	32,9	52,8	58,0	94,3	n.p.	n.p.
Régions, Landers, Communautés autonomes*	21,4	n.p.	32,4	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Collectivités locales	7,9	3,3	9,9	12,6	15,7	34,9	4,8	n.p.	n.p.
Sécurité sociale	39,8	14,5	35,3	54,0	30,8	6,6	n.p.	n.p.	n.p.
Union Européenne	0,6	0,8	0,8	0,5	0,6	0,4	0,9	n.p.	n.p.
<i>Analyse par catégorie économique (en % du PIB)</i>									
Prélèvements sur la consommation	10,8	10,0	8,6	11,1	10,9	12,6	12,0	10,8	11,2
Prélèvements sur le travail	22,1	12,2	17,2	23,5	22,5	25,9	13,8	21,5	20,1
Prélèvements sur le capital	6,2	6,5	7,5	10,6	10,6	5,7	9,7	8,2	8,2
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	<i>2,7</i>	<i>2,4</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>	<i>2,8</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>

Source : Eurostat

* UE 28

Principales caractéristiques des systèmes fiscaux (2012)	Evolution depuis 2007								
	All.	Irlande	Espagne	France	Italie	Suède	R.-U.	Zone euro*	UE 28
<i>Analyse par structure des revenus (en % du PIB)</i>									
TVA	0,3	-1,3	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	0,8	-0,1	0,1
Autres prélèvements indirects	-0,1	-1,1	-0,8	0,5	0,4	1,7	0,2	0,0	0,1
sous-total prélèvements indirects	0,2	-2,4	-1,2	0,3	0,3	2,0	1,0	-0,1	0,2
Impôt sur le revenu	0,2	0,9	-0,1	0,9	1,0	-2,0	-1,0	0,5	0,1
Impôt sur les sociétés	-0,2	-1,1	-2,6	-0,6	-1,0	-0,9	-0,5	-0,9	-0,8
Autres prélèvements directs	-0,1	0,4	-0,2	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1
sous-total prélèvements directs	-0,1	0,2	-2,9	0,5	0,2	-2,9	-1,4	-0,3	-0,6
Cotisations sociales	0,4	-0,6	-0,2	0,8	0,7	-2,2	0,1	0,7	0,6
Total PO	0,4	-2,8	-4,6	1,6	1,3	-3,1	-0,2	0,4	0,1
<i>Analyse par niveau de prélèvement (en % du total)</i>									
Etat	0,7	-2,4	-15,6	-3,3	-0,8	-3,2	-0,2	n.p.	n.p.
Régions, Landers, Communautés autonomes*	-0,9	n.p.	11,0	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Collectivités locales	-0,1	1,0	1,2	1,1	0,0	2,5	0,2	n.p.	n.p.
Sécurité sociale	0,5	1,5	3,6	2,2	0,8	0,7	n.p.	n.p.	n.p.
Union Européenne	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	n.p.	n.p.
<i>Analyse par catégorie économique (en % du PIB)</i>									
Prélèvements sur la consommation	0,1	-1,4	-0,7	0,2	0,3	0,1	1,3	0,0	0,2
Prélèvements sur le travail	0,8	1,5	0,3	1,4	1,5	-1,3	-0,2	1,3	1,0
Prélèvements sur le capital	-0,5	-2,9	-3,9	0,0	-0,5	-1,9	-1,3	-1,0	-1,1
<i>dont impôt sur les sociétés</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>-2,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,8</i>

Source : Eurostat

* UE 28

ANNEXE 3.

Montant et évolution du coin socialo-fiscal (approche par cas-type)

1. Montants

Cas 1. Célibataire sans enfant, 100% du salaire moyen

	2007				2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	16,7%	17,6%	17,6%	51,9%	16,2%	17,1%	16,0%	49,3%
France	30,4%	9,5%	9,8%	49,7%	28,7%	9,8%	10,4%	48,9%
Irlande	9,7%	4,7%	7,9%	22,2%	9,7%	3,6%	13,3%	26,6%
Italie	24,3%	7,2%	14,9%	46,4%	24,3%	7,2%	16,3%	47,8%
Espagne	23,2%	4,9%	10,9%	39,0%	23,0%	4,9%	12,8%	40,7%
Royaume-Uni	9,7%	8,4%	16,0%	34,1%	9,8%	8,5%	13,3%	31,5%
Suède	24,5%	5,3%	15,5%	45,3%	23,9%	5,3%	13,7%	42,9%
Moyenne OCDE	15,3%	8,6%	13,1%	36,9%	15,1%	8,4%	13,2%	36,7%

Source : OCDE

Cas 2. Célibataire sans enfant, 167% du salaire moyen

	2007				2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	14,1%	14,7%	25,0%	53,8%	13,3%	13,9%	24,0%	51,2%
France	30,2%	9,1%	14,0%	53,3%	30,5%	9,1%	14,5%	54,1%
Irlande	9,7%	4,8%	18,5%	33,0%	9,7%	3,6%	25,2%	38,5%
Italie	24,3%	7,2%	19,9%	51,4%	24,3%	7,2%	21,7%	53,2%
Espagne	22,8%	4,8%	14,7%	42,3%	22,1%	4,7%	17,5%	44,3%
Royaume-Uni	10,4%	5,6%	21,9%	37,9%	10,7%	6,6%	20,4%	37,7%
Suède	24,5%	3,5%	25,1%	53,0%	23,9%	3,7%	22,9%	50,6%
Moyenne OCDE	15,0%	8,0%	18,3%	41,4%	14,8%	7,9%	18,4%	41,1%

Source : OCDE

Cas 3. Célibataire sans enfant, 67% du salaire moyen

	2007				2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	16,7%	17,6%	12,7%	47,0%	16,2%	17,1%	11,9%	45,1%
France	27,6%	9,9%	8,8%	46,3%	26,1%	10,2%	9,3%	45,6%
Irlande	9,7%	2,5%	2,8%	14,9%	9,7%	3,6%	7,7%	21,0%
Italie	24,3%	7,2%	11,4%	42,8%	24,3%	7,2%	13,3%	44,7%
Espagne	23,2%	4,9%	7,6%	35,7%	23,0%	4,9%	9,3%	37,2%
Royaume-Uni	8,9%	7,7%	14,2%	30,8%	8,5%	7,4%	11,0%	26,9%
Suède	24,5%	5,3%	13,5%	43,3%	23,9%	5,3%	11,6%	40,8%
Moyenne OCDE	15,1%	8,6%	9,4%	33,1%	14,9%	8,5%	9,6%	33,0%

Source : OCDE

2. Evolutions

Cas 1. Célibataire sans enfant, 100% du salaire moyen

	Evolution 2000-07				Evolution 2007-2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	-0,4%	0,5%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,5%	-1,5%	-2,5%
France	0,4%	0,2%	-0,8%	-0,2%	-1,7%	0,3%	0,6%	-0,8%
Irlande	0,0%	0,2%	-2,3%	-2,2%	0,0%	-1,0%	5,4%	4,4%
Italie	-0,6%	0,3%	0,1%	-0,2%	0,0%	0,0%	1,4%	1,4%
Espagne	-0,3%	0,0%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%	1,8%	1,7%
Royaume-Uni	0,8%	0,8%	0,2%	1,9%	0,0%	0,1%	-2,7%	-2,6%
Suède	-0,2%	0,0%	-2,2%	-2,4%	-0,6%	0,0%	-1,9%	-2,4%
Moyenne								
OCDE	-0,5%	0,2%	-0,1%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	0,1%	-0,3%

Source : OCDE

Cas 2. Célibataire sans enfant, 167% du salaire moyen

	Evolution 2000-07				Evolution 2007-2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	-0,2%	0,4%	-1,9%	-1,7%	-0,8%	-0,8%	-1,0%	-2,5%
France	1,0%	0,7%	-0,3%	1,4%	0,3%	0,0%	0,5%	0,8%
Irlande	0,0%	0,1%	-1,4%	-1,3%	0,0%	-1,2%	6,7%	5,5%
Italie	-0,6%	0,3%	1,1%	0,9%	0,0%	0,0%	1,8%	1,8%
Espagne	-0,5%	0,0%	0,2%	-0,4%	-0,7%	-0,1%	2,8%	1,9%
Royaume-Uni	0,8%	0,4%	0,8%	2,1%	0,3%	1,0%	-1,6%	-0,2%
Suède	-0,2%	0,0%	-0,8%	-1,0%	-0,6%	0,2%	-2,2%	-2,5%
Moyenne								
OCDE	-0,5%	0,2%	-0,3%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	0,1%	-0,3%

Source : OCDE

Cas 3. Célibataire sans enfant, 67% du salaire moyen

	Evolution 2000-07				Evolution 2007-2013			
	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal	Cotisations patronales	Cotisations salariales	Impôt sur le revenu	Coin fiscal
Allemagne	-0,4%	0,5%	-0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,5%	-0,8%	-1,8%
France	2,6%	0,0%	-0,3%	2,3%	-1,5%	0,3%	0,6%	-0,7%
Irlande	1,9%	0,2%	-3,7%	-1,5%	0,0%	1,1%	5,0%	6,1%
Italie	-0,6%	0,3%	0,0%	-0,3%	0,0%	0,0%	1,9%	1,9%
Espagne	-0,3%	0,0%	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%	1,6%	1,5%
Royaume-Uni	0,9%	0,8%	0,4%	2,1%	-0,4%	-0,3%	-3,2%	-3,9%
Suède	-0,2%	0,0%	-3,3%	-3,6%	-0,6%	0,0%	-1,9%	-2,5%
Moyenne								
OCDE	-0,5%	0,1%	-0,5%	-0,9%	-0,2%	-0,1%	0,2%	-0,1%

Source : OCDE

ANNEXE 4.

