



Une comparaison des stratégies de consolidation budgétaire en Europe

Abakar Ibrahim

Avec le soutien de Thomas Brand, Marie-Françoise Le Guilly, Céline Mareuge

N°2012-06, juillet 2012



PREMIER MINISTRE



Les documents de travail du Centre d'analyse stratégique (CAS) sont des études ou des travaux de recherche effectués au CAS. Ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement des positions du Centre d'analyse stratégique. L'objet de leur diffusion est de susciter le débat et d'appeler commentaires et critiques.

Table des matières

Résumé-abstract	5
Introduction	7
1. Des stratégies de consolidation budgétaire simultanées et plutôt homogènes.	9
2. Les principaux axes stratégiques.....	17
2.1. Les options retenues pour la réduction des dépenses	17
2.1.1. Dans la fonction publique : la baisse des salaires et de l'emploi	17
2.1.2. Dans les dépenses sociales : la diminution des prestations	18
2.2. Les choix en matière d'augmentation des recettes	18
2.2.1. Hausse de la TVA et des taxes sur le tabac, l'alcool et autres produits de luxe.....	18
2.2.2. Réduction des « dépenses » fiscales	18
2.2.3. Mise à contribution des revenus du capital	18
2.2.4. De nouvelles taxes pour boucler les plans.....	19
2.3. Assainissement des finances publiques et réformes structurelles.....	19
2.3.1. Retarder le départ à la retraite	19
2.3.2. Flexibiliser davantage le marché du travail	19
2.3.3. Réduire le périmètre de l'État	20
2.3.4. Lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.....	20
2.4. Une lecture transversale de l'austérité.....	20
2.4.1. Les secteurs d'intervention ciblés.....	21
2.4.2. La charge de l'ajustement.....	21
3. Les efforts de consolidation budgétaire : composition et tendance.....	25
3.1. La composition de l'effort : prédominance de la réduction des dépenses publiques	25
3.2. La dynamique des efforts de consolidation.....	27
3.3. Des efforts aux résultats attendus : quelle trajectoire ?	28
Bibliographie	37

Liste des graphiques

- Graphique 1 : La composition des efforts de consolidation budgétaire.....26
- Graphique 2 : L'effort annuel de consolidation budgétaire, 2011-2013.....28
- Graphique 3 : Solde primaire projeté et solde primaire stabilisant la dette publique30
- Graphique 4 : Écarts entre solde primaire projeté et solde primaire stabilisant,
2006-201332
- Graphique 5 : Hypothèses sous-jacentes aux projections.....35

Liste des tableaux

- Tableau 1 : Mesures de consolidation budgétaire prises ou annoncées dans la zone
euro et au Royaume-Uni pour un retour à l'équilibre des finances
publiques 11
- Tableau 2 : Options stratégiques des plans de consolidation budgétaire.....22

Une comparaison des stratégies de consolidation budgétaire en Europe

Abakar Ibrahim

Résumé

Si l'objectif des plans d'ajustement budgétaire consiste à ramener les finances publiques des États sur une trajectoire soutenable, il n'en demeure pas moins que leurs effets dépendent de leur composition, de leur poids et de leur vitesse de mise en œuvre. L'analyse des plans d'ajustement budgétaire présentée dans ce document consiste à en dresser une typologie (hausse des recettes/diminution des dépenses/mesures structurelles), pour comprendre la nature et l'ampleur des dépenses à réduire, des recettes à augmenter et à les décliner selon des axes stratégiques qui en donnent une vision synthétique. Une quantification des mesures prises ou annoncées permet d'apprécier la soutenabilité de ces plans par rapport aux expériences passées et à la situation de chaque pays, de les convertir en efforts de consolidation pour finalement apprécier leur efficacité quant au retour à l'équilibre des finances publiques des pays concernés.

Mots clés : politique budgétaire ; ajustement budgétaire.

Abstract

If fiscal adjustment programs aim at targeting a sustainable trend for public finance, their impacts depend on their components, their respective shares and the momentum of their implementation. This working paper publishes a survey of the fiscal adjustment policies conducted in the Eurozone countries, until march 2012; it gives a typology (tax increases/spending cuts/structural reforms), highlighting thus which expenditures will be reduced and in what proportion, and which budget resources can be increased; this financial overview enables to design a strategy. To quantify measures, already taken or scheduled, indicates if these programs are sustainable, compared with the previous ones and regarding the current macroeconomic situation. Finally, it estimates if the measures implemented did succeed in returning to a balanced budget.

Keywords: fiscal policy; budgetary adjustment.

Une comparaison des stratégies de consolidation budgétaire en Europe

Abakar Ibrahim¹

Introduction

La crise bancaire et financière qui s'est déclenchée en 2007 a provoqué une récession économique face à laquelle les pays de la zone euro, à l'instar d'autres pays développés, n'ont pas eu d'autres choix que de mettre en place des plans de soutien afin d'en juguler les conséquences économiques et sociales. Ces mesures ont eu pour effets la dégradation des finances publiques des États.

Avant la crise, l'ensemble des pays de la zone euro affichait un déficit de 0,6 % du PIB (contre 1,3 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE). Ce sont donc ces politiques de soutien massif aux banques et à l'activité économique, la baisse des impôts et la hausse des certaines dépenses sociales, sous l'effet des stabilisateurs automatiques, mais surtout d'importantes mesures discrétionnaires, qui ont creusé les déficits publics et, partant, la dette publique. Ainsi, dans la zone euro, le déficit public est passé de 2,0 %, en pourcentage du PIB, en 2008, à 6,0 % en 2010. Il serait de l'ordre de 4,1 % en 2011. Le poids de la dette, quant à lui, est monté de 66,3 % du PIB à 85,5 %. Ce ratio s'élèverait à 87,9 % en 2011 et 88,7 % en 2012. Au delà de ces ordres de grandeur, certains pays membres (tels le Portugal, la Grèce, l'Italie ou encore la Slovaquie) affichent des chiffres très élevés. En France, le déficit qui était de 3,3 % du PIB en 2007 (l'Allemagne était légèrement excédentaire), atteint 7,0 % en 2010 (contre 3,3 % en Allemagne). En 2011, le déficit public serait de 5,8 % en France, contre seulement 2,0 % en Allemagne.

Cette dégradation des finances publiques de la zone euro a soulevé la question de leur soutenabilité au point que les marchés financiers et les institutions internationales, notamment la Commission européenne et le FMI, ont, à partir de mi-2009, demandé de fortes réductions des déficits publics et une stabilisation de la dette publique dont la dynamique était susceptible de devenir cumulative (Cottarelli et Vinals, 2009)². En effet, le risque d'insolvabilité des pays peut provoquer la hausse des primes de risque et donc une spirale d'endettement. Dès l'année 2010, afin de conserver et/ou sauvegarder leur capacité à emprunter, bien que n'étant pas encore sortis de la crise, la plupart des États européens ont décidé de mettre en place des plans de consolidation budgétaire axés à la fois sur la baisse des dépenses et la hausse des recettes. Ces mesures représentent, en 2011, environ

¹ Abakar IBRAHIM (abakaribrahim68@yahoo.fr).

Ce document de travail a été rédigé à l'issue du stage que l'auteur a réalisé au Centre d'analyse stratégique, département Économie Finances, dans le cadre de la formation suivie au sein du cycle international à l'École nationale d'administration.

Avec le soutien de Thomas Brand, Marie-Françoise Le Guilly, Céline Mareuge.

Achevé de rédiger en mars 2012.

² Cottarelli C. et Viñals J. (2009) préconisaient des politiques budgétaires restrictives afin d'éviter que « les préoccupations concernant les déficits et les dettes élevés ne provoquent une flambée des taux d'intérêt ».

Lors du Conseil européen de l'automne 2009, une des orientations était la réduction des déficits.

1,7 point du PIB de la zone euro. Cette austérité budgétaire est également présente au Royaume-Uni où, en 2011, elle représente 0,9 point du PIB.

Les stratégies de consolidation des États de la zone euro reposent sur des mesures qui peuvent varier d'un pays à l'autre selon leur ampleur, leur nombre et leurs compositions différentes entre les hausses des recettes ou les baisses des dépenses. Cependant, elles semblent reposer sur des axes stratégiques similaires. La majorité d'entre elles s'étale sur un horizon temporel de quatre ans.

Si l'objectif de ces plans de restriction budgétaire consiste à ramener les finances publiques des États sur une trajectoire soutenable, il n'en demeure pas moins que leurs effets attendus dépendent justement de leur composition, de leur poids et de leur vitesse de mise en œuvre (Cottarelli, 2012 ; Brand, 2012). L'analyse de ces plans d'austérité présentée dans ce document consiste à en dresser une typologie (hausse des recettes/diminution des dépenses/mesures structurelles), pour comprendre la nature et l'ampleur des dépenses à réduire, des recettes à augmenter et à les décliner selon des axes stratégiques qui en donnent une vision synthétique. Une quantification des mesures prises ou annoncées permet d'apprécier la soutenabilité de ces plans par rapport aux expériences passées et à la situation de chaque pays, de les convertir en efforts de consolidation pour éventuellement apprécier leur efficacité quant au retour à l'équilibre des finances publiques des pays concernés.

1. Des stratégies de consolidation budgétaire simultanées et plutôt homogènes

La crise de l'endettement public sur fond d'augmentation de déficit budgétaire a poussé les institutions internationales – notamment la Commission européenne, le FMI et l'OCDE – à recommander aux pays de la zone euro la mise en place de mesures de restrictions budgétaires afin de ramener leurs finances publiques sur une trajectoire soutenable. Ainsi, dès 2010, alors que les mesures ponctuelles de soutien sont parfois encore en vigueur, tous les pays de la zone affectés par cette crise de l'endettement ont été contraints d'adopter des plans de consolidation budgétaire.

Le tableau 1 résume les principales mesures prises ou annoncées dans les pays suivants : l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et, par souci de comparaison, le Royaume-Uni.

Le choix de ces pays se justifie par trois raisons :

- en premier lieu, ces pays sont les principaux à être concernés par des hausses très importantes de dette publique (même si l'endettement de la France et de l'Allemagne n'est pas de même ampleur que celui des autres pays) ;
- ensuite, il faut mettre en relief la situation des grands pays (la France et l'Allemagne, comparés au Royaume-Uni) et celle des pays périphériques ;
- enfin, la disponibilité et l'accessibilité des données expliquent aussi cette sélection.

Dans le cadre des mesures de restrictions budgétaires, certains pays tels l'Italie, la Grèce et le Portugal ont également entrepris d'importantes réformes structurelles pour renforcer de façon crédible l'assainissement de leurs finances publiques. Nous disposons ainsi d'un très large éventail de stratégies de consolidation.

