

**Concours externe pour l'accès au grade de technicien géomètre du corps des
géomètres-cadastrateurs des finances publiques**

—
ANNÉE 2012
—

ÉPREUVE N°1

DUREE : 3 heures – COEFFICIENT : 4
—

**Réponse à des questions et/ou cas pratique à partir
d'un dossier composé de documents à caractère économique et financier**

Code-matière : 101
—

Toute note inférieure à 05/20 est ÉLIMINATOIRE.

Recommandations importantes

Le candidat trouvera au verso la manière de servir la copie informatisée.

Sous peine d'annulation de sa copie, le candidat ne devra porter aucun signe distinctif (nom, prénom, signature, numéro de candidature, etc.) en dehors du volet rabattable d'en-tête.

Il devra obligatoirement se conformer aux directives données.

Tournez la page S.V.P.

Le candidat devra compléter l'intérieur du volet rabattable des informations demandées et se conformer aux instructions données



Après avoir servi l'en-tête, rabattre et coller le cache

Code centre d'examen

Concours : **Externe**
(interne ou externe)

Pour l'emploi de : **Technicien géomètre**

Épreuve n° **1**

Matière : **101**

Date

Nombre d'intercalaires supplémentaires :

ÉTIQUETTE D'IDENTIFICATION

Axe de lecture
Code à barres

ÉTIQUETTE D'IDENTIFICATION

Axe de lecture
Code à barres

Vérifier la codification du centre d'examen

Préciser éventuellement le nombre d'intercalaires supplémentaires

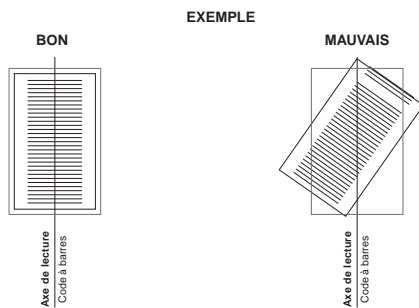
À L'ATTENTION DU CANDIDAT

En dehors du cadre prévu à cet effet, il est interdit de signer sa copie ou de mettre un signe distinctif.

Les étiquettes d'identification ne doivent être détachées et collées dans les deux cadres prévus qu'en présence d'un membre de la commission de surveillance.

POSITIONNEMENT DES ÉTIQUETTES

Pour permettre la lecture optique de l'étiquette, le trait vertical matérialisant l'axe de lecture du code à barres doit traverser la totalité des barres de ce code.



CENTRE D'EXAMEN

Axe de lecture
Code à barres

NOTE/20

20	19	18
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	16	15
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	13	12
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	10	09
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
08	07	06
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
05	04	03
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
02	01	00
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	50	75
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2002 44216 D - Décembre 2002 - 2 017073 1 - C3
N° 140 - IMPRIMERIE NATIONALE

NOTE/20

Numéro du correcteur

Numéro de copie

Numéro de copie

EN AUCUN CAS, LE CANDIDAT NE FERMERA LE VOLET RABATTABLE AVANT D'Y AVOIR ÉTÉ AUTORISÉ PAR LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

SUJET

Réponse à des questions et/ou cas pratique à partir d'un dossier composé de documents à caractère économique et financier

Code matière : 101

À partir des documents du dossier, vous répondrez aux questions suivantes :

1. Précisez la signification du nombre entouré (document n° 4, page 2, tableau « France – Allemagne : où se situent les écarts ?, colonne Allemagne 2008, ligne « Dépenses d'investissement »).
2. Commentez l'évolution comparative du montant des exportations françaises et allemandes sur la période 1995/2006.
3. Expliquez et développez la phrase soulignée (document n° 2, page 4).
4. En quoi, paradoxalement, l'inflation peut elle apparaître comme un élément de solution à la crise de la dette publique ?
5. Les principales caractéristiques de l'économie allemande permettent-elles de la considérer comme un modèle ou comme un mirage ?
Développez votre réponse en trois pages maximum.

Liste des documents du dossier :

Document 1	Pourquoi le modèle allemand est une mode ? - Cahier du Monde n°20866 daté du mardi 21 février 2012 - Extraits	7 pages
Document 2	Réduire notre dette publique : leçons étrangères - Revue « Problèmes économiques » – Janvier 2012	5 pages
Document 3	Les solutions pour résoudre les crises de dettes – Revue « Alternatives économiques » – Hors série n°91	4 pages
Document 4	La France doit elle s'aligner sur l'Allemagne ? – Revue « Alternatives économiques » - n°308 Décembre 2011	4 pages

Le fonds documentaire comporte 20 pages.

Tournez la page S.V.P.

Pourquoi le modèle allemand est une mode ?

LE MONDE ÉCONOMIE / 20.02.12 / 16 h 46

Officiellement candidat à la présidentielle depuis le 15 février, Nicolas Sarkozy a multiplié au cours des dernières semaines les références au modèle allemand, notamment à propos des réformes du marché du travail ou de la TVA sociale.

Ce pays n'est pas le premier à être présenté en exemple dans le débat public, en France et ailleurs. Les modèles japonais, américain, britannique, danois ou espagnol ont déjà bien servi, jusqu'à l'usure.

Dans un entretien au *Monde*, à *El Pais* et à *La Repubblica*, en juin 2004, Jean-Claude Trichet, à l'époque président de la Banque centrale européenne (BCE), jugeait que l'écart de productivité expliquait la plus forte croissance américaine - réfutant le rôle des déficits budgétaires ou du dollar faible - et appelait à des réformes structurelles : *"Vous observez, par exemple, en Irlande et aux Pays-Bas ou, en dehors de la zone euro mais avec la même politique monétaire que nous, au Danemark, que des réformes structurelles acceptées par tous les partenaires sociaux ont permis de réduire considérablement le chômage des jeunes."* Il se désolait que la France n'ait pas suivi la flexibilité du modèle irlandais.

Et dans les nombreux entretiens "off" qu'il accordait, il assurait qu'il y avait une manière libérale de défendre les "réformes structurelles", en invoquant les résultats du modèle britannique et irlandais, et une manière sociale-démocrate, à travers le modèle scandinave.

CHÂTEAUX DE CARTES

Depuis, beaucoup de châteaux de cartes se sont effondrés, et c'est aujourd'hui l'Allemagne qui fait l'objet de toutes les attentions. La mode des modèles n'est pas seulement française mais elle sévit particulièrement chez nous. Mélangeant parfois demi-vérités et partis pris, elle peut servir à justifier des réformes supposément déjà éprouvées. Au risque de plaquer sur des réalités différentes des mesures pas nécessairement représentatives de l'exemple que l'on prétend suivre.

La Grande-Bretagne réformée par Tony Blair a longtemps semblé l'exemple à suivre. Flexibilité du travail, orientation vers les services, baisse des impôts, croissance, etc. Patatras, la belle image s'est brisée, sa dette s'est envolée comme en Irlande, elle a dû nationaliser ses établissements bancaires...

En Espagne, il aura fallu attendre les débuts de la crise pour que les responsables politiques ibériques s'interrogent eux-mêmes à haute voix sur l'origine du "miracle" économique qui se déroulait de l'autre côté des Pyrénées. On comprend nos voisins ibériques : toute l'Europe envoyait alors son dynamisme.

"L'Espagne a longtemps été considérée comme un modèle en Europe... tant que son taux de chômage baissait. A l'inverse, jusqu'en 2007, la stratégie économique allemande de compression des coûts salariaux était jugée suicidaire. Ensuite, le modèle espagnol a été

décrié a posteriori, et considéré depuis comme un contre-modèle, celui d'une économie reposant sur un surendettement gonflant le secteur protégé de la construction", analyse Sylvain Broyer, chef économiste adjoint de Natixis. Subitement, le surendettement des ménages et la folie immobilière ont sauté aux yeux des observateurs.

Aujourd'hui, la restauration de la compétitivité de l'industrie allemande - mise à mal après la réunification - est au contraire jugée comme le modèle à suivre. Pourtant, l'Allemagne a longtemps douté d'elle-même et regardé ailleurs.

L'ex-chancelier Gerhard Schröder (1998-2005) a d'ailleurs invoqué les exemples britannique et néerlandais pour justifier la nécessité de créer des guichets uniques - indemnisation et recherche d'emploi - pour les chômeurs, les "jobs centers". En mars 2007, le chef économiste de la Deutsche Bank, Norbert Walter, déclarait au *Monde* : *"L'Allemagne est certes sortie de la position de lanterne rouge où elle a été reléguée pendant des années. Mais la présidence actuelle du Conseil européen par Angela Merkel ne peut pas être utilisée pour présenter l'Allemagne comme un modèle. L'Irlande ou la Finlande le sont davantage."*

LA CERISE SUR LE GÂTEAU

Aujourd'hui, beaucoup de citoyens allemands ne reconnaîtraient pas non plus leur pays et ses réformes dans la description qui en est faite en France. Le transfert d'une fraction des cotisations d'assurance-chômage sur un seul point de TVA, en 2007, n'a pas été la clef de voûte des réformes allemandes mais plutôt la cerise sur le gâteau.

Le coeur du retour à la compétitivité a été, dès 2003, un accord de modération salariale, une remise à plat de l'impôt sur les sociétés, des réformes du système de santé et de retraite - avec des hausses de cotisations sociales et un gel des retraites -, ainsi que la nette baisse des prestations chômage dans le cadre de la réforme dite Hartz IV.

Selon une étude de l'office allemand des statistiques Destatis, publiée le 11 janvier, "Ombres et lumière sur le marché du travail", *"le nombre d'emplois dits atypiques - à temps partiel de moins de 20 heures par semaine, incluant les activités marginales, les emplois temporaires et l'intérim - a augmenté de 3,5 millions de 1991 à 2010, tandis que le nombre d'actifs disposant d'un emploi régulier a chuté de près de 3,8 millions"*, peut-on lire.

"L'Allemagne a bradé son modèle social, explique M. Broyer, spécialiste de l'histoire économique allemande. Pour revenir au plein-emploi, l'Allemagne a avant tout cassé ses standards sociaux. On ne peut pas la copier sans mettre fin à l'Etat-providence. C'est antinomique. Par honnêteté vis-à-vis des chômeurs allemands qui ont dû subir la réforme Hartz IV, il faut dire ce qu'a été réellement cette réforme, très controversée en Allemagne et sur laquelle elle est revenue en partie."

Demain, Berlin sera confronté au vieillissement et au difficile rééquilibrage de son économie vers la demande domestique... et nous devons alors changer de modèle à suivre !

TANT QUE LE CHÔMAGE BAISSE

Tant que le chômage baisse dans un pays - comme au Japon jusqu'à la fin des années 1980, aux Etats-Unis du temps de Ronald Reagan ou dans l'Angleterre de Margaret Thatcher -, le débat public le transforme en modèle. Pourtant, les politiques économiques ont des conséquences dans le temps, et sont des choix de société.

Ces dernières années, des réformes "à l'allemande" ont aussi été réalisées au Japon - plus discrètement - conduisant à une fracture générationnelle entre les salariés protégés et les jeunes, victimes de la crise, et qui contribuent à financer un Etat social dont ils bénéficient peu...

"Dans le débat français, j'ai le sentiment qu'on instrumentalise des modèles - souvent déformés de façon très manichéenne - plutôt que de définir une politique de long terme pour redresser l'économie. Cela montre que nous avons perdu confiance dans notre modèle : le "toujours plus d'Etat" atteint en effet ses limites, ajoute M. Broyer. Mais au contraire de ce qu'ont fait certaines commissions - scanner les mesures prises à l'étranger pour voir celles que l'on pourrait reproduire -, la France doit inventer sa propre voie."

La question française, rappelle M. Broyer, ne se résume pas au coût du travail : 40,60 dollars (30,80 euros) de l'heure dans l'industrie contre 43,80 dollars en Allemagne, selon le bureau américain des statistiques sur le travail (BLS).

L'enjeu est davantage de définir et de mener dans la durée une stratégie claire de montée en gamme et d'adaptation de la fiscalité. Or la politique économique française est trop faite de saupoudrages et d'empilement de mesures et d'annonces, par exemple pour le financement des PME.

Comme la plupart de ses voisins européens, la France doit se réinventer et se renouveler pour tirer parti de ses atouts. Le défi est d'y parvenir dans un environnement économique exceptionnellement adverse et sous la pression des marchés financiers.