Evolutions récentes de la doctrine économique au sujet des politiques d'austérité¹²

L'exceptionnelle gravité de la crise de 2007-2008 a été immédiatement identifiée par les décideurs publics. Cherchant à tempérer dans l'urgence la transmission à l'économie réelle des événements manifestés dans le système financier international, puis sur les marchés de dette souveraine, les gouvernements ont massivement accru la dépense publique. Cette indispensable solution keynésienne a cependant généré une explosion des déficits publics, et une aggravation spectaculaire de l'endettement des Etats. La dette publique atteint des proportions inédites, désormais très au-dessus des niveaux jugés optimaux. La situation pose non seulement une question de gouvernance budgétaire, mais fait peser sur l'économie mondiale le spectre d'un nouvel épisode systémique. La nécessité de réduire le passif des Etats suscite un vif débat politique, et une abondante littérature économique sur les modalités optimales de résolution du fardeau financier qui accable les gouvernements, tout en évitant de fragiliser la croissance, coûteusement soutenue par les stimulus initiaux.

En effet, la doctrine économique, aussi bien du point de vue de la recherche académique que de celui des décideurs politiques, s'est remarquablement – et rapidement – inversée, en matière d'austérité budgétaire.

Au lendemain des premières mesures de « stimulus », c'est-à-dire à l'orée des années 2010, les partisans de l'austérité ont marqué des points importants, en partie à la faveur du caractère particulier du contexte grec, la soutenabilité des finances publiques revêtant un caractère d'impératif catégorique. Les éléments de recherche économique présentant la possibilité d'effets favorables pour l'activité d'une contraction budgétaire – traditionnellement vue comme restrictive – ont été mis en avant. Popularisée notamment par Blanchard dans les années 1990, la notion d' « austérité expansionniste » contredit l'intuition keynésienne selon laquelle les mesures améliorant la situation budgétaire de l'Etat devraient produire des effets récessifs : en procédant à des prélèvements fiscaux, ou à des réductions de dépense publique, judicieusement choisis et accompagnés de mesures structurelles, l'austérité devrait au contraire produire des effets expansionnistes, en épargnant à l'économie des mesures d'austérité plus tardives et plus brutales, et en générant ainsi des anticipations positives de la part du secteur privé. Cependant, une reprise plus faible qu'anticipé semble avoir mis en doute

les bénéfiques allégués d'une consolidation budgétaire intervenant ailleurs qu'en haut de cycle. Le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2012 a été l'occasion d'une prise de position de la part de l'institution monétaire, soulignant les risques pour la conjoncture d'une austérité anticipée. Les résultats des travaux de Rogoff et Reinhart ¹³ démontrant une corrélation inverse entre dette publique et régime de croissance, ont été largement remis en cause par une partie de la recherche. En 2013, les chercheurs de l'Université du Massachussetts ¹⁴ reprennent la méthodologie de Reinhart et Rogoff, et identifient des erreurs de calcul de ces auteurs, amenant à critiquer la conclusion selon laquelle la dette publique entraînerait une baisse de la croissance du PIB. Réagissant à ces critiques, Reinhart et Rogoff reconnaissent dans un papier de 2013 ¹⁵ que la causalité entre dette et régime de faible croissance n'est pas univoque, et que la mise en place de mesures d'austérité en bas de cycle est coûteuse. Ils maintiennent cependant la préconisation, générale, de la lutte contre le déficit public, en insistant sur la nécessité de réformes structurelles.

La mauvaise surprise qu'a constitué la persistance, sinon d'un contexte déflationniste, en tous cas d'un régime de faible croissance, tandis que des mesures d'austérité étaient largement adoptées dans les économies développées a d'abord concentré le débat sur la taille des multiplicateurs fiscaux : les erreurs de prévision auraient été causées par un changement dans la structure de l'économie, celle-ci réagissant désormais plus violemment aux mesures de consolidation budgétaire. Tandis que le débat académique s'écarte désormais de la question de la possibilité d'une « austérité expansionniste », celui-ci se porte dorénavant sur les conditions nécessaires à un allègement de la dette des Etats qui ne serait pas dommageable pour la conjoncture, alors que – Grèce mise à part – les Etats dont les niveaux d'endettement s'approchent ou dépassent 100% du PIB (Espagne, Portugal, Italie et France), loin de se trouver dans la détresse prédite, connaissent un regain de confiance de la part des marchés, assurant un financement historiquement peu coûteux.

*

* *

13. Reinhart and Rogoff, *This time is different : Eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, 2009 ; Reinhart and Rogoff : *growth in a time of debt*, *American Economic Review*, 2010

14. Herndon, Ash and Pollin, *Does High Debt Consistently Stifle Economic Growth ? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute Working Paper, 2013

15. Reinhart and Rogoff, *Debt, growth and the austerity debate*, *New York Times*, 25 avril 2013.

Dès juillet 2011, tandis que les économies avancées connaissent un rebond, et que les prévisionnistes s'interrogeaient sur les scénarios de sortie de crise (scénario en U ou en W) Guarjardo, Leigh et Pescatori¹⁶ proposent une étude économétrique discutant la notion d'austérité expansionniste. Les auteurs remettent en question la méthode traditionnelle d'identification des mesures d'austérité visant à résorber la dette publique (le solde primaire ajusté du cycle), car celle-ci capterait encore trop d'information conjoncturelle et ne permettrait pas cibler judicieusement les mesures d'austérité. Les résultats, sur la foi de données retraitées, invalideraient en grande partie la notion d' « austérité expansionniste » : une consolidation fiscale d'un point de PIB entraînerait une contraction de la consommation privée de 0,75% sur deux ans, et une réduction du PIB en volume de 0,62%.

En juillet 2012, Batini, Callegari et Melina¹⁷ étudient explicitement la question de la taille des multiplicateurs fiscaux en période récente. En utilisant un modèle VAR¹⁸ à changements de régime, les auteurs proposent de différencier les effets des consolidations fiscales en fonction du contexte (croissance normale ou contexte de récession). Ils mettent en évidence que la taille des multiplicateurs fiscaux est considérablement plus grande en bas de cycle que dans les périodes d'activité soutenue. Les autres résultats indiquent également que les effets de confiance allégués par les tenants de l' « austérité expansionniste » ne sont pas démontrés. Ils soulignent que l'effet d'amortissement joué par une politique monétaire accommodante en contexte de consolidation budgétaire est très limité. Ils préconisent des mesures d'austérité graduelles, étalées et d'ampleur moyenne, de façon à éviter un effet récessif, coûteux pour l'activité, et contre-productif pour les finances de l'Etat.

Dans leur article de septembre 2012, Cherif et Hasanov¹⁹ utilisent une modélisation VAR pour étudier les effets de différents chocs macroéconomiques sur la dynamique de la dette publique américaine. Les résultats indiquent que l'effet d'un choc d'austérité sur la réduction du ratio de dette publique rapportée au PIB est statistiquement

16. Guajardo, Leigh and Pescatori : Expansionary Austerity : New international Evidence, IMF Working paper, WP/11/158

17. Batini, Callegari and Melina : Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, IMF Working paper WP/12/190

18. Vector AutoRegressive : modèle empirique se présentant comme un système d'équations économétriques, dans lequel chaque série temporelle endogène est expliquée par ses propres valeurs passées, et les valeurs passées et/ou contemporaines des autres variables. De tels modèles sont très intensifs en données et permettent de mettre en évidence les relations entre grandeurs statistiques, sans pour autant en donner une interprétation.

19. Public Debt Dynamics : the effects of austerity, Inflation and Growth shocks, IMF Working paper WP/12/230

incertain : s'il engendre une réduction du poids de la dette à court terme, les effets récessifs engendrent des conséquences ambiguës sur le taux d'endettement public à moyen terme. En revanche, les données indiquent qu'un choc de croissance est, de manière univoque, propre à permettre une réduction de la dette publique.

En janvier 2013, Olivier Blanchard et Daniel Leigh²⁰ abordent la question de la taille des multiplicateurs fiscaux d'une façon originale. Ils étudient la corrélation entre les erreurs de prévision de croissance et les mesures de consolidation fiscale. Les résultats indiquent que les erreurs de prévisions peuvent s'interpréter comme résultant d'un changement de taille des multiplicateurs fiscaux au plus fort de la crise : ceux-ci auraient été plus grands qu'estimé par les prévisionnistes sur la base d'observations antérieures.

Dans leur article de septembre 2014, Alesina *et al.*²¹ proposent à leur tour une mesure empirique des effets des politiques d'austérité sur l'activité et la croissance. En distinguant les mesures de consolidation budgétaire de nature fiscale des mesures fondées sur la réduction des dépenses publiques, les auteurs produisent des simulations des effets de différentes mesures d'austérité, sur la base d'un modèle estimé sur la période précédant la crise. En excluant les observations récentes (suspectes de ne pas représenter le fonctionnement normal de l'économie), ils montrent incidemment que, contrairement aux résultats de Blanchard et Leigh, la taille des multiplicateurs fiscaux n'aurait pas évolué en période récente. Ils soulignent que la démarche de Blanchard et Leigh est fragile, car les erreurs de prévision du FMI sont conditionnées par l'ensemble des hypothèses retenues par les prévisionnistes, et pas seulement par les multiplicateurs implicitement retenus par les modèles. Le principal résultat consiste à souligner la différence entre mesures fiscales et budgétaires : tandis que les hausses d'impôt représentent un coût important pour l'activité (une hausse de prélèvements obligatoires d'un point par an sur trois ans occasionnerait une contraction du PIB de 2% à cette échéance). L'importance d'épisodes récessifs récents – en Italie notamment – proviendrait non pas d'une augmentation de la taille des multiplicateurs, mais du choix d'une austérité axée sur l'impôt plutôt que sur la dépense. Ces résultats doivent être interprétés avec prudence, car, comme le soulignent les auteurs, le caractère d'urgence de nombre de mesures d'austérité a empêché la mise en place concomitante de mesures structurelles d'accompagnement.