Globalement, les plans de rigueur, mis en place ou annoncés, s'articulent autour de la réforme des régimes de retraite, du relèvement de certains impôts et de la réduction des dépenses publiques, celle-ci passant essentiellement par la baisse des salaires et des effectifs du secteur public. Sur le fond, ces plans reflètent des tendances qui se sont concrétisées par des orientations stratégiques. Une vision synoptique en est présentée *infra* dans le tableau 2.

Tableau 1

Mesures de consolidation budgétaire prises ou annoncées dans la zone euro et au Royaume-Uni pour un retour à l'équilibre des finances publiques

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Allemagne	-0,3	0,8	1,0	0,5	0,0	2,0	Création de nouvelles taxes (taxe bancaire, taxe sur les transactions financières, sur les billets d'avion et sur l'énergie nucléaire). Augmentation du taux de cotisation à la caisse d'assurance-maladie.	Baisse des allocations chômage. Baisse de l'aide au logement. Baisse de l'allocation parentale. Coupe dans les dépenses administratives. Suppression de l'allocation pour le chômage de longue durée.	Baisse des effectifs dans la fonction publique. Gel du salaire des fonctionnaires et des ministres.	

³ Pour certains pays comme la Grèce, les plans s'étalent jusqu'en 2015.

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Espagne	1,8	3,3	2,6	1,4	0,9	10,0	<p>Augmentation du taux de la TVA de 16 à 18 %.</p> <p>Réforme de l'impôt sur les sociétés dont le CA dépasse 20 Mds €.</p> <p>Augmentation du taux plancher sur les revenus des personnes physiques.</p> <p>Suppression des déductions de paiement d'intérêts sur prêts immobiliers pour les hauts revenus.</p> <p>Réformes sur la taxation des PME et le revenu du capital.</p> <p>Augmentation des droits d'accise.</p>	<p>Baisse des allocations de dépendance et de logement. Suppression de l'allocation naissance et des allocations chômage de longue durée et de fin de droit.</p> <p>Réduction des investissements publics (infrastructures et R & D).</p> <p>Suppression de deux ministères.</p> <p>Réduction de l'aide aux PVD.</p> <p>Gel des pensions.</p> <p>Baisse des dépenses de santé.</p> <p>Suppression de la revalorisation automatique de la retraite.</p>	<p>Suppression des 13 000 postes.</p> <p>Baisse des salaires de 5 % en 2010 et gel en 2011</p> <p>Gel des embauches dans la fonction publique</p> <p>Baisse des 15 % des salaires des ministres.</p> <p>Mise en place d'un taux de remplacement de fonctionnaires de 10 % sur la période 2012-2013.</p>	<p>Privatisations à hauteur de 49 % des opérateurs publics des aéroports et 30 % de la loterie nationale</p> <p>Facilitation des licenciements économiques</p> <p>Augmentation de l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans</p>

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
France	0,5	1,3	1,1	1,6	1,0	5,5	<p>Coupes dans les niches fiscales.</p> <p>Modification de la taxation des plus-values immobilières.</p> <p>Taxe exceptionnelle sur les hauts revenus.</p> <p>Hausse de taxes (tabac, alcool, sodas, hôtellerie de luxe).</p> <p>Relèvement des prélèvements sociaux sur revenus de capital.</p> <p>Hausse de la TVA de 5,5 à 7 % (sauf produits de première nécessité, gaz, électricité).</p> <p>Maintien du barème des impôts. Majoration de 5 % de l'impôt sur les sociétés dont C.A. supérieur à 250 M€. Augmentation du prélèvement libératoire forfaitaire de 19 à 24 %.</p> <p>Suppression de la loi Scellier en 2013, recadrage du PTZ (dans le neuf) et du crédit d'impôt sur le développement durable. Création d'une taxe bancaire et sur les opérations financières.</p> <p>Mesures sur les stock-options.</p>	<p>Réductions dans les transferts et investissements publics.</p> <p>Maîtrise de l'évolution des dépenses sociales.</p> <p>Prestations sociales indexées sur la croissance.</p> <p>Contraction des dépenses d'assurance maladie à la charge des laboratoires.</p> <p>Baisse des 10 % des dépenses de fonctionnement de l'État.</p> <p>Plafond des dépenses de campagne réduit de 5 %.</p>	<p>Non remplacement de 1 fonctionnaire sur 2.</p> <p>Gel des salaires des fonctionnaires.</p> <p>Diminution des salaires du Président et des ministres jusqu'au retour de l'équilibre.</p>	<p>Âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans en 2018, avancé à 2017.</p> <p>Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé.</p>

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Grèce	4,9	3,2	1,7	1,2	2,2	13,2	<p>Abaissement du seuil d'imposition.</p> <p>Création d'une taxe de solidarité sur les revenus.</p> <p>Taxe professionnelle aux auto-entrepreneurs.</p> <p>Augmentation de la taxe sur fuel de chauffage et celle sur signes extérieurs de richesse (alcool, tabac).</p> <p>Hausse de la TVA.</p>	<p>Durcissement des critères pour allocations sociales y compris chômage.</p> <p>Réduction de certaines retraites complémentaires.</p> <p>Relèvement des tarifs des entreprises publiques.</p> <p>Réduction des transferts aux entités publiques autres que les administrations.</p>	<p>1 embauche pour 10 départs.</p> <p>Gel de salaires dans la fonction publique.</p> <p>Suppression de nombreuses primes.</p> <p>Suppression des 13^e et 14^e mois.</p> <p>Licenciement d'employés d'organismes publics.</p>	<p>Privatisations (ports, aéroports, Poste, énergie, paris sportifs et banques, eau, télécom, réseau de chemin de fer).</p> <p>Augmentation de l'âge de départ à la retraite.</p> <p>Renouvellement des licences de Télécom.</p> <p>Restructuration des entités et entreprises publiques.</p> <p>Réformes du secteur de la santé.</p> <p>Restructuration du secteur ferroviaire.</p> <p>Rendre unique le système de rémunération des employés du public.</p> <p>Simplification des procédures de création d'entreprises et de licenciement dans les professions techniques, activités industrielles et parc d'activités.</p> <p>Lutte contre l'évasion fiscale et restructuration des taxes sur les services.</p>

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Italie	0,8	0,7	2,1	0,8	0,0	4,4	<p>Taxe de solidarité sur les revenus les plus élevés. Hausse de la TVA. Coupes dans les niches fiscales. Augmentation de la fiscalité sur les stock-options et les bonus (plus sévèrement). Création d'un impôt municipal unique. Augmentation des droits d'accise et des taxes sur le tabac.</p>	<p>Coupes dans les prestations sociales. Réduction des 10 % des dépenses de fonctionnement des ministères (transferts et investissements publics). Réduction du budget de santé. Réduction des transferts aux collectivités locales. Réforme de la fiscalité (40 Mds en 3 ans) ; Réduction des 50 % des subventions aux partis politiques ;</p>	<p>Gel des augmentations pour ancienneté pour certains personnels, réduction des hauts salaires. Gel des embauches ; Modernisation de la FP (mobilité accrue des fonctionnaires)</p>	<p>Plan de privatisation Fusion de provinces et communes. Relèvement de l'âge de départ à la retraite des femmes. Suppression de 50 000 postes d'élus (niveau Central et collectivités). Reforme des retraites (66 à 67 ans en 2026) Reforme du marché du travail. Autorisation du licenciement pour motif économique. Ouvrir davantage le marché à la concurrence Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.</p>

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Portugal	0,9	-2,7	1,2	nd	nd		Augmentation de la TVA. Coupes dans les avantages fiscaux. Augmentation des impôts sur les revenus et les bénéfiques. Augmentation de l'imposition des hauts revenus. Création d'une nouvelle taxe bancaire. Installation des péages.	Coupes dans les prestations sociales (sécurité sociale et assurance santé, allocations chômage et famille). Gel des pensions. Report d'investissements publics. Réduction des transferts aux entreprises publiques et aux collectivités locales.	Gel des salaires dans la fonction publique. Moratoire sur les embauches	Privatisations. Fermeture d'écoles primaires.
Irlande	-18,1	22,4	1,4	1,3	2,6	9,6	Hausse de l'impôt sur le revenu Mise en place d'une taxe carbone et d'une taxe sur l'eau Réforme des charges sociales universelles. Réduction des dépenses fiscales et des différentes exonérations fiscales sur les cotisations de retraite.	Coupes dans les diverses prestations sociales	Baisse de 5 à 15 % des salaires des fonctionnaires Baisse de 15 % des salaires des ministres	

	Consolidation budgétaire globale en % du PIB						Mesures concourant à l'augmentation des recettes	Mesures concourant à la diminution des dépenses	Mesures touchant l'emploi public	Mesures structurelles
	2010	2011	2012	2013	2014	2010-14 ³				
Royaume-Uni*	-2,1	0,9	0,8	1,6	1,5	2,7	<p>Hausse de certaines taxes (TVA, taxe sur les plus-values de capitaux).</p> <p>Hausse des cotisations employeurs.</p> <p>Réforme de l'impôt sur le revenu.</p> <p>Création d'une taxe bancaire.</p> <p>Augmentation de prélèvement sur la production du gaz et pétrole de la mer du Nord.</p>	<p>Durcissement de l'accès aux allocations chômage.</p> <p>Suppression de la prime de 250 livres à la naissance de chaque enfant.</p> <p>Suppression d'aide à des organismes parapublics.</p> <p>Réduction des dépenses départementales.</p>	<p>Coupe dans les dépenses des ministères.</p> <p>Baisse de 5 % des salaires des ministres.</p> <p>Réduction des effectifs dans la fonction publique.</p>	<p>Augmentation de l'âge de retraite.</p>

NB : un signe plus signifie une hausse de recettes ou baisse des dépenses.

* Les données du Royaume-Uni sont de l'Office for Budget Responsibility, novembre 2011.

Sources : Programmes de stabilité des pays, services de la Commission européenne ; Fiscal Monitor, FMI.

2. Les principaux axes stratégiques

Se calant sur les recommandations des institutions internationales, les pays de la zone euro ont voulu démontrer leur volonté d'ancrer plus les plans d'austérité budgétaire sur les dépenses que sur les recettes. Ces coupes sont faites (ou prévues) dans l'emploi public, la sécurité sociale et les dépenses d'investissements publics. Une telle réduction des dépenses ne peut être neutre ; elle touche en effet certains facteurs (prestations sociales, investissements publics) de la croissance, à court et long terme. Quoi qu'il en soit, pour certaines périodes, des pays ont également prévu d'importantes hausses de recettes dans leurs plans de consolidation. L'ampleur de ces recettes attendues laisse, elle aussi, présager des effets négatifs à court terme sur la demande et éventuellement sur l'offre. Enfin, ces deux axes classiques de consolidation budgétaire que sont la hausse des recettes et la baisse des dépenses sont souvent renforcés, notamment dans les pays "périphériques", par des réformes structurelles. Certes, celles-ci n'ont pas d'impacts immédiats en général (sauf au travers des anticipations des agents ou de la réallocation de l'épargne) mais, de façon graduelle, elles sont censées soutenir la croissance à long terme et participer au rééquilibrage des comptes.