L'Allemagne de Gerhard Schröder, dans les années 2000, a au contraire bénéficié du dynamisme de ses voisins européens, auxquels s'adressaient les deux tiers de ses exportations. Sans quoi son remède de cheval l'aurait peut-être fait sombrer dans la déflation.

Adrien de Tricornot

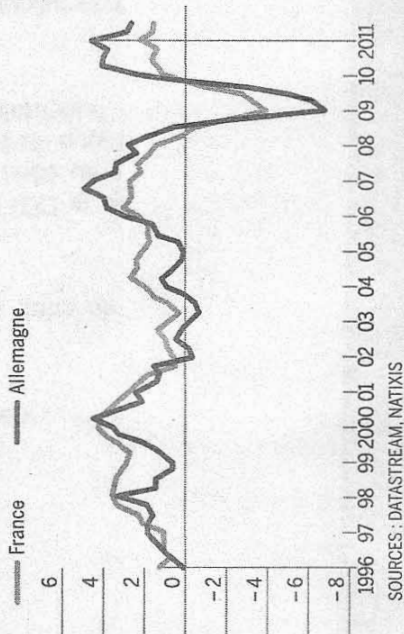
Article paru dans l'édition du 21.02.12

4 Dossier

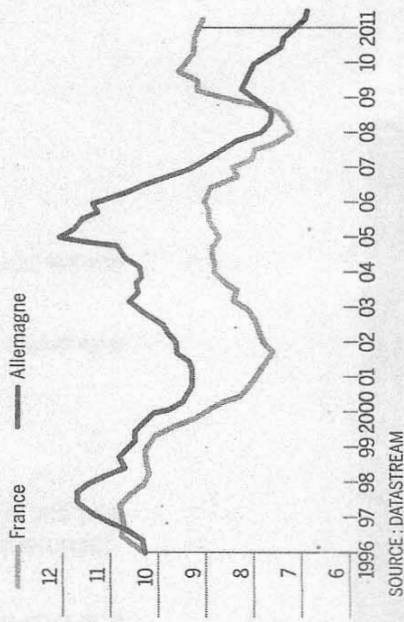
Paradoxes

La croissance allemande a longtemps été inférieure à celle de l'économie française. Elle a davantage pâti de la récession mondiale en 2009, avant de rebondir plus nettement. Depuis deux ans, elle affiche un taux de chômage inférieur. Il s'explique en grande partie par la progression des formes d'emplois dites, outre-Rhin, « atypiques » (« mini-jobs », contrats précaires, etc.). Concernant les emplois dits « normaux », les charges sociales n'ont pas globalement diminué depuis dix ans : le taux des cotisations retraite est resté stable, celui de l'assurance-santé a augmenté, reflétant la progression des dépenses. Seules les cotisations chômage ont baissé, à la suite de la baisse des prestations (réforme Hartz IV). Mais la compression des coûts salariaux - qui ont augmenté moins vite que la productivité - a creusé l'écart de compétitivité entre l'Allemagne et l'Europe du Sud. Le Royaume-Uni a restauré cet écart depuis la crise en dévaluant la livre. Enfin, les deux tiers des gains de parts de marché de l'Allemagne en Europe s'expliquent, selon les calculs de Natisis, par l'activité de réexportation directe des ports allemands. ■

► CROISSANCE DU PIB glissement annuel en %



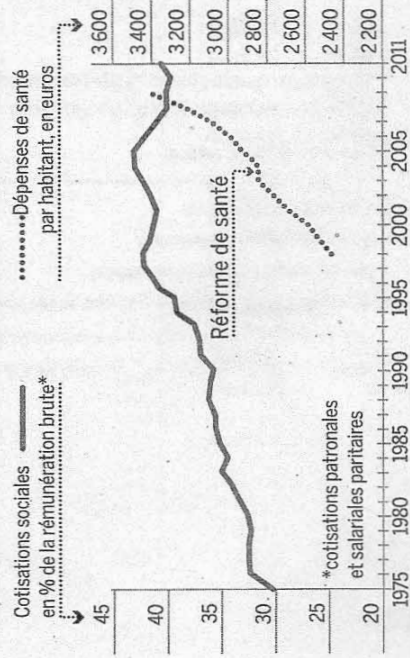
► TAUX DE CHÔMAGE en %



SOURCE : DATASTREAM

SOURCES : DATASTREAM, NATIXIS

► COTISATIONS SOCIALES ET DÉPENSES DE SANTÉ EN ALLEMAGNE

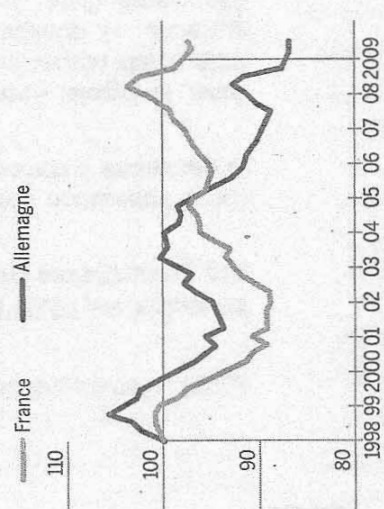


SOURCES : BMG, NATIXIS, DESTATIS

><

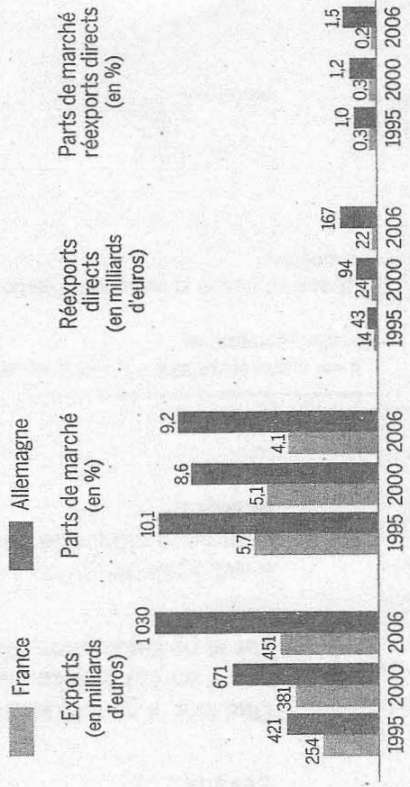
Dossier Economie 5

► TAUX DE CHANGE RÉEL PAR LES COÛTS SALARIAUX UNITAIRES, base 100 au 1^{er} trimestre 1998



SOURCES : DATASTREAM, NATIXIS

► PARTS DE MARCHÉ À L'EXPORTATION ET RÉEXPORTS DIRECTS MONDE



SOURCES : FMI, EUROSTAT, NATIXIS

A Berlin, la fierté nationale se mêle à la conscience de l'impossibilité d'une Europe allemande

Berlin
Correspondant

Bild ne s'embarasse pas de circonlocutions. « *Neid auf Super-Deutschland* », titre le quotidien populaire le 31 janvier. « *Jalous de la super-Allemagne*. » Au lendemain du dernier sommet européen, le journal n'est pas peu fier : « *Le fait est qu'aucun pays n'a traversé la crise financière 2008-2009 aussi bien que nous, la conjoncture vrombit, le chômage est au plus bas depuis vingt ans, il y a presque un million d'emplois vacants, les rentrées fiscales jaillissent.* » Néanmoins, une interrogation se fait jour : « *Notre force devient-elle un problème pour l'Europe ?* » Même si la réponse des économistes interrogés est négative, la question prouve que le doute gagne les esprits.

C'est l'un des paradoxes : plus puissant et politiquement plus influent qu'il ne l'a jamais été depuis l'après-guerre, le pays tente d'imposer à ses partenaires européens un modèle théorique... qu'il n'a lui-même pas respecté. Lors de l'Agenda 2010, qui allait rendre à nouveau l'Allemagne compétitive, l'ex-chancelier Schröder a laissé filer les déficits publics pour ne pas nuire à la croissance.

Autre paradoxe : le modèle allemand n'est pas reproductible. Comme l'analyse le keynésien

Peter Bofinger, un des cinq économistes qui fournissent des analyses au gouvernement : « *Ces réformes ont fonctionné car nous les avons fait seuls à nos frais. Par exemple, la politique de modération salariale. Pendant plusieurs années, la demande intérieure a stagné. Si tous les pays de la zone euro avaient fait de même, toute la zone aurait stagné pendant une décennie.* »

Viatique

Et de poursuivre : Kant a dit : « *Quand tu veux établir une règle, tu dois vérifier qu'elle fonctionne si tout le monde la suit.* » En Allemagne, il y a beaucoup de choses qui ne respectent pas cet impératif catégorique. Une zone euro avec 17 Grèce ne fonctionnerait pas, mais avec 17 Allemagne non plus. En revanche, la France a un modèle de développement relativement

Pour en savoir plus

Sur le Web

« *Licht und Schatten am Arbeitsmarkt* », note de Stephan Lützen du 11 janvier 2012, à lire sur le site de l'Office allemand des statistiques : www.destatis.de (rubrique « *STAT magazin* »).
« *Crise et croissance : une stratégie pour la France* », rapport de Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Mathilde Lemoine

mand), qui a fait sienne cette doctrine, a observé de près les modèles scandinaves, sous l'influence notamment de Willy Brandt, qui s'était réfugié en Norvège sous le nazisme. A la fin des années 1990, Gerhard Schröder ne cachait pas son admiration pour le New Labour de Tony Blair, arrivé en 1997 au pouvoir. Son « *Agenda 2010* », basé sur la flexibilité et une réduction du coût du travail, s'en inspire directement.

Mais devant les critiques suscitées par ces réformes, au sein même du SPD, le modèle scandinauve refait surface. En 2006, l'université d'été de la Fondation Friedrich Ebert, le think tank du SPD, a eu comme thème : « *Modèle scandinave : une perspective pour l'Allemagne ?* »

Aujourd'hui, l'Allemagne dit ne pas vouloir imposer de modèle, mais l'activité de ses fondations à l'étranger, notamment de la Fondation Konrad Adenauer, proche de la CDU, ne fait pas de doute. Tant en Amérique latine qu'en Afrique ou en Asie, l'Allemagne consacre d'importants moyens financiers pour convaincre les élites locales de s'inspirer de l'économie sociale de marché. L'Allemagne aimerait pas seulement exporter ses valeurs et ses machines-outils, mais également l'idéologie qui a présidé à leur production. ■

Frédéric Lemaître

1 La réputation de rigueur budgétaire allemande est-elle méritée ?

La réalité est moins ordonnée que ne le laisse supposer l'adoption d'une « règle d'or » par le pays. En effet, « *40 % de la dette publique est comptabilisée dans des fonds spéciaux, entités juridiques aux besoins de financement peu transparents, qui ont autorisé un certain maquillage des déficits publics en 2009 et 2010* », explique-t-on à Syvain Broyer, Christian Ott, Felix Eschwege et Peter Kai-

dusch, économistes de Natixis, dans une note du 24 novembre 2011 « *Démystifions l'Allemagne* ». Ces pratiques comptables permettent d'enjoliver la situation : les besoins de financement de plusieurs entités publiques (appelées FMS, ETF, SoFFin, ERP ou ITF) – créées pour financer les dépenses de réunification mais aussi plus récemment et massivement pour servir de structure de défaisance bancaire – ne sont pas comptabilisés.

2 Qu'appelle-t-on « minijobs » en Allemagne ?

Ce statut créé par les réformes du marché du travail dites Hartz – menées en quatre étapes de 2003 à 2005. Il est exonéré totalement d'impôt sur le revenu et de cotisations salariales et bénéficie de coti-

Questions-réponses Réformes

sations patronales allégées si le salaire ne dépasse pas 400 euros par mois, pour jusqu'à 60 heures de travail. Les allègements de cotisations et d'impôt sont ensuite diminués à mesure que l'on se rapproche de 800 euros de salaire mensuel. Le nombre de minijobs est estimé à 6 millions outre-Rhin, une grande partie d'entre eux étant cumulés avec d'autres formes d'activité (temps partiel, etc.).