20. Blanchard and Leigh, Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working paper, WP/13/1

21. Alesina, Barbiero, Favero, Giavazzi and Paradisi, Austerity in 2009-2013, Septembre 2014

En avril 2015, le FMI publie une étude portant sur les effets souhaitables de la part des stabilisateurs fiscaux automatiques²². Les résultats indiquent que, dans les pays développés, la stabilisation fiscale est un outil très efficace pour accroître la stabilité de la croissance. Les auteurs de l'article remarquent que des politiques fiscales discrétionnaires viennent souvent en contradiction des stabilisateurs automatiques, et les privent d'une partie de leur effet. En particulier, la tentation est grande, de s'abstenir de mesures constrictives lorsque l'économie est en haut de cycle. Afin d'éviter de telles dérives induisant une fiscalité procyclique, il importe que les institutions (administration et représentation nationale) soient solides, et en particulier se dotent de règles budgétaires contraignantes, mais permettant cependant la flexibilité nécessaire pour réaliser la stabilisation fiscale désirée.

22. Can fiscal policy stabilize output? Fiscal monitor, IMF, Avril 2015

ANNEXE 5.

Chronologie des 100 premiers jours de gouvernement

Italie – gouvernement Monti (gouvernement « technique »)	Espagne – gouvernement Rajoy
100 premiers jours : du 16 novembre 2011 au 23 février 2012	100 premiers jours : du 21 décembre 2011 au 29 mars 2012
16 novembre 2011 (J) : Mario Monti accepte le poste de Président du Conseil italien.	20 novembre 2011 (J-31) : le parti conservateur remporte les élections législatives.
18 novembre 2011 (J+2) : Mario Monti obtient la confiance du Parlement avec une très large majorité.	20 décembre 2011 (J-1) : M. Rajoy reçoit la confiance du parlement.
4 décembre 2011 (J+18) : le président du conseil dévoile son plan d'austérité. Celui-ci se caractérise par un ajustement de forte ampleur (30 milliards d'euros sur deux ans), sa dimension structurelle (avec une remise à plat des régimes de retraite) et la lisibilité de ses mesures (les sacrifices touchent une large population et les entreprises sont avantagées). Au lendemain de ces annonces, le taux des emprunts d'Etat à dix ans tombe sous les 6%.	21 décembre 2011 (J) : M. Rajoy est nommé président du gouvernement par le roi d'Espagne. Annonce du premier paquet de mesures qui seront adoptées au cours du premier trimestre 2012 (plan d'économies de 16,5 milliards d'euros). Gel des embauches dans le secteur public : aucun fonctionnaire partant en retraite ne devrait être remplacé, « sauf dans les forces de l'ordre et les services sociaux de base ». Revalorisation des retraites à hauteur de l'inflation. Réforme du marché du travail dans les trois prochains mois. Confirmation de l'augmentation de 65 à 67 ans de l'âge du départ à la retraite.
13 janvier 2012 (J+58) : l'agence de notation S&P dégrade de deux crans la note souveraine de l'Italie.	13 janvier 2012 (J+23) : abaissement de deux crans de la note souveraine de l'Espagne par Standard and Poor's (S&P).
20 janvier 2012 (J+65) : adoption en conseil des ministres d'un projet de loi de modernisation de l'économie portant sur des sujets de « concurrence, simplification et marché unique ». Il s'agit du grand texte promis dès la fin novembre par Mario Monti.	10 février 2012 (J+51) : présentation en conseil des ministres d'une réforme du marché du travail qualifiée d'« extrêmement agressive » par le ministre de l'économie. Celle-ci prévoit notamment la réduction des coûts de licenciement, la décentralisation de la négociation collective et la possibilité pour les entreprises d'imposer une période d'essai d'un an avant une embauche en CDI et de déroger aux conventions collectives... Approuvée en conseil des ministres sous forme de décret-loi, la réforme doit tout de même par une approbation parlementaire deux à trois mois plus tard (mais entre bien en vigueur en février).
27 janvier 2012 (J+72) : adoption de mesures visant à simplifier les procédures administratives pour les entreprises et les particuliers.	Après les 100 premiers jours :
1^{er} février 2012 (J+ 77) : les députés et sénateurs italiens renoncent à l'augmentation de salaire à laquelle ils auraient eu droit cette année. Mario Monti plafonne par ailleurs à 311.000 euros par an le revenu des directeurs d'administration.	30 mars 2012 (J+100) : présentation d'un projet de budget de rigueur en conseil des ministres, au lendemain d'une grève générale. Le ministre du budget, Cristobal Montoro, présente la loi de finances la plus austère depuis le retour de la démocratie tout en assurant vouloir sauvegarder la reprise économique. Le nouveau plan vise à récupérer 27,3 milliards d'euros, principalement grâce à de nouvelles coupes budgétaires et à l'augmentation des impôts. Les crédits des ministères sont réduits de 17% en moyenne, leurs dépenses passant de 79,2 à 65,8 milliards d'euros.

Source : Analyse Institut de l'entreprise.

Note : l'investiture du chef de gouvernement et la formation du gouvernement constituent le point de départ de la période retenue pour les 100 premiers jours.

* Le gouvernement britannique échouera toutefois ultérieurement à faire passer certaines de ces réformes institutionnelles

Royaume – Uni gouvernement Cameron (Coalition)

100 premiers jours :
du 11 mai 2010 au 18 août 2010

6 mai 2010 (J -5) : Le Parti conservateur, sous la houlette de David Cameron, remporte les élections législatives avec 36,5% des voix et 306 députés, sans obtenir la majorité absolue des sièges (326) au Parlement.

11 mai 2010 (J) : David Cameron forme un gouvernement de coalition avec le soutien de Nick Clegg (Libéraux-démocrates) qui devient vice-premier ministre. Il succède ainsi à Gordon Brown, mettant fin à treize ans de règne du Parti travailliste. Il s'agit du premier gouvernement de coalition depuis 1945.

24 mai 2010 (J+13): présentation d'un plan de réduction des dépenses publiques de 6,2 milliards de livres (7,3 milliards d'euros).

25 mai 2010 (J+14) : Discours du Trône de la reine Elizabeth II. Annonce d'une série de mesures d'économies budgétaires pour s'attaquer à la priorité du gouvernement : la réduction du déficit public. 22 projets de lois sont aussi annoncés (ainsi qu'un projet de loi en préparation), portant notamment sur la réforme de l'école, celle du système social ainsi que quatre réformes institutionnelles (élection des lords, jusqu'alors nommés par le souverain ; suppression du droit dont dispose le Premier ministre de mettre fin quand bon lui semble au mandat des députés ; possibilité pour les citoyens de démettre un député qui aurait gravement failli à sa mission ; transfert progressif de la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement, des mains du gouvernement vers celles des députés) et une réforme du système électoral (vote alternatif)*.

27 mai 2010 (J+16): présentation devant le parlement du projet de loi sur l'extension des *academies*.

23 juin 2010 (J+43): Présentation du projet de budget britannique pour 2011 (budget d'urgence). Parmi les principales mesures : réduction des dépenses des ministères de 25% en quatre ans, gel du traitement des fonctionnaires gagnant au moins 21 000 livres par an, diminution de 11 milliards de livres des allocations sociales et accélération du passage de 65 à 66 ans de l'âge de départ à la retraite. Sur le plan des recettes, le plan prévoit notamment la hausse de la TVA de 17,5% à 20% en janvier 2011, l'élévation de la taxe sur les plus-values de 18 à 28% pour les plus aisés et la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés de quatre points en quatre ans, pour être ramené de 28% à 24%.

12 juillet 2010 (J+62) : publication du livre blanc présentant la réforme du système de santé (*Liberating the NHS*), qui prévoit notamment d'impliquer davantage le secteur privé, de confier aux médecins généralistes de nouvelles et très larges responsabilités, de transformer tous les hôpitaux en entités indépendantes d'ici à 2014 et de créer un conseil national indépendant pour allouer les ressources. Sur le papier, il s'agit d'un des plus importants bouleversements du système de santé national, le NHS, depuis sa création en 1948.

Italie – gouvernement Renzi (Coalition)

100 premiers jours :
du 22 février 2014 au 1^{er} juin 2014

22 février 2014 (J): Matteo Renzi forme un nouveau gouvernement après la démission d'Enrico Letta.

12 mars 2014 (J +18): Matteo Renzi dévoile son plan de relance économique. Il annonce aussi son intention de réformer le Sénat pour le reléguer au rang de représentant des régions. Adoption par la Chambre des députés de la réforme de la loi électorale visant à mettre fin à l'instabilité gouvernementale récurrente en Italie.

9 avril 2014 (J+46): adoption premier document d'économie et finances (DEF) du nouveau gouvernement. Celui-ci évoque une « thérapie de choc » et des « conditions exceptionnelles », avec une rapide montée en puissance des économies budgétaires sur les trois années à venir : 4,5 milliards d'euros d'économies structurelles destinées à financer les 6,6 milliards d'euros de baisses d'impôts promis pour 2014 (10 milliards en année pleine), puis 17 milliards d'euros de coupes en 2015 et 32 milliards (en rythme annuel) à partir de 2016.

30 avril 2014 (J+67) : présentation du plan de réforme de la fonction publique, dont le décret d'urgence sera signé fin juin par le président de la République. Celle-ci introduit Outre l'introduction des « bonus de productivité » liés aux performances macroéconomiques du pays et vise à favoriser la mobilité interne au secteur public en facilitant les transferts entre ministères. La réforme supprime enfin le régime de « maintien en service » pour les fonctionnaires qui ont atteint leur nombre de trimestres de retraites et prévoit un nouveau recrutement pour cinq départs en retraite.

26 mai 2014 (J+93): le Parti démocrate (PD) de Matteo Renzi arrive en tête aux élections européennes avec 40,8 % des suffrages, contre 21 % pour le M5S de Beppe Grillo et 16,8 % pour Forza Italia.