2.1. Les options retenues pour la réduction des dépenses

Sur la période considérée (2011-2015), la réduction des dépenses publiques constitue le pivot central des stratégies de consolidation adoptées par la quasi-totalité des membres de la zone euro. Dans beaucoup de pays, cette réduction est faite de façon systématique. Elle peut toutefois être déclinée en objectifs stratégiques.

2.1.1. Dans la fonction publique : la baisse des salaires et de l'emploi

Sur la base des mesures annoncées, la fonction publique est, pour l'essentiel des pays, l'un des principaux axes stratégiques par lesquels passe la réduction des dépenses publiques. Tous les plans projettent un gel et/ou une **baisse de salaires** (jusqu'à 12 % en 2010 en Irlande) et une **baisse des effectifs** dans le secteur public. La réduction des salaires des fonctionnaires pourrait rapporter jusqu'à 0,6 point de PIB en Grèce. Elle doit concerner aussi les hauts salaires, avec un taux cependant supérieur à celui des employés moyens. S'agissant de la réduction de l'emploi public, elle passe pour beaucoup de pays par la **baisse des embauches d'agents contractuels** et surtout **du taux de remplacement** des fonctionnaires en départ pour la retraite. Ce taux de renouvellement varie d'un pays à un autre et suivant les années, selon l'ampleur de l'endettement et le degré de restructuration des services publics. Ainsi, l'Espagne (2012-2013) et la Grèce (à partir de 2011) promettent d'appliquer la **règle d'une embauche pour 10 départs**, comprimant ainsi le nombre de leurs fonctionnaires respectivement de 13 000 et 86 000 d'ici 2015 (soit 15 % des effectifs en 2010).

Tous les États concernés par une dette trop élevée ont programmé des réductions de leurs **dépenses de fonctionnement et des transferts** qu'ils affectent à leurs collectivités locales et entreprises publiques. Le Royaume-Uni prévoit de supprimer les aides destinées aux organismes parapublics. Hormis l'Italie, la Grèce et le Portugal, tous les autres pays ont pris des mesures – certes symboliques – visant à **réduire les salaires des ministres** (entre 5 et 15 %). **Des coupes ou des reports d'investissements publics** (comme les infrastructures) sont également prévus un peu partout dans la zone euro.

2.1.2. Dans les dépenses sociales : la diminution des prestations

Tous les pays membres de la zone euro – plus particulièrement ceux concernés par notre analyse – promettent (ou ont déjà effectué) des coupes dans **les dépenses génératrices de prestations sociales**. Sont ainsi ciblées les systèmes d'indemnisation du chômage, l'aide au logement, l'assurance-maladie et la politique de natalité. L'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni prévoient dans leurs plans la réduction des allocations de chômage, de famille et de l'aide au logement. Seule la France ne prévoit pas explicitement des coupes dans les dépenses sociales. Mais nombreux sont les pays qui projettent de supprimer purement et simplement les allocations destinées aux chômeurs de longue durée (Allemagne, Espagne). Ils s'engagent également à réduire le budget de santé. Concernant les pensions de retraite, seules l'Espagne et la Grèce entendent les geler et / ou en baisser certaines catégories. La France a pris de son côté des mesures concernant les retraites « chapeau ».

2.2. Les choix en matière d'augmentation des recettes

En matière d'augmentation des recettes, au-delà de l'argument visant à limiter le périmètre de l'État sur les économies, la crainte de déprimer l'activité économique et de provoquer des conflits sociaux a poussé la majorité des pays à la modération. Le décryptage des mesures relatives à l'augmentation des recettes des différents plans de consolidation permet d'identifier quelques tendances communes.

2.2.1. Hausse de la TVA et des taxes sur le tabac, l'alcool et autres produits de luxe

Exception faite de l'Allemagne, de l'Irlande et plus récemment de la France, tous les autres pays ont annoncé une **hausse de différents taux de la TVA**. Par exemple, pour l'Espagne, le taux réduit passerait de 7 à 8 % et le taux normal de 16 à 18 %. En Grèce, le taux réduit devait passer de 11 à 13 %, et le taux super réduit de 5,5 à 6,5 %.

S'agissant de la taxation des produits ne relevant pas de la catégorie de première nécessité, la France, la Grèce et l'Italie se sont engagées dans une hausse des taxes sur les produits tels le tabac, l'alcool et le soda. L'Espagne et l'Italie se distinguent par leur mesure visant l'augmentation des droits d'accise (sur l'alcool et le tabac).

2.2.2. Réduction des "dépenses" fiscales

Presque tous les plans comportent des mesures qui ciblent amplement la **réduction** (parfois la suppression) **des exonérations et niches fiscales** en vue d'améliorer certains taux d'imposition. Le plan de consolidation présenté par la France dans la Loi de Finances 2011 reposait pour près de 80 % sur des mesures portant sur les niches fiscales, soit 9,5 milliards d'euros. Cette option a l'avantage de limiter le recours à la création de nouveaux impôts et elle est conforme à une stratégie de simplification/lisibilité de l'impôt.

2.2.3. Mise à contribution des revenus du capital

Les entreprises et les revenus sur le capital sont aussi concernés par ces mesures d'austérité. En effet, la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont adopté des dispositifs visant **l'augmentation des impôts sur les sociétés et des prélèvements sur les stock-options (souvent en parallèle à une fiscalité accrue sur les bonus)**.

2.2.4. De nouvelles taxes pour boucler les plans

Dans beaucoup de plans de restrictions budgétaires, la hausse des recettes passe par **l'introduction de nouveaux impôts sur les hauts revenus** (c'est le cas de l'Italie, de la France et du Portugal par exemple).

Dans le domaine financier, l'Allemagne, la France et le Portugal ont opté pour la création d'une **taxe bancaire** et d'une **taxe assise sur les transactions financières**. Le Royaume-Uni n'entend instaurer que la première. En France, l'instauration d'une taxe sur les banques devrait rapporter au budget 0,6 milliard d'euros sur la période 2011-2012.

Sur le plan de l'énergie et de l'environnement, des mesures relatives à l'augmentation des taux d'imposition et à la création des nouvelles taxes ont été prises : l'Allemagne met en place une **taxe sur l'énergie nucléaire** et l'Irlande une **taxe carbone** et une **taxe sur l'eau** ; tandis que le Royaume-Uni et la Grèce optent pour l'augmentation du prélèvement sur le fuel (pour la deuxième) et le gaz et pétrole (pour le premier).

2.3. Assainissement des finances publiques et réformes structurelles

Sur le plan structurel, des réformes importantes ont été annoncées, notamment par les pays les plus touchés par la crise de la dette. Ces mesures visent essentiellement l'âge légal du départ à la retraite, la flexibilité du marché du travail, la restructuration des collectivités locales et le retrait de l'État de certains secteurs économiques.

Peu de bénéfices sont attendus à court terme de cet axe stratégique, mais ce type de mesures présente l'avantage d'être graduel, de ne pas déprimer l'activité trop rapidement et d'être facteur de croissance à long terme. Enfin, ce choix concrétise l'engagement à long terme en faveur d'un assainissement des finances publiques et joue un rôle de signal en termes de crédibilité des États.

2.3.1. Retarder le départ à la retraite

Les États de la zone euro semblent trouver dans la crise de la dette des conditions favorables pour faire passer ou accélérer la réforme des retraites. En effet, les mesures structurelles se concentrent fondamentalement sur **l'âge du départ à la retraite** dont le recul a été retenu comme objectif prioritaire par la quasi-totalité des pays, du moins là où cette réforme n'était pas très avancée. Ainsi, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni ciblent un âge de départ à 67 ans à des horizons différents. L'Allemagne, par une telle mesure, a, ces dernières années, cherché à prolonger le maintien en activité pour contrecarrer le vieillissement de sa population et réduire ainsi son déficit en matière d'offre de travail.

2.3.2. Flexibiliser davantage le marché du travail

L'Espagne, la Grèce et l'Italie, pays de la zone euro les plus touchés par la crise de l'endettement, se sont fixé comme objectif, dans leurs plans de restriction respectifs, la **réforme du marché du travail** afin de le rendre flexible. Les mesures structurelles se heurtent ici à la nécessité d'éviter à court terme une trop grande flexibilité dans la crise, tout en favorisant le redéploiement vers les secteurs qui recrutent. En effet, une flexibilité axée essentiellement sur des mesures destinées à faciliter le licenciement, à l'image de celle voulue en Italie, aura tendance à amplifier le chômage, notamment celui de longue durée. Cela est d'autant plus vrai s'il n'existe pas des politiques de formation adéquates pour favoriser l'employabilité des chômeurs par les secteurs promoteurs d'emploi.

2.3.3. Réduire le périmètre de l'État

Cet axe stratégique privilégie quatre cibles : **la privatisation des entreprises et établissements publics, la restructuration des entités étatiques et des collectivités locales, la cession des biens immobiliers et la rationalisation des surfaces occupées par l'État**. Les deux premières cibles figurent presque exclusivement dans les plans de l'Espagne, de l'Italie et de la Grèce et, dans une moindre mesure, le Portugal. En effet, l'Espagne et la Grèce envisagent un vaste chantier de privatisation devant englober des aéroports, des chemins de fer, les secteurs de l'eau et électricité et de la poste et des banques⁴. L'Italie, quant à elle, entend procéder à des fusions entre des collectivités territoriales afin de bénéficier des effets de synergie. Les autres cibles se retrouvent implicitement ou explicitement dans toutes les réformes structurelles.

La restructuration des entités publiques et des collectivités locales, si elle est faite avec beaucoup d'efficacité, peut dégager des synergies susceptibles de rationaliser les finances publiques locales. Comparativement à des pays comme l'Allemagne, la Roumanie, le Portugal, le Royaume-Uni et le Danemark (où l'on est passé de 300 à 99 communes), cet axe est peu exploité par la France où, dans le cadre de la réforme générale de l'État et de la LOLF⁵, cette question de la réorganisation des collectivités territoriales s'est déjà posée.

2.3.4. Lutter contre la fraude et l'évasion fiscales

Enfin, beaucoup de pays, notamment l'Italie et la Grèce, affichent dans leurs plans de restriction respectifs leur volonté de **lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales**. Le travail dissimulé est également ciblé pour maximiser les prélèvements. Cette réforme est en réalité l'une des directives contenues dans le « pacte pour l'euro plus », établi en mars 2011, où une large place est accordée à la coopération fiscale entre les pays membres de l'Union en vue de mettre en place des systèmes fiscaux plus efficaces et propices à la croissance. Cette coopération est censée accompagner le partage entre pays des bonnes pratiques fiscales et la réforme des administrations visant la simplification, la facilitation et la lisibilité de la collecte d'impôts.

2.4. Une lecture transversale de l'austérité

L'analyse typologique des principales mesures contenues dans les plans de restrictions budgétaires ou mises en place met en relief quelques enseignements.

2.4.1. Les secteurs d'intervention ciblés

En se référant à la nomenclature établie par le Centre d'analyse stratégique (CAS)⁶, globalement, les stratégies de réduction des dépenses publiques se concentrent sur les

⁴ La privatisation n'est théoriquement pas une solution au sens où l'on substitue des flux de revenus futurs à leur valeur actualisée, ce qui est neutre dans l'analyse de la solvabilité de l'État. En pratique, elle est sous-tendue par les différences de taux d'actualisation et d'appréciation des risques entre les États ayant du mal à se financer sur les marchés obligataires et les agents privés, éventuellement étrangers. Le choix de privatiser peut également correspondre à un abandon à cette occasion de certaines contraintes en termes de service public (trop délicate à mettre en œuvre à cadre inchangé) accroissant dès lors la valeur des entreprises privatisées sur les marchés financiers.

⁵ La loi organique relative aux Lois de finances.

⁶ Dans le cadre de l'élaboration du tableau de bord des dépenses publiques nationales et communautaires de l'UE, le Centre d'analyse stratégique a mis en place une nomenclature des dépenses fondée sur le cadre financier de la Commission européenne qui décline les politiques publiques en « objectifs » et en « secteurs d'intervention ». Pour plus de détail voir Barbier-Gauchard & al. (2012).

<http://www.strategie.gouv.fr/content/tableau-de-bord-des-depenses-publiques-europeennes>

deux secteurs d'intervention que sont : « la cohésion pour la croissance et l'emploi » et « l'administration ». Dans les pays très touchés par la crise de l'endettement, le domaine d'intervention « compétitivité pour la croissance et l'emploi » peut subir des effets négatifs, à cause des coupes ou reports d'investissements et du non remplacement des départs en retraite. Comparée aux autres pays, la France se singularise par la nette modération des coupes réalisées dans les dépenses sociales.

2.4.2. La charge de l'ajustement

Certes il demeure économiquement peu aisé de définir la répartition des charges de l'austérité budgétaire entre les agents économiques, car il s'agit de repérer qui paie l'impôt *in fine*. Nous tachons ici d'en tracer les grandes lignes.

A priori, le poids de l'ajustement porte essentiellement sur les fonctionnaires, les jeunes, les familles, les personnes âgées et les plus défavorisés, même s'il y a dans plusieurs pays une volonté de faire porter également ce poids sur les très hauts revenus. La hausse des impôts pourrait induire, en plus de leurs effets anti-redistributifs, quelques conséquences négatives sur le pouvoir d'achat (cas de la TVA et des droits d'accises par exemple). En revanche, les coupes dans les dépenses pourraient exposer certaines catégories de personnes à la vulnérabilité, voire la pauvreté. Dans beaucoup de pays (sauf la France par rapport aux pays étudiés), la politique de natalité est remise en cause (cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou encore de l'Irlande). Ces éléments soulignent les efforts de consolidation budgétaire auxquels contribuent les ménages. À noter toutefois que les hausses de cotisations salariales sont évitées par tous les pays sauf en Allemagne où il est question d'augmenter légèrement les cotisations à l'assurance-maladie.

Les entreprises sont également mises à contribution. En effet, parmi les mesures relatives à l'augmentation des recettes, certaines visent la hausse des prélèvements sur les bénéficiaires : c'est le cas des pays tels la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Aussi, dans un contexte de vive concurrence, ces entreprises seraient appelées à sacrifier une partie de leurs marges dans la mesure où elles ne pourraient répercuter sur les prix l'intégralité de la charge d'imposition liée à des impôts comme la TVA ou les cotisations sociales.

Par ailleurs, la tendance à la hausse des prélèvements sur les dividendes et les plus-values pourrait contribuer au durcissement de la fiscalité sur le capital, ce qui se traduirait par une hausse du coût du capital. Le pari est toutefois clairement fait que les entreprises doivent être soutenues durant ces années de crise pour éviter qu'elles n'ajustent l'emploi à la baisse et aggravent socialement la situation en créant une spirale d'irréversibilité (cet objectif a été atteint notamment en Allemagne, où l'on a parlé de « rétention » de l'emploi). L'équilibre est difficile à trouver lorsque la soutenabilité des finances publiques dépend elle-même de la croissance qui s'enclenchera en sortie de crise.

Cette étude qualitative des mesures d'austérité peut être complétée par une analyse quantitative susceptible de renseigner beaucoup plus sur la composition des efforts de consolidation budgétaire en poids relatifs des hausses des recettes et des baisses des dépenses.

Tableau 2
Options stratégiques des plans de consolidation budgétaire

Axes stratégiques	Objectifs stratégiques	Stratégies d'intervention	Positionnement des pays suivant les objectifs ciblés
Réduction des dépenses	La baisse des salaires et des effectifs dans la fonction publique.	<ul style="list-style-type: none"> • Geler et/ou baisser les salaires des fonctionnaires. • Diminuer le taux de remplacement des départs à la retraite. 	Tous les pays.
	Diminution des dépenses génératrices des prestations sociales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ne pas renouveler les embauches à durée déterminée. • Baisser les allocations sociales. • Durcir les conditions d'accès aux prestations sociales. • Supprimer les allocations parentales et de chômage de longue durée. • Réduire le budget de la santé. • Geler certaines pensions de retraite. • Baisser les salaires des ministres. • Réduire les transferts aux collectivités locales et autres entités étatiques. 	Tous les pays sauf la France.
	La baisse des dépenses de l'État.	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer les dépenses de fonctionnement. • Opérer des coupes ou reports de certains investissements publics. 	Tous les pays.
Hausse des recettes	Augmentation des impôts indirects.	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter les taux intermédiaire et normal de la TVA. • Relever les droits d'accise. 	Tous les pays.
	Réduction des dépenses fiscales.	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer plusieurs exonérations. • Supprimer ou réduire les niches fiscales. • Réviser certains barèmes d'imposition. • Abaisser certains seuils d'imposition. 	Tous les pays.
	Hausse des prélèvements sur le revenu du capital.	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter les prélèvements sur les dividendes, plus-values, bonus, stock-options. • Rehausser certaines catégories de l'IS. 	France, Italie, Royaume-Uni.

	Création des nouvelles taxes.	<ul style="list-style-type: none"> • Créer une taxe bancaire et une taxe sur les transactions financières. • Instaurer une taxe carbone et une taxe sur l'énergie nucléaire. • Mettre en place une taxe sur l'eau. • Introduire des nouveaux impôts sur les hauts revenus. 	Allemagne, France, Portugal, Royaume-Uni.
Réformes structurelles	Réforme de la retraite.	<ul style="list-style-type: none"> • Reculer l'âge de départ à la retraite. • Réviser le mode de calcul des pensions. 	Tous les pays.
	Flexibilisation du marché du travail.	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter les procédures de licenciements. • Autoriser les licenciements économiques. • Favoriser la concurrence. • Privatiser certains entreprises et établissements publics. 	Grèce, Italie, Espagne.
	Réduction du périmètre de l'État.	<ul style="list-style-type: none"> • Restructurer les collectivités locales et entités publiques. • Céder certains éléments du patrimoine. • Rationnaliser les surfaces occupées. 	Tous les pays.
	Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer et rationaliser l'administration fiscale. • Harmoniser et simplifier les systèmes d'imposition. • Éradiquer le travail dissimilé. 	Tous les pays.

Note : Les stratégies de privatisation et de restructuration sont privilégiées par les pays les plus touchés par la crise : Portugal, Grèce, Italie et Espagne.

3. Les efforts de consolidation budgétaire : composition et tendance

Pour beaucoup de pays, les ajustements budgétaires ont commencé dès 2010 et doivent continuer au moins jusqu'en 2014. En effet, si la France vit son deuxième plan de consolidation, la Grèce en compte six, l'Italie et l'Espagne quatre chacune. Ces mesures de réduction du déficit sont parfois concomitantes des dispositifs de soutien à l'activité décidés depuis 2008. Le chiffrage de ces mesures, exprimé en % du PIB, permet d'analyser quelle est, dans les plans, la part faite à la hausse des recettes et celle faite à la baisse de dépenses. Cependant, cette analyse ne peut prétendre couvrir toute la panoplie de plans, faute d'informations fiables sur les derniers annoncés.

3.1. La composition de l'effort : prédominance de la réduction des dépenses publiques

Sur la période 2010-2014, les efforts de consolidation budgétaire porteront essentiellement sur les coupes réalisées dans les dépenses (tableau 3).

Tableau 3
Les mesures de consolidation budgétaire

en % du PIB

	Recettes						Dépenses					
	Augmentation						Diminution					
	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Allemagne	-1,2	-0,3	0,0	0,0	-0,5	-2	0,9	1,1	1,0	0,5	0,5	4
Espagne	1,0	1,0	0,3	0,5	0,1	2,9	0,8	2,3	1,3	0,9	0,8	6,1
France	0,5	0,8	0,3	0,5	0,0	2,1	0,0	0,5	0,8	1,1	1,0	3,4
Grèce	1,8	1,2	1,8	0,8	1,3	6,9	3,1	1,8	1,3	1,1	1,0	8,3
Italie	-0,5	0,0	1,3	0,1	-0,2	0,7	1,3	0,7	0,8	0,7	0,2	3,7
Portugal	1,8	0,3	0,9	nd	nd	3	-0,9	-3,0	0,3	nd	nd	-3,6
Irlande	0,7	0,9	-0,4	0,0	0,3	1,5	-18,8	21,5	1,8	-1,3	-2,3	0,9
Zone euro	0,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,7	0,4	1,4	0,8	0,7	0,7	4
Royaume-Uni	-2,9	0,5	-0,1	0,0	0,0	-2,5	0,7	0,4	0,9	1,6	1,5	5,1

Note : un signe plus signifie augmentation des recettes et/ou diminution des dépenses

Sources : Programmes de Stabilité ; prévisions des services de la Commission européenne du printemps 2011 ; les budgets nationaux et annonces des pays et calcul du CAS.

En 2010, la majorité des pays a appliqué une politique d'austérité axée principalement sur la réduction des dépenses. Cependant, parallèlement à cette restriction, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, l'Irlande et le Royaume-Uni ont pratiqué des mesures de soutien. Les efforts de consolidation de l'Espagne pendant la même année sont équilibrés.