3 Qu'est-ce qui a changé dans l'indemnisation des chômeurs outre-Rhin ?

La réforme Hartz IV de mars 2005 a réduit à un an la durée d'indemnisation maximale par l'assurance-chômage (dix-huit mois pour les plus de 55 ans), après avoir durci les conditions de cotisations pour en bénéficier. Des sanctions financières sont prévues en cas de refus d'offre de travail ou de recherche jugée insuffisante. Passée la durée d'indemnisation, le chômeur tombe dans le régime de l'aide sociale. Les conditions pour en bénéficier sont très strictes : elles tiennent compte des revenus du ménage dans son ensemble – sont-ils supérieurs au seuil de pauvreté ? – et de son patrimoine disponible (comme la valeur de sa voiture). Mais le loyer et le chauffage des allocataires sont entièrement pris en charge. ■

La cogestion, pierre angulaire du modèle allemand



On ne compte plus les références au modèle allemand.

Mais, dans ce flot d'analyses et de commentaires, peu sont consacrés au système de la cogestion allemande. Vu de France, tout semble nous éloigner d'un équilibre entre pouvoir des salariés et pouvoir des actionnaires dans les entreprises. Mais, quand on insiste sur les performances industrielles enviables de notre voisin, comment oublier une telle différence dans le rouage central de la machine économique ? En outre, la cogestion allemande, que l'on doit plus justement appeler « codétermination » (*mitbestimmung*), a fonctionné pendant plusieurs décennies et a résisté jusqu'ici à la pression de la *corporate governance*, fondée sur le primat de l'actionnaire.

Outre-Rhin, l'idée d'équilibrer les rapports entre travailleurs et patrons remonte au XIX^e siècle. Mais c'est à la suite de la première guerre mondiale, durant laquelle on expérimente des comités d'atelier, que la République de Weimar inscrit dans sa Constitution le principe de la participation des salariés à la gestion. Les lois de 1920-1922 créent des comités de salariés par

établissement (*betriebsrätegesetz*) de plus de vingt personnes et une représentation d'un ou deux membres de ces comités aux conseils de surveillance des compagnies. Ces lois seront abrogées par les nazis.

En 1947 est instituée la parité des représentants des salariés et des actionnaires dans les conseils de surveillance, mais dans un seul secteur, celui des mines et de la métallurgie, afin de mieux résister aux tentatives de démantèlement des entreprises allemandes par les Alliés. En 1952, la codétermination est généralisée mais avec un tiers de salariés au conseil de surveillance. En 1976, la parité est étendue à toutes les compagnies de plus de 2 000 employés.

« Collectif d'entreprise »

Ainsi, un nombre égal de représentants des salariés et des actionnaires – ces derniers élus par leur assemblée générale – siègent au conseil de surveillance. Son président est élu par une majorité des deux tiers et possède deux voix pour permettre la décision. Il revient au conseil de surveillance de nommer et de révoquer les membres du conseil de direction de l'entreprise. Ces deux conseils

doivent faire approuver leurs actions et résultats par l'assemblée des actionnaires, qui seule peut décider des statuts et de la destination des actifs et des profits de la société. Ce système ne vise pas le contrôle du partage du profit.

La codétermination institue donc un « collectif d'entreprise », englobant actionnaires et salariés, qui désigne et évalue solidairement les dirigeants chargés du destin commun. Ce principe a joué un rôle central dans les débats politiques et juridiques autour de la loi. Certes, avec la mondialisation, les tenants d'une *corporate governance* à l'anglo-saxonne ont tenté de limiter la codétermination. Mais l'expérience ainsi que de multiples études ont montré que la codéter-

mination n'avait pas paralysé les entreprises allemandes, ni fait fuir les investisseurs étrangers ni provoqué une perte d'efficacité générale. Enfin, la codétermination n'est pas substituée à la négociation collective entre syndicats et pouvoirs publics.

En France, les appels à un dialogue social constructif sont récurrents, sans remettre en cause la dissymétrie entre salariés et actionnaires. L'exemple allemand n'est pas transférable, mais il suggère que c'est à partir d'une conception plus équilibrée de l'entreprise que l'on peut espérer un dialogue social véritable. ■

Armand Hatchuel, professeur à Mines ParisTech.

7 D'autres débats sur Lemonde.fr

« Compétitivité externe : le French Paradox », Alexandre Kojève, pseudonyme d'un collectif de responsables privés et publics du développement international.

« Réguler vraiment la rémunération des dirigeants d'entreprise », Jawad Fassi-Fehri, avocat au barreau de Paris.

« Pour les marchés, la zone euro a déjà éclaté », Didier Marteau, professeur ESCP Europe, conseiller Aon France.

« Les limites du traitement keynésien d'une crise structurelle », Gérard Duménil et Dominique Lévy, économistes, auteurs de « The Crisis of Neoliberalism », Harvard University Press, Cambridge, M.A., 2011.

« Nous considérons comme des archaïsmes des atouts propres à la France »

Gabriel Colletis, professeur à l'université de Toulouse, auteur de « L'Urgence industrielle ! »

Vous soulignez, dans votre livre, que les comparaisons internationales sont à effectuer « avec prudence ». Pourquoi ?

« Les contextes et les modes d'organisation de chaque pays sont différents. Il me semble important de ne pas considérer la notion de modèle comme homogène : il faut la « déglobaliser ». Prenons l'exemple de l'Allemagne. Il existe des aspects objectivement positifs évoqués dans le débat public français – comme la force de l'industrie –, mais aussi d'autres qui sont passés sous silence – tel l'ancrage territorial très fort des entreprises. A l'inverse, des faiblesses de l'Allemagne sont mises en avant – le vieillissement de la population ou la déficience de la demande intérieure.

Mais d'autres réalités sont peu décrites, comme l'explosion des inégalités à un des plus hauts niveaux d'Europe. Enfin, on observe des cas de manipulation du débat : c'est le cas de la rigueur budgétaire allemande, alors que la dépense a été actionnée massivement pour financer la réunification, puis pour le plan de relance face à la crise et, enfin, pour le soutien au secteur bancaire, plus qu'en France. Mais ces dépenses ont été comptabilisées dans des comptes extrabudgétaires.

Quelle est votre approche pour répondre à « l'urgence industrielle » ?

Ceux qui raisonnent en prenant des modèles en exemple n'ont pas conscience du génie du peuple. Ils ont tendance à se laisser éblouir par des notions qui ne correspondent pas à la réalité. Or, plaquer artificiellement des modèles a produit des politiques qui nous ont menés à la crise...

Tout en gardant l'esprit ouvert et en regardant ce qui se passe ailleurs, il faut analyser nos faiblesses et nos possibilités de renouveau. Il existe des atouts propres à la France, que nous négligeons, ou bien que nous considérons comme des archaïsmes alors que ce sont des éléments forts sur lesquels nous devrions revenir : pas dans une optique passéiste, mais pour les faire revivre.

Quel est ce « changement de paradigme » que vous prônez ?

Je propose une série de principes. D'abord, il faut promouvoir une autre conception du travail. On a dévié en ne l'envisageant que sous l'angle du coût salarial, alors que le sujet principal devrait être la reconnaissance des compétences professionnelles.

Deuxièmement, la protection sociale doit revenir à son principe fondateur : elle est aussi un système de protection économique. Garantir des revenus aux chômeurs, aux malades et aux retraités permet d'éviter la chute de la demande qui a été subie à la fin des années 1920, avec les conséquences que l'on sait.

Troisièmement, il faut remettre la finance au service du développement économique et social. Cela ne passe pas par la multiplication des réglementations, mais il faut que la finance arrête de surplomber l'économie réelle et de lui dicter ses normes [comme la *modération salariale*]. De même que le smic a été créé dans les années 1960, il faudrait réintroduire une forme d'indexation des salaires basée, par exemple, sur la capacité d'innovation des entreprises.

Quatrièmement, la politique économique doit réorienter la production vers les besoins fondamentaux de la société, en réalité de moins en moins bien couverts : nutrition, santé, logement, équipement du logement économe en énergie. A l'opposé de la surconsommation, cette option suppose d'alléger le poids de la production sur la nature, mais il ne s'agit pas de décroissance.

Cinquièmement, il faut reconnaître l'entreprise comme une entité juridique séparée de ses actionnaires.

Sixièmement, les activités doivent être ancrées dans les territoires : on doit sortir de la simple localisation qui met en concurrence les implantations, pour passer à la logique d'accès à des compétences.

Septièmement : il faut mettre en place des protections – des droits de douane à l'échelle européenne sur des critères sociaux et environnementaux – pour créer les conditions de ce projet.

Enfin, la mise en œuvre de ces mesures passe par la démocratisation du fonctionnement des entreprises. ■

Propos recueillis par A. de T.

rigueur ou croissance ?

Réduire notre dette publique : leçons étrangères

Jean-Marc Daniel
Fondapol

Fondapol

« Réduire notre dette publique ».

L'article est extrait de la partie « Réduire le déficit :
des perspectives internationales ».

Septembre 2011

Fondation pour l'innovation politique

11, rue de Grenelle

75007 Paris

Tél. : 01 47 53 67 00

Fax : 01 44 18 37 65

contact@fondapol.org

www.fondapol.org

Jean-Marc Daniel est professeur d'économie à l'ESCP
Europe et chargé de cours à l'école des Mines. Il est
également directeur de la revue *Sociétal*.

La France et l'Europe se lancent à marche forcée dans des politiques d'assainissement des finances publiques. Si la plupart des économistes s'accordent sur la nécessité de revenir à des niveaux de déficits et de dettes plus soutenables, le débat est en revanche intense sur la question du rythme auquel cet assainissement doit être mené, dans la mesure où celui-ci – s'il est trop rapide – peut être un obstacle à une reprise de la croissance et donc à l'amélioration des comptes publics. Un retour sur certaines expériences étrangères, en l'occurrence celles de la Suède et du Canada dans les années 1990, montre à quelles conditions une telle politique budgétaire peut être couronnée de succès.

Problèmes économiques

Leçons étrangères : les cas suédois et canadien

La France n'a donc pas été capable de réduire son déficit structurel, mais d'autres pays y sont-ils parvenus ? Des politiques budgétaires discrétionnaires, élaborées pour

rétablir la situation non pas sur une attente passive des bienfaits de la croissance mais sur des décisions affirmées et assumées de réduction des dépenses et de hausse des impôts, ont-elles permis ailleurs de réduire le déficit de 4,5 points de PIB ?

Nous avons déjà parlé de l'assainissement budgétaire de l'après-1979 dans les pays du G7. Les austérités budgétaires

Tableau 1

L'EFFORT D'ASSAINISSEMENT DES BUDGETS EUROPÉENS : LA BAISSÉ DU SOLDE PRIMAIRE STRUCTUREL PUBLIC ENTRE 1990 ET 1997

Pays	Baisse des dépenses (en % du PIB)	Augmentation des recettes (en % du PIB)	Baisse du solde primaire structurel (en % du PIB)
Allemagne	+ 0,3	+ 2,0	+ 2,3
France	- 1,6	+ 2,5	+ 0,9
Italie	+ 5,1	+ 4,8	+ 9,9
Royaume-Uni	+ 1,9	0	+ 1,9
Grèce	+ 3,0	+ 5,0	+ 8
Portugal	- 5,5	+ 5,7	+ 0,2
Espagne	+ 3,8	+ 2,3	+ 6,1
Suède	+ 1,9	+ 0,2	+ 2,1
Pays-Bas	+ 5,4	- 0,2	+ 5,2

Explication du tableau : Le chiffre indiqué dans ce tableau est égal à la différence entre le solde primaire structurel de 1997 et celui de 1990. Le solde primaire structurel est égal au déficit structurel moins la charge d'intérêts.

Exemple de lecture : en Italie, entre 1990 et 1997, les dépenses ont connu une baisse de 5,1 % du PIB, les recettes ont augmenté de 4,8 % du PIB. Au final, le solde primaire structurel a baissé de 9,9 % du PIB.

Sources : OCDE, reproduit dans numéro spécial de la *Revue de l'OFCE*, n° 116 ; calculs de l'auteur

que se sont imposées les pays de l'Union européenne (UE) dans les années 1990 pour accéder à la monnaie unique sont une autre période marquante. Le plan Juppé, en France, s'inscrivait d'ailleurs dans cet effort d'austérité.

L'effort budgétaire le plus significatif a été accompli par les pays du sud de l'Europe. En effet, les comptes publics de ces pays étaient particulièrement détériorés. Leur entrée dans la zone euro leur a permis, grâce à des niveaux de taux d'intérêt bas, de relâcher leur effort, sauf en Espagne, où sont apparus des problèmes non pas d'endettement public mais d'endettement privé. Par ailleurs, deux pays n'ont pas utilisé la baisse des dépenses pour assurer leur convergence vers les objectifs de la monnaie unique : la France et le Portugal.