ANNEXE 6.**Classements des pays de l'OCDE selon l'impact subi durant la crise****1. La situation des finances publiques à l'orée de la crise**

	déficit 2007, % PIB		Classement OCDE 2007	
	budgétaire	structurel	déf. budg.	déf. struc.
Pologne	nd	nd	nd	nd
Norvège	17,1	nd	1	nd
Islande	5,1	2,4	2	4
Finlande	5,1	3,2	3	3
Danemark	5,0	2,4	4	5
Nouvelle-Zélande	4,4	3,3	5	2
Corée	4,2	3,7	6	1
Luxembourg	4,2	2,1	7	6
Suède	3,3	1,2	8	8
Estonie	2,5	-1,7	9	16
Espagne	2,0	-0,6	10	12
Australie	1,9	1,3	11	7
Canada	1,5	0,9	12	9
Suisse	0,9	0,1	13	10
Allemagne	0,3	-0,5	14	11
Irlande	0,3	-3,4	15	22
Pays-Bas	0,2	-0,9	16	14
Belgique	0,0	-1,3	17	15
Slovénie	-0,1	-2,7	18	18
Israël	-0,6	-0,9	19	13
République tchèque	-0,7	-2,9	20	19
Autriche	-1,3	-2,6	21	17
Italie	-1,5	-3,3	22	21
République slovaque	-1,9	nd	23	nd
Japon	-2,1	-2,9	24	20
France	-2,5	-4,0	25	24
Portugal	-3,0	-3,9	26	23
Royaume-Uni	-3,0	-4,5	27	25
États-Unis	-3,7	-4,7	28	26
Hongrie	-5,0	-7,4	29	27
Grèce	-6,7	-11,0	30	28
Zone euro	-0,6	-2,2	nd	nd
Total OCDE	-1,5	-2,9	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

	Dette pub. 2007 % PIB		Classement 2007	
	OCDE*	Maastricht	OCDE*	Maastricht
Estonie	7,3	3,7	1	1
Luxembourg	15,5	7,2	2	2
Australie	20,4	nd	3	nd
Nouvelle-Zélande	25,1	nd	4	nd
Irlande	27,5	24,0	5	4
Slovénie	28,9	22,7	6	3
Islande	30,0	nd	7	nd
République tchèque	30,7	27,8	8	6
République slovaque	34,3	29,8	9	7
Danemark	34,6	27,3	10	5
Espagne	41,7	35,5	11	9
Suède	45,8	38,2	12	10
Pays-Bas	48,5	42,7	13	11
Royaume-Uni	50,1	43,6	14	12
Suisse	50,5	nd	15	nd
Norvège	55,6	nd	16	nd
Allemagne	64,2	63,6	17	13
États-Unis	64,3	nd	18	nd
Canada	70,4	nd	19	nd
Hongrie	71,9	65,4	20	16
Israël	73,9	nd	21	nd
Autriche	74,6	64,8	22	15
France	75,8	64,4	23	14
Portugal	78,1	68,4	24	17
Italie	111,7	99,7	25	19
Grèce	114,4	102,8	26	20
Pologne	nd	nd	nd	nd
Finlande	nd	34,0	nd	8
Belgique	nd	86,9	nd	18
Corée	nd	nd	nd	nd
Japon	nd	nd	nd	nd
Zone euro	72,2	65,2	nd	nd
Total OCDE	73,3	nd	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

*Engagements financiers bruts

2. L'impact de la crise sur le PIB et le chômage

	var. PIB en volume (2009)	Classement OCDE		Var. chômage 2007-2010	Classement OCDE
Pologne	2,6	1	Allemagne	1,6	1
Australie	1,6	2	Israël	0,7	2
Israël	1,6	3	Autriche	0,0	3
Corée	0,7	4	Pologne	-0,1	4
Nouvelle-Zélande	0,5	5	Luxembourg	-0,4	5
Norvège	-1,6	6	Corée	-0,5	6
Suisse	-2,1	7	Belgique	-0,8	7
Belgique	-2,6	8	Australie	-0,8	8
Canada	-2,7	9	Pays-Bas	-0,9	9
États-Unis	-2,8	10	Norvège	-1,1	10
France	-2,9	11	Japon	-1,2	11
Portugal	-3,0	12	France	-1,3	12
Pays-Bas	-3,3	13	Finlande	-1,5	13
Espagne	-3,6	14	République tchèque	-2,0	14
Autriche	-3,7	15	Canada	-2,0	15
Royaume-Uni	-4,3	16	Italie	-2,3	16
Grèce	-4,4	17	Slovénie	-2,4	17
République tchèque	-4,7	18	Suède	-2,5	18
Suède	-5,1	19	Royaume-Uni	-2,5	19
Danemark	-5,1	20	Portugal	-2,8	20
Islande	-5,1	21	Nouvelle-Zélande	-2,9	21
République slovaque	-5,3	22	République slovaque	-3,3	22
Luxembourg	-5,4	23	Danemark	-3,7	23
Italie	-5,5	24	Hongrie	-3,8	24
Japon	-5,5	25	Grèce	-4,3	25
Allemagne	-5,6	26	États-Unis	-5,0	26
Irlande	-6,4	27	Islande	-5,3	27
Hongrie	-6,5	28	Irlande	-9,2	28
Slovénie	-7,8	29	Espagne	-11,8	29
Finlande	-8,3	30	Estonie	-12,1	30
Estonie	-14,7	31	Suisse	nd	nd
Zone euro	-4,5	nd	Zone euro	-2,6	nd
Total OCDE	-3,4	nd	Total OCDE	-2,7	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

Source : Perspectives économiques, OCDE, mai 2014

3. L'impact de la crise sur les finances publiques

	déficit 2009, % PIB		Classement OCDE 2009	
	budgétaire	structurel	déf. budg.	déf. struc.
Pologne	nd	nd	nd	nd
Norvège	10,3	nd	1	nd
Suisse	0,8	1,0	2	3
Luxembourg	-0,5	0,5	3	4
Suède	-0,7	1,5	4	2
Corée	-1,3	-1,1	5	5
Estonie	-2,2	1,7	6	1
Finlande	-2,5	-1,1	7	6
Danemark	-2,8	-2,1	8	8
Nouvelle-Zélande	-2,9	-2,3	9	9
Allemagne	-3,0	-1,3	10	7
Australie	-4,1	-4,0	11	13
Canada	-4,5	-3,2	12	10
Hongrie	-4,6	-3,9	13	12
Italie	-5,3	-3,8	14	11
Autriche	-5,3	-4,8	15	15
Belgique	-5,5	-4,7	16	14
Pays-Bas	-5,5	-6,3	17	19
République tchèque	-5,5	-5,3	18	16
Israël	-5,6	-5,5	19	18
Slovénie	-6,1	-5,3	20	17
France	-7,2	-6,5	21	20
République slovaque	-7,9	nd	22	nd
Japon	-8,8	-7,3	23	21
Islande	-9,4	-9,7	24	24
Portugal	-9,8	-9,0	25	22
Royaume-Uni	-11,0	-9,6	26	23
Espagne	-11,0	-10,6	27	25
États-Unis	-12,8	-11,1	28	26
Irlande	-13,9	-11,6	29	27
Grèce	-15,3	-17,8	30	28
Zone euro	-6,2	-5,3	nd	nd
Total OCDE	-8,4	-7,5	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

	Effort 2009-14		Classement OCDE	
	budgétaire	structurel	déf. budg.	déf. struc.
Grèce	11,7	20,3	1	1
Irlande	9,8	9,2	2	3
Islande	9,2	10,2	3	2
États-Unis	7,8	7,0	4	6
Royaume-Uni	5,6	4,7	5	9
Portugal	5,3	7,5	6	5
Espagne	5,2	8,2	7	4
République slovaque	5,1	nd	8	nd
Nouvelle-Zélande	4,3	3,8	9	12
Danemark	4,1	4,8	10	8
Allemagne	3,7	2,1	11	18
République tchèque	3,5	4,2	12	11
France	3,2	3,7	13	13
Pays-Bas	3,2	5,4	14	7
Corée	3,0	3,0	15	15
Autriche	2,9	3,3	16	14
Canada	2,9	1,8	17	21
Estonie	2,8	-0,3	18	24
Italie	2,2	4,3	19	10
Belgique	2,2	2,1	20	17
Hongrie	2,0	1,6	21	23
Israël	1,9	1,9	22	20
Australie	1,9	2,2	23	16
Slovénie	1,2	2,1	24	19
Japon	1,2	-0,5	25	26
Luxembourg	1,1	1,8	26	22
Suisse	-0,6	-0,5	27	25
Finlande	-0,6	-0,6	28	27
Suède	-1,2	-2,4	29	28
Norvège	-1,3	nd	30	nd
Pologne	nd	nd	nd	nd
Zone euro	3,8	4,5	nd	nd
Total OCDE	4,7	4,6	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

	Dette pub. 2014 % PIB		Classement 2014	
	OCDE*	Maastricht	OCDE*	Maastricht
Estonie	14,3	10,6	1	1
Luxembourg	31,3	25,1	2	2
Norvège	32,6	nd	3	nd
Nouvelle-Zélande	39,2	nd	4	nd
Australie	42,5	nd	5	nd
Suisse	45,3	nd	6	nd
Suède	52,1	43,8	7	4
République tchèque	57,1	42,6	8	3
République slovaque	60,0	53,6	9	7
Danemark	60,4	45,2	10	5
Pologne	65,8	50,2	11	6
Israël	67,5	nd	12	nd
Pays-Bas	81,8	68,8	13	9
Allemagne	82,3	74,6	14	10
Islande	85,4	nd	15	nd
Canada	94,8	nd	16	nd
Autriche	96,3	84,5	17	13
Slovénie	97,6	80,9	18	12
Hongrie	99,8	76,5	19	11
États-Unis	110,1	nd	20	nd
Royaume-Uni	111,3	89,3	21	14
Espagne	115,8	97,7	22	16
Irlande	116,5	109,7	23	18
France	120,4	95,5	24	15
Portugal	150,4	130,2	25	19
Italie	158,5	132,0	26	20
Grèce	184,1	177,4	27	21
Finlande	nd	59,3	nd	8
Corée	nd	nd	nd	nd
Belgique	nd	106,6	nd	17
Japon	nd	nd	nd	nd
Zone euro	111,5	94,6	nd	nd
Total OCDE	113,8	nd	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

*Engagements financiers bruts

	Evol. dette pub. 2007-14		Classement	
	OCDE*	Maastricht	OCDE*	Maastricht
Norvège	-22,9	nd	1	nd
Israël	-6,4	nd	2	nd
Suisse	-5,2	nd	3	nd
Suède	6,2	5,6	4	1
Estonie	7,0	7,0	5	2
Nouvelle-Zélande	14,1	nd	6	nd
Luxembourg	15,8	18,0	7	7
Allemagne	18,1	11,0	8	3
Autriche	21,7	19,7	9	8
Australie	22,1	nd	10	nd
Canada	24,5	nd	11	nd
République slovaque	25,7	23,7	12	10
Danemark	25,8	17,9	13	6
République tchèque	26,4	14,8	14	5
Hongrie	27,9	11,1	15	4
Pays-Bas	33,3	26,1	16	12
France	44,6	31,1	17	13
États-Unis	45,8	nd	18	nd
Italie	46,8	32,3	19	14
Islande	55,4	nd	20	nd
Royaume-Uni	61,2	45,7	21	15
Slovénie	68,7	58,2	22	16
Grèce	69,7	74,7	23	19
Portugal	72,3	61,7	24	17
Espagne	74,1	62,2	25	18
Irlande	88,9	85,7	26	20
Pologne	nd	nd	nd	nd
Finlande	nd	25,3	nd	11
Belgique	nd	19,7	nd	9
Corée	nd	nd	nd	nd
Japon	nd	nd	nd	nd
Zone euro	39,2	29,4	nd	nd
Total OCDE	40,2	nd	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

*Engagements financiers bruts

	Evol. dette pub. 2007-10		Classement	
	OCDE*	Maastricht	OCDE*	Maastricht
Norvège	-7,1	nd	1	nd
Suisse	-5,6	nd	2	nd
Israël	-2,8	nd	3	nd
Suède	-1,4	-1,9	4	1
Estonie	4,7	2,3	5	2
Australie	9,6	nd	6	nd
Pologne	nd	nd	nd	nd
Nouvelle-Zélande	12,1	nd	8	nd
République slovaque	12,6	13,6	9	5
République tchèque	15,6	12,1	13	4
Hongrie	14,7	15,3	12	9
Italie	14,4	16,6	11	10
Luxembourg	10,9	11,4	7	3
Autriche	16,2	17,3	14	11
Slovénie	17,7	23,8	15	15
Danemark	19,2	19,1	18	13
Canada	19,2	nd	16	nd
Pays-Bas	19,2	18,6	17	12
Allemagne	20,1	14,4	19	6
France	21,3	20,9	20	14
Espagne	25,0	33,6	21	16
Portugal	26,0	42,6	22	18
États-Unis	37,5	nd	24	nd
Royaume-Uni	37,1	38,2	23	17
Grèce	14,3	68,4	10	19
Irlande	56,2	87,2	25	20
Islande	60,8	nd	26	nd
Finlande	nd	14,5	nd	7
Belgique	nd	15,2	nd	8
Corée	nd	nd	nd	nd
Japon	nd	nd	nd	nd
Zone euro	19,9	21,6	nd	nd
Total OCDE	26,5	nd	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

*Engagements financiers bruts

4. La situation en 2014

	déficit 2014, % PIB		Classement OCDE 2014	
	budgétaire	structurel	déf. budg.	déf. struc.
Norvège	9,1	nd	1	nd
Corée	1,6	1,9	2	4
Nouvelle-Zélande	1,4	1,5	3	5
Danemark	1,2	2,7	4	1
Allemagne	0,6	0,9	5	7
Estonie	0,6	1,4	6	6
Luxembourg	0,6	2,3	7	3
Suisse	0,2	0,5	8	10
Islande	-0,2	0,5	9	8
Canada	-1,6	-1,4	10	14
Suède	-1,9	-0,9	11	11
République tchèque	-2,0	-1,1	12	13
Australie	-2,2	-1,8	13	18
Pays-Bas	-2,3	-0,9	14	12
Autriche	-2,4	-1,6	15	16
Hongrie	-2,5	-2,3	16	19
République slovaque	-2,9	nd	17	nd
Italie	-3,0	0,5	18	9
Finlande	-3,2	-1,7	19	17
Pologne	-3,2	-3,0	20	24
Belgique	-3,2	-2,5	21	22
Grèce	-3,6	2,5	22	2
Israël	-3,7	-3,7	23	26
France	-4,0	-2,8	24	23
Irlande	-4,1	-2,4	25	20
Portugal	-4,5	-1,5	26	15
Slovénie	-4,9	-3,2	27	25
États-Unis	-5,0	-4,0	28	27
Royaume-Uni	-5,3	-4,9	29	28
Espagne	-5,8	-2,4	30	21
Japon	-7,7	-7,8	31	29
Zone euro	-2,4	-0,8	nd	nd
Total OCDE	-3,7	-3,0	nd	nd

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

5. Evolution de la balance courante

	Balance courante		Classement		Evolution
	2007	2014	2007	2014	2007-14
Norvège	16,1	10,0	1	3	-6,1
Suisse	14,2	10,7	2	2	-3,5
Luxembourg	10,1	4,9	3	10	-5,2
Pays-Bas	8,9	11,0	4	1	2,0
Suède	8,3	7,3	5	4	-1,0
Allemagne	5,7	6,6	6	6	1,0
Japon	4,0	0,8	7	19	-3,2
Israël	4,0	2,6	8	13	-1,3
Finlande	3,8	-1,8	9	26	-5,6
Autriche	3,3	0,9	10	18	-2,4
Danemark	3,2	7,2	11	5	4,1
Canada	1,4	-3,0	12	28	-4,3
Belgique	1,0	-0,2	13	21	-1,2
Corée	0,3	6,2	14	7	5,9
France	0,0	-1,4	15	25	-1,5
Italie	-1,5	1,0	16	17	2,5
Slovénie	-1,8	5,6	17	9	7,4
République tchèque	-2,1	-0,5	18	22	1,6
Royaume-Uni	-2,2	-4,5	19	31	-2,2
Irlande	-3,6	4,4	20	11	7,9
Pologne	-4,0	-1,3	21	24	2,7
Australie	-5,8	-3,3	22	30	2,5
États-Unis	-5,8	-2,4	23	27	3,4
Hongrie	-7,0	4,0	24	12	11,0
Nouvelle-Zélande	-7,1	-3,2	25	29	3,9
Espagne	-9,0	1,4	26	15	10,4
République slovaque	-10,6	1,5	27	14	12,1
Portugal	-10,7	1,4	28	16	12,1
Grèce	-11,0	0,6	29	20	11,6
Estonie	-15,0	-1,1	30	23	13,9
Islande	-23,2	5,8	31	8	29,0
Zone euro	0,4	2,8	np	np	np
Total OCDE	np	np	np	np	np

Source : Perspectives économiques, OCDE, juin 2015

*Engagements financiers bruts

ANNEXE 7.

Comparaison des systèmes d'indemnisation du chômage

Pays	Baisse du tx de chômage entre le pic de la crise et le T1 2014	Tx de chômage harm. au T1 2015	Conditions d'affiliation minimales (2012)	Taux de remplacement	Evolution du taux de remplacement dans le temps la durée d'indemnisation dans le temps	Plafond d'indemnisation	Durée d'indemnisation
Allemagne	3,1	4,7	360 jours ou 12 mois au cours des deux dernières années	67% du SJR si enfant à charge; 60% sinon	Pas de dégressivité	2 483€ (anciens <i>länder</i>), 2 209€ (nouveaux <i>länder</i>)	Entre 6 et 24 mois
Espagne	3,1	23,1	360 jours au cours des six dernières années	70% du SJR pendant 180 jours, 50% ensuite	Baisse de 10 points du taux de remplacement après 6 mois d'indemnisation	de 1087€ (aucun enfant à charge) à 1 397€ (deux enfants ou plus à charge)	Entre 120 et 720 jours
France	0,0	10,6	4 mois d'activité (122 jours ou 610 heures) au cours des 28 derniers mois pour les 50 ans et plus)	40.4% du SJR + partie fixe ou 57% du SJR	Pas de dégressivité	75% du SJR (lui-même plafonné à 12 516€)	Entre 4 et 24 mois (pour les moins de 50 ans) et 36 mois (pour les 50 ans et plus)
Irlande	5,2	9,9	104 semaines de cotisations depuis le début de l'activité salariée. 13 de ces 104 semaines doivent avoir été payées pendant l'année fiscale de référence. Pour une indemnité à taux plein, les cotisations doivent avoir été payées ou créditées pendant au moins 39 semaines au cours de l'année précédente.	forfait	Sans objet	non (forfait)	
Italie	0,2	12,8	2 ans d'affiliation + 52 semaines de cotisations au cours des 2 dernières années / 2 ans d'affiliation, 78 jours de travail dans l'année précédente pour une indemnité à réduite (à prérequis restreint)	75% du SJR pendant 6 mois, 60% du SJR après 6 mois, 45% du SJR après 12 mois	Baisse de 15 points du taux de remplacement après 6 mois d'indemnisation, puis de 15 points six mois plus tard	1167 € par mois	
Royaume-Uni	2,7	5,6	cotisations payées sur 26 fois "le seuil de salaire assurable" au cours de l'une des 2 dernières années fiscales et cotisations payées ou créditées sur 50 fois le "seuil de salaire assurable" sur chacune des 2 dernières années fiscales	forfait	Sans objet	non (forfait)	Uniforme, limitée à 182 jours
Suède	1,1	7,8	Avoir travaillé au moins 80 heures par mois pendant 6 mois au cours des 12 derniers mois précédant le début du chômage ou avoir effectué au moins 480 heures de travail réparties sur une période de 6 mois consécutifs dont au moins 50 heures par mois, au cours des 12 derniers mois précédant le début de la situation de chômage.	80% du SJR pendant 200 jours, 70% pendant 100 jours	Baisse de 10 points du taux de remplacement après 100 jours d'indemnisation	1668€ par mois	300 jours/ 450 jours pour les personnes ayant à charge un (ou plusieurs) enfant(s) âgé(s) de moins de 18 ans

Sources : Comparaisons européennes : évolution des modalités de l'allocation, Unedic, avril 2015; L'assurance-chômage en Europe, Unedic, juillet 2012; Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale

Infographies

Les pages suivantes illustrent les principaux éléments de contexte et enseignements décrits dans la note.

- > Les efforts structurels primaires en % du PIB.
- > Une comparaison des dépenses publiques, par fonction, dans l'Union européenne en 2012.
- > Les leviers de consolidation budgétaire mobilisés par l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni.
- > La chronologie des 100 premiers jours de gouvernement dans chacun des quatre pays.

Toutes ces infographies ont été réalisées par **Maxime Zoffoli**.

Contexte et résultats

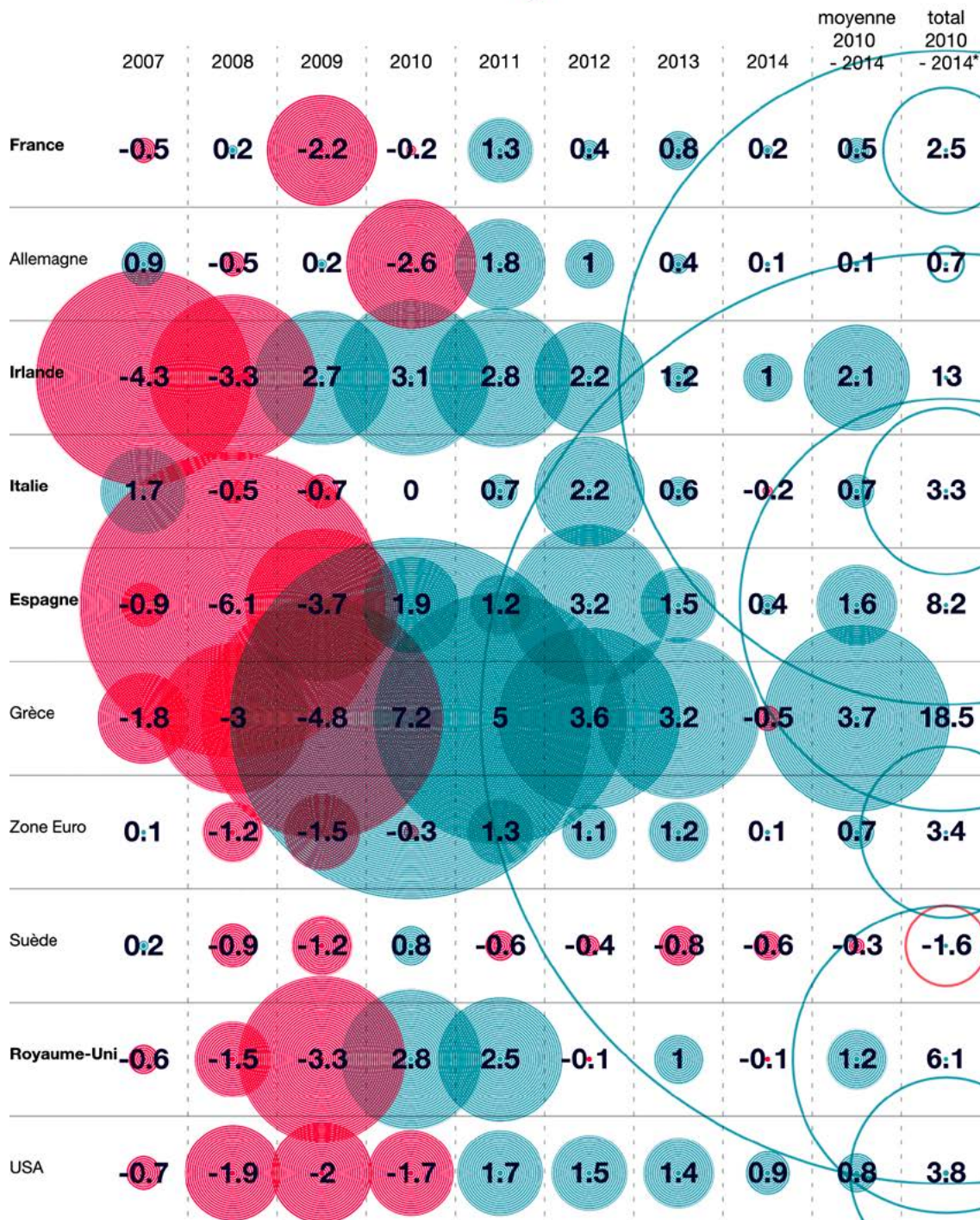
Les efforts structurels primaires en % du PIB

Légende

Le diamètre des cercles représente l'intensité de la dégradation ou de l'amélioration du solde structurel.

● Dégradation du solde structurel

● Amélioration du solde structurel

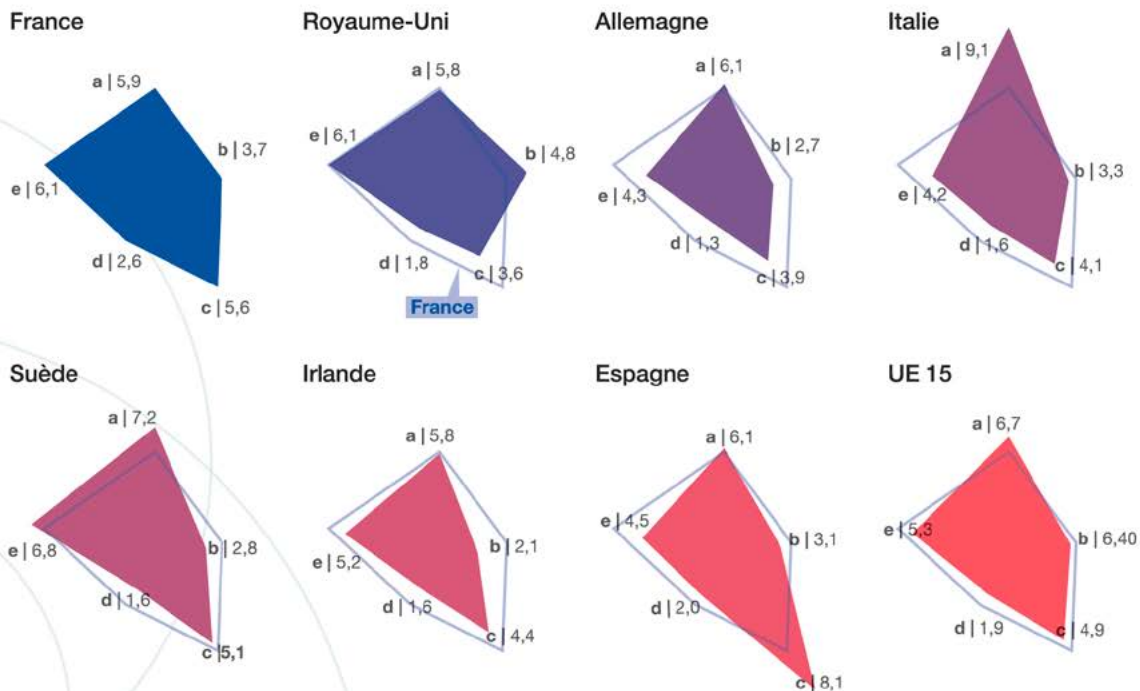


* 2009-2014 pour l'Irlande

Comparaison des dépenses publiques dans l'Union européenne

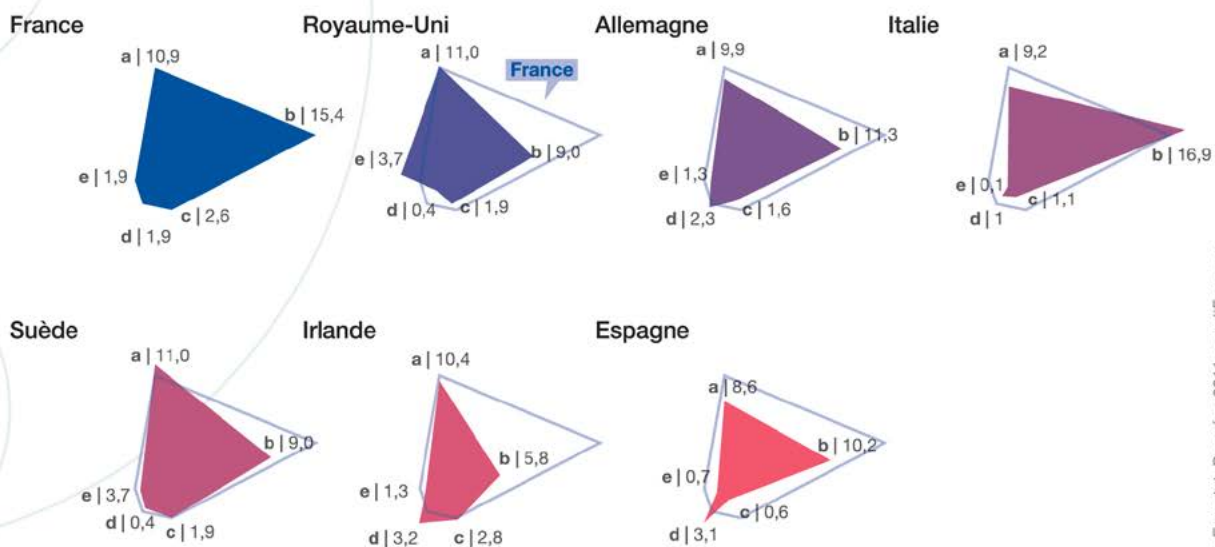
Dépenses publiques par fonction en 2012 (hors santé et protection sociale)

a Services généraux ; b Ordre, justice, défense ; c Affaires économiques, logement et équipements collectifs ; d Autres services (loisirs, culture, cultes, protection de l'environnement) ; e Enseignement

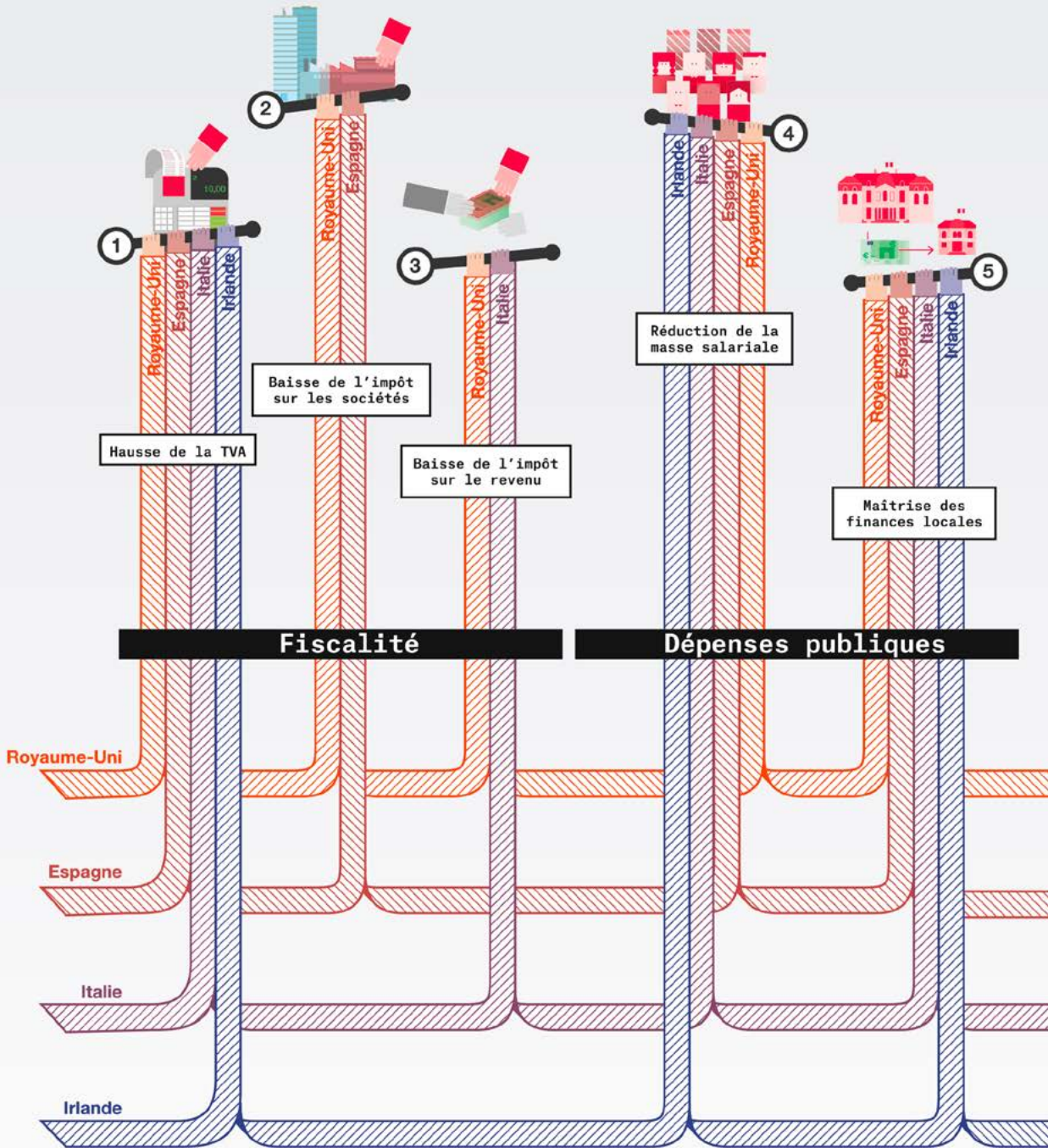


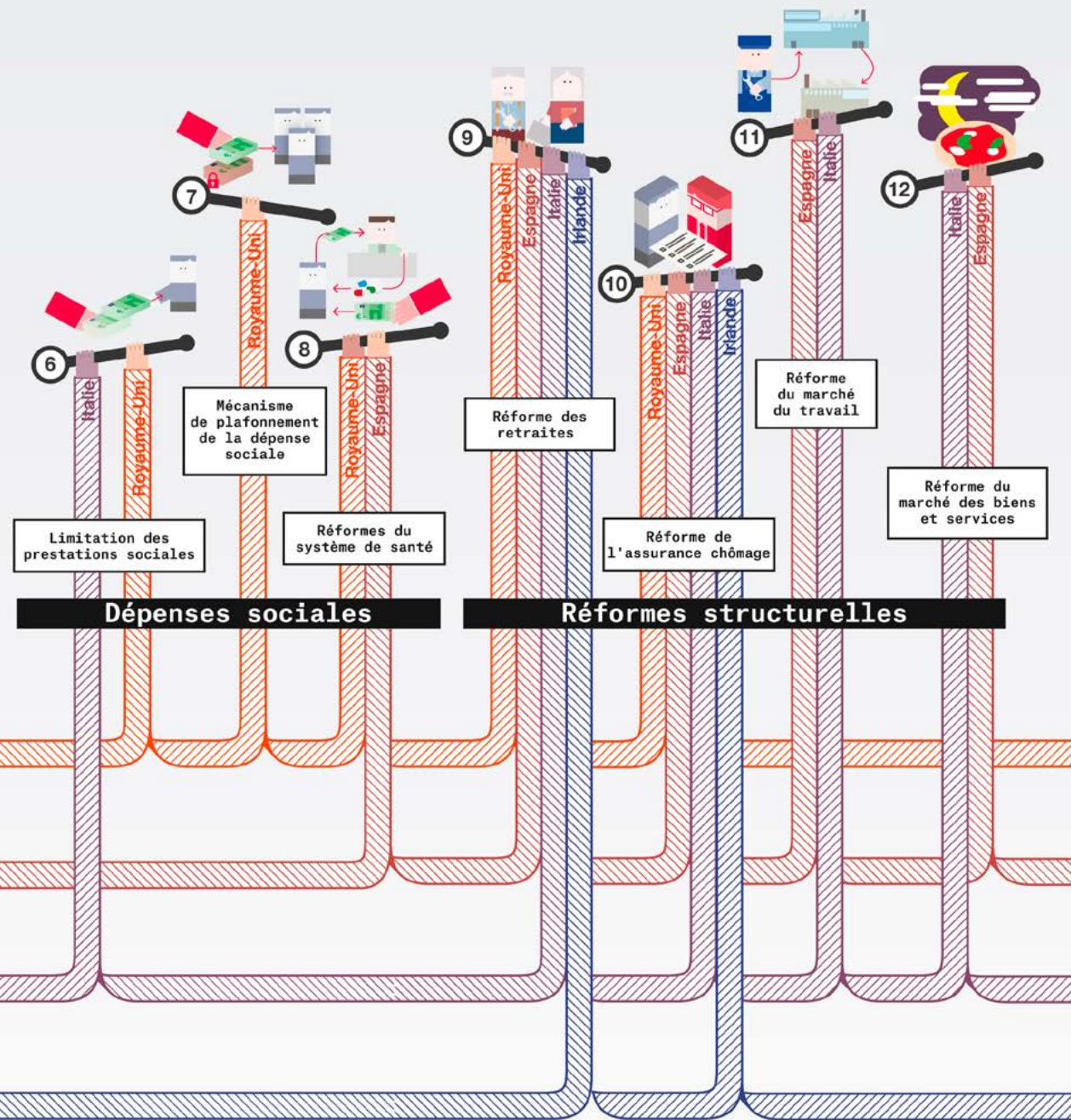
Dépenses de santé et protection sociale par fonction en 2012

a Maladie/Soins de santé ; b Vieillesse et survie ; c Famille/Enfants ; d Chômage ; e Logement, exclusion sociale, autres dépenses



Les leviers de consolidation





Chronologie des 100 premiers jours de gouvernement*

Légende



Évènement politique



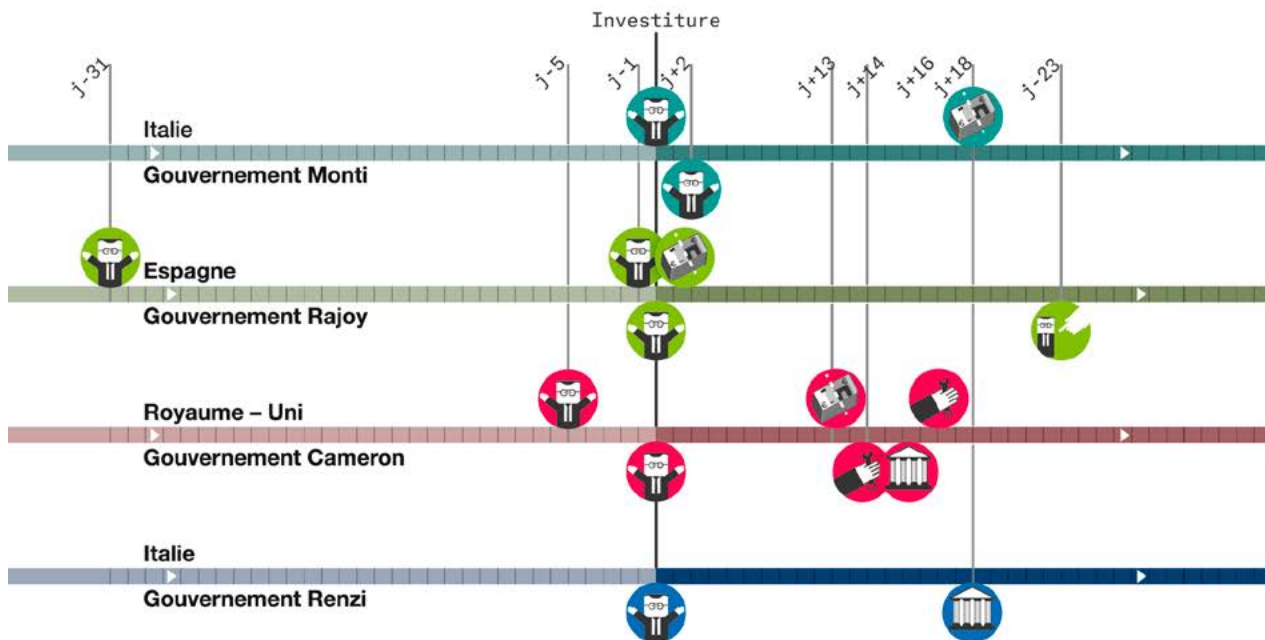
Réforme institutionnelle



Réforme structurelle



Mesure budgétaire



Italie

Gouvernement Monti *gouvernement technique*

du 16 novembre 2011 au 23 février 2012



16 novembre 2011 (J)

Mario Monti accepte la présidence du Conseil italien.



18 novembre 2011 (J+2)

Mario Monti obtient la confiance du Parlement.



4 décembre 2011 (J+18)

Présentation du plan d'austérité (30 mds d'€ sur 2 ans, remise à plat des régimes de retraite). Lendemain : chute du taux des emprunts d'État à dix ans < 6%.



13 janvier 2012 (J+58)

L'agence de notation S&P dégrade de deux crans la note souveraine de l'Italie.



20 janvier 2012 (J+65)

Adoption en conseil des ministres du projet de loi de modernisation de l'économie (« concurrence, simplification et marché unique »).



27 janvier 2012 (J+72)

Adoption de mesures de simplification des procédures administratives.



1er février 2012 (J+ 77)

Les parlementaires renoncent à leur augmentation de salaire, plafonnement des revenus des directeurs d'administration.

Espagne

Gouvernement Rajoy

du 21 décembre 2011 au 29 mars 2012



20 novembre 2011 (J-31)

Le parti conservateur remporte les élections législatives.



20 décembre 2011 (J-1)

M. Rajoy reçoit la confiance du parlement.



21 décembre 2011 (J)

M. Rajoy est nommé président du gouvernement par le roi d'Espagne.



Annonce d'un plan d'économies de 16,5 mds d'€.

Gel des embauches dans le secteur public. Revalorisation des retraites (= inflation). Annonce de la réforme du marché du travail. Augmentation de 65 à 67 ans de l'âge du départ à la retraite.



13 janvier 2012 (J+23)

Abaissement de deux crans de la note souveraine de l'Espagne par Standard and Poor's (S&P).



10 février 2012 (J+51)

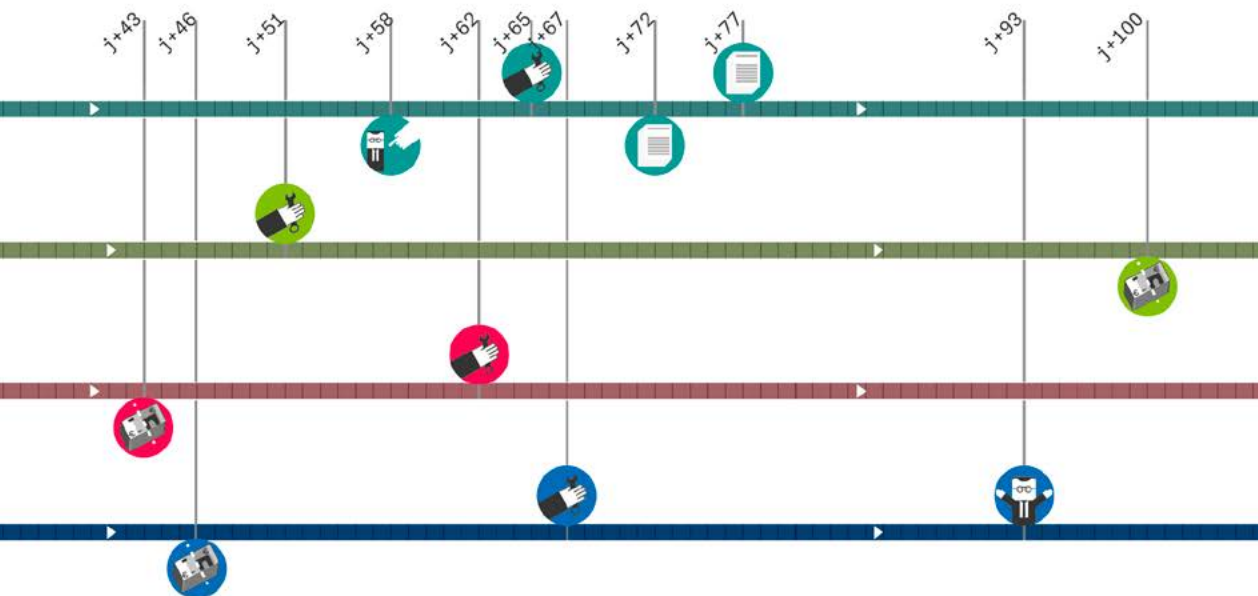
Présentation en conseil des ministres de la réforme du marché du travail (« extrêmement agressive » dit le ministre de l'économie).



30 mars 2012 (J+100)

Présentation d'un projet de budget de rigueur en conseil des ministres, au lendemain d'une grève générale (réduction des crédits des ministères de 17% en moyenne).

* Note : l'investiture du chef de gouvernement et la formation du gouvernement constituent le point de départ de la période retenue pour les 100 premiers jours



Royaume – Uni
Gouvernement Cameron coalition
 du 11 mai 2010 au 18 août 2010

- 6 mai 2010 (J -5)**
 Le Parti conservateur (David Cameron) remporte les élections législatives sans obtenir la majorité absolue au Parlement.
- 11 mai 2010 (J)**
 Formation d'un gouvernement de coalition avec les Libéraux-démocrates.
- 24 mai 2010 (J+13)**
 Présentation d'un plan de réduction des dépenses publiques de 6,2 mds de £.
- 25 mai 2010 (J+14)**
 Discours de la reine : annonce de mesures d'économies pour réduire le déficit public.
 22 projets de lois sont aussi annoncés (réforme de l'école et du système social), 4 réformes institutionnelles, 1 réforme du système électoral (vote alternatif).
- 27 mai 2010 (J+16):**
 Présentation devant le parlement du projet de loi sur l'extension des *academies*
- 23 juin 2010 (J+43)**
 Présentation du projet de budget britannique pour 2011 (réduction des dépenses des ministères, gel du traitement des fonctionnaires, réduction des allocations sociales et accélération de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite. Recettes : hausse de la TVA et de la taxe sur les plus-values, réduction du taux d'IS).
- 12 juillet 2010 (J+62)**
 Présentation de la plus importante réforme du système de santé depuis sa création (*Liberating the NHS* : implication plus forte du secteur privé, élargissement du rôle des médecins généralistes, transformation des hôpitaux en entités indépendantes, création d'un conseil national indépendant d'allocation des ressources).

Italie
Gouvernement Renzi coalition
 du 22 février 2014 au 1er juin 2014

- 22 février 2014 (J)**
 Matteo Renzi forme un nouveau gouvernement après la démission d'Enrico Letta.
- 12 mars 2014 (J +18)**
 Matteo Renzi dévoile son plan de relance économique et annonce son intention de réformer le Sénat. Adoption de la réforme de la loi électorale (améliorer la stabilité gouvernementale).
- 9 avril 2014 (J+46)**
 Adoption du premier document d'économie et finances du nouveau gouvernement (« thérapie de choc »: 4,5 mds d'€ d'économies structurelles, 6,6 mds d'€ de baisses d'impôts pour 2014, puis 17 mds d'€ de coupes en 2015 et 32 mds à partir de 2016).
- 30 avril 2014 (J+67)**
 Présentation du plan de réforme de la fonction publique (introduction des « bonus de productivité », incitation à la mobilité interne suppression du régime de « maintien en service », non remplacement de 4 fonctionnaires sur 5.)
- 26 mai 2014 (J+93)**
 Le Parti démocrate (PD) de Matteo Renzi arrive en tête aux élections européennes avec 40,8 % des suffrages.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Gouverner à l'ère du Big Data

Par Elisabeth Grosdhomme Lulin (mai 2015)

Le Royaume-Uni, laboratoire de l'austérité ? Les enjeux du budget du 18 mars

Par Eudoxe Denis (mars 2015)

L'ère du sur-mesure : solutions pour l'insertion des jeunes

Par Charles de Froment (février 2015)

Irlande : le retour du Tigre Celtique.

Par Nathanael Mason-Schuler (décembre 2014)

Espagne : derrière l'austérité, la reprise

Par Adrienne Brotons (octobre 2014)

Les MOOCs : révolution ou désillusion ? Le savoir à l'heure du numérique

Par Lucien Rapp (septembre 2014)

L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité !

*Par l'Observatoire de prospective sociale
(septembre 2014)*

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail

Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?

Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Maquette : Benoit Sarasin
Dépôt légal en cours.

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations...). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2% du budget annuel.

THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, think tanks partenaires étrangers...). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal* – qui propose également des débats en ligne sur les questions d'actualité économique via la page *Sociétal - Le Blog*, intégrée au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du Réseau International des Think Tanks Economiques (www.isbtt.com), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE) et Le Cercle; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

Consolidation budgétaire et redressement économique en Europe

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens

Frappée par la crise en 2008, l'Union européenne retrouve lentement le chemin de la croissance même si les résultats sur le front de l'emploi tardent à se faire sentir. L'amélioration de la situation économique est le fruit d'importants efforts de consolidation budgétaire réalisés par certains des Etats membres, notamment par l'Espagne, l'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni.

La comparaison synthétique des réformes mises en œuvre par ces quatre pays (développées dans des notes publiées par l'Institut de l'entreprise) met en lumière des leviers et principes d'action communs dont la France pourrait s'inspirer pour assainir sa situation budgétaire.

Ainsi, le redressement des comptes publics et l'amélioration de la compétitivité reposent volontairement sur une réduction forte mais ciblée des dépenses publiques et sur une hausse de la seule fiscalité indirecte. Des mesures de réduction de la masse salariale publique, de réduction des dépenses locales et sociales ont été adoptées. De même, ces quatre pays ont profondément réformé les retraites, leur marché du travail, les dispositifs d'accompagnement des chômeurs et amélioré l'efficacité de leur gestion par des mesures d'ordre institutionnel.

Au-delà de l'analyse de la combinaison de ces leviers, cette comparaison met en lumière les conditions politiques indispensables à la mise en œuvre réussie de changements de cette ampleur. Il apparaît ainsi qu'il est essentiel de détenir un mandat clair pour mettre en œuvre rapidement et avec détermination des réformes qui ont été préalablement expliquées à l'opinion publique.



29, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr