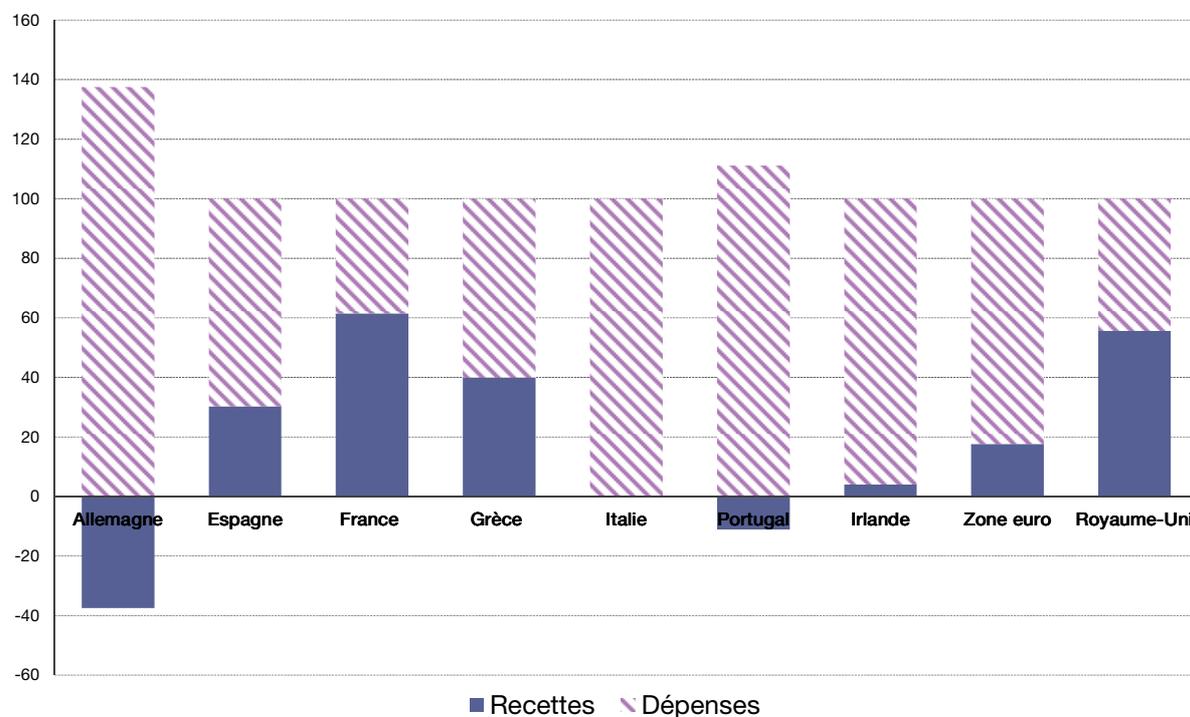
En 2011, les efforts de consolidation globale ont porté majoritairement sur la baisse des dépenses publiques dans tous les pays, et dans le cas de la France et du Royaume-Uni, autant à travers les recettes que les dépenses.

Sur la période 2012-2014, une tendance commune se dessine nettement, montrant une volonté de la part des pays de faire reposer l'austérité sur la réduction des dépenses plutôt que sur l'augmentation des recettes.

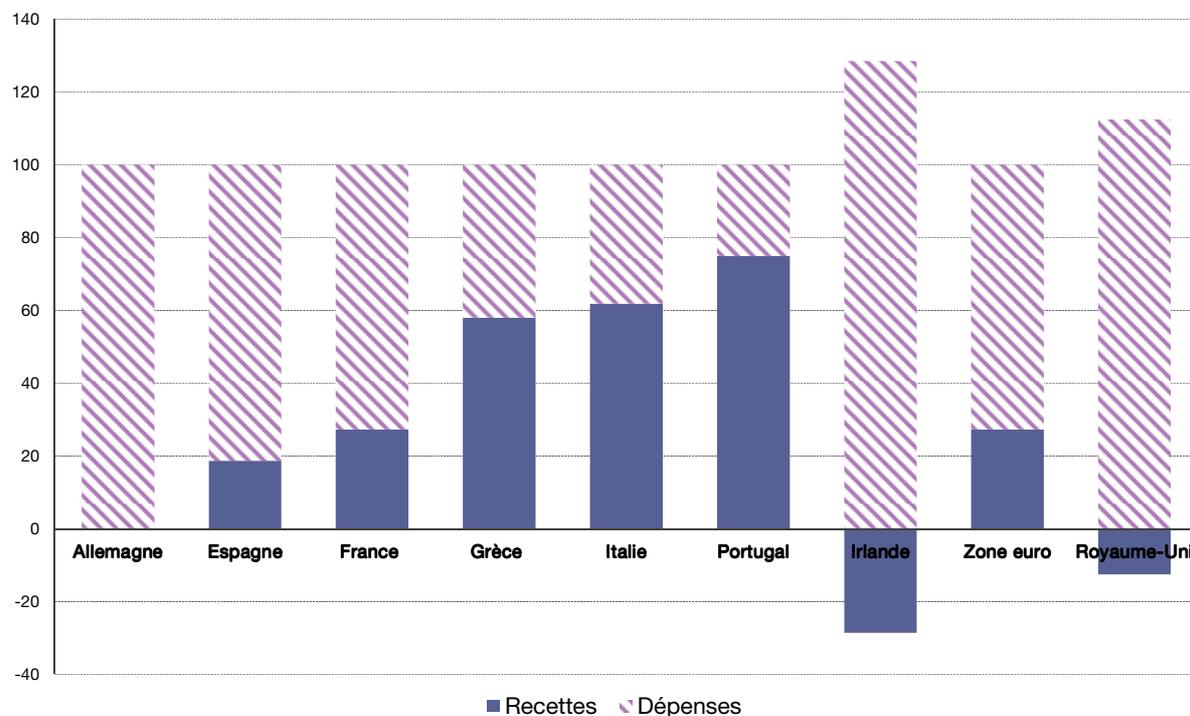
Graphique 1
La composition des efforts de consolidation budgétaire

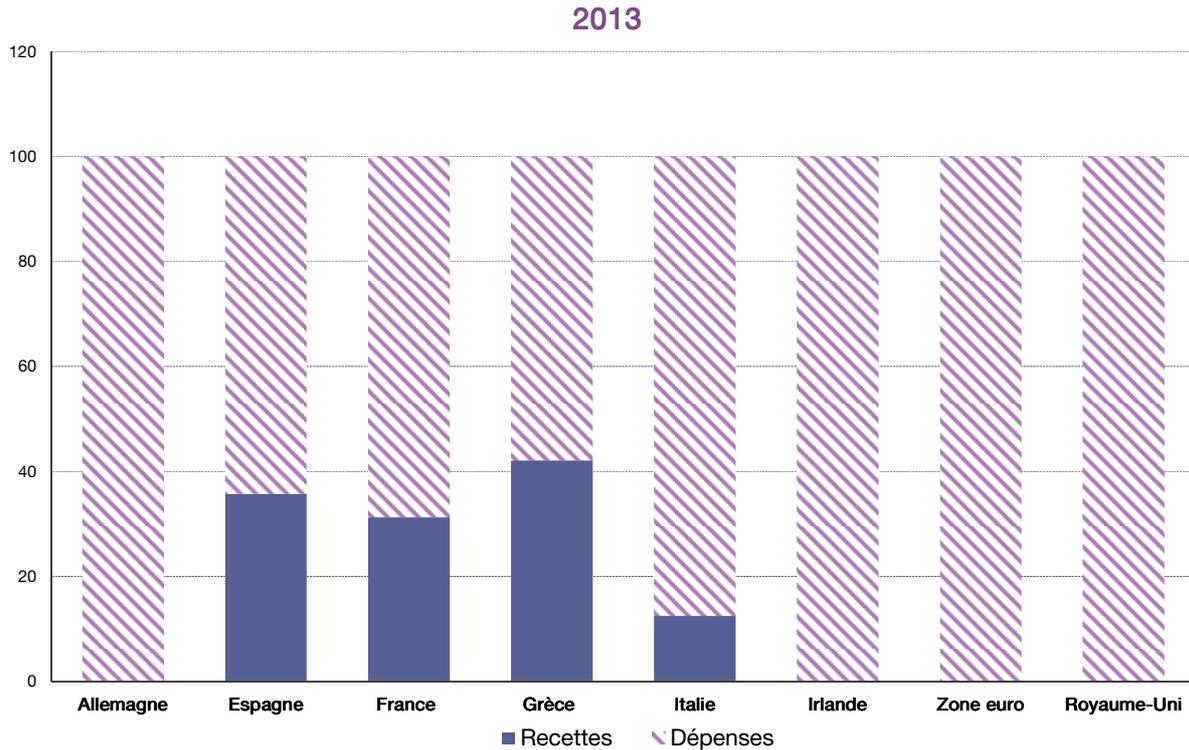
En % de l'effort total de consolidation

2011



2012





Lecture : les mesures prises ou annoncées dans les plans de restriction budgétaire traduisent des efforts de consolidation dont l'évolution sur la période 2011-13 montre qu'ils seront composés majoritairement de réduction des dépenses. Cela est surtout évident pour 2013 où des pays tels l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni feront reposer les mesures de consolidation exclusivement sur des coupes de dépenses.

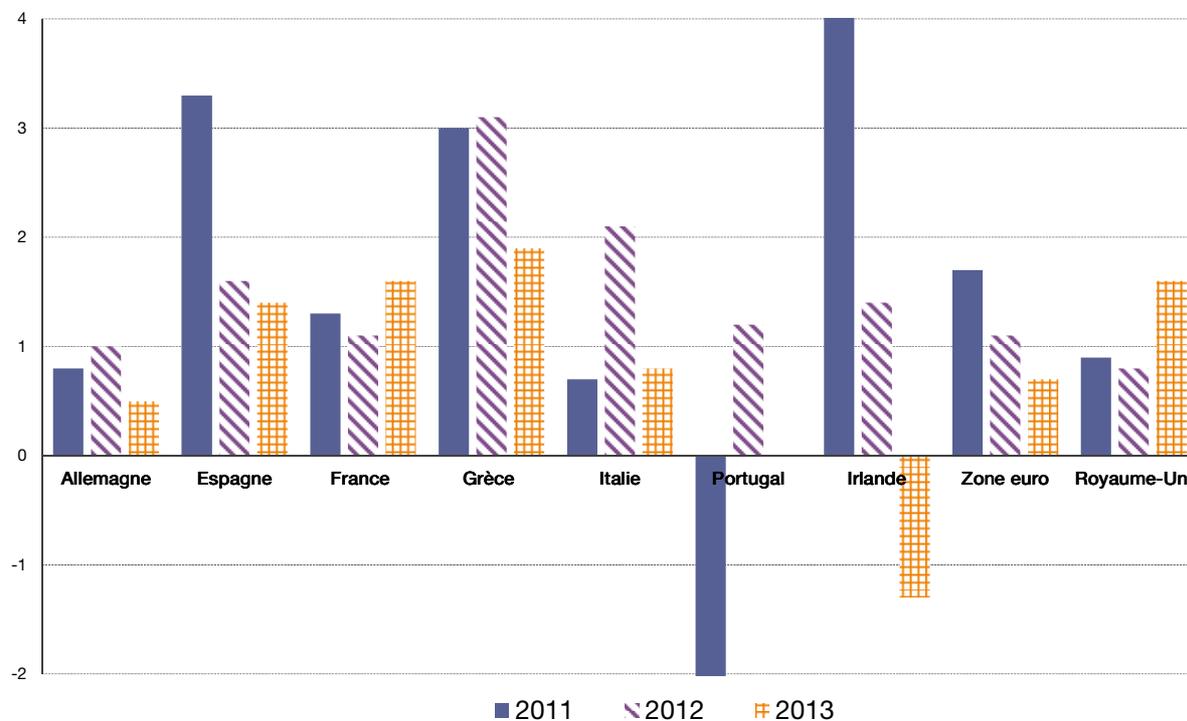
Sources : Programmes de stabilité et ministères des Finances, calculs Centre d'analyse stratégique

3.2. La dynamique des efforts de consolidation

Si l'on considère la période 2011-2013, l'Allemagne se distingue par un effort annuel ne dépassant pas 1 % du PIB, ce qui s'explique par le niveau de son endettement, comparé à celui des autres pays de la zone euro. L'Italie devra, en 2012, faire un effort qui sera près du double de celui requis en 2011, mais en 2013 cet effort de consolidation global se réduira. Pour la France et le Royaume-Uni, les plans de restriction budgétaire sont plus importants sur l'année 2013 (graphique 1). En Grèce, il est attendu plus d'efforts en 2012 qu'en 2011. Globalement, la consolidation en zone euro sera légèrement supérieure à 1 % du PIB en 2012 et baissera à 0,7 % l'année suivante.

Graphique 2
L'effort annuel de consolidation budgétaire, 2011-2013

En % du PIB



Source : Programmes de stabilité et ministères des Finances, calculs Centre d'analyse stratégique.

3.3. Des efforts aux résultats attendus : quelle trajectoire ?

Les efforts de consolidation que traduisent les plans de restriction budgétaire appliqués ou annoncés par les pays de la zone euro consistent à ramener les finances publiques des États sur une trajectoire soutenable et, ceci, par la réduction du déficit public. Ces résultats sont échelonnés sur plusieurs années et leur réalisation devrait aboutir au retour à l'équilibre des comptes publics des États membres de la zone. L'effort à fournir peut être appréhendé par la différence entre l'évolution du solde primaire projeté et celle du solde primaire stabilisant la dette publique (graphique 3).

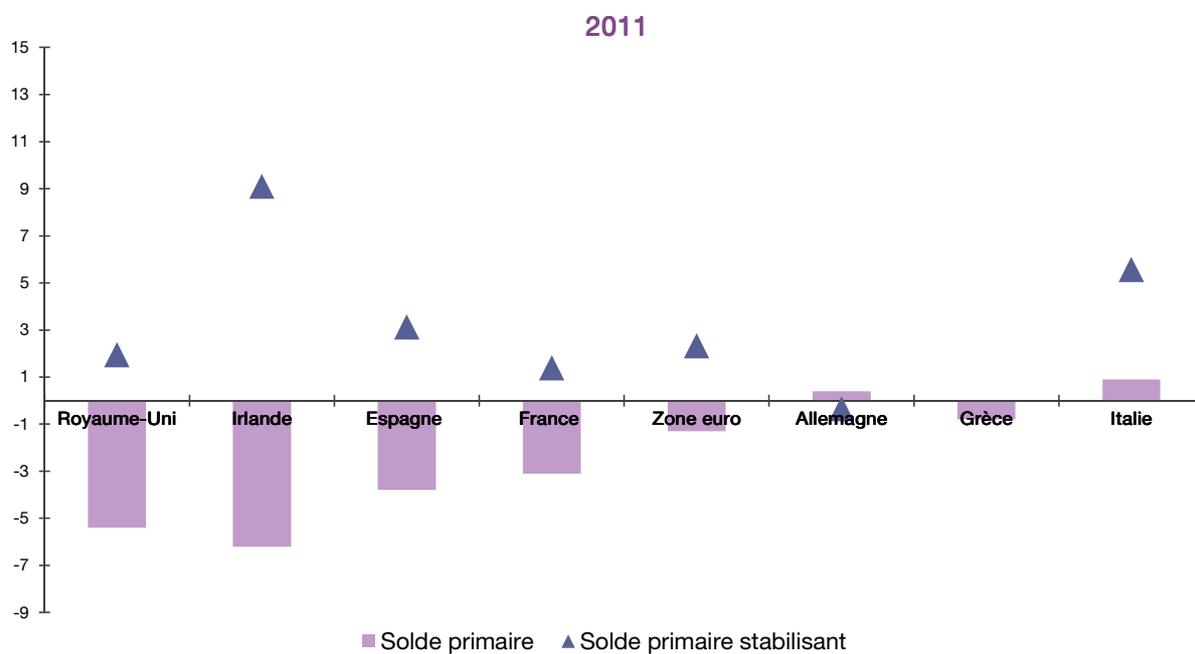
Selon ces graphiques, aucun pays n'était confronté en 2007 à un problème de soutenabilité de sa dette, même si la Grèce, le Portugal et, dans une moindre mesure, la France et le Royaume-Uni présentaient un solde public primaire légèrement inférieur à celui requis pour stabiliser la dette.

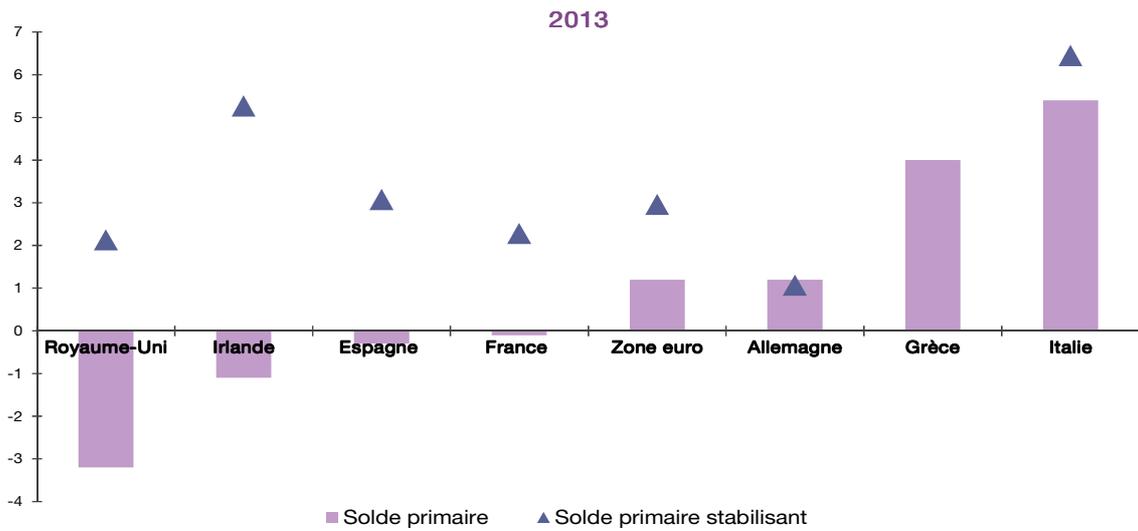
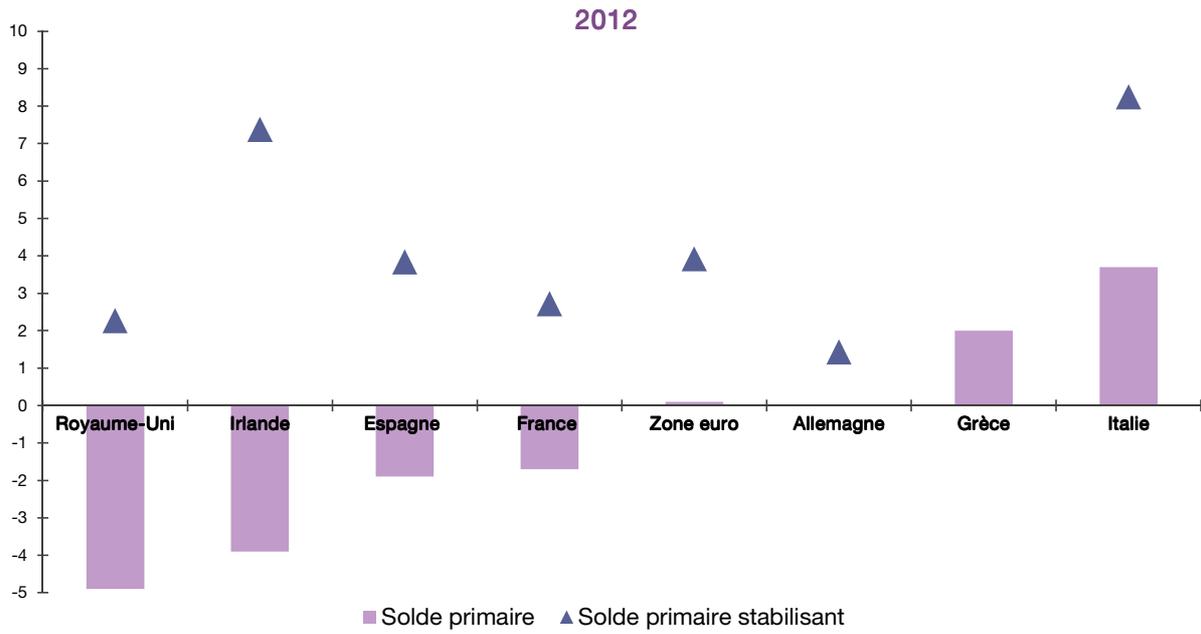
En 2011, cette situation s'est dégradée pour tous sauf pour l'Allemagne dont l'écart de stabilité est positif. Cette tendance s'affirmerait avec beaucoup d'intensité en 2012, avant de s'inverser l'année suivante.

Mais en 2011, mise à part l'Allemagne dont l'écart stabilisant est positif, l'ampleur de la dégradation des finances publiques reste perceptible pour les autres pays. La France occupe le deuxième rang avec un écart de 4 points et demi de PIB. En 2012, l'écart serait le même que l'année passée pour la France et le Royaume-Uni. En revanche, celui de l'Allemagne deviendrait légèrement négatif. Selon les projections de 2013, seule l'Allemagne s'approcherait du solde primaire stabilisant sa dette. La France réduirait de moitié son écart.

Graphique 3
Solde primaire projeté et solde primaire stabilisant la dette publique

En % du PIB

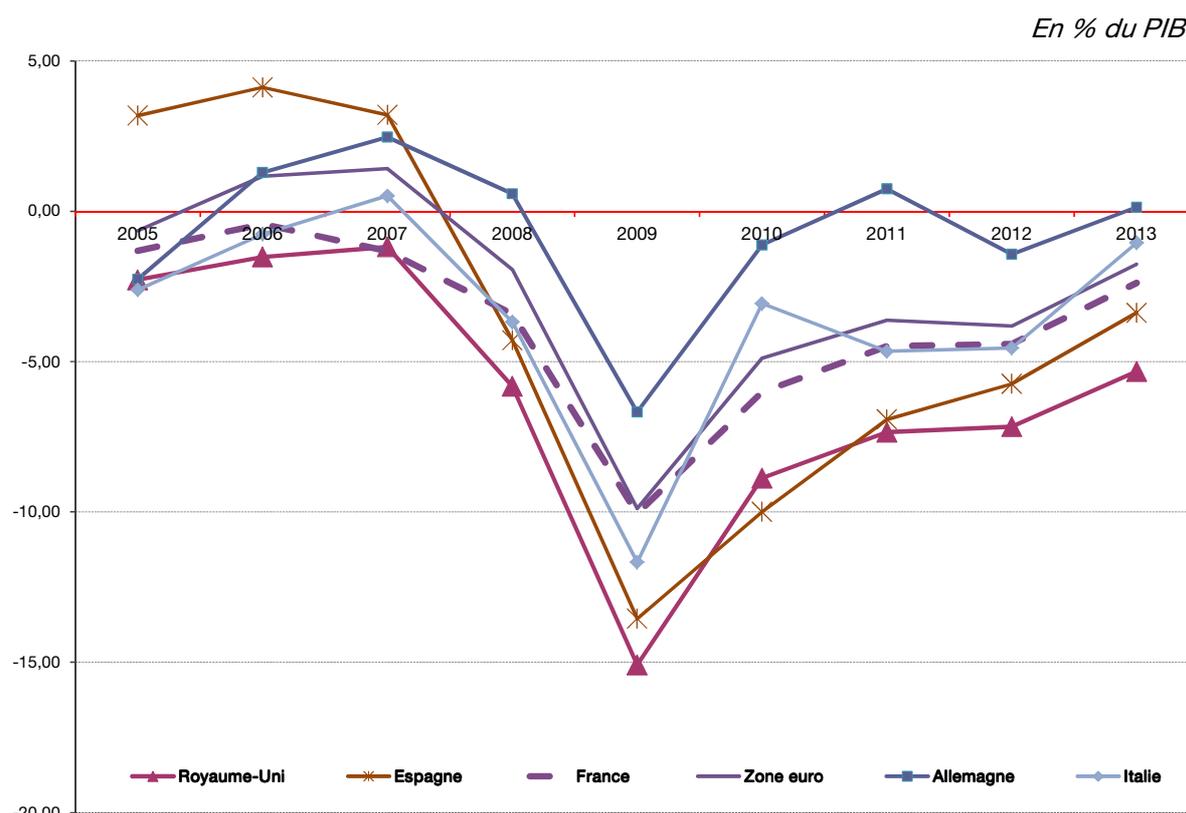




Sources : Programmes de stabilité, ministères des Finances et FMI ; calculs Centre d'analyse stratégique.

Le graphique 4 montre l'évolution des écarts pour l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sur la période 2006-2013, et illustre que la situation était déjà dégradée en 2007 dans le cas du Royaume-Uni et de la France, avant même la crise financière. En termes de perspectives, l'évolution de l'écart de soutenabilité dépendra naturellement du taux d'intérêt et du taux de croissance. La tendance actuelle montre une relative stabilité du premier mais les principales institutions internationales viennent de réviser à la baisse leurs projections de croissance. Des efforts en direction de la croissance sont par conséquent nécessaires pour garder le cap du retour à l'équilibre des finances publiques.

Graphique 4
Écarts entre solde primaire projeté et solde primaire stabilisant, 2006-2013



Sources : Programmes de stabilité et ministères des Finances, calculs Centre d'analyse stratégique.

Sur la base de la littérature relative à la consolidation budgétaire, il importe de souligner certains faits relatifs à ces vagues d'austérité en Europe. Certes, comme le souligne Carlo Cottarelli (2012), dans une situation d'endettement aggravé avec des déficits élevés, la consolidation budgétaire reste un important moyen pour en limiter les coûts pour l'activité économique et restaurer la confiance sur les marchés financiers afin d'éviter la hausse des coûts de financement *via* celle des primes de risque. Cependant, ces effets (escomptés) dépendent intimement de la composition et de la vitesse du processus de consolidation.

L'observation des faits, notamment dans les pays dits périphériques, montre que l'austérité budgétaire n'a pas tardé à produire les effets négatifs qui lui sont inhérents : hausse du chômage (23,6 % en Espagne, plus de 25 % en Grèce, 14,8 % au Portugal, 10,2 % en France et 10,3 % en Italie) et chute de la croissance (il est attendu en 2012 un taux de croissance de l'ordre de -4,8 % en Grèce, -2,2 % en Italie, -1,7 % en Espagne, 0,2 % en

France et 0,3 % en Allemagne). La situation de l'Espagne et de la Grèce risque de se transformer en un cercle vicieux : plus d'austérité ne conduit à court terme qu'à augmenter le chômage et réduire la production, ce qui agit négativement sur la consommation et les recettes publiques. La conséquence peut en être des déficits élevés et un endettement coûteux du fait de la méfiance des marchés financiers. Ce qui justifierait encore plus d'austérité.

L'ampleur de ces ajustements (allant jusqu'à représenter 3,1 % du PIB pour la Grèce sur une seule année) et leur composition (basés essentiellement sur les coupes dans les dépenses) ne sont pas neutres pour l'activité économique. En effet, la réduction des dépenses sociales et, dans une moindre mesure, des investissements publics peut induire, en plus de la tension sociale observée dans les pays périphériques, des comportements qui ne sont pas forcément favorables à l'activité économique.

Concernant les gains éventuels à moyen et long terme, la probabilité de leur réalisation semble s'amenuiser au regard de l'évolution de la conjoncture économique. Cette tendance se renforce par le fait que les efforts de consolidation sont étalés sur un horizon temporel compris entre cinq et six ans.

En outre, si des réformes structurelles sont annoncées ou engagées, la réalisation d'autres conditions jugées indispensables pour dynamiser la croissance à moyen et long terme n'est pas acquise d'avance : le taux d'intérêt est à un niveau si bas que l'on ne peut encore espérer ou anticiper sa baisse, les sources de la compétitivité peinent à s'activer et la simultanéité de l'austérité n'est pas de nature à favoriser la demande extérieure. En effet, si le coût du travail reste un déterminant essentiel, la compétitivité dépend aussi du coût des biens utilisés dans la fabrication du produit final, du coût du capital, du taux de change et d'autres facteurs comme l'effort de recherche et d'innovation. Or, dans la zone euro, à court terme, l'augmentation des investissements d'innovation est contrainte par l'austérité budgétaire. Enfin, en matière d'échanges intra-zone, la mise en place simultanée des plans de consolidation ne pourra pas favoriser la demande extérieure de certains pays, Le niveau actuel du taux de change de l'euro par rapport aux principales devises pourra difficilement stimuler les exportations de la zone vers le reste du monde.

Cette analyse factuelle laisse présager une situation où finalement les effets négatifs de la consolidation budgétaire risquent de contrebalancer les gains attendus. Cette tendance perceptible pour certains pays ne peut être inversée qu'à certaines conditions : un horizon temporel plus étendu serait de nature à rendre les efforts de consolidation soutenables et à en modérer les effets ; une politique de relance mixée avec l'austérité pourrait contrebalancer certains effets négatifs et donc aider l'économie à retrouver le sentier d'une croissance soutenue.

Finalement, la réussite de ces plans est certes tributaire de conditions macroéconomiques mondiale, régionale et nationale favorables, mais dépend aussi de leur cohérence et de leur crédibilité tant technique, politique qu'économique. Sur le plan technique, ces plans souffrent d'absence d'harmonisation des hypothèses fondamentales qui les sous-tendent (voir l'encadré 1). Sur le plan politique, deux niveaux peuvent être considérés. Au niveau national, les plans d'austérité peuvent être soutenables si leurs charges sont réparties équitablement entre les différents agents économiques. Cette soutenabilité de long terme peut les rendre crédibles (ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui dans les pays périphériques). Aussi, il faut éviter que les coupes dans les dépenses sociales et certains investissements publics ne se traduisent, à court terme, par une vulnérabilité voire une exposition à la pauvreté des couches sociales les plus défavorisées et, à long terme, par une croissance faible. Au niveau communautaire, ces mesures doivent être assises sur des

projections réalistes. Enfin, sur le plan économique, la réalisation de simulations réalistes et prudentes des effets dus au multiplicateur keynésien et des effets dits « ricardiens⁷ » éclairerait la prise des décisions qui sont à la base de ces plans : elle permettrait en effet de mieux cerner et anticiper les impacts négatifs à court terme et l'amélioration en termes de perspectives économiques.

Encadré 1

Projections des hypothèses

Les programmes de stabilité des pays, et leurs plans d'austérité, sont présentés à la Commission européenne avec des hypothèses sous-jacentes dont les principales sont :

- le PIB mondial hors zone ;
- le taux de change euro/dollar ;
- le prix du baril de pétrole (en dollar).

Cependant, si les plans d'austérité appliqués ou annoncés par les pays de la zone euro sont similaires dans leur contenu et finalité, il n'en demeure pas moins que les hypothèses qui les sous-tendent sont divergentes sur certaines variables (graphique 5). La plupart des pays de la zone – notamment la France – affichent un optimisme dans leurs projections de la croissance mondiale hors zone euro en 2011 et 2012 : entre 4,5 et 5 % en moyenne. Mais au delà de 2012, la France se démarque par un taux de 4 %, inférieur de presque 1 point à celui projeté pour des pays comme la Grèce, l'Irlande ou l'Italie.

Pour ce qui est du prix du pétrole, sur la période 2011-2012, un écart de presque 20 \$ est observé entre les projections faites par l'Allemagne et celles réalisées par exemple par l'Espagne, l'Italie et l'Irlande. Cet écart reste surtout stable pour l'Espagne et dans une moindre mesure l'Italie. Mise à part l'Italie qui prévoyait une chute du prix après 2012, tous les pays misaient sur une tendance stable sur la période de programmation. Cela ne semble pas le cas aujourd'hui si l'on observe la réalité du marché.

En effet, si l'on considère la tendance haussière enregistrée depuis l'année 2009, il est difficile que les prix soient stables sur une courte période. Avec un cours de baril culminant aujourd'hui autour de 120 \$, ces projections tendent à se fragiliser un peu en termes de robustesse.