Nous avons précédemment affirmé que la meilleure modalité de réduction du déficit est la baisse des dépenses, préférable à la hausse des impôts. Pour illustrer cette thèse, nous allons revenir sur deux cas souvent mis en avant : la Suède et le Canada.

► La Suède

Entre 1991 et 1994, la Suède a connu une crise économique très violente, avec notamment un produit intérieur brut (PIB) en 1993 inférieur de 5 % à celui de 1991. Cette crise a conduit le parti social-démocrate, parti dominant à l'époque, à revoir ses références idéologiques. Depuis les années 1930, ce qui était qualifié de modèle suédois reposait sur une gestion keynésienne de l'économie, caractérisée par une relativement faible ouverture sur l'extérieur, un réglage de l'emploi par la gestion de la politique budgétaire et l'existence d'un État-providence très généreux. En 1994, face à la crise, une rupture profonde intervient dans les principes suivis. Les nouveaux axes de la politique économique suédoise deviennent une ouverture accrue vers l'extérieur (1), une politique monétaire de lutte contre l'inflation et d'appréciation permanente du taux de change de la couronne pour améliorer les termes de l'échange, donc *in fine* le pouvoir d'achat. Mais la révision la plus nette et la plus tranchée porte sur la politique budgétaire. Constatant que le creusement du déficit budgétaire ne parvient pas à ramener la croissance, les sociaux-démocrates suédois promeuvent une politique budgétaire fondée sur l'adaptation au cycle et la baisse du poids de la dette publique dans le PIB.

Dans un premier temps, entre 1994 et 1999, les finances publiques sont ramenées à l'équilibre. Pour y parvenir, les pouvoirs publics ont agi essentiellement sur les dépenses (voir tableau 1). Entre 1994 et 1999, la dépense publique est passée en Suède de 67 à 53 % du PIB. Quel a été le résultat de cette baisse drastique ? En 1993, le déficit budgétaire est de 10 % du PIB ; en

1994, année du retour au pouvoir des sociaux-démocrates et de la rupture avec le modèle suédois tel que conçu dans les Trente Glorieuses, ce déficit est encore de 9,2 %. En 2000, l'excédent a été porté à 5 % du PIB : la Suède a consenti sur six ans un effort budgétaire sur ses dépenses de 14 points de PIB, principalement concentré sur les dépenses de fonctionnement de l'État et sur les prestations sociales. Le gouvernement suédois a négocié avec les syndicats une baisse des prestations traditionnelles de l'État-providence. Ainsi, la politique de l'emploi, qui absorbait 3 % du PIB en 1994, ne coûtait plus que 1,5 % du PIB en 1999. Durant la même période, l'ensemble des prestations sociales est passé de 27 % du PIB à 19 %.

► Le Canada

Au Canada, la situation est également très délicate au milieu des années 1990. En effet, en 1995, la dette publique atteint 100 % du PIB. En 1992, la dépense publique représente 53 % du PIB et le déficit budgétaire, à 9,2 % du PIB, est maximal, du fait de la conjugaison d'un déficit structurel important et d'un déficit conjoncturel significatif. L'assainissement com-

mence dès 1993. Il porte là encore sur deux postes majeurs : les prestations sociales et les dépenses de fonctionnement de l'État. À la différence de la Suède, l'effort le plus significatif concerne la fonction publique. L'emploi public est diminué de 15 %, par les départs à la retraite, mais également par des licenciements, rendus acceptables par de fortes indemnités de départ versées aux intéressés. Les salaires de la fonction publique

sont gelés durant trois ans. Le budget fédéral canadien recule de 4 points de PIB entre 1993 et 1997. Aujourd'hui, la masse salariale des administrations publiques représente au Canada encore 12 % du PIB, contre 12,7 % en France et 15 % en Suède. En conséquence, avant la crise de 2008-2009, les finances publiques dégageaient au Canada un excédent de 1,7 % du PIB.

Cet effort a certes été facilité par la croissance économique de la période qui a été en moyenne de 3 % par an entre 1993 et 2007 (5 % en valeur), croissance due à la fois à la vigueur de l'économie américaine voisine et à la montée en puissance du secteur pétrolier. Mais si cette croissance a joué un rôle facilitateur, elle n'était pas à des niveaux tels qu'elle ait pu dispenser le Canada d'un effort discrétionnaire sur ses finances publiques.

Quid de la croissance ?

Pour compléter l'analyse de ces deux exemples, il faut tenter d'évaluer dans quelle mesure l'austérité budgétaire a affecté l'évolution de la croissance.

La Suède a consenti sur six ans un effort budgétaire sur ses dépenses de 14 points de PIB

(1) Le taux d'ouverture de l'économie, c'est-à-dire le rapport entre la demi-somme des importations et des exportations et le PIB, est passé en dix ans, entre 1994 et 2004, de 25 à 45 %.

L'inflation, la solution à la crise de la dette ?

Entre 1950 et 1975, c'est grâce à l'inflation que la France est parvenue à réduire son endettement public, alors très élevé. Un regain d'inflation généralisée peut-il aujourd'hui permettre aux États surendettés de la zone euro de s'en sortir ?

La question peut sembler iconoclaste quand on sait que la Banque centrale européenne (BCE) a quasiment pour seule mission de lutter contre ce qui est perçu comme le mal absolu : l'inflation ! L'environnement économique en Europe a en outre beaucoup changé. Dans les années 1950-1960, la majorité des devises européennes avait une convertibilité limitée et le contrôle des changes était partout la règle. Aujourd'hui, l'économie européenne est largement ouverte sur le monde.

La fin d'un dogme ?

Depuis mai 2010, la BCE s'est pourtant mise à racheter pour 270 milliards d'euros d'emprunts grecs, portugais, irlandais, italiens et espagnols, tout en se refusant de pratiquer une politique agressive de monétisation de la dette publique, comme le font la Réserve fédérale américaine (Fed) ou la Banque d'Angleterre par crainte de doper l'inflation et de ne pas inciter les États à engager des réformes. Si au lieu de racheter des titres émis, les banques centrales se mettaient à créer de la monnaie pour assurer les besoins de financement des États, cela provoquerait rapidement un regain d'inflation. Les agents économiques dont les revenus ne seraient

pas revalorisés au rythme de la hausse des prix seraient pénalisés mais en règle générale cette revalorisation s'effectue assez rapidement. Une inflation annuelle de 5 % durant sept ans conduirait en revanche à une perte d'environ 30 % du pouvoir d'achat de l'euro. Même si cette inflation provoquait une hausse des taux d'intérêt sur les nouveaux emprunts, elle dévaloriserait d'autant le stock de dettes existant.

L'opération pourrait donc se révéler avantageuse pour les États confrontés à une dette publique excessive. À condition, toutefois, que cette inflation généralisée reste sous contrôle des banques centrales.

Si ces dernières se décidaient finalement à recourir à l'arme de l'inflation, la grande perdante serait la Chine dont l'épargne excédentaire est principalement utilisée pour financer les États-Unis à travers l'achat d'importants volumes de bons du Trésor. Pékin serait contraint de changer de stratégie et devrait chercher à stimuler sa demande intérieure en réduisant son énorme épargne faute de pouvoir la placer à l'extérieur !

Sources : Lacombe C. (2011), « Les paroles de Mario Draghi, objet de toutes les attentions », *Le Monde*, 8 décembre ; Artus P. (2011), « La seule solution à la crise : la "vraie" inflation avec le retour des hausses de salaires partout où c'est possible », *Flash Économie Natixis*, n° 614, 22 août ; Clerc D. (2011), « Et si l'inflation était la solution ? », *Alternatives économiques*, n° 305, septembre ; Lechypre É. (2011), « Et si l'inflation était la solution pour sortir de la crise ? », *L'Expansion.com*, 19 août.

■ La rédaction

Dans les schémas keynésiens, les politiques de redressement des finances publiques, en contractant la demande publique, provoquent une récession qui les rend plus préjudiciables que le mal qu'elles prétendent soigner. Selon ces schémas, le gain de la réduction du déficit structurel se perd en augmentation du déficit conjoncturel. En revanche, toujours dans cette optique, la dette rembourse la dette : l'augmentation du déficit se traduit en effet, grâce à l'effet multiplicateur, en une augmentation du PIB qui débouche sur une baisse du ratio dette/PIB. À l'inverse, la thèse de l'équivalence néoricardienne postule que l'augmentation du déficit conduit à une contraction simultanée de la demande privée et, *in fine*, du PIB.

Que constate-t-on sur le terrain ? L'économie réagit-elle à l'assainissement de façon keynésienne ou de façon néoricardienne ? Les travaux récents de Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff (2) indiquent que, lorsque l'endettement

dépasse les 80 % du PIB, les effets ricardiens l'emportent indubitablement. Cela signifie en particulier que les politiques d'austérité favorisent la croissance.

L'OCDE a mené une étude (3) sur seize pays sur la période 1970-2002. Il en ressort que si, en général, l'assainissement ralentit la croissance, celle-ci se redresse assez vite. Deux cas sont mis en avant : le Danemark, entre 1983 et 1986, et l'Irlande, en 1987, pour lesquels l'assainissement s'est accompagné d'une accélération de la croissance et d'une baisse simultanée des déficits structurel et conjoncturel. En outre, l'OCDE indique *a contrario* que la Suède a changé radicalement sa politique budgétaire en 1994, car le déficit pénalisait la croissance. Dans une autre étude de 2010 (4), l'OCDE, reprenant l'analyse sur longue période des politiques budgétaires, constate, pour les pays de la zone OCDE, l'existence à court terme d'un effet

(2) Reinhart C.M. et Rogoff K.S. (2010), *Cette fois c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Pearson.

(3) *Perspectives économiques*, n° 76, décembre 2004.

(4) *Assainissement budgétaire : besoins, calendriers, instruments et cadre institutionnel*, disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/0/5/46435763.pdf>.

Tableau 2

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES SUÉDOISES DANS LE CADRE DU CYCLE ÉCONOMIQUE

Année	Déficit structurel (en % du PIB)	Déficit conjoncturel (en % du PIB)	Déficit total (en % du PIB)
2000	+ 3,7	+ 1,3	+ 5,0
2001	+ 2,4	+ 0,2	+ 2,6
2002	- 0,1	- 0,4	- 0,5
2003	+ 0,8	- 1,0	- 0,2
2004	+2,3	- 0,7	+ 1,6
2005	+3,5	- 0,8	+ 2,7
2006	+2,3	- 0,3	+ 2,0
2007	+2,4	- 0,2	+ 2,2
2008	+ 2,4	+ 0,4	+ 2,8

Exemple de lecture : en 2007, l'excédent structurel est de 2,4 % du PIB, le déficit conjoncturel de 0,2 % et l'excédent total de 2,2 %.

Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE* ; Mission économique de la France en Suède ; calculs de l'auteur.

keynésien, donc d'un effet de contraction de l'activité de 0,7 %. Cela signifie que toute réduction du déficit budgétaire d'un point de PIB conduit en moyenne à une récession de 0,7 %. Mais cet effet sur la croissance est effacé au bout de deux ans, et les pays qui reviennent à l'équilibre budgétaire ont en cinq ans un PIB plus élevé que s'ils avaient maintenu leur déficit public.

Si nous revenons au cas particulier de la Suède, l'assainissement budgétaire a conduit à un redressement de la croissance dès la fin de 1994. Sur la durée du cycle économique concomitant à cet assainissement, le PIB par tête s'est accru en Suède de 2,8 % par an. Le taux de chômage, qui était monté à 8,5 % en 1993, est redescendu lorsque l'on a atteint le sommet du cycle, en 2000, à 4 %.

Une des raisons de cette bonne tenue de l'économie suédoise correspond à une condition quasiment *sine qua non* de réussite de la politique d'austérité stipulant que l'investissement privé doit prendre le relais de la dépense publique. Or, en Suède, comme d'ailleurs au Canada, la reprise de l'investissement privé liée à l'assainissement a eu deux effets positifs. À court terme, elle a donné la demande nécessaire à la croissance, et à long terme elle a fourni les moyens permettant aux entreprises de produire davantage. De ce fait, la reprise de l'investissement a accru le PIB potentiel.

Cet effet de substitution positive de l'investissement privé à la dépense publique fonctionne à trois conditions. Tout d'abord, la politique d'assainissement ne doit pas pénaliser les entreprises, ce qui impose que leurs impôts n'augmentent pas. Ensuite, les ménages doivent maintenir leur demande, et donc, là encore, ne pas être pénalisés par des impôts supplémentaires allant au-delà de leur capacité et de leur volonté de désépargne. Enfin, la visibilité de la politique économique doit être suffisamment

claire pour que la dynamique de l'investissement fonctionne parfaitement. Cette visibilité, dans les cas de réussite de la politique d'austérité, se traduit en général par une baisse des taux d'intérêt.

À la différence des redressements suédois ou canadien, l'assainissement grec actuel est mené dans de telles conditions,

notamment au niveau européen, que sa crédibilité n'est pas suffisamment assise pour que les taux d'intérêt baissent. Dès lors, la contraction de la demande publique ne trouve pas encore de compensation dans une reprise nette de l'investissement privé, si bien que l'économie grecque s'enfoncé dans la crise : le déficit structurel se réduit, mais le déficit conjoncturel s'accroît (5). La Suède n'a pas connu de situation semblable à celle de la Grèce, car sa démarche était considérée comme crédible, perception

renforcée par des réformes institutionnelles.

Sur le plan juridique, le principe de base de la politique budgétaire suédoise est désormais de « dégager sur la durée du cycle un excédent de 2 % » (6), ce qui, dans la terminologie adoptée dans cette étude, signifie que le but de la politique budgétaire suédoise est un excédent structurel des finances publiques de 2 % du PIB.

Sur le plan juridique, le principe de base de la politique budgétaire suédoise est désormais de « dégager sur la durée du cycle un excédent de 2 % »

(5) La Grèce devait réduire son déficit budgétaire de six points de PIB entre 2009 et 2011 – ce déficit passant de 13,7 à 7,6 % du PIB. Mais, simultanément, on a assisté sur ces trois années (2009, 2010 et 2011) non à une reprise, mais à une chute de l'investissement privé de 30 %, due en particulier à des niveaux de taux d'intérêt usuraires. Par conséquent, la croissance ne devrait repartir dans ce pays qu'en 2012.

(6) Réforme de la procédure budgétaire adoptée par le Parlement suédois en 1996 et appliquée à compter du budget 1997.

Une fois l'effort initial consenti, la Suède a maintenu ce principe de l'excédent structurel de 2 % sur la durée du cycle. Le cycle économique qui a suivi la phase de redressement et précédé la crise de 2009 s'étend pour l'économie suédoise entre 2000, année la plus favorable, et 2008, nouvelle année la plus faste avant la récession. Il dure neuf ans, comme le cycle de la plupart des économies développées (7).

(7) Rappelons que cette durée de neuf ans est déjà celle qu'avait identifiée Joseph Clément Juglar au milieu du XIX^e siècle.

On voit dans le tableau 2 que, sur la durée de ce cycle, l'excédent structurel annuel moyen a été de 2,2 % du PIB et le déficit conjoncturel de 0,2 %. On peut considérer, même si l'excédent structurel annuel moyen n'est pas de 2 % et le déficit conjoncturel de 0 %, que les objectifs ont été atteints. Simultanément, la dette publique, qui représentait 62 % du PIB au 1^{er} janvier 2000, a été ramenée à 40 % du PIB au 31 décembre 2008.

La Suède a maintenu ce principe pour le cycle en cours. En 2009, le déficit public a été de 1,2 % du PIB. Ce déficit se décompose en 2,5 % de déficit conjoncturel et 1,3 % d'excédent structurel. (...) ●

http



www.journal-officiel.gouv.fr

Le Journal officiel électronique authentifié

→ Les textes législatifs et réglementaires de la République française

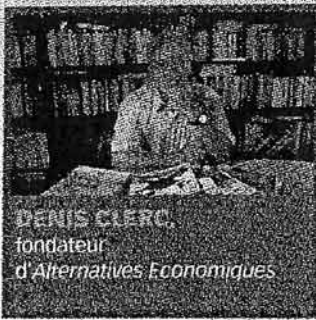
Les annonces officielles

→ Les annonces de marchés publics publiées au BOAMP, ainsi que les MAPA

→ Les annonces de création, de modification ou de dissolution d'associations

→ Les annonces des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, publiées au Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO)





D.R.
DENIS CLERC,
fondateur
d'Alternatives Economiques

Une crise des dettes publiques peut être réglée de plusieurs manières. Mais toutes impliquent de mettre à contribution les créanciers, qui ont été incapables de prévoir le risque de non-remboursement.

Les solutions pour résoudre les crises de dettes

On n'en finirait pas d'énumérer les crises de dette souveraine, par lesquelles un Etat se déclare dans l'incapacité de respecter les engagements pris à l'égard de ses créanciers. En France, Philippe le Bel est resté célèbre par la façon dont il a réglé la question de l'endettement excessif du Royaume au début du XIV^e siècle : il a fait arrêter, torturer et exécuter les responsables de son principal créancier, le très riche ordre des Templiers. Au XIX^e siècle, l'Egypte se révélant incapable de rembourser ses dettes à l'égard de la Grande-Bretagne, cette dernière envoya ses canonnières et fit passer le pays sous sa tutelle. Même attitude de la France quelques années après avec la Tunisie.

Si, aujourd'hui, ce genre de pratiques expéditives n'a plus cours, ce n'est pas parce que les défauts de paiement d'Etats endettés se sont faits plus rares. Au contraire : au cours des deux dernières décennies, citons notamment (car cette liste n'est pas exhaustive) le Mexique (1995), le Brésil (1998 et 2002), la Russie (1998), l'Equateur (1999), l'Ukraine (2000), l'Argentine (2001), le Nigeria (2002) et l'Islande (2008). Avec la Grèce, c'est la première fois qu'un Etat dont la monnaie est la deuxième devise internationale - l'euro - se trouve dans l'incapacité d'honorer ses engagements.

La répudiation

Pour régler ces crises de la dette, la première solution, la plus radicale, consiste à tirer un trait : l'Etat déclare qu'il ne paiera pas ce qu'il doit. Il est en effet souverain et aucun tribunal international, tout comme l'absence de lois internationales dans ce domaine, ne peut le lui interdire. En réalité, cette possibilité est doublement limitée.

D'abord, en raison des mesures de rétorsion auxquelles le gouvernement débiteur risque alors d'être soumis de la part des autres Etats défendant l'intérêt de ceux de leurs résidents lésés par la mesure. Ces rétorsions peuvent être commerciales ou judiciaires. Le

cas de l'URSS décidant, en 1918, que l'Etat soviétique ne se sentait pas engagé par les emprunts russes effectués ou autorisés par l'ancien pouvoir est bien connu : des années durant, l'Etat socialiste fut mis au ban des nations, et l'une des premières décisions de la Russie postsoviétique fut, grâce à la négociation d'accords d'indemnisation bilatéraux, d'éteindre les contentieux nés de cette décision. Le plus souvent cependant, il s'agit de simples réductions d'exportations faute, pour les firmes du pays concerné, de pouvoir désormais accéder aux crédits et donc de pouvoir accorder des délais de paiement à ses clients.

Le second garde-fou réside surtout dans le fait que le placement des émissions d'emprunts à l'étranger implique que l'émetteur s'engage à accorder certaines

garanties aux souscripteurs de titres. De plus en plus, c'est en effet sous cette forme que sont accordés les prêts : jusqu'aux années 1980, il s'agissait essentiellement de lignes de crédits ouvertes par des banques. Le défaut du Mexique (en 1982), puis, dans la foulée, celui de

A partir de 2013, les pays de la zone euro n'émettront des titres de dette souveraine qu'avec des clauses d'action collective

nombreux autres pays pauvres et émergents ont ouvert une première crise de la dette publique. Celle-ci a été limitée aux pays du Sud dont les Etats empruntaient pour le compte de leurs entreprises, car celles-ci n'avaient pas la surface suffisante pour accéder directement au crédit international, ou se portaient garants pour elles pour leurs emprunts extérieurs.

Les banques concernées se dégagèrent en titrisant (●) ces crédits, afin de les revendre à prix cassé sur le marché secondaire (celui où s'échangent des titres déjà émis). Le plan Brady (du nom du secrétaire d'Etat américain au Trésor qui mit en place le dispositif en 1989) encouragea fortement cette transition d'un financement bancaire à un financement de marché

(par émission de titres) : les banques acceptaient de ne plus être remboursées d'une partie de leurs créances (en moyenne, de l'ordre de 35 %) et le reste était transformé en obligations publiques des Etats débiteurs dont le remboursement était garanti par le Trésor américain.

Depuis, les titres émis sont le plus souvent couverts par des clauses d'action collective. Un détenteur de titres d'emprunt peut convoquer une assemblée des détenteurs et, si ces derniers représentent au moins les trois quarts du capital prêté, l'assemblée peut arrêter des décisions qui engagent l'ensemble des créanciers. Il n'est plus nécessaire d'obtenir l'unanimité des créanciers, ni de passer par le Fonds monétaire international (FMI). Au sein de la zone euro, les pays membres ont pris l'engagement, à partir de 2013, de n'émettre des titres de dette souveraine (●) qu'avec des clauses d'action collective.

La restructuration

Il est désormais quasiment impossible pour un Etat de répudier sa dette, quand bien même elle serait estimée illégitime. En revanche, il peut la restructurer, c'est-à-dire réduire le principal de la dette ou les taux d'intérêt auxquels elle a été souscrite, ou les deux à la fois, et étaler dans le temps les remboursements. Paradoxalement, le passage d'un financement bancaire à un financement de marché (par émission de titres) facilite cette solution. Car les

● **Titrisation :** transformation d'une créance en titre, qui permet de la négocier sur le marché financier et de transférer ainsi à d'autres le risque

de défaut sur cette créance.
● **Dette souveraine :** comprend seulement la dette de l'Etat ou garantie par lui (exemple : la Sécurité sociale). La dette publique,

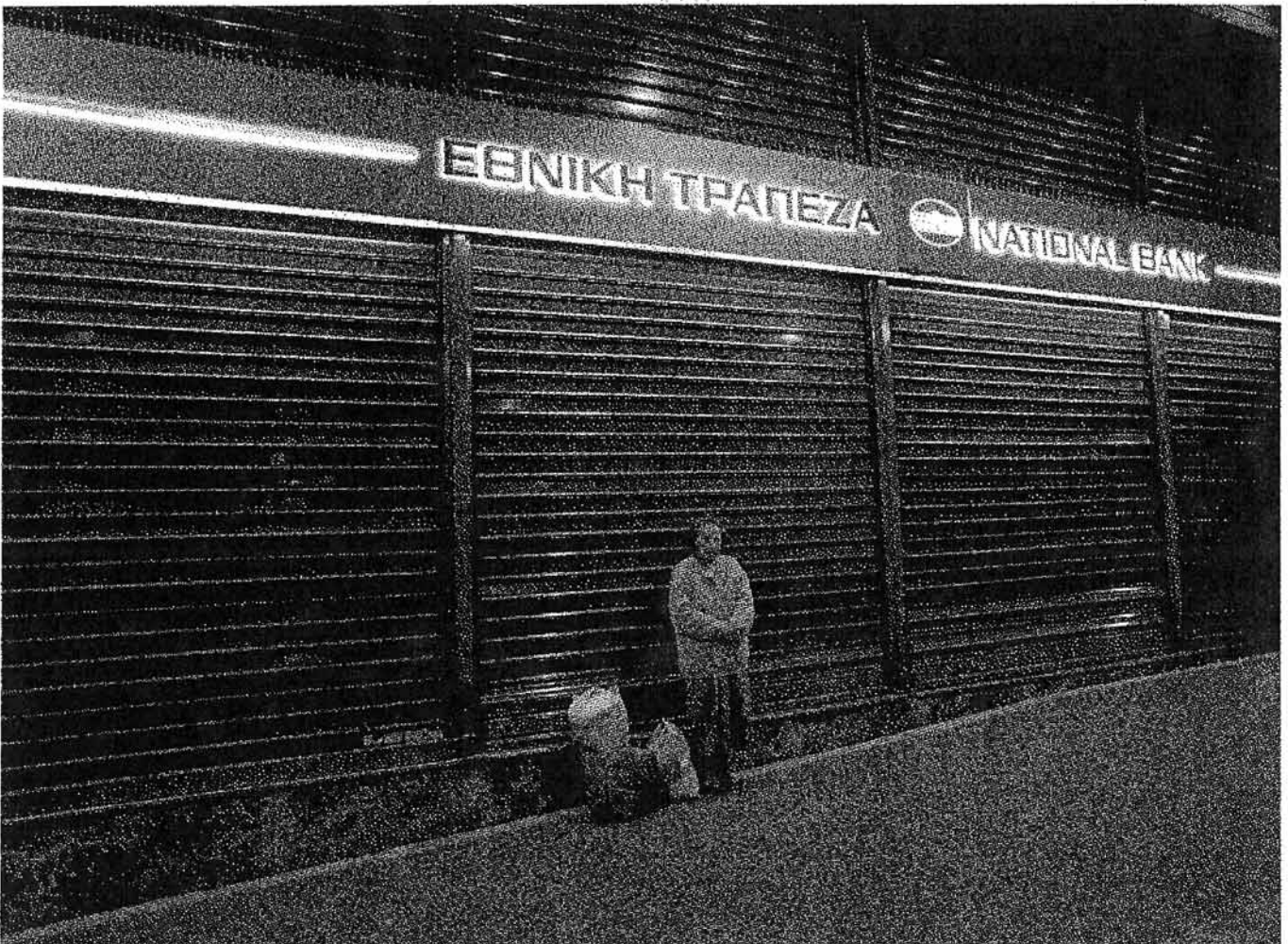
elle, inclut les dettes des organismes publics non garanties par l'Etat (par exemple les collectivités territoriales).

souscripteurs d'un emprunt sont plus dispersés et ont moins de pouvoir de rétorsion que les banques. Simplement, les nouveaux souscripteurs potentiels, échaudés par la perte subie par leurs prédécesseurs, exigeront des taux d'intérêt plus élevés pour couvrir ce risque.

Ces taux plus élevés sont d'ailleurs constatés sur le marché secondaire de la dette ou sur celui des assurances contre le risque de défaillance (1). Certes, cela ne concerne que le marché de « l'occasion », celui sur lequel s'échangent les titres déjà achetés. Mais l'incidence est immédiate : aucun créancier sensé n'acceptera de prêter à l'Etat concerné à des taux inférieurs, ce qui contraint ce dernier à une austérité forcée, s'il ne veut pas payer des taux d'intérêt prohibitifs. ●●●

Athènes. En dépit d'une baisse de 50 % de ses créances obligataires, la restructuration de la dette grecque va coûter très cher au pays.

1. Assurances qui se concrétisent par l'émission de titres appelés CDS (Credit Default Swap) cotés sur les marchés financiers et donc utilisés comme supports de spéculation par des opérateurs qui ne détiennent aucun des titres assurés. Le marché des CDS est donc autant un indicateur de spéculation que celui du risque assuré.



AFP

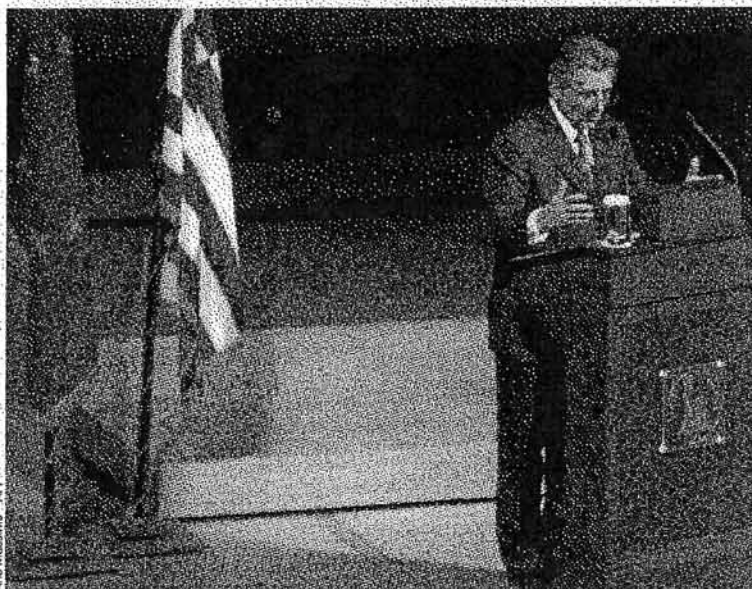


Il n'existe pas de ministère de l'inflation, chargé de régler le niveau des prix, alors qu'il existe une BCE dont la mission est d'empêcher la hausse des prix

●●● La restructuration implique d'ouvrir des négociations avec les créanciers lorsqu'un pays menace de faire défaut, c'est-à-dire de se déclarer dans l'incapacité, partielle ou totale, de payer dans les mois qui suivent les intérêts dus ou les remboursements convenus. On parle aussi de « rééchelonnement », mais ce terme peut être trompeur, car il signifie seulement un étalement dans le temps sans allègement du montant dû. La restructuration va plus loin, puisqu'elle réduit le montant de la dette à rembourser.

C'est ce qui a été décidé en octobre 2011 pour la Grèce : sous la pression de leurs Etats, les banques (2) ou fonds d'investissement européens ont « accepté » une réduction moyenne de 50 % de leurs créances obligataires sur la Grèce, en contrepartie de l'aide des pays européens et du FMI. Cet accord est équivalent à un défaut partiel de la Grèce. Mais, officiellement, il s'agit d'une restructuration, puisque les créanciers de la dette souveraine grecque ont accepté « volontairement » d'être moins remboursés que prévu initialement. Il est probable d'ailleurs que les banques tenteront de consentir un effort moins important, puisqu'il est question d'échanger les anciennes créances contre de nouvelles

Jean-Claude Trichet, ex-président de la BCE à Athènes (archives). Le rachat par la BCE de titres de la dette grecque a pour principal intérêt de permettre de restructurer plus facilement une dette publique excessive.



obligations au taux d'intérêt élevé. Ce qui promet des discussions vigoureuses.

Même accompagnée d'une sensible réduction du montant dû, la restructuration demeure une opération coûteuse pour le pays concerné. Son accès au crédit incorpore en effet désormais une prime de risque d'autant plus élevée que la restructuration a été plus ample. Dans l'immédiat, le poids de la dette est réduit, mais sur le long terme, le coût de l'endettement nouveau est, lui, plus ou moins fortement accru.

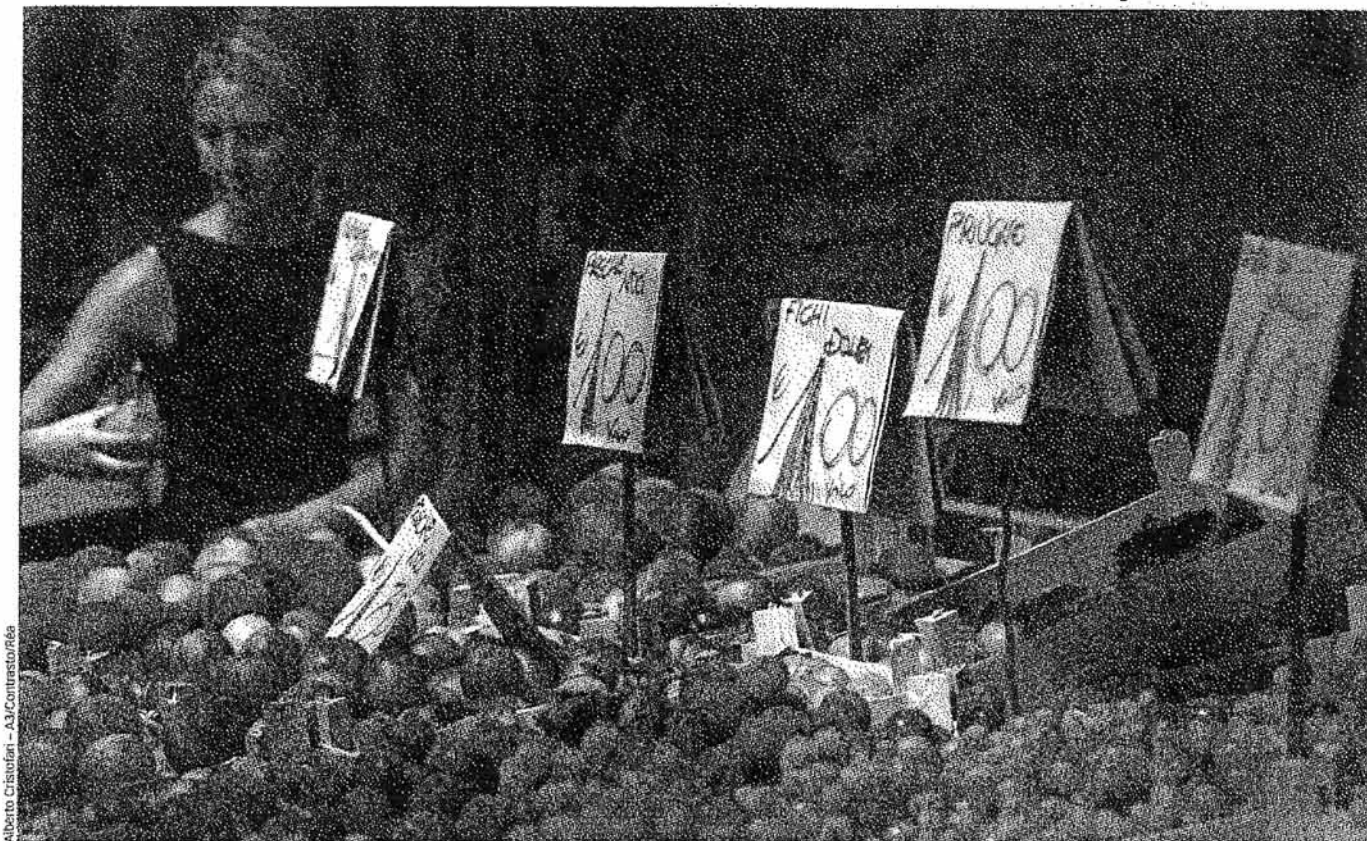
L'intervention des banques centrales

Existe-t-il des solutions alternatives, moins coûteuses ? Le recours au financement de la banque centrale en est une. L'Etat concerné, au lieu de s'adresser au marché pour lui vendre ses titres d'emprunt, les vend à la banque centrale, laquelle les achète en créant des liquidités de toutes pièces. Cette solution était, sinon la règle, du moins très utilisée par la France des années 1950. Le déficit public – on parlait pudiquement d'impasse budgétaire, pour éviter les mots trop voyants – était alors comblé par l'émission de bons du Trésor, dont une partie était vendue aux épargnants et une autre monétisée indirectement, puisque la Banque de France échangeait contre de l'argent frais les bons du Trésor que les banques commerciales avaient achetés à l'Etat. Et quand cela ne suffisait pas à satisfaire les besoins, le Trésor avait la possibilité d'obtenir des « avances » de la banque centrale.

La Banque centrale européenne (BCE) ne peut pratiquer la monétisation directe, car ses statuts le lui interdisent formellement. Mais elle a racheté pour plus de 200 milliards d'euros de titres de dettes souveraines (grecque, italienne, portugaise et espagnole) sur le marché secondaire, pour faire baisser les taux d'intérêt qui y étaient pratiqués et pour soulager les banques porteuses de ces titres. Les banques centrales anglaise, américaine et japonaise ne se sont pas non plus privées, depuis 2008, d'intervenir de la même manière sur les titres de leurs propres Etats (3).

Mais ce faisant, de la monnaie centrale est injectée dans le circuit. Laquelle est le support à partir duquel les banques commerciales font crédit. Il existe donc un pouvoir multiplicateur des banques qui, si leur approvisionnement en liquidités est trop élevé, peut dégénérer en inflation ou en bulles (immobilière ou boursière). A vrai dire, le risque est actuellement des plus faibles, car les banques préfèrent mettre ces liquidités de côté plutôt que de les prêter à des clients ou à leurs consœurs qui en auraient besoin. On pourrait donc imaginer que la BCE, par exemple, devienne progressivement le réceptacle de l'essentiel de la dette souveraine grecque. Les détenteurs actuels de titres grecs seraient soulagés car, même si la BCE rachète ces titres à bas prix sur le marché secondaire, ils n'auraient plus à craindre d'éventuelles restructurations ultérieures.

Pour la Grèce, cette politique de rachats des titres qu'elle a émis par le passé ne règle toutefois rien : que ce soit à la BCE ou à des porteurs privés, elle doit normalement verser les taux d'intérêt prévus et rembourser les emprunts arrivés à échéance. Même



Alberto Cristofari - A3/Contrasto/Réa

si ses besoins de financement peuvent être couverts à moindre coût grâce aux interventions de la BCE, il n'en demeure pas moins que la charge de l'ensemble de sa dette continue de dépasser largement ses capacités financières. La monétisation indirecte a donc pour principal, voire unique, intérêt de permettre de restructurer plus facilement une dette publique excessive Et, *in fine*, toute la zone euro paie, soit par un surcroît d'inflation, soit par une recapitalisation d'une BCE appauvrie.

C'est justement là le problème : en réduisant le coût ou la difficulté d'une restructuration, la monétisation encourage les pays concernés à céder à la tentation de laisser filer leurs déficits publics. Comment s'assurer demain d'une gestion rigoureuse des comptes publics si les pays européens savent que la BCE viendra à leur secours et se montrera compréhensive pour racheter les titres dont plus personne ne veut ? La seule réponse est le fédéralisme budgétaire : soit les budgets nationaux, avant de devenir applicables, doivent être validés par une instance européenne aujourd'hui inexistante, soit l'intégralité des besoins de financements publics sont désormais satisfaits par l'émission d'euro-obligations, dans des limites à déterminer et avec un droit de regard communautaire.

Un peu plus d'inflation

Une autre solution, pas contradictoire, consisterait à faire en sorte que l'inflation dérape quelque peu, passant par exemple de 2 % à 4 % dans l'ensemble de la zone euro. Comme les Etats de la zone sont tous endettés en euros, cette inflation ne gonflerait pas le coût de l'endettement passé, alors qu'elle gonflerait le produit intérieur brut (PIB) nominal,

Marché à Rome. Faire passer l'inflation de 2 % à 4 % dans la zone euro gonflerait le PIB nominal, donc les recettes fiscales. Et la dette diminuerait en pouvoir d'achat de 2 %.

donc les recettes fiscales. Au fond, à fiscalité et croissance inchangées, la dette diminuerait en termes réels (c'est-à-dire en pouvoir d'achat) de 2 %. Ce surcroît d'inflation aurait certes d'autres effets. Sans doute une baisse du taux de change de l'euro - mais serait-ce une mauvaise chose quand, ici ou là, on met en cause

le *dumping* monétaire de la Chine ? Il modifierait aussi la répartition du revenu, au bénéfice de ceux dont les revenus sont immédiatement indexés sur les prix et au détriment de ceux dont les revenus sont indexés avec retard sur les prix, comme les salaires et, surtout, les retraites.

Enfin, cela provoquerait une hausse des taux d'intérêt nominaux, car les prêteurs demanderaient une plus grande rémunération pour compenser la perte de leur pouvoir d'achat. Mais celle-ci ne renchérirait que la nouvelle dette, pas le stock de dette existant. Ce serait donc globalement une façon de réduire le poids de la dette : c'est d'ailleurs souvent ainsi, historiquement, que les dettes publiques ont été rendues tolérables.

Le problème est qu'il n'existe pas de ministère de l'Inflation, chargé de régler le niveau des prix, ni en France ni en Europe, alors qu'il existe une BCE dont la mission est d'empêcher la hausse des prix. Il existe donc différentes façons de régler une crise des dettes publiques, mais toutes impliquent que les créanciers qui ont mal anticipé le risque de non-remboursement contribuent à supporter le prix de leurs erreurs. ●

2. Les banques détiennent beaucoup d'obligations d'Etat, car ce type de titre est accepté par la Banque centrale en contrepartie des prêts de liquidités qu'elle leur consent.
3. Il faut également souligner que les banques centrales des pays émergents contribuent également au financement des dettes des Etats-Unis et de l'Europe, en achetant des bons du Trésor de ces deux zones pour placer leurs réserves en devises.

ACTUALITÉ EUROPE

DÉPENSES PUBLIQUES La cure d'austérité que s'est infligée l'Allemagne au cours des années 2000 a accru la pauvreté et les inégalités tout en affaiblissant ses capacités de croissance future.

LA FRANCE DOIT-ELLE S'ALIGNER SUR L'ALLEMAGNE ?

Avec la crise de la zone euro, les appels à s'aligner sur le « modèle allemand » se multiplient, notamment en France. Le niveau des dépenses publiques est un des points sur lesquels des différences importantes existent entre les deux rives du Rhin. Les dépenses sont sensiblement supérieures chez nous : l'écart avait atteint en 2008, avant la crise,

près de 9 points de produit intérieur brut (PIB). Une divergence qui s'est accentuée depuis la fin des années 1990 puisque cet écart n'était que de 5 points en 1996. Non pas que les dépenses publiques aient explosé en France dans cet intervalle : elles ont augmenté comme la moyenne des pays de l'ex-Union européenne à quinze. C'est surtout l'exceptionnelle austérité à laquelle l'Allemagne s'est sou-

mise qui en est l'origine : elle est le seul pays européen où les dépenses publiques ont baissé en volume, principalement entre 2003 et 2008. Où se situent au juste ces écarts par type de dépenses et par fonction, et comment ont-ils évolué au cours des quinze dernières années ? C'est ce que nous avons étudié en vue d'apprécier si la France a réellement intérêt à s'inspirer de l'Allemagne en ce domaine.

Des dépenses de fonctionnement les plus basses d'Europe

Au sein de la dépense publique, on distingue traditionnellement les dépenses de fonctionnement de l'appareil d'Etat, les transferts d'argent public au profit des ménages et des entreprises (à 80 % des prestations sociales), la charge d'intérêt de la dette et l'investissement. A ce niveau, la principale différence entre la France et l'Allemagne porte sur les dépenses de fonctionnement, rémunération des personnels et consommations intermédiaires de l'appareil d'Etat (chauffage, électricité, loyers, achats de services...).

Avec 18,3 % du PIB en 2008, contre 11,1 % en Allemagne, cet écart expliquait 7 des 9 points de différence globale constatée cette année-là. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, la comparaison étendue à l'ensemble de l'ex-Union à quinze montre qu'à cet égard, ce n'est pas tant la France que l'Allemagne qui est atypique : les dépenses de fonctionnement y sont de 6 points de PIB inférieures à la moyenne européenne, alors que celles de la France se situent simplement un point au-dessus (voir tableau).

L'essentiel de cet écart provient des dépenses consacrées aux salaires des employés du secteur public : ils représentaient 13,5 % du PIB en France en 2008 (une part en baisse légère depuis 1996), contre seulement 7,5 % en Allemagne. Avec 88 emplois publics pour 1 000 habitants, la France se situe, en compagnie du Royaume-Uni, dans le haut de la fourchette des pays de l'OCDE, tout en restant largement derrière les pays scandinaves. A l'inverse, l'Allemagne, avec un ratio de 55 emplois publics pour 1 000 habitants, figure avec le Japon parmi les pays développés les moins « administrés ». Cet écart en matière d'emploi public est ancien, mais il s'est accru entre 1996 et 2008 puisque l'emploi public a baissé de 15 % outre-Rhin, surtout au niveau des collectivités territoriales. Ceci principalement en raison de la restructuration de l'administration dans les nouveaux *Länder* de l'Est et des politiques de privatisation et d'externalisation menées partout.

Cette période a été en effet marquée par une situation financière très tendue pour les collectivités locales, qui ne disposent en Allemagne que d'une autonomie limitée pour faire évoluer le niveau de leurs recettes fiscales.

Publicité à Berlin lors du Mondial 2006 de football. L'Allemagne est le seul pays d'Europe où les dépenses publiques ont baissé en volume, et cela surtout entre 2002 et 2008.



FRANCE-ALLEMAGNE : OÙ SE SITUENT LES ÉCARTS ?

Dépenses publiques par nature, en % du PIB	Allemagne		France		Union à 15	
	1986	2008	1986	2008	1996	2008
Consommations intermédiaires	4,1	4,2	5,8	5,1	5,7	6,6
Rémunération des salariés	6,7	6,9	13,7	12,8	11,2	10,6
Impôts	0,0	0,0	0,5	0,4	0,1	0,2
Total dépenses de fonctionnement	12,9	11,1	20,0	18,3	17,0	17,3
Intérêts à payer	3,5	2,7	3,6	2,9	5,3	2,8
Prestations sociales autres que transferts en nature	18,8	17,0	18,1	17,8	17,0	15,6
Transferts sociaux en nature	7,6	7,5	4,9	5,7	4,1	4,3
Subventions et autres transferts	4,5	4,1	4,7	5,2	4,3	4,8
Total prestations et autres transferts	31,0	28,5	27,7	28,7	25,4	24,7
Dépenses d'investissement	2,0	1,5	3,2	3,2	2,4	2,5
Total dépenses publiques	49,3	43,8	54,4	53,1	50,0	47,4

Source : Ansoo, éditions Alternatives Économiques

Dépenses publiques par fonction, en % du PIB	En 2008		Différence, en points de PIB	
	France	Allemagne	2008	Évolution 1996-2008
Services généraux	7,1	5,5	+ 1,6	- 0,1
Défense	1,8	1,0	+ 0,7	- 0,5
Ordre et sécurité	1,2	1,6	- 0,4	+ 0,0
Affaires économiques	2,8	3,5	- 0,7	+ 0,1
Environnement	0,9	0,6	+ 0,3	+ 0,5
Logement et équipement	1,9	0,7	+ 1,2	+ 0,4
Loisirs, culture	1,5	0,7	+ 0,8	+ 0,5
Enseignement	5,9	3,9	+ 2,0	- 0,3
Santé	7,8	6,7	+ 1,2	+ 0,1
Protection sociale	21,8	19,8	+ 2,0	+ 2,5
Total	52,7	44,0	+ 8,8	+ 3,6

Source : Eurostat, nomenclature Cofog, éditions Alternatives Économiques

Dans le même temps, les effectifs des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hospitalière) ont progressé de 15 % en France, soit un rythme proche de la croissance de l'emploi global. Cette augmentation est imputable aux trois quarts aux collectivités territoriales, notamment en raison des transferts de compétences intervenues au cours de la deuxième étape de la décentralisation en 2004. Sous l'effet des réductions d'emplois au niveau de l'Etat central, la croissance de l'emploi public s'est toutefois nettement ralentie depuis 2004, devenant même légèrement négative depuis 2008.

Un investissement public très faible

Pour embrasser réellement l'ensemble des dépenses consacrées à la production publique dans les deux pays, il faut cependant intégrer également ce que les statisticiens appellent les « transferts sociaux en nature » : ils recouvrent les dépenses publiques qui financent l'achat auprès du secteur privé de biens ou de services mis à la disposition des ménages par les pouvoirs publics dans le cadre de différents programmes sociaux. De ce point de vue, l'Allemagne se singularise par des prestations sociales en

nature qui sont, derrière les Pays-Bas, les plus élevées de tous les pays développés (8 % du PIB, contre 6 % en France). En d'autres termes, un tiers de l'écart sur les rémunérations publiques s'explique par le fait que la puissance publique fait plus appel en Allemagne qu'en France à des producteurs privés pour produire certaines presta-

Avec un ratio de 55 emplois publics pour 1 000 habitants, l'Allemagne figure parmi les pays développés les moins « administrés »

tions, notamment dans le domaine de la santé, du social et de l'éducation, où les grandes associations caritatives continuent à jouer un rôle majeur. Globalement, l'ensemble des

dépenses de transfert et de prestations sociales pèse cependant d'un poids comparable dans le PIB en France et en Allemagne. Ce n'était cependant pas le cas en 1996 : à l'époque, ces dépenses étaient encore de 3 points de PIB supérieures en Allemagne qu'en France. Nous y reviendrons.

Jusqu'à présent, la charge d'intérêt de la dette a évolué de manière très parallèle dans les deux pays. Cela pourrait cependant changer à l'avenir, si les écarts de taux d'intérêt, qui ont commencé à se creuser avec la crise de l'euro, perdurent.

Il n'en va pas de même de l'investissement public. Sa part dans le PIB reste stable en France sur le long terme, oscillant entre 3 % et 3,5 % du PIB, dont 70 % pris en charge par les collectivités territoriales. L'Allemagne est en revanche, depuis de longues années maintenant, le pays de l'OCDE, avec l'Autriche, où le taux d'investissement public est le plus faible, à

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : L'EXCEPTION ALLEMANDE

Dépenses publiques hors transferts sociaux, en 2008, en % du PIB



Source : Ansoo

ACTUALITÉ EUROPE

■ ■ ■ 1,5 % du PIB. Si on tient compte de ce que les statisticiens appellent la « consommation de capital fixe », c'est-à-dire la dévalorisation des infrastructures liée à leur usure, l'investissement public net a même été négatif sur la période 2002-2008, surtout au niveau des *Länder* et des com-

seignement (2 points de PIB), la protection sociale (hors dépenses de santé, à l'exception des indemnités journalières : 2 points également), le logement et l'équipement (1,2), la santé (1,2), la culture et les loisirs (0,8) et la défense (0,7 point). En revanche, l'Allemagne consacra-

part des dépenses publiques dans le PIB entre les deux pays reste toutefois globalement stable sur cette période.

De 2003 à 2008, en revanche, on a assisté à la mise en œuvre des réformes dites de « l'agenda 2010 », d'abord par le gouvernement SPD-Verts dirigé par Gerhard Schröder, puis par une grande coalition entre la CDU et le SPD sous la houlette d'Angela Merkel. Cette politique s'est traduite par une cure d'austérité sans équivalent dans aucun autre pays européen, avec un taux de décroissance annuel moyen du total des dépenses publiques de 1,4 % par an une fois l'inflation déduite (- 70 milliards en euros constants, soit - 850 euros par habitant). Côté français, la dépense publique totale, qui avait progressé à un rythme annuel de 1,7 % sous le gouvernement de Lionel Jospin, connaît une accélération en 2002 et 2003, avant de décélérer régulièrement d'une croissance de 3 % par an en 2003 à 1 % en 2008.

Sur l'ensemble de la période 1996-2008, l'écart en termes de part de PIB consacrée aux dépenses régaliennes (services généraux d'administration, défense, ordre et sécurité publique) s'est plutôt réduit entre les deux pays, en raison de la baisse des dépenses consacrées à la défense en France. C'est principalement l'évolution divergente des dépenses de protection sociale qui a creusé les différences (2,5 points de PIB), ainsi que, dans une moindre mesure, les dépenses en matière de logement et d'équipement, de culture et de loisir et, enfin, d'environnement (pour environ 0,5 point de PIB dans chaque cas). C'est particulièrement vrai de 2003 à 2008, où les dépenses de protection sociale et de santé expliquent près des deux tiers de la baisse des dépenses totales en Allemagne et les trois quarts de leur

hausse - ralentie - en France. Leur évolution est fonction de multiples facteurs. Mais les réformes des retraites publiques et les coupes en matière d'indemnisation du chômage ont joué un rôle décisif outre-Rhin, amplifiées par le recul du chômage, lui-même lié au développement des emplois atypiques (temps partiels, petits boulots) et au recul de la population en âge de travailler engagé depuis le tournant du siècle.

En 2008, en termes de dépenses publiques par habitant, la différence entre l'Allemagne et la France s'élevait à 2 700 euros par an, soit un peu plus de 20 %. La différence majeure provient des dépenses consacrées au développement du capital humain et environnemental : l'écart est de 45 % pour l'enseignement, 25 % pour la santé et... près de deux fois plus pour l'environnement. Or, les dépenses publiques dans ces domaines - où l'Allemagne se situe nettement en dessous de la moyenne européenne -, si elles sont affectées de manière efficace, sont des moteurs de la croissance à long terme.

Trompe-l'œil et effets pervers

Des problèmes d'efficacité de la dépense publique se posent incontestablement en France : l'ampleur du mal-logement, la surconsommation médicamenteuse, la médecine à plusieurs vitesses ou encore les résultats très moyens et plus encore le caractère très inégalitaire du système scolaire français dans les comparaisons internationales en sont un signe, malgré le niveau élevé des dépenses publiques dans ces domaines. Faudrait-il, au nom de ces piètres performances, rapprocher les niveaux de dépenses français de ceux existants en Allemagne ? Considérons les différences les plus marquantes.



Angela Merkel en visite dans une école à Berlin. L'Allemagne entend désormais accroître ses dépenses d'éducation pour combler son retard.

munes. L'Allemagne dispose certes d'un stock d'infrastructures de qualité, récentes d'ailleurs dans l'est du pays, mais il est difficile de considérer qu'un tel coup d'arrêt à l'investissement public, qui dure maintenant depuis plus de dix ans, constitue un atout pour l'avenir du pays. Même s'il peut exister aussi, ici ou là, des investissements superflus en France. Or, les 2 points de PIB d'écart constatés sur ce poste représentent le quart de l'écart total.

Les secteurs concernés

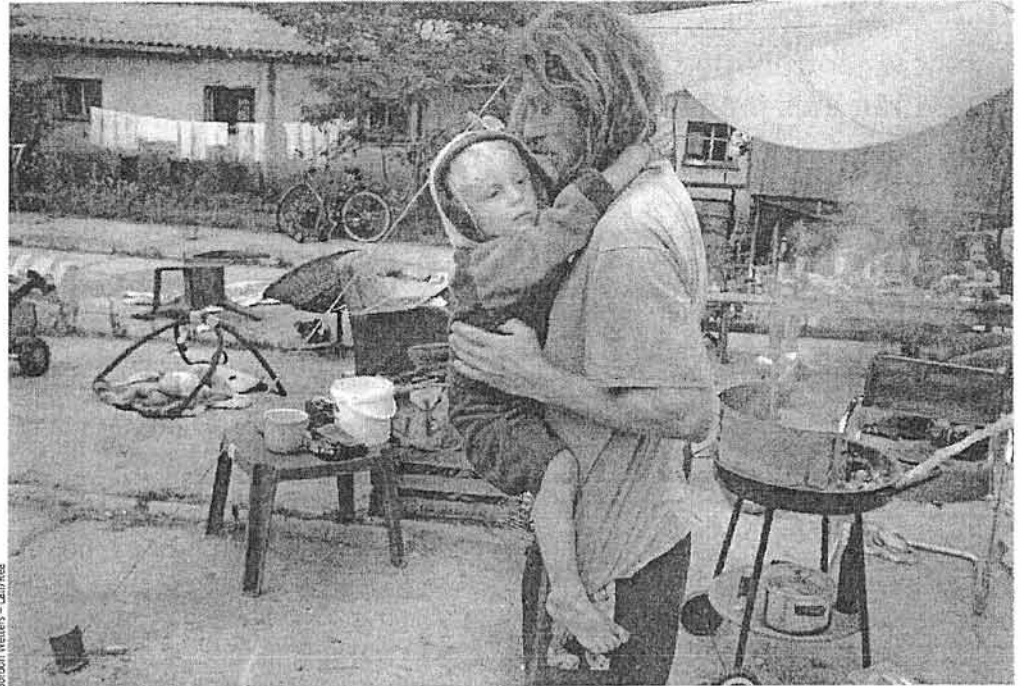
Intéressons nous maintenant, non plus à la nature des dépenses, mais aux fonctions qu'elles permettent d'assurer. En 2008, la France dépensait plus pour l'en-

croît une part plus importante de son PIB aux dépenses pour les affaires économiques (du fait notamment des subventions au secteur minier), soit 0,7 point de PIB, mais aussi pour la sécurité et l'ordre public (0,4 point).

Depuis 1996, ces écarts ont plutôt eu tendance à s'accroître. Sur ce plan, il faut distinguer deux phases. Entre 1996 et 2002, on observait déjà en Allemagne une très faible hausse de la dépense publique, notamment en matière d'enseignement et de défense, avec un taux de croissance annuel des dépenses hors inflation de 0,6 % seulement. Compte tenu d'une croissance économique plus faible qu'en France, l'écart en termes de

La faiblesse des dépenses d'éducation en Allemagne est liée, outre à l'évolution démographique, à deux facteurs principaux : premièrement, le sous-investissement dans le système scolaire préprimaire, qui pénalise la conciliation vie familiale-vie professionnelle et donc la natalité ; deuxièmement, à l'autre bout, à des taux d'accès et de diplômés de l'enseignement supérieur toujours très inférieurs à la moyenne des pays comparables. Un effet des particularités du système de formation en alternance allemand. En ce domaine, l'Allemagne affiche précisément sa volonté de développer ses dépenses pour rattraper son retard. Alors qu'en France, bien des indicateurs attestent du sous-financement du système scolaire hexagonal après la cure d'austérité qui lui est imposée depuis plusieurs années.

S'agissant des dépenses de protection sociale (hors maladie), dans les pays européens où la part des dépenses publiques dans le PIB a baissé de manière substantielle ces deux dernières décennies, le recul relatif des transferts sociaux a joué un rôle majeur. Beaucoup plus significatif en termes d'économies budgétaires que celui de l'emploi public. Comparée à la plupart des pays européens, la France se



Postdam. Le nombre de pauvres est passé de 8 à 11,5 millions de personnes en dix ans outre-Rhin. Aujourd'hui, un Allemand sur sept vit dans la pauvreté.

singularise par des dépenses de protection sociale plus élevées en pourcentage du PIB. Elles constituent cependant un levier essentiel de la cohésion sociale mais aussi territoriale dans un pays très inégal sur ce plan. Et le cas allemand montre les conséquences de la baisse du niveau de protection sociale : c'est en effet un des pays d'Europe où les inégalités se sont le plus accrues au cours de la décennie 2000, et où la pauvreté a le plus augmenté,

y compris à terme parmi les personnes âgées.

En revanche, en matière d'assurance maladie, la France gagnerait à s'inspirer de l'efficacité de certains mécanismes de régulation des dépenses à l'œuvre outre-Rhin, où les revenus du corps médical sont mieux encadrés et les assurés sociaux ne sont pas les seuls à être mis à contribution. Il y aurait de même des raisons de se rapprocher de l'Allemagne en matière de dépenses consacrées à la sécurité intérieure, non pas pour augmenter encore le nombre des forces de l'ordre, mais surtout pour disposer d'un système pénitentiaire qui ne soit plus une honte pour la République, et d'un système judiciaire qui fonctionne de façon à peu près satisfaisante pour les usagers.

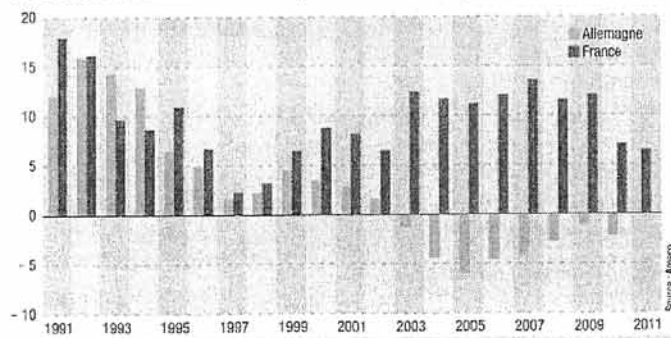
L'idée selon laquelle l'économie d'un pays serait d'autant plus dynamique que la part des dépenses publiques dans le PIB serait faible ne repose sur aucun fondement empirique et ignore

la diversité des facteurs qui déterminent les différents degrés de socialisation de la richesse nationale. Si les écarts en termes de dépenses publiques sont relativement importants entre la France et l'Allemagne, à de nombreux égards, c'est notre voisin qui fait pour l'heure exception à l'échelle internationale. Et sur les principaux postes concernés, il y a lieu de douter de l'intérêt, dans le contexte français, de chercher à s'aligner sur les (bas) niveaux actuels de dépenses publiques allemands, à la fois du point de vue de la solidarité et du développement à long terme. Ce qui n'empêche pas qu'une évaluation plus sérieuse des finalités et de l'efficacité des dépenses publiques soit indispensable. ■

ARNAUD LECHEVALIER

LE DÉSINVESTISSEMENT PUBLIC EN ALLEMAGNE

Evolution de la formation nette de capital fixe du secteur public, en milliards d'euros



En savoir plus

Une analyse plus détaillée est disponible sur le blog d'Arnaud Lechevallier : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/lechevallier>
 Base de données Ameco : http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm