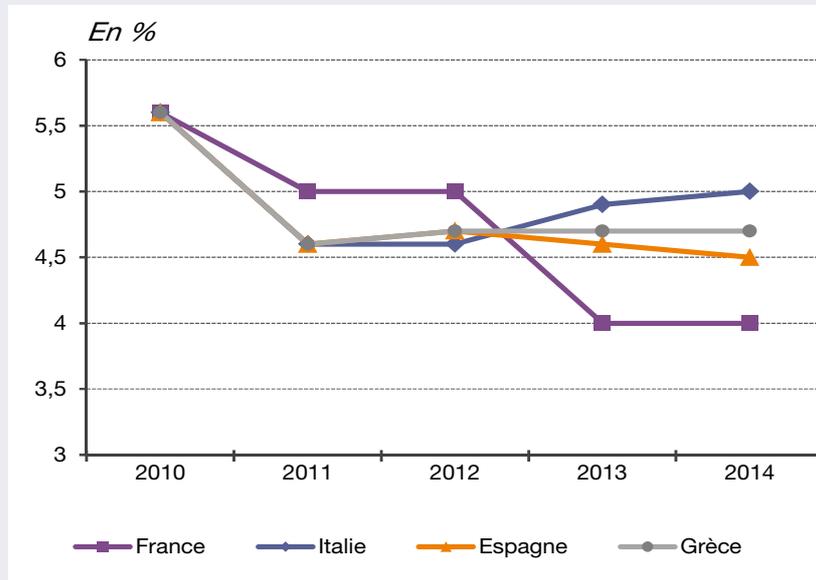
En matière d'échanges extérieurs, tous les pays de la zone n'ont pas la même vision de l'évolution de leur monnaie vis-à-vis de sa principale rivale, le dollar. L'Allemagne joue sur une grande stabilité du taux de change (1,3 \$ contre 1 €), le Portugal prévoyait un taux censé baisser sur la période 2011-2013, avant de se stabiliser. Les autres pays anticipaient une hausse en 2011, entre 1,39 et 1,41 dollar, puis une évolution stable dans cette fourchette. En 2011, ce cours a dépassé le niveau de 1,40 sur plus de la moitié de l'année. En ce début d'année, il évolue en deçà de 1,35, donnant raison à l'Allemagne et au Portugal.

⁷ Un plan d'austérité basée fondamentalement sur des coupes des dépenses et jugé crédible peut amener les ménages, n'attendant plus une augmentation d'impôts, à diminuer leur épargne au profit de la consommation, ce qui peut avoir un effet bénéfique sur l'investissement et donc sur la production.

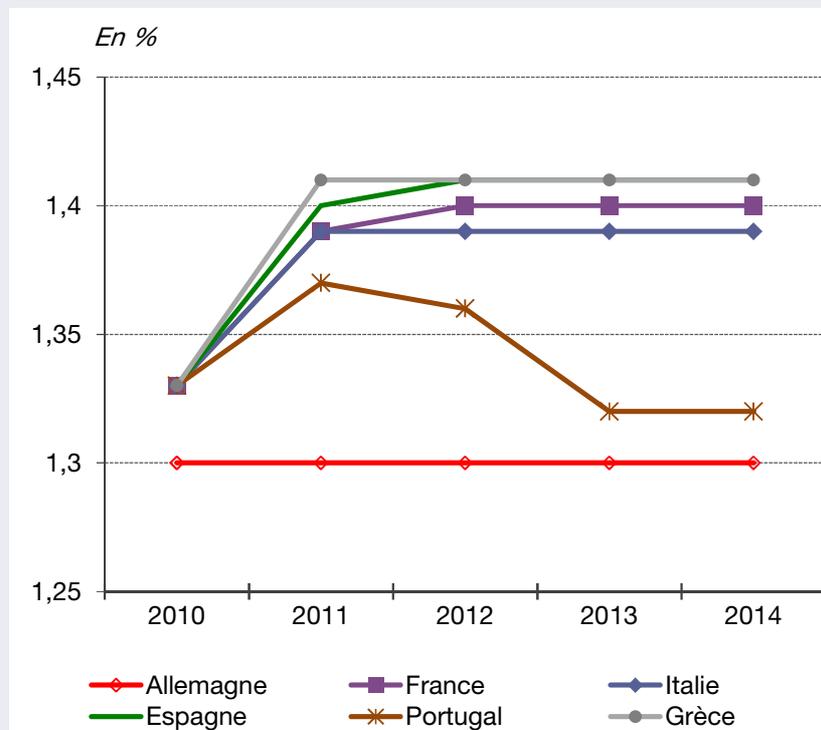
Graphique 5

Hypothèses sous-jacentes aux projections

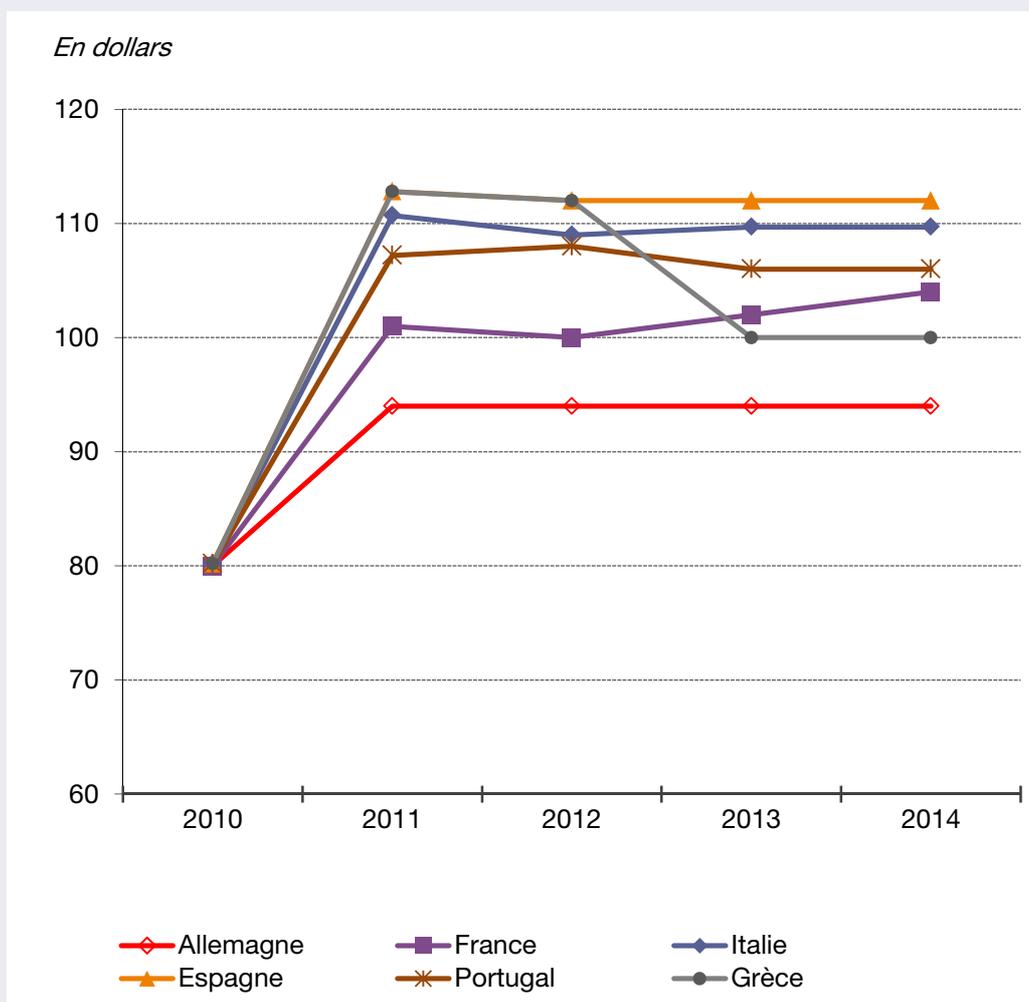
Graphique 5a - PIB mondial hors zone euro



Graphique 5b - Taux de change euro/dollar



Graphique 5c - Prix du baril de pétrole (en dollars)



Sources : Programmes de stabilité et ministères des Finances, calculs Centre d'analyse stratégique

Bibliographie

Barbier-Gauchard A., Le-Guilley M.-F. et Mareuge C. (2012), « Tableau de bord des dépenses européennes. Une approche agrégée pour éclairer l'organisation des finances publiques dans l'Union européenne », Centre d'analyse stratégique, février.

Également disponible :

“Scoreboard of European public spending. An aggregated approach to clarify the organisation of public finance in the EU.”

Brand T. (2012), Politique budgétaire en équilibre général : une analyse appliquée à la zone euro, Document de travail n°2012-03, Centre d'analyse stratégique.

Cottarelli C. (2012), “Fiscal adjustment: Too much of a good thing?”, 8 février, <http://voxeu.org/article/fiscal-adjustment-too-much-good-thing>

Cottarelli C. et Vināls J. (2009), “A strategy for renormalizing fiscal and monetary policies in advanced economies”, *Staff Position Note* No. 2009/22, septembre, Fonds monétaire international.



« **La « culture de stabilité » en France. Quelle soutenabilité du régime de croissance ?** »
Rémi Lallement, Document de travail n°2012 – 05, Centre d'analyse stratégique, juillet 2012

« **Convergence des économies européennes : quel bilan 20 ans après ?** »
Mouhamadou Sy, Document de travail n°2012 – 04, Centre d'analyse stratégique, juin

« **Politique budgétaire en équilibre général : une analyse appliquée à la zone euro** »
Thomas Brand, Document de travail n°2012 – 03, Centre d'analyse stratégique, juin

« **L'ajustement de l'emploi pendant la crise. Une comparaison internationale et sectorielle** »
Christel Gilles & Jean-Paul Nicolaï, Document de travail n°2012 – 02, Centre d'analyse stratégique, mars

« **L'emploi et les métiers des immigrés** »
Cécile Jolly, Frédéric Lainé & Yves Breem, Document de travail n°2012 – 01, Centre d'analyse stratégique, février

« **Pour un processus de participation du public adapté à un développement responsable des nouvelles technologies** »
Georges Mercadal, Document de travail n° 2011 – 05, Centre d'analyse stratégique, octobre

« **La crise et ses répercussions sur la conduite des politiques monétaire et budgétaire** »
Thomas Brand, Document de travail n°2011 – 04, Centre d'analyse stratégique, septembre

« **Des indicateurs avancés de stabilité financière pour la zone euro** »
Thomas Brand, Document de travail n°2011 – 03, Centre d'analyse stratégique, juin

« **Participation des salariés et performance sociale : quels liens ? Quels enjeux ?** »
Salima Benhamou & Marc-Arthur Diaye, Document de travail n°2011 – 02, Centre d'analyse stratégique, mai

La série Documents de travail du Centre d'analyse stratégique est disponible sur www.strategie.gouv.fr, rubrique Publications

Copyright : Centre d'analyse stratégique 2011.

Toute demande de reproduction ou traduction, partielle ou en totalité de ce texte, doit être adressée à Jean-Michel Roullé, Responsable de la communication, Centre d'analyse stratégique, 18, rue de Martignac, 75007 Paris - Mail : jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Application for permission to reproduce or translate all, or part of, this material should be made to : Jean-Michel Roullé, Head of Communication, Centre d'analyse stratégique, 18, rue de Martignac, 75007 Paris, France - Mail : jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr