

crise de la dette souveraine grecque en 2010 et son rapide effet de contagion sur l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. Ces quatre pays « périphériques » de la zone euro ont alors été de plus en plus désignés à partir de leurs initiales en anglais par l'acronyme péjoratif « PIGS ».

Depuis le printemps 2010, l'heure est désormais aux coupes sombres dans les politiques sociales et les services publics et plus généralement il semble que la facture de la crise va désormais être présentée aux salariés, fonctionnaires, retraités et bénéficiaires de prestations sociales. La nécessité de s'attaquer à la dette, et l'invocation du risque de dégradation par les agences de notation et de sanctions par les marchés financiers, ne conduisent pas seulement à des coupes dans l'éducation et les investissements publics mais offrent aussi une opportunité ou un prétexte pour faire passer plus facilement des réformes néolibérales, en particulier s'agissant des retraites et du marché du travail.

Cette évolution soulève plusieurs questions. Quels effets récessifs attendre des restrictions budgétaires décidées ? Cette stratégie d'austérité simultanée dans tous les pays ne sera-t-elle pas contreproductive et ne risque-t-elle pas de plonger les économies dans la déflation ? Quelles sont les modalités concrètes des restrictions décidées dans les différents pays étudiés ? Quelles recettes y sont augmentées ? Quelles dépenses sont dans le collimateur ? Quels effets en attendre sur les situations respectives des ménages et des entreprises ? Quelles seront les catégories les plus affectées ? Quelles conséquences sociales en attendre ?

1. Et en repartant du numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES*, « Les acteurs sociaux face à la crise », n° 121, novembre 2009.

La généralisation à tous les pays des plans d'austérité : une rigueur budgétaire très inégale

Antoine MATH

« Le paquet des dettes [privées] pourries est passé de l'économie réelle à la finance, puis aux Etats, qui essaient de le passer aux plus faibles d'entre eux ». Par cette phrase lapidaire, Martin Wolf, éditorialiste du *Financial Times*, résume comment cette crise d'endettement privé, déclenchée par la crise de solvabilité de ménages étatsuniens ne pouvant plus rembourser leurs crédits immobiliers (les *sub-primes*), avait atteint les banques et autres intermédiaires financiers (dont la responsabilité a été majeure dans le développement et la titrisation de ces actifs « pourris ») et s'était rapidement transformée, via la libéralisation financière internationale, en une crise générale de liquidité (quand les banques ont commencé à refuser de se faire crédit les unes aux autres), ce qui avait étranglé l'économie réelle, la crise se propageant rapidement à travers la chute des investissements et la baisse des exportations¹. Les plans massifs de

sauvetage des banques ont permis de surmonter la crise de liquidité. L'injection d'énormes dépenses publiques, notamment dans certains pays, ainsi que des politiques monétaires très accommodantes ont permis d'éviter le pire, en transformant au passage des dettes privées en dettes publiques ce qui conduit désormais tous les pays à s'engager, à un rythme inégal, vers une austérité budgétaire douloureuse.

La croissance économique a certes redémarré presque partout dans le monde depuis la fin 2009 mais à des rythmes très différents. En Europe, la reprise est particulièrement atone car, outre que les mesures de relance – quand elles ont existé – sont restées comparativement très faibles, la priorité politique a de nouveau été donnée à la lutte contre les déficits publics. Cette orientation s'est traduite par l'injonction de réduction des déficits faite par le Conseil européen de l'automne 2009. Elle s'est encore accentuée avec la

Dans cet article, en nous appuyant notamment sur les situations nationales retracées dans les autres articles de ce numéro¹, nous rappellerons d'abord que la crise a touché de façon très inégale les pays et que ces derniers y ont fait face également de façon très variable. Nous décrirons dans un deuxième temps les trajectoires budgétaires empruntées par les différents pays depuis le déclenchement de la crise. Dans un troisième temps, nous examinerons le basculement des politiques, avec le passage des plans de relance à des restrictions budgétaires qui se généralisent dans tous les pays avec une ampleur et selon un rythme très variables. Enfin nous discuterons les modalités et les conséquences probables de ces politiques d'austérité.

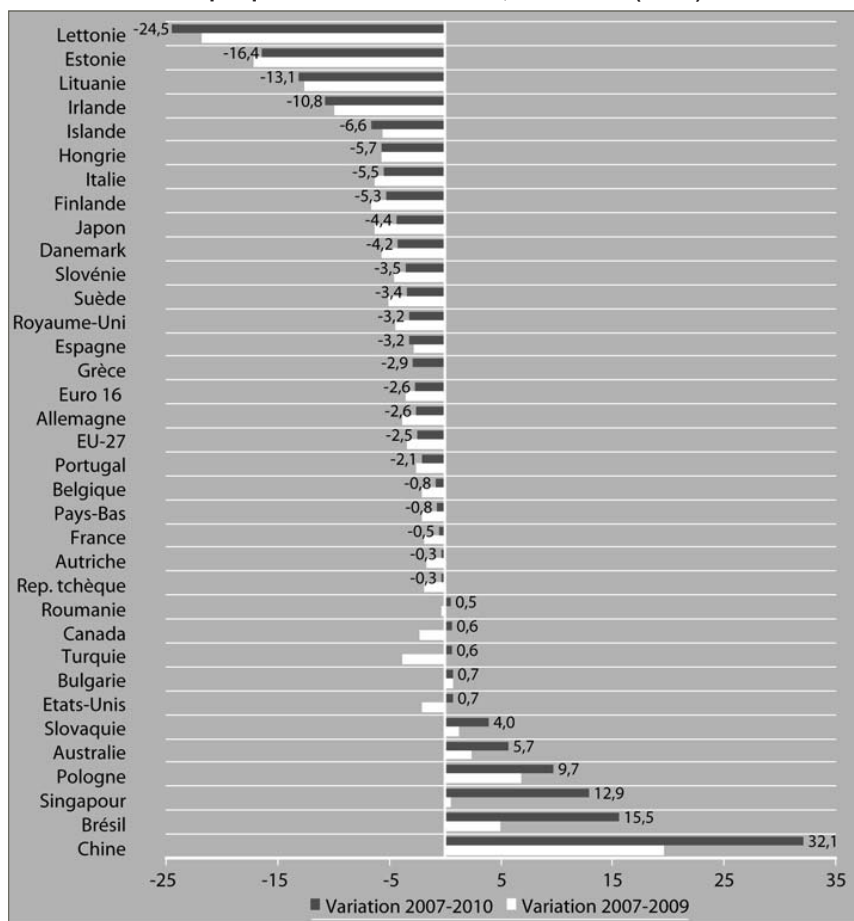
Une récession très inégale, des réactions très variables

Une crise économique d'une ampleur très variable même au sein de l'Union européenne

La crise s'est traduite par une contraction du PIB entre 2007 et 2009 d'environ 4 points dans l'Union européenne (graphique 1). Les plus touchés ont surtout été des pays qui étaient considérés comme les plus performants avant la crise, ayant une situation enviable au regard de leurs finances publiques et/ou présentant une forte croissance : les pays baltes, l'Irlande, l'Islande, la Hongrie. Ont aussi connu une forte contraction de leur PIB l'Italie, la Finlande, le Danemark, la Turquie et le Royaume-Uni. D'autres pays, la France, les pays du Bénélux et l'Autriche, ont mieux résisté que la moyenne des pays de l'UE. Enfin, no-

1. Plus fondamentalement, cette crise d'endettement privé intervient sur fond d'accroissement continu des inégalités sociales, en particulier dans des pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne où les ménages se sont beaucoup endettés. L'insuffisance de la demande globale, en raison de la faiblesse de la croissance des dépenses publiques et des salaires, a été compensée par des crédits aux ménages, au-delà du raisonnable mais au profit des intermédiaires financiers, ce qui a alimenté les bulles immobilières et financières.

Graphique 1. Evolution du PIB, 2007-2010 (en %)



Source : Ameco, FMI pour le Brésil, Singapour et la Chine.

tons les cas singuliers de la Pologne et dans une moindre mesure de la Slovaquie dont la croissance est restée positive.

En 2010, la croissance est repartie très faiblement dans l'UE, de l'ordre de 1 % en moyenne selon les prévisions européennes initiales, sans doute un peu plus selon les dernières prévisions, ce qui ne permet toujours pas de retrouver le niveau de production de 2007. La reprise n'est pas uniforme et certains pays en

sont privés : la récession se poursuit en 2010 en Grèce qui avait pourtant relativement bien résisté entre 2007 et 2009, mais également en Irlande, en Islande, en Espagne et dans les pays Baltes. La croissance en 2010 est proche de la stagnation et inférieure à la moyenne dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Roumanie, Bulgarie) mais également au Portugal et en Italie. La reprise est à l'inverse la plus forte au Canada, aux

Etats-Unis et surtout en Turquie. Durant toute la période 2007-2010, la croissance est toujours restée positive en Pologne et en Australie.

Au total, sur l'ensemble de la période 2007-2010, les contrastes sont saisissants. Dans les pays Baltes, en Irlande et en Islande, la récession a été profonde et elle tend à perdurer. Dans les pays du sud de l'Europe, la croissance n'est pas non plus au rendez-vous de 2010. En Grèce, la récession intervient fortement mais plutôt à partir de 2010. A l'autre bout du spectre, on trouve des pays qui n'ont pas connu de récession comme la Slovaquie, l'Australie, la Pologne, sans même parler de pays émergents comme le Brésil, Singapour ou la Chine.

La faible croissance en 2010 dans la plupart des pays européens n'a pas permis de compenser les pertes subies auparavant. La Turquie fait exception puisque la très forte reprise qu'elle connaît en 2010 lui a déjà permis de retrouver le niveau de production d'avant-crise.

Les différences entre les pays tant sur l'importance de la crise initiale que sur l'éventuelle reprise à partir de la fin 2009 ou au début 2010, peuvent venir de divers facteurs. Ces facteurs expliquent notamment la rapidité et l'ampleur initiale de la crise, par exemple parce qu'ils ont joué un grand rôle dans la transmission de la crise bancaire et financière à l'économie réelle (encadré 1). Mais les politiques publiques, en particulier les politiques monétaires et budgétaires, ont joué un rôle important pour expliquer la poursuite de la récession ou au contraire la reprise.

Ampleur et durée de la récession : le rôle majeur des politiques publiques

Les politiques monétaires très actives, par exemple sous la forme de très fortes baisses des taux d'intérêt, de dévaluations

de la monnaie ou d'interventions non conventionnelles (rachat d'obligations d'Etat par exemple), expliquent probablement que certains pays aient pu échapper à la crise (Australie, Singapour), s'en remettre rapidement, en particulier grâce à une forte reprise des investissements privés (Turquie) ou, tout du moins, en atténuer fortement les premiers effets (Royaume-Uni). De ce point de vue, les marges de manœuvre en la matière sont évidemment très réduites pour les pays de la zone euro et tous ceux dont la monnaie y est de fait arrimée (Danemark, pays Baltes, voire certains pays d'Europe centrale et orientale).

Flexibilité vs dispositifs de protection de l'emploi

Certains pays ont aussi agi contre la crise en atténuant les effets de la récession sur le niveau de l'emploi ou du chômage. Si le niveau d'emploi a été touché par la récession, il l'a été de façon très variable selon les pays (Husson, 2009). Les diverses études sur la réactivité de l'emploi (ou du chômage) à la baisse du PIB, qui permettent de comparer le degré de « flexibilité » de l'emploi en période de crise, convergent globalement. Les pays avec une faible protection de l'emploi ont été davantage touchés par la crise (Husson, 2009 ; Tangian, 2010 ; Erhel, 2010). Husson (2009) trouve une très forte réactivité en Espagne, aux Etats-Unis, en Irlande, au Portugal, en Grèce, en France et au Danemark, et inversement une réactivité faible voire négative en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Italie. Erhel (2010) trouve également une forte réactivité au Portugal, en Grèce, en Espagne et au Danemark. Leschke et Watt (2010) concluent à une forte réactivité dans les pays Baltes, en Irlande et en Espagne et à une grande résistance de

Pourquoi la récession a-t-elle été d'une ampleur aussi différente ? Quelques facteurs explicatifs

Les pays rapidement touchés ont été d'abord ceux dont le système bancaire était fortement atteint par les avoirs « toxiques » et/ou qui ont connu une crise de liquidité, une grave crise des crédits interbancaires (pays Baltes, Hongrie, Islande, Irlande, Royaume-Uni, Etats-Unis). *A priori*, on devrait y retrouver les pays où les interventions directes de l'Etat pour sauver le secteur bancaire ont été massives, au premier rang desquels le Royaume-Uni, les Etats-Unis, l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche (IMF, 2010a ; OCDE, 2010a)¹, même si ces coûts s'avèreront après coup moins importants que ce qui était craint au début de la crise². Sont aussi concernés les pays où la finance représente un secteur d'activité majeur de l'économie (Royaume-Uni, Etats-Unis).

L'éclatement de la bulle immobilière suivie d'une crise profonde du secteur de la construction est aussi un facteur important d'extension de la crise dans certains pays (Irlande, Espagne, Etats-Unis, pays Baltes, Hongrie, Danemark, Portugal).

Ceux ayant une forte dépendance à des exportations industrielles alors en chute (pays nordiques, Allemagne, Irlande, Turquie...) ont aussi été davantage touchés lors des premiers mois de la crise.

La baisse des revenus des personnes âgées suite à la baisse des cours boursiers a pu jouer un rôle dans les pays où la capitalisation joue un rôle majeur et où les revenus financiers constituent une part importante du revenu des personnes âgées (par ordre décroissant les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, les Etats-Unis, l'Irlande...) *a fortiori* lorsque les fonds de pension avaient fortement investi leurs avoirs en bourse (plus de la moitié en Irlande, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis). Inversement, les pays où les besoins en matière de soins et de retraite sont comparativement mieux couverts et financés par répartition ont dû mieux résister (France, Belgique, etc.).

Ont aussi été en grande difficulté les pays dont les écarts de compétitivité avaient beaucoup trop augmenté, en raison d'une croissance durable des coûts salariaux bien supérieure à la productivité, et qui connaissaient des niveaux de déficits commerciaux insoutenables (les pays Baltes, l'Islande, l'Irlande et, dans une moindre mesure, les pays du sud de l'Europe). Ecartant toute dévaluation (pays Baltes) ou ne le pouvant pas (Irlande), ils se sont lancés dans une politique de l'offre pour rétablir la compétitivité, notamment par la voie de réductions salariales, avec des conséquences récessives importantes.

Les pays qui avaient bâti leur croissance en partie sur l'endettement privé (et donc souvent sur la faiblesse de l'endettement public), en grande partie en raison d'une modération salariale excessive, doivent renoncer à ce moteur de la croissance, et passent même à une phase de désendettement privé (Torres, 2010), ce qui accentue l'effet déprimant sur la croissance (Artus, 2010a). Lorsque sur la période 2002-2007, on rapporte la hausse de l'endettement privé à la croissance

■ ■ ■

■ ■ ■

économique pour apprécier dans quelle mesure cette dernière est due à l'accroissement de l'endettement privé, on trouve par ordre décroissant l'Italie, le Portugal, le Danemark, l'Espagne, le Royaume-Uni, qui sont donc particulièrement atteints par le changement. A l'inverse, des pays n'ayant pas fondé leur croissance sur l'endettement privé sont peu touchés, en particulier l'Allemagne (dont l'endettement privé avait même diminué entre 2002 et 2007), l'Autriche, la Belgique, la France, les Pays-Bas, voire la Suède et la Finlande.

1. Selon les estimations de l'OCDE datant de 2009, les avances de fonds publics (en % du PIB) ont été les plus élevées (par ordre décroissant) au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, en Suède, en Grèce et en Autriche, tandis que les niveaux de garanties (en % du PIB) les plus élevés l'ont été en Irlande, en Suède, aux Pays-Bas, en Autriche, aux Etats-Unis et en Belgique. Le montant des fonds publics consacrés au sauvetage des banques évolue avec le temps, en particulier en raison de la dissimulation des pertes faites par les banquiers et découvertes ultérieurement, comme c'est le cas en Irlande.

2. Sauf pour certains pays, comme l'Irlande qui a récemment annoncé que la facture nécessaire au renflouement des principales banques coûtera au final à l'Etat 50 milliards d'euros, soit environ un tiers du PIB.

l'emploi et du chômage à la baisse du PIB en Finlande, en Italie et aux Pays-Bas. Selon nos propres calculs (non reproduits pour des raisons de place), la réactivité de l'emploi au PIB entre 2007 et 2010 a été forte en Espagne (pour une baisse de 1 % du PIB, l'emploi a diminué de l'ordre de 3 %), aux Etats-Unis, et également en Islande et au Portugal. La flexibilité est également forte, mais à un degré moindre, en France, en Irlande et au Danemark. A l'inverse, l'élasticité est très faible en Italie et au Royaume-Uni, et elle a même été négative dans certains pays, comme l'Allemagne, l'Autriche et les pays du Benelux.

Une plus grande protection de l'emploi couplée à une réduction du temps de travail (et des salaires versés par les employeurs) permettent de limiter l'ampleur des licenciements durant la crise ainsi que les comportements trop risqués des entreprises (OCDE, 2010). Les pays qui s'en sont le mieux sortis de ce point de vue sont ceux qui ont opéré une baisse du temps de travail principalement au moyen d'un accroissement massif du re-

cours aux dispositifs de chômage partiel, c'est-à-dire de dispositifs subventionnés de temps partiel ou de congés qui permettent d'éviter ou limiter les licenciements (Raveaud, 2009). Selon l'OCDE (2010), les pays ayant utilisé ces dispositifs de façon massive sont par ordre décroissant (en % des salariés) la Belgique, la Turquie, l'Italie, l'Allemagne, le Japon et la Finlande. Ces dispositifs ont d'ailleurs parfois été améliorés durant la crise à travers une augmentation des montants (Finlande, Turquie) ou un allongement de la durée (Allemagne, Turquie), parfois temporaire (Hongrie). La baisse du temps de travail des personnes en emploi, qui a pu permettre d'atténuer la baisse de l'emploi, a été générale dans tous les pays de l'OCDE (- 2 % en moyenne) mais elle a été la plus forte en Autriche, aux Etats-Unis, en Allemagne, en Islande, en Turquie et au Royaume-Uni.

Les pays « flexibles », où la baisse de l'emploi a été très forte au regard de l'ampleur de la récession, sont plutôt ceux ayant un haut degré de flexibilité du contrat de travail (Irlande, Etats-Unis, Dane-

mark) ou une très forte proportion d'emplois précaires (Espagne). C'est d'ailleurs en Espagne (ainsi qu'en Roumaine et en Bulgarie) que l'emploi temporaire a connu ses plus fortes contractions (OCDE, 2010). Les pays avec une faible protection de l'emploi ont été davantage touchés que les pays ayant recours à des outils de protection de l'emploi et de soutien au revenu, qui s'en sont mieux sortis. Le concept de flexicurité promu au niveau européen, surtout dans son volet flexibilité, ne semble guère avoir passé le test imposé par la crise (Leschke, Watt, 2010 ; Ehrel, 2010).

Les pays d'Europe continentale disposant de revenus de remplacement relativement généreux pour les nouveaux chômeurs, en particulier une couverture et des taux de remplacement élevés des prestations d'assurance chômage, ont également mieux résisté à la crise. Ce dernier point renvoie à l'importance des politiques de transferts sociaux.

■ **Politiques budgétaires : « stabilisateurs automatiques » ou mesures de relance « discrétionnaires » ?**

Les politiques budgétaires ont un impact sur l'ampleur et la durée de la récession. Dans le rôle contracyclique qu'elles peuvent jouer pour résister à la récession, on distingue habituellement les « stabilisateurs automatiques », c'est-à-dire le rôle joué par l'évolution des prestations et des prélèvements préexistants à la crise, et les nouvelles mesures « discrétionnaires » de relance. Les stabilisateurs automatiques atténuent les effets du cycle économique sans faire jouer d'éléments discrétionnaires, c'est-à-dire sans nouvelles décisions relatives aux dépenses et aux recettes.

Plus un pays aura des stabilisateurs automatiques performants et/ou aura pris

des mesures discrétionnaires de relance importantes, plus on peut s'attendre à ce qu'il résiste mieux à la récession. La crise a d'ailleurs été l'occasion de souligner les grandes vertus contracycliques des dépenses sociales, sans lesquelles des pays comme la France auraient connu une forte chute de la consommation et se seraient davantage enfoncés dans la récession. Les stabilisateurs automatiques présentent en outre un gros avantage lors d'une forte crise : ils agissent immédiatement et ne nécessitent aucune décision, tandis que les nouvelles mesures discrétionnaires de relance, qui passent par la création ou l'augmentation de prestations ou des baisses de prélèvements, prennent du temps avant d'être effectives.

Les études indiquent que l'efficacité des stabilisateurs automatiques dépend :

- du niveau des budgets publics : en se basant sur le niveau des recettes publiques en 2008 (en % du PIB), on peut présumer que les stabilisateurs sont beaucoup plus élevés dans l'UE qu'aux Etats-Unis (40 % contre 27 %), et en particulier, avec des niveaux décroissants de 48 à 39 % du PIB, au Danemark, en Suède, en Belgique, en Finlande, en Autriche, en France, en Hongrie, en Allemagne et aux Pays-Bas ;
- de la progressivité des recettes : plus elle est importante, plus les stabilisateurs sont performants, et on peut donc présumer que les pays nordiques sont bien placés à cet égard ;
- de la structure des recettes : les impôts directs, et dans une moindre mesure les cotisations sociales, contribuent davantage à l'effet de stabilisation que les impôts indirects ;
- de l'importance des transferts aux ménages et en particulier des prestations d'assurance chômage.

En pratique, il est difficile avec des données macroéconomiques de mesurer et distinguer dans les effets sur le PIB ce qui relève des stabilisateurs automatiques de ce qui provient des nouvelles mesures budgétaires et monétaires et des changements de comportements liés à l'évolution de l'activité et du marché du travail.

A partir de travaux de microsimulation, on peut cependant évaluer et comparer les effets de stabilisation des différents systèmes socio-fiscaux à la suite d'un choc de revenu (baisse du PIB) et/ou d'un choc sur l'emploi (Dolls *et al.*, 2010). Les effets des stabilisateurs automatiques ainsi calculés s'avèrent les plus élevés au Danemark, en Suède, en Allemagne, en Belgique et en Autriche, alors qu'ils sont les plus faibles en Espagne, en Grèce, en Italie, en Pologne, au Portugal et aux Etats-Unis. Ces travaux confirment l'intuition tirée de l'analyse des caractéristiques générales du système de transferts et de prélèvements, à savoir que les stabilisateurs automatiques sont plutôt plus élevés dans les pays du nord et de l'ouest de l'Europe en comparaison des pays du sud et de l'est et des Etats-Unis. Leur niveau plus élevé dans les premiers pays pourrait expliquer pour partie la meilleure résistance à la crise de ces pays.

Toutefois, les pays disposant de faibles stabilisateurs automatiques ont très bien pu activer des mesures budgétaires de relance, à l'exemple des Etats-Unis. On pourrait même faire l'hypothèse que, lors de la crise récente, les mesures de soutien ont été d'autant plus importantes que les stabilisateurs étaient faibles. Et un pays bénéficiant de stabilisateurs performants a finalement peu besoin de mesures de relance. Ainsi, l'importance des stabilisateurs automatiques au Danemark et en Belgique pourrait expliquer l'ab-

sence de mesures de relance notables dans ces pays, et s'agissant du premier, la forte dégradation de son solde public (voir *infra*) provient non pas de mesures de relance mais du jeu des stabilisateurs. L'importance des stabilisateurs est aussi avancée pour légitimer le relatif faible plan de relance en France (Brand, Passet, 2010). Inversement, les fortes mesures de relance aux Etats-Unis et en Espagne dès 2008 pourraient s'expliquer par la faiblesse des stabilisateurs. Mais en fait, la corrélation entre le niveau des stabilisateurs automatiques et le niveau des mesures de relance est très faible globalement, ce qui indique que les mesures de relance ont été décidées en grande partie indépendamment de l'existence de stabilisateurs automatiques efficaces. Certains pays ont en effet cumulé faiblesse des stabilisateurs automatiques et faibles mesures de relance (Turquie, Bulgarie, Roumanie) voire pour certains restrictions budgétaires (pays Baltes, Irlande). Et certains pays, bien que disposant de stabilisateurs automatiques performants, ont quand même décidé de mesures de relances non négligeables (Allemagne, Finlande, Autriche).

Déficits et dette publics : des trajectoires variées depuis le début de la crise

La hausse des déficits et des dettes publics : le résultat de la crise et non sa cause...

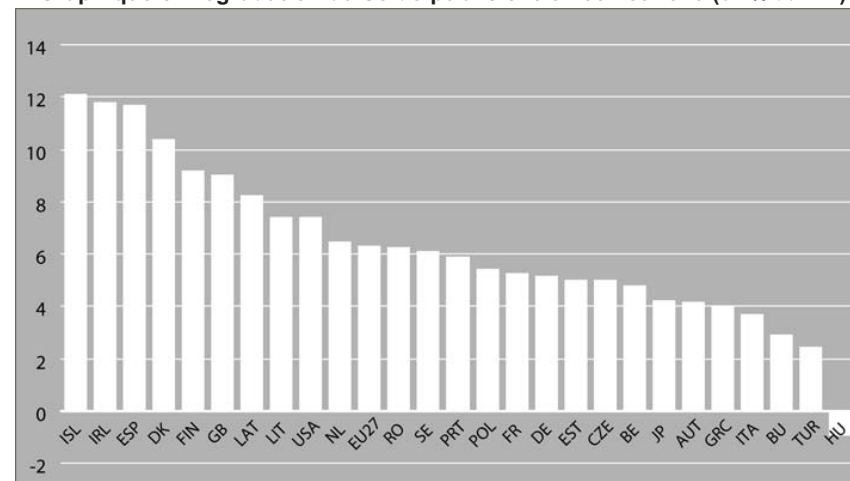
En 2007, le solde public était en moyenne quasiment à l'équilibre dans l'UE. Les déficits se sont accrus de plus de 6 % du PIB en moyenne durant la crise. Mais depuis 2009 les évolutions sont divergentes, certains pays connaissant un accroissement de leurs déficits quand d'autres se sont déjà engagés dans leur réduction (graphique 2).

Durant la crise les pays n'ont pas réagi de façon identique à ce creusement des déficits, probablement du fait de situations initiales très différentes au regard du solde des administrations publiques comme de la dette publique. D'où l'importance d'examiner surtout la dégradation du solde public depuis le début de la crise plutôt que le seul niveau de déficit atteint en 2010 (graphique 3). Les pays où la dégradation a été très forte sont, avec plus de 10 points de PIB, l'Islande, l'Irlande, l'Espagne et le Danemark, avec plus de 8 points la Finlande et le Royaume-Uni, et avec plus de 7 points les Etats-Unis. La Bulgarie, la Turquie, la Grèce, l'Italie et l'Autriche ont en revanche connu une dégradation du solde budgétaire beaucoup plus faible que la moyenne. La Hongrie se distingue même pour avoir connu une baisse de son déficit public durant cette période de forte crise.

La dette publique s'est logiquement davantage accrue pour les pays dont le solde public s'est le plus dégradé (graphique 4). Elle s'est accrue en moyenne de près de 18 points de PIB dans l'UE entre 2007 et 2010.

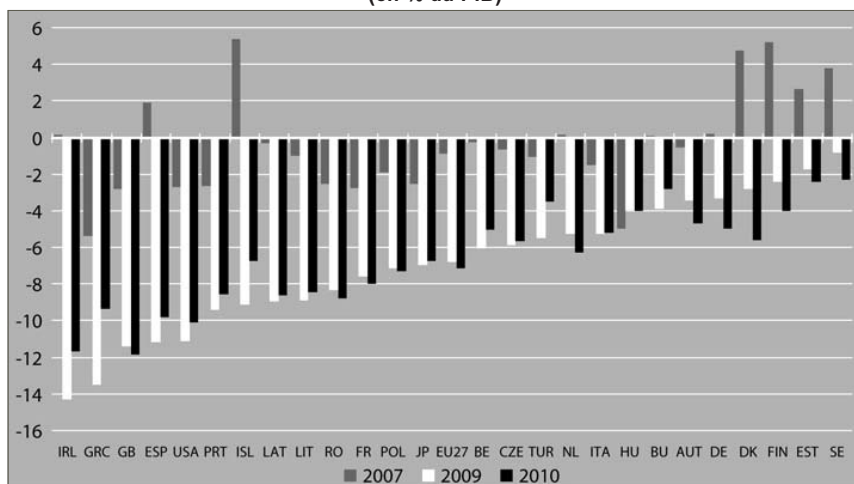
Cette hausse de la dette (et des déficits) est imputable selon les estimations de la Commission et du FMI pour la moitié environ à la baisse des recettes liée au ralentissement économique (sans qu'il soit vraiment possible semble-t-il de distinguer la baisse imputable au rôle de stabilisation des prélèvements existants et la baisse imputable aux nouvelles mesures prises), pour environ 20 % aux opérations de soutien des banques et pour un peu plus de 10 % aux mesures discrétionnaires de relance (« stimulation »), le reste venant surtout de la croissance des dépenses liées aux intérêts de la dette (IMF, 2010a).

Graphique 3. Dégradation du solde public entre 2007 et 2010 (en % du PIB)



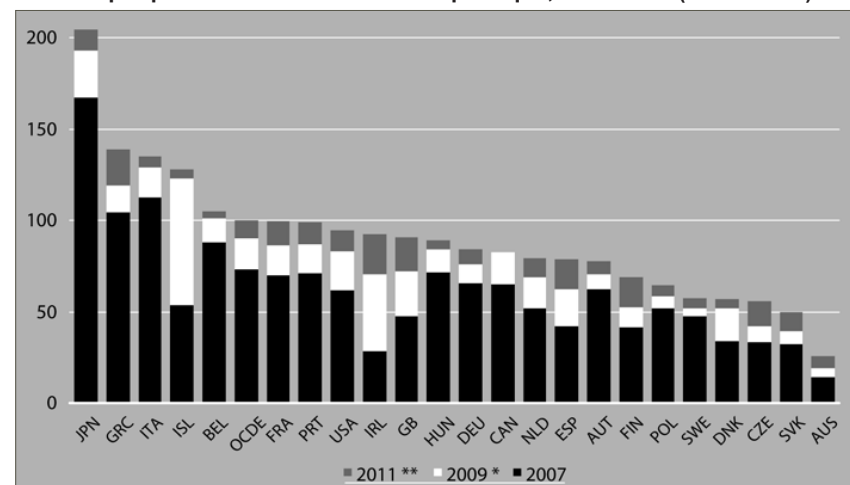
Source : Ameco.

Graphique 2. Evolution du solde des administrations publiques, 2007- 2009 (en % du PIB)



Classé par ordre décroissant du solde des administrations publiques en 2009.
Source : base de données Ameco (Commission européenne).

Graphique 4. Evolution de la dette publique, 2007-2011 (en % du PIB)



* Variation 2007-2009.

** Variation 2009-2011 (estimations pour 2011).

Dette publique selon l'OCDE : engagements financiers bruts des administrations publiques (définition différente de la dette publique brute selon les critères de Maastricht).

Source : OCDE, base de données du Système des comptes nationaux ; base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 87, 2010.

...mais des liens complexes entre ampleur de la récession et augmentation du déficit

La récession a pour effet d'accroître les déficits principalement en raison de la chute des recettes mais aussi en raison de la hausse des dépenses liées au « stabilisateurs automatiques » et, pour certains pays, en raison des dépenses ou réductions d'impôts liées aux éventuelles mesures de relance. Mais inversement, plus des dépenses contracycliques nouvelles sont engagées et plus les stabilisateurs automatiques sont performants, plus le déficit public s'est accru et a pu en retour permettre une atténuation de la récession. Les liens entre la croissance et l'évolution du déficit budgétaire ne sont donc pas simples à démêler. Le graphique 5 ci-après examine comment ont évolué respectivement le PIB et le déficit public entre 2007 et 2010. La corrélation entre les deux variables est très faible, ce qui exclut toute relation simple et univoque valant pour tous les pays. Dit autrement, les finances publiques des pays ont réagi très différemment à la crise en raison notamment de l'effet des stabilisateurs automatiques et des mesures de relance ou de restriction budgétaire.

Comme tous les pays ne partaient pas du même niveau initial de déficit, ils disposaient de marges de manœuvre budgétaires différentes. L'hypothèse se vérifie selon laquelle plus un pays présentait un solde budgétaire initial favorable, plus il a pu effectuer un relâchement budgétaire important (graphique 6) ¹. Des pays comme Singapour et l'Australie disposaient ainsi de situations budgétaires très

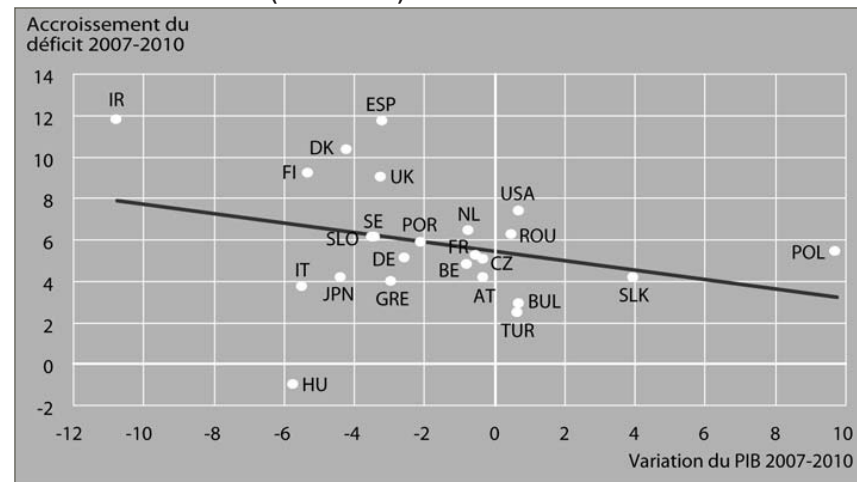
favorables (disposant même de réserves pour le premier pays) ce qui leur a permis d'effectuer un plan de relance massif (la relance australienne a été deux fois plus forte qu'en Europe) et, aidé de politiques monétaires et de taux de change actives ainsi que d'un environnement favorable, de rapidement surmonter la crise (article de Stéphane Le Queux).

Le lien se confirme en Europe notamment pour l'Islande, le Danemark, la Finlande voire l'Espagne qui disposaient de forts excédents budgétaires et ont connu une forte dégradation de leur solde budgétaire, et pour la Grèce dont le déficit au contraire déjà important en 2007 s'est relativement peu dégradé. Mais certains pays s'écartent quelque peu de cette relation : l'Irlande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont vu leur solde se dégrader comparativement beaucoup plus que les autres pays étant donnée leur situation budgétaire initiale. Dans une moindre mesure, la Roumanie, le Portugal et la France se trouvent aussi dans ce cas de figure. Inversement, la Turquie, la Bulgarie et la Suède ont vu leur solde budgétaire très peu se détériorer au regard de leur solde budgétaire favorable, en particulier la Suède qui disposait pourtant d'un fort excédent budgétaire. Il en va de même à un degré moindre de l'Italie, de l'Autriche et de l'Allemagne.

Une typologie des trajectoires budgétaires et économiques nationales depuis le début de la crise

En rapprochant la dégradation du déficit public et l'évolution du PIB d'une part, le niveau initial du solde public

Graphique 5. Evolutions du PIB et du déficit public (en % du PIB) entre 2007 et 2010

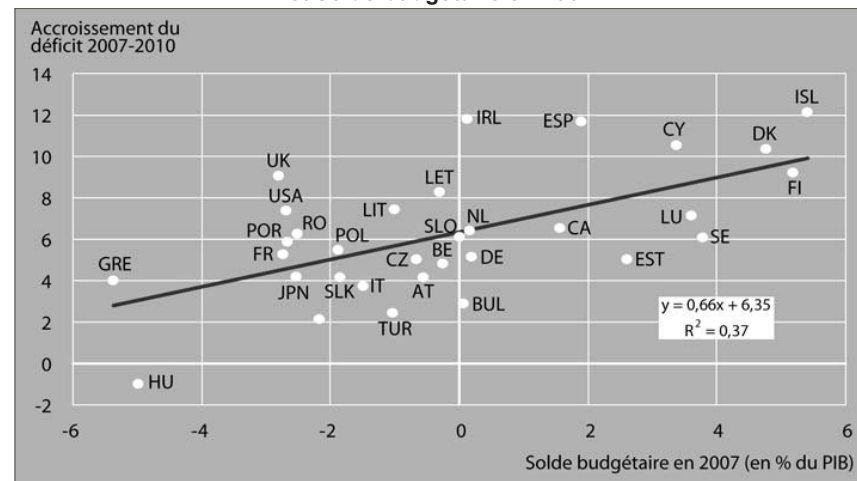


Source : Ameco.

d'autre part, on peut tenter une première typologie des trajectoires nationales depuis le début de la crise.

– Les pays Baltes, l'Irlande et l'Islande étaient tous de très « bons élèves » sur le plan budgétaire à l'entrée

Graphique 6. Evolution du déficit public entre 2007 et 2010 et solde budgétaire en 2007



Source : Ameco.

1. La corrélation est même plus forte en se limitant aux seuls pays de la zone euro, ce qui pourrait être un signe de la plus forte influence de règles budgétaires intangibles (« critères de Maastricht ») pour les pays de la zone.

dans la crise (excédents ou très faibles déficits, dette faible) et ils ont connu une récession d'une exceptionnelle gravité entraînant une forte hausse des déficits (hausse atténuée pour l'Estonie davantage contrainte par son projet d'entrée dans l'euro au 1^{er} janvier 2011).

– L'Espagne, le Royaume-Uni, et surtout le Danemark et la Finlande ont connu une forte détérioration du solde public de 9 à 11 points entre 2007 et 2010, manifestement facilitée par une situation initiale de forts excédents budgétaires (et de faible niveau de la dette), ou tout du moins de faible déficit s'agissant du Royaume-Uni. Cette évolution du solde budgétaire n'a cependant pas été suffisante pour empêcher la forte baisse du PIB dans ces pays.

– D'autres pays ont connu une détérioration du déficit d'une ampleur importante mais un peu plus faible que les pays précédents (de 5 à 7 points de PIB). Dans leur cas, cette évolution du déficit semble pouvoir expliquer leur relative meilleure résistance à la récession. On y trouve surtout les Etats-Unis et la Roumanie dont les déficits publics se sont fortement dégradés et qui ont tous deux effacé en 2010 la baisse du PIB. On y trouve aussi les Pays-Bas, la France, la République tchèque, la Belgique, pays dont le PIB a baissé de moins d'un point sur la période 2007-2010 et dont le déficit budgétaire s'est dégradé davantage comparative-ment étant donnée leur situation budgétaire initiale.

– Le Portugal, l'Allemagne et la Suède, bien qu'ayant connu une dégradation de leurs déficits publics équivalente aux pays précédents, ont vu leur économie beaucoup moins bien résister, avec une baisse du PIB comprise entre 2 et

4 points au final entre 2007 et 2010. S'agissant de l'Allemagne et surtout de la Suède, compte tenu de leur situation budgétaire initiale favorable, ils auraient peut-être mieux résisté à la récession s'ils s'étaient permis une dégradation de leur déficit aussi forte que celle d'autres pays qui connaissaient une situation budgétaire initiale équivalente.

– L'Italie, le Japon et la Grèce ont subi une assez forte baisse du PIB mais la relativement faible dégradation de leurs comptes publics sur la période 2007-2010 pourrait s'expliquer par la volonté de ne pas aggraver une dette publique déjà très élevée, avec en plus pour la Grèce, un déficit budgétaire déjà élevé avant même le déclenchement de la crise. La récession se poursuit en 2010 s'agissant de la Grèce.

– La Hongrie, également très endettée et qui partait d'un niveau de déficit budgétaire parmi les plus élevés de l'UE, réussit l'exploit d'améliorer son solde public pourtant dans un contexte de très forte récession.

– La Bulgarie et la Turquie ont connu une faible dégradation de leurs comptes publics sur la période 2007-2010. En fait ils ont même réussi dès 2010 à réduire un déficit qui s'était dégradé à partir de 2008. Malgré des situations budgétaires favorables en 2007, l'orientation budgétaire est donc restée restrictive, ce qui ne les a cependant pas empêchés d'effacer totalement la baisse du PIB dès 2010 (sur la Turquie, voir l'article d'Aslan Gürdal et Antoine Math).

– La Slovaquie et surtout la Pologne présentent la particularité d'avoir vu à la fois leur PIB s'accroître durant la période, tandis que leurs déficits budgétaires se dégradaient.

Relance au début de la crise pour certains, restrictions budgétaires pour tous à partir de 2011 : à chacun son rythme

Le rapide changement de direction 2009-2010

Malgré la proclamation par la Commission d'un plan européen de relance économique en novembre 2008, rapidement adopté par le Conseil européen en décembre 2008, les politiques budgétaires ont été très différentes parmi les pays membres de l'UE (graphique 7).

Selon les analyses de la Commission européenne du printemps 2010, si presque tous les pays européens ont annoncé des mesures anti-crise à partir de 2008 ou 2009, certains pays n'ont jamais vu la moindre couleur d'une relance. En outre, à peine le plan de relance était-il annoncé qu'étaient aussi décidées des mesures de « consolidation » budgétaire (c'est-à-dire des restrictions) jouant en sens inverse. Dès 2009, les politiques budgétaires ont été très fortement restrictives dans les pays Baltes, en Hongrie, en Roumanie, en Irlande et en Bulgarie. Il faut dire que plusieurs de ces pays ont eu recours aux aides financières et aux conseils du FMI, en particulier la Lettonie et la Hongrie. Cette dernière, dont le système bancaire et l'économie ont été sauvés de la faillite en 2008 par un crédit du FMI de 20 milliards, a immédiatement entrepris une purge (gel des allocations, réforme des retraites, hausse de la TVA). Les mesures drastiques de réduction des déficits exigées par le FMI ont eu des effets procycliques assez désastreux. D'autres pays, comme l'Italie, la Grèce et la Slovaquie avaient également,

dès 2009 et malgré le plan de relance européen, adopté une politique budgétaire restrictive moins marquée.

A l'inverse, parmi les pays ayant donné une impulsion budgétaire supérieure à la moyenne de l'UE (1,8 % du PIB 2008 pour les deux années 2009-2010 selon les chiffres de la Commission européenne) on trouve l'Allemagne, les pays nordiques, la Pologne, l'Autriche mais aussi la France et l'Espagne. Reste que l'impulsion a été bien supérieure en dehors de l'Europe (Chine, Russie, Etats-Unis, Australie...).

Toutefois, avant même les annonces sur les budgets 2011 intervenues à partir de la crise grecque d'avril-mai 2010, un changement d'orientation est déjà perceptible entre les programmes de stabilité 2009 et 2010 tels qu'ils sont connus au printemps 2010. Il faut dire qu'entretiens le Conseil européen de l'automne 2009 a acté le changement de cap et préconisé un retour à la diminution des déficits, un an pourtant à peine après l'adoption du plan de relance¹.

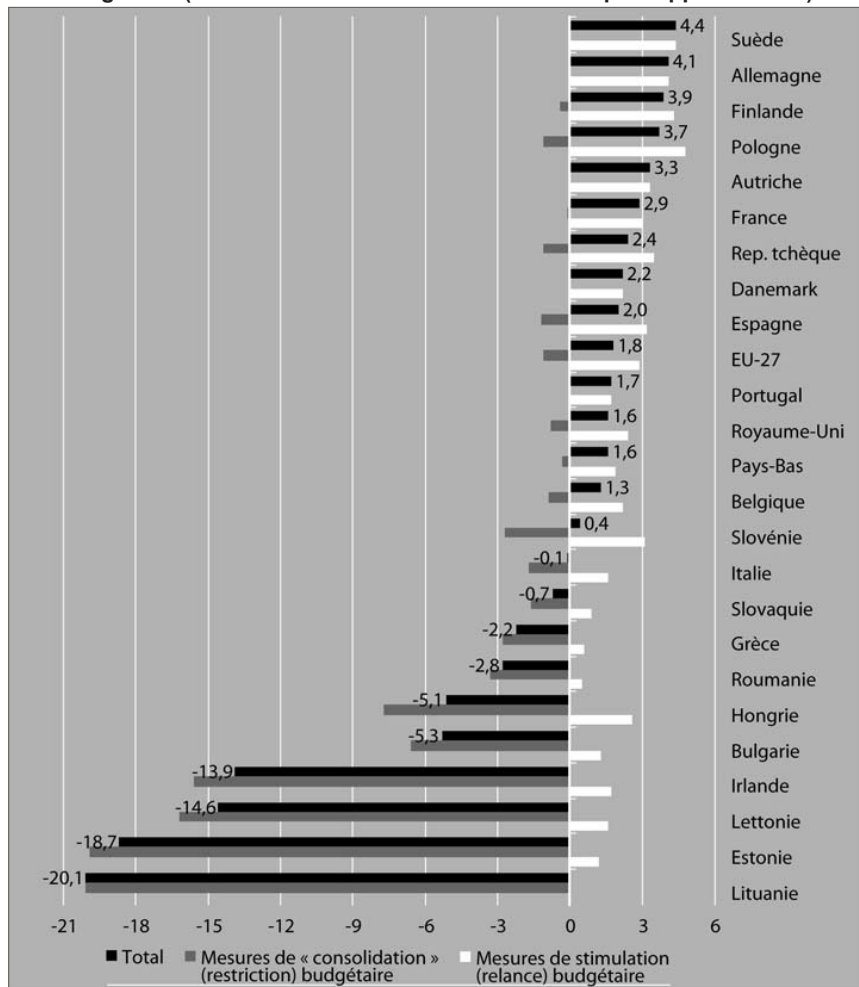
Si l'on examine isolément, comme le font la Commission européenne et le FMI, les mesures exceptionnelles de stimulation budgétaire adoptées dans le cadre des plans de relance, on constate qu'elles ont été beaucoup plus faibles en moyenne dans l'UE qu'aux Etats-Unis, au Brésil, en Chine, en Australie et au Japon (graphique 8). Ces mesures sont en légère baisse dans l'UE entre 2009 et 2010 mais cette tendance moyenne recouvre des évolutions très différenciées.

1. L'OCDE avait joué la pionnière en demandant dès le printemps 2009 le retour à des politiques de diminution des déficits, recommandation réitérée dans ses dernières *Perspectives économiques* (OCDE, 2010), ce qui a provoqué une vive critique, assez inhabituelle, de la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC – Trade Union Advisory Committee – www.tuac.org/fr).

Les mesures de stimulation budgétaires qui avaient été conséquentes dans certains pays (même si parfois déjà contrebalancées par d'autres mesures de consolidation budgétaires) ont très fortement diminué en 2010 en Espagne (où une très forte impul-

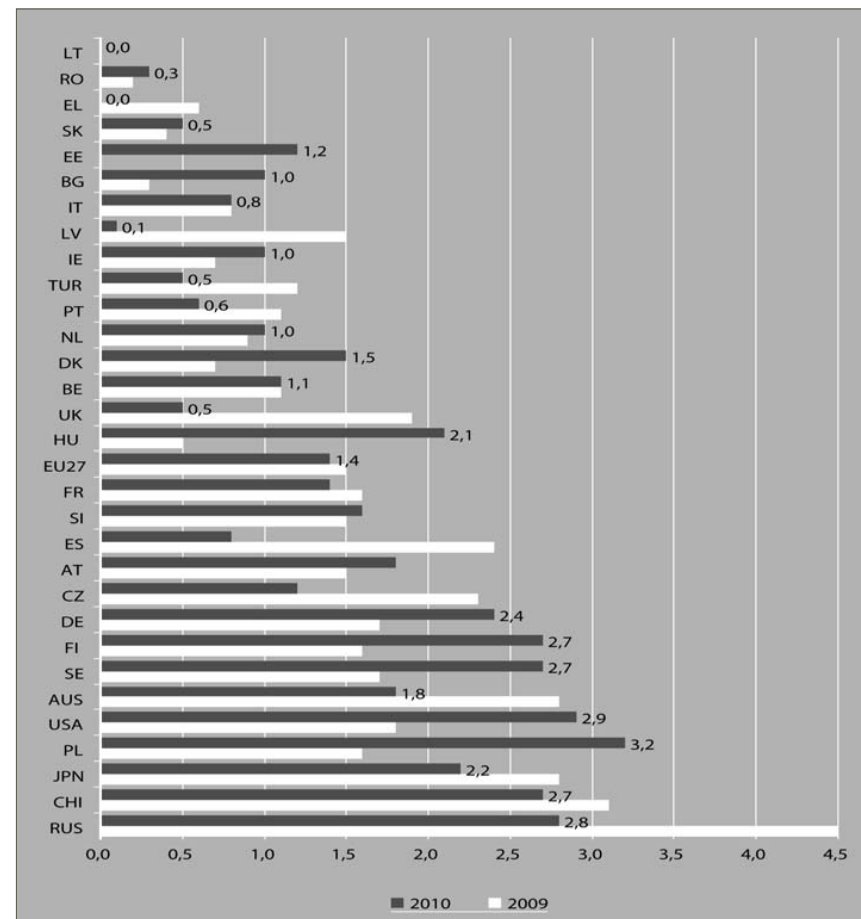
sion équivalente à 5 points du PIB avait d'ailleurs été opérée dès 2008), en Lettonie, au Royaume-Uni, en République tchèque, en Grèce et au Portugal. Dans ces pays, si les mesures de relance ont été effectives, elles auront été transitoires.

Graphique 7. Mesures discrétionnaires de relance budgétaire (baisse d'impôts et hausse des dépenses) et mesures de « consolidation » (restriction) budgétaire (total des années 2009 et 2010 – en % par rapport au PIB)



Source : Commission européenne (estimations au printemps 2010).

Graphique 8. Mesures de stimulation (relance) budgétaire discrétionnaires en 2009 et 2010 (hors éventuelles mesures de consolidation ou restriction budgétaire) – en % du PIB



Classé par ordre croissant de l'impulsion totale cumulée sur 2009 et 2010.

Source : Commission européenne (pour UE27) estimations au printemps 2010 - FMI (2010a) pour les pays hors UE (estimation mai 2010).

Dans d'autres pays en revanche, comme en Pologne, dans les pays nordiques et en Allemagne, l'ampleur de ces mesures s'accroît encore assez fortement en 2010 par rapport à 2009.

Dans les pays en dehors de l'UE comme la Russie, le Japon, la Chine,

l'Australie et la Turquie, les mesures de soutien diminuent entre 2010 et 2009 tout en restant à des niveaux comparativement plus élevés que dans l'UE (sauf en Turquie). Les mesures de relance aux Etats-Unis ont encore des effets croissants en 2010 comparé à 2009.

Toutefois, pour apprécier l'évolution des politiques budgétaires, il convient non seulement de prendre en compte les mesures de stimulation adoptées dans le cadre des plans de relance, mais aussi de tenir compte des mesures de « consolidation » ou réduction du déficit public, souvent prises en même temps ou peu après, et qui sont venues contrebalancer les mesures de relance, parfois très fortement.

Au total, selon les données de la Commission européenne du printemps 2010, la stimulation dans l'UE est stable en moyenne entre 2009 et 2010, une évolution qui dissimule, là encore, de forts contrastes (graphique 9).

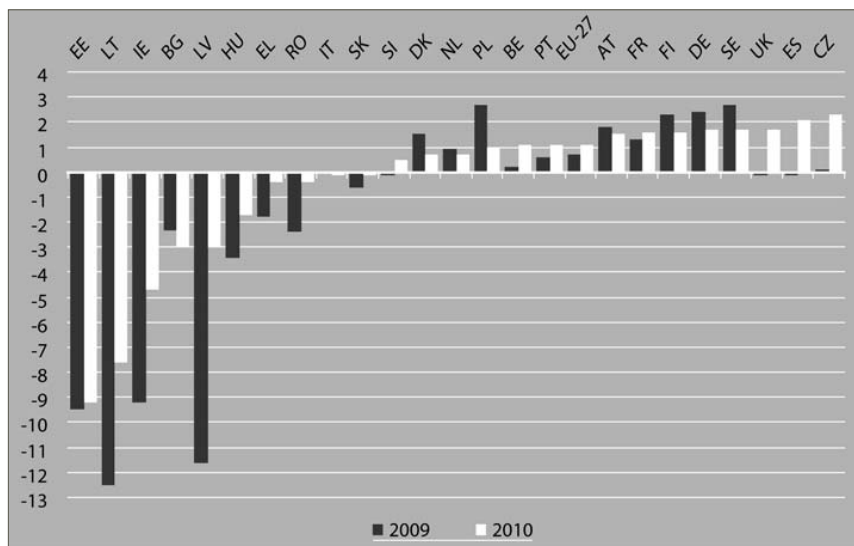
Dans les pays Baltes et en Irlande, mais également dans une moindre mesure en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie et en Grèce, les politiques ont été très res-

trictives sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire que les éventuelles mesures de relance y ont été dérisoires au regard des mesures de restrictions.

A l'inverse, presque partout ailleurs, les politiques soutiennent encore la croissance sur la période 2009-2010, même si c'est généralement de façon relativement limitée. L'impulsion s'accroît cependant encore de façon conséquente en Espagne et au Royaume-Uni entre 2009 et 2010 (pour ces deux pays, ce constat se base sur les données disponibles au début 2010, avant les annonces récentes) alors qu'elles diminuent, tout en restant positives en Allemagne et dans les pays nordiques.

Aux velléités de relance dans les pays où elles avaient été à l'ordre du jour va succéder l'objectif d'un retour rapide à la réduction des déficits.

Graphique 9. Evolution du solde entre les mesures discrétionnaires de relance et les mesures de consolidation (restriction) budgétaire prises en 2009 et 2010 (en % du PIB par rapport à 2008)



Source : Commission européenne, estimations au printemps 2010.

Cap vers la baisse des déficits en 2011 partout mais selon un rythme différent selon les pays

A partir du début 2010, plusieurs pays endettés vont être soumis aux pressions des organisations internationales (Commission européenne, FMI) et surtout des marchés financiers. La spéculation sur la dette publique et les taux des obligations d'Etat va être telle pour la Grèce, puis pour d'autres pays, que de nouvelles mesures drastiques de réductions des déficits vont être annoncées pour « rassurer les marchés ».

Le niveau élevé des déficits peut expliquer pour partie l'ampleur des mesures de restriction décidées. Le graphique suivant montre le niveau des mesures de consolidation budgétaire pour les années 2010 et 2011 en fonction du niveau de déficit (moyenne de 2009 et 2010). De toute évidence, le soutien à l'activité est terminé un peu partout. Les pays les plus déficitaires prennent des mesures plus drastiques que les autres (graphique 10).

Plus un pays a un déficit important, plus les budgets annoncés tendent en effet à être restrictifs, ce qui n'est guère étonnant si l'on considère que la plupart des pays sont jugés sur leurs niveaux de déficit et de dette publics sur la base de critères uniformes, rigides et insensibles au contexte économique, les fameux « critères de Maastricht ».

Pour les pays dont les déficits sont les moins élevés (autour de 4 % du PIB en 2010) comme la Finlande, l'Autriche et l'Allemagne, l'impulsion budgétaire prévue reste encore faiblement positive sur la période 2010-2011. Les Pays-Bas, bien qu'ayant un déficit plus important (6,3 % du PIB en 2010) présentent encore une politique budgétaire neutre. La Belgique et l'Italie dont les déficits sont pourtant plus faibles que ce dernier pays, mais dont le niveau d'endettement est beaucoup plus élevé, semblent avoir pris le virage de la rigueur.

Du côté des pays ayant les déficits les plus importants, l'ampleur des mesures

Graphique 10. Niveau du déficit et mesures de restriction budgétaire

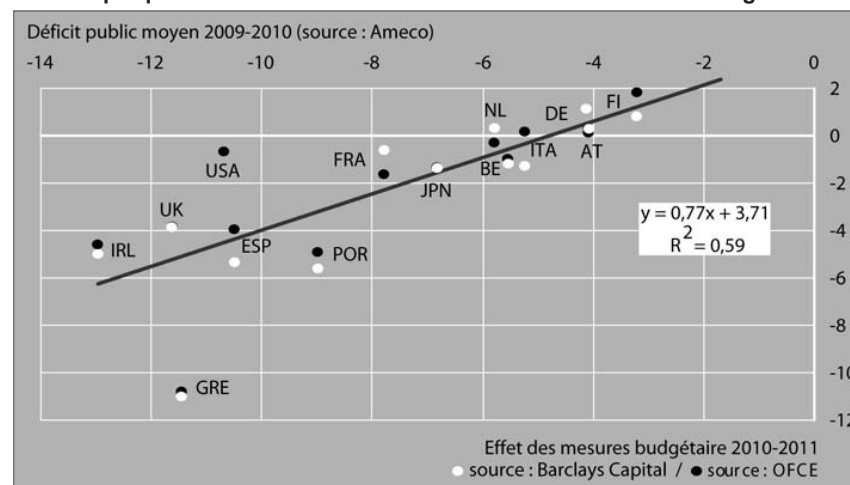


Tableau 1. Estimations des effets d'impulsion budgétaire (effet net des mesures de relance et de restriction budgétaire) à partir de 2009 ou 2010

	Barclays Capital Juin 2010 (1)				OFCE Octobre 2010 (2)		Commission européenne printemps 2010 (3)			Natixis juin 2010 (4)				
	2010	2011	2012	2013	2008-2009	2010	2011	2009	2010	2009	2010	2011	2012	2013
	Grèce	-7,0	-4,0	-2,0	-2,0		-6,4	-4,5	-0,4	-1,8	0,0	-3,1	-4,3	-4,4
Irlande	-3,0	-2,0	-1,5	-1,0		-2,6	-2,0	-4,7	-9,2					
Espagne	-2,5	-2,9	-2,0	-2,0	2,3	-2,2	-1,8	2,1	-0,1	3,4	-0,1	-2,5	-2,2	-2,1
Portugal	-2,5	-3,1	-1,5	-1,5		-2,4	-2,6	1,1	0,6	0,5	-1,3	-2,6	-2,1	-1,6
Belgique	-0,7	-0,5	-0,5	-0,5		-0,4	-0,6	1,1	0,2					
Italie	-0,5	-0,8	-0,4	-0,4	0,2	0,7	-0,6	-0,1	0,0	0,3	0,2	-0,5	-0,8	-0,3
France	0,0	-0,6	-0,5	-0,5	2,2	-0,3	-1,4	1,6	1,3	0,9	0,8	-0,9	-1,5	-1,8
Autriche	0,5	-0,2	-0,5	-0,5		1,0	-0,9	1,5	1,8					
Pays-Bas	1,0	-0,7	-0,7	-0,7		0,6	-0,9	0,7	0,9	0,4	0,9	0,1	-0,5	-0,9
Finlande	1,0	-0,2	0,0	0,0		2,1	-0,3	1,6	2,3					
Allemagne	1,5	-0,4	-0,2	-0,2	0,9	1,4	-1,1	1,7	2,4	0,9	1,4	0,8	0,4	-0,2
Zone euro	-0,2	-1,0	-0,7	-0,7										
Royaume-Uni					3,7	-1,0	-2,9	1,7	-0,1	0,6	0,3	-0,8	-1,9	-1,9
Etats-Unis					2,9	0,0	-0,9							
Japon					3,6	-1,6	0,2							
Lituanie								-7,6	-12,5					
Lettonie								-3,0	-11,6					

	Barclays Capital Juin 2010 (1)				OFCE Octobre 2010 (2)		Commission européenne printemps 2010 (3)			Natixis juin 2010 (4)				
	2010	2011	2012	2013	2008-2009	2010	2011	2009	2010	2009	2010	2011	2012	2013
	Lettonie								-3,0	-11,6				
Estonie								-9,2	-9,5					
Hongrie								-1,7	-3,4					
Roumanie								-0,4	-2,4					
Bulgarie								-3,0	-2,3					
Malte								-1,0	-1,1					
Slovaquie								-0,1	-0,6					
Slovénie								0,5	-0,1					
Rep. tchèque								2,3	0,1					
EU-27								1,1	0,7					
Danemark								0,7	1,5					
Luxembourg								3,4	2,2					
Chypre								2,7	2,4					
Pologne								1,0	2,7					
Suède								1,7	2,7					

(1) sur la base des programmes de stabilité et de croissance actualisés (PSC) et des annonces gouvernementales (*Problèmes économiques*, 2010).

(2) projets de loi de finances, comptabilité nationale, calculs OFCE (OFCE, 2010).

(3) soldes des mesures de stimulation (relance) budgétaire et des mesures de consolidation (restriction) budgétaire, à partir des PSC et de la base de données du plan de relance économique européen (European Commission, 2010a).

(4) effets nets de la politique budgétaire, à partir des annonces gouvernementales (*Problèmes économiques*, 2010 ; Broyer, Brunner, 2010).

de restriction budgétaire est plus forte mais elle diffère selon les cas. Certains pays, comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont annoncé des restrictions bien plus fortes que d'autres pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni qui présentent pourtant des déficits publics d'un niveau plus élevé. Les nouvelles mesures annoncées par les gouvernements britannique et irlandais devraient modifier ce constat et rapprocher ces deux pays de leurs comparses du sud.

Les Etats-Unis se distinguent des pays européens puisque, bien que connaissant de forts déficits publics, l'impulsion budgétaire prévue pour 2010-2011 reste neutre. Mais, même dans ce pays, l'heure n'est désormais plus trop à un soutien budgétaire actif malgré la persistance d'un chômage élevé.

Malgré les différences notables, toutes les sources disponibles convergent cependant pour indiquer un durcissement généralisé à partir de 2010 ou 2011 selon les pays (tableau 1). Il convient néanmoins de distinguer les pays selon le moment où les mesures de consolidation budgétaire l'emportent sur des mesures de relance en déclin ainsi que sur l'ampleur de ce durcissement.

■ **Les pays ayant engagé des politiques restrictives depuis le début de la crise**

L'Irlande, l'Islande et les pays Baltes, très touchés par la crise, ont entrepris des mesures de purge dès le début pour faire face à des déficits très importants, et vont continuer de plus belle à prendre des mesures restrictives, dans une spirale récessive dont on ne voit pas bien la fin.

La Hongrie ressemble à ces pays pour avoir pris des mesures restrictives très dures dès 2009 (baisses des prestations sociales, hausse de la TVA). Epuisé par le plan d'austérité stérile du FMI, sa reprise semble également durablement compromise avec

la poursuite de la crise immobilière et un effondrement de l'investissement en 2010.

La Roumanie et la Bulgarie ont aussi engagé des mesures restrictives moins drastiques que dans les précédents pays, mais semblent parties pour les accentuer, en particulier la Roumanie (article de Cristina Boboc et Oana Calavrezo).

■ **Les pays opérant un changement de cap radical, avec de très fortes restrictions budgétaires à partir de 2010-2011**

Trois de ces pays, l'Espagne, la Grèce et le Portugal, sont fortement soumis à la pression des marchés financiers et le changement intervient dès 2010.

L'Espagne et le Royaume-Uni sont passés d'une relance initiale élevée en comparaison des autres Etats de l'UE à de très fortes restrictions entamées dès 2010 pour le premier pays, plutôt à partir de 2011 pour le second, à la suite notamment du changement de gouvernement.

La Grèce et le Portugal, dont les impulsions budgétaires prises en 2008 et 2009 ont été réelles mais globalement assez faibles, ont opéré un virage vers une très forte austérité dès 2010.

■ **Des pays passant d'une relance initiale assez modérée à des politiques restrictives plus étalées dans le temps**

Les pays de la zone euro suivants ont peu à peu opéré un changement d'orientation pour progressivement revenir à des politiques restrictives : Italie, France, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Allemagne. Pour ces trois derniers pays, les restrictions semblent plus progressives et programmées un peu plus tardivement (concernant la Belgique, voir l'article de Mouna Viprey). La Slovaquie, la République tchèque semblent

correspondre aussi à ce profil¹. La Pologne, dont les mesures expansionnistes ont contribué à éviter toute récession, et le Danemark, dont la dégradation du déficit est surtout imputable à l'action de stabilisateurs automatiques performants, ont décidé de resserrer leurs politiques budgétaires à partir de 2011.

On peut aussi parler d'un virage à propos des Etats-Unis qui sont en train de passer de mesures de relance comparativement fortes à une politique budgétaire plus neutre, et même probablement restrictive dès 2011 selon les dernières informations, *a fortiori* depuis la victoire des Républicains aux élections de *midterms* du 2 novembre 2010. Pour lutter contre la récession et un chômage persistant d'un niveau élevé dans le pays, les autorités semblent plutôt s'en remettre à une politique monétaire très active² (article de Catherine Sauviat et Estelle Sommeiller).

Dans ce mouvement d'ensemble qui se dessine vers l'application de politiques de rigueur généralisées dans tous les pays, les différences s'avèrent cependant très fortes. Les plus concernés sont ceux dont les déficits se sont fortement aggravés, ceux qui sont les plus fragiles et soumis aux humeurs des marchés financiers pour le refinancement de leur dette et ceux qui ne peuvent opérer de dévalua-

tion ni recevoir d'aides directes de leur banque centrale. Il s'agit en premier lieu du Portugal, de l'Irlande, de la Grèce et de l'Espagne. A ces quatre pays, on peut désormais ajouter le Royaume-Uni.

Modalités et conséquences des politiques d'austérité

Pour comprendre et comparer les politiques d'austérité en œuvre ou programmées, ainsi que leurs effets attendus, plusieurs aspects doivent être pris en compte : le risque de déflation en raison du calendrier, du rythme et surtout du caractère simultané de ces politiques ; leurs possibles effets négatifs également sur le long terme ; leurs effets inégaux en raison des choix opérés sur la part respective des baisses de dépenses et des hausses de recettes publiques, sur les prélèvements concernés par les hausses, sur les dépenses faisant l'objet des principales coupes.

Des politiques restrictives trop précoces et simultanées : un risque de déflation aggravé

Personne ne conteste l'importance de diminuer les déficits publics afin de stabiliser puis réduire le niveau de la dette, à commencer parce que, avec l'endettement privé, la dette publique est un facteur de déséquilibres majeurs³.

1. Selon Rodado (2010) et notre revue de la presse internationale, ce sont tous les pays d'Europe centrale et orientale qui sont désormais engagés dans des politiques restrictives.
2. Comme en témoignerait la décision de la Federal Reserve du début novembre de racheter 600 milliards de dollars d'obligations d'Etat d'ici juin 2011.
3. Diminuer la dette publique ne se justifie pas seulement en raison d'effets positifs attendus sur la croissance à terme mais aussi en raison des effets anti-redistributifs particulièrement délétères de la dette. Contrairement à une vulgate de plus en plus répandue, la dette n'est en effet pas tant un fardeau que nous laisserions à nos petits-enfants qu'un mécanisme de redistribution des contribuables vers les détenteurs de titres d'Etat, c'est-à-dire vers les ménages les plus aisés et les investisseurs institutionnels, fonds de pension, banques, assurances. Les baisses d'impôts consenties aux plus riches ont fortement contribué à la hausse des dettes publiques. Dans ce contexte, mettre à contribution les retraités, les malades, les petits salariés et les fonctionnaires est contestable. Ajoutons aussi que la dette agit comme un transfert à rebours des pays endettés les plus pauvres vers les plus riches, un phénomène connu et souvent dénoncé en ce qui concerne les dettes des pays pauvres du sud, mais qui fonctionne aussi entre pays plus riches du nord puisque, pour des pays comme le Portugal et la Grèce, la dette aboutit à un transfert des contribuables résidents à plus de 70 % vers des créanciers non résidents de pays plus riches (IMF, 2010b).

Cependant le débat fait rage sur le timing à adopter étant donné le faible niveau de la reprise et le niveau élevé du chômage. Le risque bien connu de politiques budgétaires restrictives trop précoces est de mettre en péril une croissance déjà bien poussive et de replonger les économies dans la récession. Or tel est le choix qui a été fait. Les restrictions budgétaires vont mettre tous les moteurs de la croissance à l'arrêt. La demande interne va pâtir des restrictions des dépenses publiques (baisse des prestations, hausse de certains impôts, baisse des investissements publics) mais aussi du recul des revenus salariaux, *a fortiori* dans un contexte de chômage de masse¹. Enfin, elle va pâtir d'un taux d'épargne privé qui augmente partout dans le monde, suite au désendettement dans les pays où l'endettement privé avait atteint des niveaux trop élevés (Etats-Unis, Royaume-Uni, Espagne...), ou encore dans d'autres pays connaissant un excès d'épargne en raison notamment de l'inquiétude des ménages (inquiétude alimentée tant par les perspectives de chômage et de baisse des futures pensions de retraite que par des intermédiaires financiers en quête de nouveaux marchés).

Ces évolutions sont porteuses de nouveaux déséquilibres macroéconomiques et de récession, d'autant qu'en raison de la simultanéité inédite de l'austérité dans tous les pays², à l'étouffement de la demande interne va s'ajouter celui de la de-

mande extérieure (sauf peut-être rare positionnement concurrentiel comme l'Allemagne). C'est d'autant plus vrai dans l'UE où les pays européens ont pour principaux clients et concurrents leurs voisins européens. Les rares expériences passées de politiques très restrictives suivies de reprises durables et d'une baisse ultérieure de la dette publique – par exemple les pays nordiques après la crise financière de 1991, le Royaume-Uni après la sortie de la livre du SME en 1992, le Canada durant les années 1990 – concernaient des pays ayant adopté isolément de telles politiques, qui pouvaient donc s'appuyer sur le relais d'une demande externe plus dynamique en provenance de leurs principaux voisins et partenaires commerciaux. Il s'agissait enfin surtout de pays ayant pu s'appuyer sur des politiques monétaires et de change actives à travers de fortes baisses des taux d'intérêt et des dépréciations très conséquentes³, une option désormais interdite pour les pays de la zone euro, et très limitée pour la plupart des autres pays de l'UE. Dans un contexte où l'inflation est déjà particulièrement faible, la course à la compétitivité par la baisse des salaires et des prestations est porteuse d'une spirale déflationniste « à la japonaise ».

Dans ces conditions, les prévisions de reprise de la croissance sont peu crédibles et les engagements de réduction des déficits plus que douteux. Les promesses de

1. Seul bémol à apporter, la situation particulière de l'Allemagne où, compte tenu du faible taux de chômage et d'une reprise encore tirée par les exportations, l'augmentation de 3,6 % à compter du 1^{er} octobre 2010 obtenu par le syndicat IG Metall pourrait être l'amorce d'un rattrapage salarial dans ce pays.

2. Y compris désormais dans de très nombreux pays émergents (IMF, 2010b).

3. Le dernier rapport Attali met en exergue le Canada, avec les pays scandinaves, comme un pays ayant connu la croissance malgré une politique de rééquilibrage de ses comptes publics dans les années 1990 sans rappeler que le dollar canadien s'est déprécié vis-à-vis du dollar américain tout au long de la décennie 90, ce qui a favorisé les exportations canadiennes dans un contexte de croissance vigoureuse aux Etats-Unis.

redressement pour des pays comme la Grèce, voire l'Irlande, l'Espagne, le Portugal apparaissent très difficiles à tenir dans les délais annoncés¹. Alors que la Grèce est supposée réduire son déficit de 7 à 8 points en un an (article de Maria Karamessini), rappelons que, hors périodes de très forte croissance, aucun pays occidental n'a jamais pu réaliser une telle « prouesse ». Sauf à envisager de mettre des peuples à genou, et prendre le risque de générer des révoltes ou un retour à des régimes autoritaires, toutes les annonces ne doivent probablement pas être prises pour argent comptant. A côté de leurs conséquences sociales, ces politiques, en prolongeant et accentuant la récession, vont aussi faire plonger les rentrées fiscales et finalement manquer aussi leur objectif de réduction des déficits.

Les pays Baltes, qui ont opéré des plans de rigueur drastique dès 2008, illustrent à quel point une rigueur excessive peut tuer : selon les prévisions, ils ne retrouveraient leur niveau de production 2007 au mieux qu'à partir de 2015.

Enfin, rien ne prouve qu'une austérité budgétaire trop forte dans une économie déprimée puisse même rassurer les marchés au nom desquels pourtant cette austérité est désormais menée. Ainsi, plus l'Irlande taille dans son budget (article de Noëlie Delahaie) – les plans successifs d'économies budgétaires de-

puis 2008 se montent désormais à un total assez inouï de l'ordre de quinze points du PIB – plus les marchés considèrent le pays comme risqué : à la mi-novembre 2010, les taux des obligations irlandaises à dix ans atteignaient presque 9 % (rappelons que le plan de sauvetage de la Grèce a été mis en œuvre au printemps 2010 quand les taux grecs avaient atteint 8 %).

Les craintes d'un resserrement trop prématuré et trop fort commencent même à être partagées depuis octobre 2010 par le FMI, de façon toutefois très prudente et alambiquée². Il est vrai que le FMI tient des discours changeants selon les interlocuteurs mais surtout très variables selon les pays. Il tend à être faible avec les forts et durs avec les faibles. Ne conseillait-il pas encore en début d'année aux Etats-Unis de poursuivre leur relance tandis qu'il exhortait les pays de l'UE à se lancer au plus vite dans une phase de « consolidation » ? En revanche, les pays Baltes, la Hongrie et d'autres ayant dû accepter des purges dès le début de la crise savent ce qu'il en coûte d'être sous la coupe du FMI. Après avoir reçu l'injonction du FMI, dans un rapport du 25 octobre 2010, de faire davantage d'efforts, le nouveau gouvernement hongrois annonçait qu'il cherchait à se passer des aides FMI pour refinancer sa dette. La Turquie, qui avait été le plus gros emprunteur du FMI durant les années 2000,

1. Apparaît également douteuse la promesse de la France faite à ses partenaires européens d'économiser 100 milliards d'euros d'ici 2013, pour passer d'un déficit de 8 à 3 % du PIB. « Le plan d'austérité sera plus violent que prévu », Laurent Mauduit, 24 juin 2010, *Mediapart*.

2. Qu'on en juge : « Etant donné la relative lenteur de la reprise économique, il ne serait pas pertinent d'appuyer sur les freins de manière trop vigoureuse, à moins que la pression des marchés ne soit forte. » « L'idéal serait d'éviter aujourd'hui tout resserrement budgétaire, tout en s'engageant, de manière crédible, à de futurs ressernements. (...) Malheureusement, il va falloir, dans certains cas, procéder à des ressernements à court terme, afin de rendre crédibles les projets à plus long terme. ». Traductions d'extraits du rapport du FMI du 4 novembre 2010 (IMF, 2010b) reprises de Ludovic Lamant, « Décidément, le FMI est allergique à la rigueur », 4 novembre 2010, *Mediapart*.

a aussi annoncé sa volonté de s'en passer définitivement, suivant en cela la voie manifestement fructueuse déjà choisie durant les années 2000 par l'Argentine et le Brésil.

Sacrifier aussi le long terme ?

Les mesures de restriction sont prises au nom d'une amélioration attendue des perspectives économiques d'avenir et du bien-être de tous, quitte à ce qu'à court terme elles aient des effets négatifs mais supposés transitoires sur la croissance. Pour la BCE et les autres voix orthodoxes, un niveau croissant de la dette publique mine le moral des acteurs économiques qui anticipent les futurs remboursements de cette dette. Inversement, l'austérité est favorable à terme à la croissance car elle redonne confiance en l'avenir aux ménages et aux entreprises¹. Dans la même logique sacrificielle, les modèles économiques utilisés pour les projections, par exemple celui de la direction des affaires économiques de la Commission européenne, indiquent tous qu'après une baisse initiale de la croissance potentielle imputable aux mesures de restriction, les pays reviennent ensuite à une croissance plus forte au bout d'un certain nombre d'années. Le FMI s'appuie sur une étude montrant une corrélation négative entre le niveau de la dette publique une année et la croissance économique les années suivantes : un accroissement de la dette de 10 points du PIB serait ainsi associé à un ralentissement de la croissance de 0,25 point (IMF, 2010a).

Dans ce cadre, la doxa exige que les mesures d'économie épargnent surtout

les dépenses d'investissement public, favorables à la croissance future, et que l'on réduise plutôt les dépenses courantes, frais de fonctionnement (des services publics) et dépenses sociales. Outre qu'on peut contester le fait de ne pas considérer les services publics et les dépenses sociales comme des dépenses d'investissement (éducation, modes de garde, santé, formation des travailleurs, requalification des chômeurs), que vaut une telle position dès lors que de nombreux pays s'attaquent désormais aussi aux dépenses d'investissement public ? En effet, dans des pays comme la Grèce, le Portugal, l'Irlande et l'Espagne, et dans plusieurs Etats des Etats-Unis, les coupes concernent désormais les grands projets d'infrastructure et la recherche. En Espagne, l'investissement public connaît une coupe de 37 %. Au Royaume-Uni, le budget de l'enseignement supérieur sera réduit de 40 % d'ici 2015. Difficile aussi dans ces conditions d'envisager une reconversion écologiquement soutenable de l'économie car un autre modèle de croissance reposant sur des modes de production et de consommation plus économes nécessiterait au contraire des investissements collectifs massifs (transports, logements économes) et une autre redistribution des richesses.

Toujours au nom des perspectives d'avenir et de la nécessité de rendre les plans d'ajustement plus « crédibles » et de « rassurer les marchés financiers », la crise semble aussi offrir l'opportunité d'accélérer les projets de contrôle des dépenses publiques des Etats au moyen de règles ou d'instances extérieures, quitte à

1. Pour un regard critique sur cette approche voir, « Austérité contre croissance : ce que dit la thèse économique », Ludovic Lamant, 6 juillet 2010, *Médiapart*.

« Règles d'or » d'équilibre budgétaire et autres comités d'experts « indépendants » : un contrôle technocratique et anti-démocratique des politiques budgétaires ?

Après avoir supprimé dans les années 1990 tout choix démocratique sur les politiques monétaires menées par des Banques centrales indépendantes (taux d'intérêt, taux de change, interventions directes), il s'agit d'emprunter une voie similaire pour la politique budgétaire. L'objectif est d'éviter la propension électoraliste des gouvernements à se soustraire aux politiques d'équilibre budgétaire. Les milieux d'affaires, les grandes agences internationales de notation et le FMI poussent en ce sens¹.

Deux voies, non exclusives, ont le vent en poupe :

- l'institution de « règles d'or » ou règles d'évolution des dépenses publiques, éventuellement inscrites dans le marbre constitutionnel ou européen pour les rendre plus impératives ;
- des mécanismes nationaux ou européens de contrôle technocratique des budgets par des comités d'experts « indépendants » n'ayant aucun compte à rendre².

Des pays ont déjà mis en œuvre tout ou partie de ces mesures. Une règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution, c'est-à-dire un engagement impératif sur une trajectoire de réduction du déficit et sur une date de retour à l'équilibre, a été adoptée en Autriche en 2007, en Allemagne en 2009 (entrée en vigueur en 2011), en Hongrie en novembre 2008 en pleine crise et sous l'injonction du FMI (elle prendra effet en 2012) et devrait bientôt l'être en France³. La Turquie s'appropriait à introduire une telle « règle fiscale » en 2011 mais vient de reporter le projet. La Lettonie et la Lituanie sont sur le point aussi d'adopter des lois imposant une règle budgétaire. La Pologne a introduit en janvier 2010 dans sa Constitution une règle budgétaire qui se met en œuvre lorsque la dette publique dépasse un certain seuil. La Grèce, sous la pression, a aussi adopté des règles de préparation, d'évolution et de contrôle des dépenses budgétaires.

Plusieurs pays ont aussi mis en place des comités indépendants d'évaluation budgétaire mais ils ont généralement un rôle consultatif. La Suède dispose depuis longtemps d'un « Conseil de politique budgétaire » jugeant des plans budgétaires présentés. Le Royaume-Uni vient de mettre en place un Office for Budget Responsibility qui a pour mandat de superviser les plans de consolidation budgétaire sur des périodes de 5 ans. Une Commission budgétaire bipartisane a été mise en place aux Etats-Unis pour proposer un retour à l'équilibre de la balance primaire en 2015.

Les décisions du Conseil européen d'octobre 2010 visant à un meilleur contrôle européen des politiques budgétaires s'inscrivent dans cette logique (article de Florence Lefresne et Catherine Sauviat). Il s'agit d'un nouveau dispositif de contrôle multilatéral des budgets nationaux avec l'introduction d'un « semestre européen » d'examen des projets de loi de finances avant même que les parlements nationaux ne se prononcent, avec un système de sanctions pour les pays mauvais

■ ■ ■

■ ■ ■

élèves et avec une « institution budgétaire indépendante » qui suivrait les déséquilibres macroéconomiques avec un tableau de bord de variables telles que la compétitivité, les déficits commerciaux, les dettes publiques et privées, mais pas de critères tels que le chômage, les inégalités ou la pauvreté.

Selon certains, cette évolution vise à soustraire les politiques budgétaires de l'influence du cycle électoral (Mathieu, Sterdyniak, 2010b), selon d'autres elle permettrait d'améliorer la coordination grâce à un Comité européen consultatif contribuant à mieux éclairer le débat au sein des Parlements (Bénassy-Quéré, Boone, 2010a, 2010b). Mais, pour être efficace et acceptable, la coordination des politiques budgétaires devrait être autre chose qu'une règle implicite de discipline salariale et sociale et reposant sur des normes préalables fixées de manière relativement arbitraire, uniformes pour tous les pays et insensibles au contexte économique, comme le sont les critères de Maastricht en matière de finances publiques ou les objectifs intangibles suivis par la BCE pour la politique monétaire.

1. Le directeur du FMI propose ainsi de créer dans l'UE une « autorité budgétaire centralisée avec une indépendance politique comparable à celle de la BCE » (19 novembre 2010).
2. Pour des arguments en faveur de l'introduction de telles options pour la France, voir Ben Jelloul et Brand (2010).
3. La décision a été officiellement annoncée dans un communiqué de la Présidence de la République du 20 mai 2010 sur les conclusions de la 2^e conférence sur le déficit. Une commission pilotée par Michel Camdessus (ex-gouverneur de la Banque de France et ex-directeur général du FMI) a été nommée. Voir la lettre du 23 juin 2010 de Michel Camdessus au Premier ministre lui présentant les résultats de sa commission pour la recherche d'une « règle d'équilibre des finances publiques ». Dans sa réponse du 23 août 2010, le Premier ministre précise que « l'absence d'un instrument juridique qui s'imposerait aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale » est une « lacune » et informe de son intention de préparer une réforme constitutionnelle qui « fixerait une trajectoire impérative de réduction des déficits et la date de retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques ».

le faire contre l'avis des peuples (encadré 2).

Baisser les dépenses plutôt qu'augmenter les recettes

Comme nous l'avons vu, si le rythme et l'ampleur de l'ajustement budgétaire dépendent d'une manière générale du niveau de déficit atteint, une réduction des déficits peut prendre de très nombreuses modalités. Une idée tend à s'imposer se-

lon laquelle, pour réduire des déficits, il vaudrait mieux diminuer les dépenses qu'augmenter les recettes. Les plans d'ajustement budgétaire prévus font d'ailleurs surtout porter l'effort sur les dépenses (tableau 2). Ils semblent même le faire de plus en plus¹.

Cette préconisation mériterait toutefois d'être davantage discutée. Outre qu'elle repose sur des résultats très fragiles et qui, dans tous les cas, aboutissent à

1. L'Irlande en fournit une illustration : le premier plan d'économies de 2009 portait pour les trois-quarts sur des hausses de prélèvements et pour un quart sur des baisses de dépenses, tandis que le plan suivant faisait porter l'effort uniquement sur les dépenses (Delahaie, 2009 et 2010). Une telle évolution dans les plans d'ajustement budgétaire portugais et allemand est également soulignée par le FMI (IMF, 2010b). En Grèce, des hausses exceptionnelles de certains impôts en 2009 et 2010 ne seront en principe pas reconduites les années suivantes.

une faible différence en faveur d'une baisse des dépenses, elle revient surtout à épargner les plus riches et les entreprises des efforts à consentir au détriment des ménages les moins aisés, des salariés, des bénéficiaires de prestations. De plus, une telle orientation intervient après deux décennies de contre-révolution fiscale libérale à l'avantage des hauts revenus, des patrimoines et des entreprises. Dans le contexte de restriction résultant de la surveillance multilatérale des finances publiques des Etats membres de l'UE, à la suite du Traité de Maastricht puis du Pacte de Stabilité et de Croissance, et dans un contexte de concurrence fiscale, les recettes publiques (ou « prélèvements obligatoires ») ont en effet diminué dans l'UE à partir du milieu des années 1995, en particulier les impôts directs (European Commission, 2010b). Une convergence vers le bas semble se dessiner : si le niveau des recettes publiques a diminué

entre 2001 et 2008 (en % du PIB) dans des pays où il était élevé (Suède, Autriche, Finlande, Belgique, France, Allemagne), dans les pays où il était le plus faible, il a aussi baissé (Roumanie, Irlande, Grèce) ou est resté stable (pays Baltes). Le dumping vers le moins-disant fiscal et social l'a clairement emporté.

La baisse de la fiscalité des hauts revenus et des entreprises correspond à un manque à gagner pour les finances publiques souvent supérieur aux montants des déficits publics eux-mêmes. Le creusement des déficits s'explique certes conjoncturellement par la crise récente mais structurellement surtout par la baisse des recettes publiques depuis une bonne dizaine d'années. La France en fournit une bonne illustration. Le taux de prélèvement obligatoire (en % du PIB) a baissé entre 1999 et 2009, et le manque à gagner se mesure en centaines de milliards d'euros : selon le rapport sur la si-

Tableau 2. Composition de l'ajustement budgétaire entre baisse des dépenses et hausse des recettes

	Baisses des dépenses largement majoritaires	Mix équilibré entre baisses des dépenses et hausses des recettes	Hausses des recettes majoritaires
Restrictions budgétaires programmées les plus fortes	Irlande (2010) Espagne Royaume-Uni Lettonie Lituanie Portugal (après les 1 ^{ères} années) Grèce (à partir de 2011)	Portugal (1 ^{ères} années d'ajustement) Grèce (2009-2010)	
Restrictions programmées moins fortes (d'assez fortes à nulles)	Roumanie France Italie Australie Turquie (après les 1 ^{ères} années) Allemagne (après les 1 ^{ères} années) Danemark Pologne	Etats-Unis Allemagne (1 ^{ères} années d'ajustement) Turquie (1 ^{ères} années d'ajustement)	Chine

Tableau inspiré des informations sur les plans d'ajustements nationaux collectées par le FMI (IMF, 2010b) et complété par les informations portant sur les pays analysés dans ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*.

tuation des finances publiques diffusé par la Présidence de la République en mai 2010, sans les réductions fiscales introduites depuis 1999, la dette publique française serait de 20 points de PIB inférieure, ce qui représenterait une économie de charges d'intérêts sur la dette de l'ordre de 0,5 point de PIB¹.

Hausse des impôts : un effort bien mal partagé

De nombreux pays ont décidé d'augmenter leurs impôts indirects : TVA, taxes sur les alcools, le tabac, l'énergie, les produits pétroliers, etc. Il s'agit même d'une des mesures phares commune à presque tous les pays confrontés à une grave crise de leurs finances publiques (Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Portugal, Espagne, Roumanie, Pologne, Royaume-Uni, Irlande).

Ce choix de recourir aux impôts indirects pour réduire les déficits publics plutôt que d'augmenter les impôts directs ou les cotisations sociales est encouragé par les organisations internationales. Les premiers, en décourageant l'offre de travail et l'investissement, seraient défavorables à la croissance tandis que la TVA l'encouragerait : un point de TVA conduirait à 0,5 point de PIB supplémentaires selon le FMI (2010b). Le FMI privilégie ainsi la hausse de la TVA et des autres taxes à la consommation dont il estime le potentiel de ressources supplémentaires pour l'Etat à environ 5 points de PIB en France, en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (IMF, 2010a).

Cette option présente l'avantage de renchérir le prix des importations et d'alléger celui des exportations. L'Allemagne a d'ailleurs augmenté sa TVA de 3 points en 2007 en partie dans un objectif de compétitivité. Un même objectif a été visé dans les pays nordiques qui ont porté depuis longtemps leur TVA au taux maximum autorisé dans l'UE (25 %). Mais si tous les pays le font, sachant que les pays européens commercent entre eux pour les trois quarts de leurs échanges, l'effet attendu sur la balance commerciale sera largement annihilé².

Les hausses des impôts indirects posent problème d'abord en raison de leurs effets recessifs potentiels consécutifs aux pertes de pouvoir d'achat qui en résultent, mais aussi du fait de leurs effets anti-redistributifs, dans un contexte où les inégalités se sont déjà beaucoup accrues et se trouvent au cœur des déséquilibres ayant conduit à la crise. Les impôts indirects, en particulier les taxes sur la consommation, accroissent les inégalités de revenu à la différence des impôts directs (sur le revenu ou le capital) et des cotisations sociales. Or ce sont ces autres prélèvements qui ont justement déjà vu leur part dans le PIB baisser le plus entre 2000 et 2008 dans l'UE (European Commission, 2010b). La hausse des impôts indirects va donc concourir à rendre les systèmes de prélèvement encore moins progressifs.

Malgré les déficits, les fortes baisses d'impôts directs pour les plus aisés intervenues depuis une ou deux décennies et dont les études ont montré que leur effica-

cité attendue était très contestable, sont en général maintenues ou à peine remises en cause. Les Etats-Unis sont concernés au premier chef mais les pays européens fournissent aussi de bons exemples.

Ainsi, le gouvernement Zapatero en Espagne, après avoir mené une politique fiscale particulièrement favorable aux plus aisés (suppression de l'impôt sur le patrimoine, réduction de l'impôt maximal et de la progressivité de l'impôt), a décidé d'augmenter la TVA, de supprimer les ristournes fiscales aux contribuables moyens et modestes accordées en 2008 dans le cadre de son plan de relance et surtout de baisser les dépenses sociales (voir *infra*) alors que son plan d'ajustement ne prévoit qu'une très faible ré-augmentation de l'impôt sur les plus hauts revenus et les revenus du capital.

Le plan d'ajustement du Royaume-Uni est encore plus inégalitaire puisque l'augmentation de la TVA, la principale mesure, permet même au passage d'offrir de nouveaux cadeaux fiscaux aux entreprises, en particulier une nouvelle baisse de l'impôt sur les sociétés et un relèvement du seuil de contribution à la sécurité sociale (article de Florence Lefresne). En Irlande, alors que les plans drastiques d'économie se succèdent, l'impôt sur les sociétés, le plus bas d'Europe, est maintenant inchangé à 12,5 %.

Tous les pays ne présentent pas des mesures relatives aux recettes aussi caricaturales du point de vue de la justice sociale. Ainsi, le poids de l'ajustement porte aussi sur les ménages aux plus hauts revenus au Portugal et en Grèce. Au Portugal, dans le volet recettes, le gouvernement socialiste demande un effort aux plus aisés à travers une nouvelle tranche d'imposition pour les plus hauts revenus et des surtaxes sur les bénéfices des gran-

des entreprises et sur les salaires les plus élevés de la fonction publique. En Grèce, des impôts exceptionnels sont prélevés sur les entreprises ayant les plus hauts profits et les ménages ayant les plus hauts revenus et les plus gros patrimoines immobiliers. Par ailleurs, les barèmes des divers impôts (revenu, capital, immobilier, donations) sont entièrement revus.

Notons que, de façon plus accessoire, d'autres sources de revenu sont également sollicitées dans presque tous les pays. Dans plusieurs pays en quête d'économies, de nouvelles privatisations de services publics sont également à l'ordre du jour (Grèce, Espagne, Irlande, Turquie, Etats-Unis). En revanche, les hausses de cotisations ne sont jamais à l'ordre du jour sauf un tout petit peu en Allemagne où il a été décidé de revenir partiellement sur des baisses antérieures de cotisations pour l'assurance chômage et l'assurance maladie.

Ce tour d'horizon sommaire des mesures d'augmentation des recettes publiques montre que les entreprises sont clairement épargnées, voire même continuent de bénéficier de certaines largesses comme en Irlande et au Royaume-Uni. La facture est donc surtout présentée aux ménages et, avec les hausses d'impôts indirects, elle est particulièrement douloureuse pour les moins aisés.

Couper dans les dépenses : emplois publics, salaires, prestations sociales

Le choix de privilégier les baisses de dépenses sur les hausses d'impôts, et parmi ces derniers, d'augmenter surtout la TVA, va accentuer les inégalités. Mais le type de prestations faisant l'objet de coupes n'est pas non plus neutre au regard des conséquences sociales.

Les coupes concernent d'abord les frais de fonctionnement de l'Etat, en par-

1. P. Champssaur et J.P. Cotis, *Rapport sur la situation économique de la France*, Présidence de la République, mai 2010 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000234/index.shtml>).

2. Sans oublier que la compétitivité avec le reste du monde dépend davantage de l'évolution du dollar et du yuan, dans un contexte où tant les Etats-Unis que la Chine ne se privent pas, quant à eux, d'une politique active de taux de change leur permettant de déprécier leurs monnaies (voir les rachats massifs d'obligations d'Etat par la Federal Reserve des Etats-Unis).

ticulier liés aux fonctionnaires. Pour parvenir à comprimer la masse salariale des agents publics, il s'agit de tailler dans les salaires et dans les effectifs. Les salaires des fonctionnaires ont baissé ou vont baisser en valeur nominale, très fortement et jusqu'à 50 % en Lettonie et 25 % en Roumanie, mais aussi dans les pays Baltes, en Irlande, en Espagne, en Grèce, au Portugal, en Hongrie. Ailleurs, ils sont souvent gelés (Italie, France ¹).

Presque tous les pays annoncent aussi des réductions des effectifs d'agents publics, très fortes dans certains pays qui procèdent même par licenciement comme au Royaume-Uni (où le plan de relance de 2008-2009 avait pourtant conduit à de fortes embauches dans le secteur de la santé et de l'éducation). Ailleurs, la baisse s'opère surtout par le non renouvellement des contrats temporaires, le gel des recrutements et le non remplacement des départs à la retraite (Grèce, Portugal, Espagne, Pologne, Roumanie...) voire des encouragements aux départs précoces à la retraite (Irlande). En Allemagne, les baisses d'effectifs concerneront surtout l'armée dans le cadre d'une réforme du service militaire. Ces baisses accélèrent souvent des projets de réduction des effectifs antérieurs à la crise. Les baisses d'effectifs dans le secteur public auront un effet plus négatif sur l'emploi des femmes : elles représentent ainsi 65 % des effectifs au Royaume-Uni où près de 500 000 emplois publics seront supprimés d'ici 2015.

L'éducation, et dans une moindre mesure la santé, sont les secteurs les plus touchés (Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Portugal, Espagne, Royaume-Uni, Rou-

manie, Etats fédérés et collectivités locales aux Etats-Unis). Pour légitimer ces coupes, l'OCDE estime que l'Etat peut faire aussi bien avec moins de moyens notamment dans l'éducation et la santé où les gains d'efficience pourraient se monter respectivement à 1 et 2 points de PIB. L'OCDE estime ainsi que le ratio enseignants/élèves du système éducatif peut être diminué sans que l'efficacité du système éducatif ne soit altérée (OCDE, 2010:47). Pour la France, le gain estimé à 0,3 point de PIB selon l'OCDE signifie, une fois décodé, qu'une suppression de l'ordre de 50 000 à 100 000 enseignants est possible sans affecter la qualité de l'éducation.

Ces restrictions concernent aussi les collectivités publiques infranationales. Les budgets des administrations locales ont pourtant pu jouer un rôle face à la crise. Selon le FMI, durant la récession, ces politiques auraient certes été procycliques dans certains pays (Finlande, France, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni, Etats-Unis) mais elles ont été plutôt contractuelles en Autriche, en Belgique, en Allemagne, au Portugal et en Espagne. En Allemagne le solde budgétaire des administrations locales est ainsi passé d'un excédent de 0,3 % du PIB en 2008 à un déficit de 2 % en 2010 et 2011 (IMF, 2010a).

Les budgets des collectivités territoriales ont été mis à rude épreuve avec la crise (Allemagne, Italie, Etats-Unis, France). Les mesures de rigueur décidées par les gouvernements nationaux accentuent leurs difficultés en raison des baisses des transferts provenant de l'Etat central. En Grèce, les coupes dans ces

transferts ont pour effet une baisse de 37,5 % des budgets de fonctionnement des entités locales. De plus, une réforme des collectivités locales y est engagée afin d'en réduire les effectifs de moitié.

L'Italie fournit une autre illustration du transfert de la politique de rigueur sur les régions. Le nouveau plan d'austérité annoncé durant l'été 2010 prévoit une très forte baisse des transferts de l'Etat aux régions, qui ont en charge des budgets importants en matière de santé, de politique sociale et de transports. Ce plan a suscité de vives réactions des présidents de quasiment toutes les régions. Il va accentuer les inégalités territoriales au détriment du Mezzogiorno ¹.

Les coupes de prestations sociales figurent parmi les principales mesures dans de nombreux pays. Plus d'un tiers des économies en est attendu en Allemagne. Dans ce pays, la facture va surtout être payée par les plus pauvres dont certains vont perdre leurs revenus de solidarité : l'allocation d'assistance chômage (qui, depuis la réforme Hartz IV, concerne plus des deux tiers des chômeurs) ; l'allocation parentale d'éducation (*Elterngeld*) au taux minimal pour les familles pauvres avec des enfants en bas-âge qui, réformée et augmentée en 2007, avait pourtant permis de faire quelque peu reculer la pauvreté de ces familles (article d'Odile Chagny).

Alors même que le chômage a atteint des niveaux très élevés et va encore probablement augmenter dans les pays où les

plans d'ajustement seront les plus durs, les prestations aux chômeurs sont souvent réduites, en particulier pour les chômeurs en fin de droit. Au Portugal, le revenu minimum d'insertion est diminué et des allocations d'insertion pour les jeunes sont supprimées (article de Jean-Marie Perrot). En Roumanie, les allocations de chômage sont diminuées de 15 %. Le Danemark gèle à partir de 2011 le montant des allocations d'assurance chômage (mais aussi des bourses, des retraites et des aides au logement) et en durcit les conditions – critères d'éligibilité, durée maximale (réduite de 4 à 2 ans), mode de calcul du montant – mettant à mal le volet sécurité de son modèle dit de « flexisécurité » (article de Christèle Meilland).

L'Irlande baisse ses prestations chômage mais aussi certaines prestations familiales, des prestations aux personnes âgées et les indemnités maternité. Suite à la tourmente qu'elle connaît à l'automne 2010, elle vient aussi de décider de baisser le salaire minimum de plus de 10 %. A côté des chômeurs, surtout ceux de longue durée, ce sont donc aussi les familles, les personnes âgées pauvres et les travailleurs à bas salaires qui sont mis à contribution. En Espagne, sont supprimées une prime de naissance et une allocation pour les chômeurs en fin de droits. Au Royaume-Uni, la purge est sévère : les aides sociales aux plus défavorisés sont plafonnées, les allocations logement pour les ménages à revenus modestes sont réduites, des prestations aux

1. En France, le transfert aux départements de compétences de plus en plus coûteuses (prestation de compensation du handicap, aide personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active), s'ajoutant à des compétences plus anciennes fortement touchées par la mauvaise situation sociale (aide sociale à l'enfance), sans que des recettes supplémentaires ne soient prévues et sans qu'une péréquation décente ne s'opère entre départements pauvres et riches, équivaut aussi forcément à accroître les inégalités sociales et territoriales.

1. En France, l'augmentation des cotisations prévue par la nouvelle réforme des retraites revient à diminuer les traitements des fonctionnaires.

familles sont supprimées et les *Child Benefits* – les allocations familiales – sont mises sous condition de ressources¹. En Grèce, un des versements d'une allocation de solidarité pour les groupes sociaux vulnérables (chômeurs de longue durée, personnes handicapées, salariés à faible revenu, retraités, paysans) a été supprimé en 2010.

Les retraités actuels sont parfois aussi mis à contribution. Les pensions baissent de 7 % en moyenne en Grèce (où l'âge de départ à la retraite passe de 60 à 65 ans dans la fonction publique)². Elles peuvent aussi être gelées pour l'avenir (Espagne, Portugal, Grèce) ou leur revalorisation fortement réduite (Royaume-Uni). Mais la politique de rigueur est aussi l'occasion de s'en prendre aux futurs retraités à travers de nouvelles réformes.

Une fenêtre d'opportunité pour faire passer des réformes régressives ?

Les dépenses publiques de retraite et celles de santé sont particulièrement dans le collimateur du FMI (IMF, 2010b). L'injonction à réduire les déficits publics est l'occasion de justifier de nouvelles réformes des systèmes de retraite. Il est pris appui sur le déficit conjoncturel provoqué par la crise pour faire passer des réformes visant à résoudre la question structurelle du financement à l'échéance de 10 ou 20 ans (par exemple, la nécessité en France de trouver de l'ordre de 2 points de PIB en diminuant de futures dépenses ou en augmentant les recettes).

Ainsi, certaines mesures visent à augmenter l'âge de départ en retraite au-delà

de 65 ans (Irlande, Espagne, Allemagne) ou à accélérer le calendrier d'une augmentation déjà programmée (Royaume-Uni). En Espagne, la nouvelle réforme prévoit aussi de faire passer le nombre d'années prises en compte pour le calcul de la pension de 15 à 25 ans. En Grèce, le système est entièrement réformé dans le but de générer de fortes économies : les différents régimes sont regroupés (y compris pour les fonctionnaires) et le nouveau système à deux « piliers » combine une pension sous condition de ressources accessible à 65 ans et financée par l'Etat et une pension rendue extrêmement contributive. Le gouvernement bulgare a décidé, après un accord avec les partenaires sociaux obtenu au forceps le 1^{er} novembre 2010, d'augmenter de 3 ans la durée de cotisation nécessaire pour partir à la retraite (37 et 40 ans d'ici 2020 respectivement pour les femmes et les hommes). En Roumanie, début novembre, l'UE et le FMI annonçaient qu'ils débloquent de nouvelles aides à condition en particulier que soit adoptée la nouvelle réforme des retraites qui prévoit notamment un recul progressif de l'âge de départ à 65 ans.

Ces réformes des retraites renforcent la nécessité pour les ménages de recourir davantage à l'épargne pour financer leurs vieux jours. Mais, outre que cette tendance risque d'accroître un excès d'épargne néfaste à la croissance dans un contexte de demande globalement insuffisante, il est curieux qu'après une crise causée par le dérèglement des

marchés financiers il soit demandé aux ménages d'y avoir recours pour financer leur retraite ou d'autres besoins sociaux (Cornilleau *et al.*, 2010).

Sous prétexte de lutte contre un chômage de masse, en particulier le chômage de longue durée et le chômage des jeunes, l'heure est aussi, dans certains pays, à des mesures de flexibilisation ou d'insécurité du marché du travail (Espagne, Portugal, Danemark). La réforme espagnole va ainsi conduire à une facilitation des licenciements des salariés en CDI pour les employeurs en étendant les possibilités de licenciements justifiés pour motif économique (moins coûteux pour l'employeur) et en assouplissant la procédure de licenciement. Pour les chômeurs, la possibilité de refuser une offre d'emploi est également restreinte (article de Catherine Vincent). Au Royaume-Uni, la pression est aussi mise sur les chômeurs : durcissement des sanctions en cas de refus d'une offre d'emploi ; programme de travail obligatoire non rémunéré de 30 heures par semaine (sous peine de suspension des allocations) pour les chômeurs de plus d'un an.

Conclusion

Le chômage, les inégalités et la pauvreté ont augmenté avec la crise¹ mais la situation risque de s'aggraver avec le mouvement de rigueur qui se généralise dans tous les pays européens. Cette ri-

gueur est cependant très mal partagée. Dans ce « concours Eurovision » de l'austérité, les grands perdants sont globalement d'abord les pays « périphériques » qui subissent des purges drastiques (pays Baltes, Hongrie, Roumanie, Irlande, Grèce, Portugal, Espagne), parfois depuis le début de la crise, et qui seront sans doute bientôt rejoints par le Royaume-Uni. Les efforts imposés aux populations de ces pays connaissent peu d'équivalents dans le passé. D'autres pays opèrent certes de façon moins brutale et étalent les ajustements dans le temps mais les effets vont aussi y être douloureux.

La rigueur est aussi très sélective et inégale entre les différents acteurs : les entreprises et les banques sont très largement épargnées alors que vont être principalement mis à contribution les ménages, surtout les salariés, les plus jeunes², les familles et les plus défavorisés, frappés par l'envolée du chômage, la hausse des taxes indirectes et la baisse des prestations sociales et des services publics. Les premières simulations des nouveaux plans programmés au Royaume-Uni et en Allemagne indiquent ainsi des effets particulièrement anti-redistributifs. Dans certains pays comme l'Irlande et le Portugal, les jeunes et les migrants arrivés dans les années 2000 votent avec leurs pieds en quittant de nouveau le pays. Le solde migratoire s'est ainsi brutalement inversé en Irlande.

1. Même si les données statistiques générales sur les inégalités et la pauvreté ne sont généralement pas encore connues au-delà de 2008, de nombreuses études indiquent une forte augmentation des ménages en grande difficulté. Symptôme parmi d'autres, le nombre de personnes sans couverture médicale aux Etats-Unis a fortement augmenté entre 2008 et 2010.
2. Les taux de chômage des jeunes, déjà initialement élevés dans certains pays, se sont davantage accrues que pour les autres actifs, au point d'atteindre des niveaux très élevés dans certains pays : 38 % en 2009 en Espagne, 28 % en Irlande, 26 % en Grèce, 25 % en Italie (plus de 35 % dans le sud), 23 % en France (plus de 50 % dans les départements d'outre-mer). Source : Eurostat, communiqué 159/2010, 27 octobre 2010.

1. Pour éviter que les coupes dans les prestations sociales n'accroissent trop fortement les inégalités, l'unique recommandation du FMI est la mise sous condition de ressources des prestations (IMF, 2010b).
2. Elles devaient aussi baisser de 15 % en Roumanie mais la Cour constitutionnelle a annulé la mesure.

Les politiques de rigueur menées de façon simultanée, outre qu'elles vont conduire au mieux à un prolongement de la récession et au pire à une déflation, s'attaquent aux symptômes de la crise et surtout à ses effets sur les finances publiques mais pas du tout à ses racines. Alors même que la hausse des inégalités, la dégradation du partage de la richesse à l'avantage des revenus financiers et l'insuffisance de la demande ont été au fondement des déséquilibres ayant conduit à la crise, les mesures prises vont venir plutôt amplifier ces tendances. C'est particulièrement vrai des inégalités dont tout indique que leur gonflement depuis deux décennies est au cœur de la crise¹. Mais d'autres problèmes ne sont pas non plus réglés par les mesures envisagées qu'il s'agisse de l'endettement critique des ménages dans certains pays, du rôle néfaste des agences de notation², de la déréglementation des marchés financiers et, s'agissant des pays européens, des impasses des politiques économiques menées au niveau de l'UE, en particulier de l'impossibilité d'y faire jouer des politiques

monétaires et de change plus actives³. Pourtant des pistes alternatives existent qui mériteraient d'être davantage versées au débat⁴.

Les pays engagés dans les plans de rigueur risquent d'en sortir encore plus malades. Ces politiques conduisent à des réactions sociales, parfois d'une ampleur inédite pour certains pays (article d'Yves Lochard et Jean-Marie Pernot). La cure d'austérité, l'envolée du chômage, de la pauvreté et des inégalités peuvent aussi soulever des craintes quant à leurs conséquences politiques. Lors des débats précédant les élections des *midterms*, les Etats-Unis ont connu une vague sans précédent de xénophobie orchestrée par les Républicains, finalement vainqueurs des élections le 2 novembre 2010. Ces derniers n'ont eu de cesse de désigner comme responsables de la mauvaise situation économique et sociale américaine les étrangers, les musulmans ou la Chine, sans que la gauche américaine ne réagisse vraiment⁵. L'Europe n'est pas épargnée par de tels égarements. Plutôt que de répondre aux frustrations sociales par des

politiques économiques et sociales plus solidaires et mieux adaptées, il est plus facile, et malheureusement parfois payant du point de vue électoral, d'attiser les peurs sécuritaires et identitaires en désignant les pauvres, les étrangers, les Roms ou d'autres comme boucs émissaires. Dans un contexte où les institutions européennes et les organisations financières internationales font déjà l'objet d'une forte défiance dans les opinions publiques, des politiques d'austérité brutales et aussi mal partagées portent en germe le risque d'accentuer des dérives nationalistes, souverainistes, autoritaires et intolérantes et, au final, de mettre à mal le projet de construction européenne dans son ensemble.

Sources :

Artus P. (2010a), « Où sont les pays les plus fragiles ? » *Flash économie*, Natixis, n° 278, 4 juin.

Artus P. (2010b), « Que faire avec les déficits publics si la croissance devient très faible dans la zone euro ? », *Flash économie*, Natixis, 15 juillet, n° 363.

Artus P. (2010c), « Faut-il imaginer des mesures de politiques économiques très "non conventionnelles" aux Etats-Unis et en Europe ? », *Flash économie*, Natixis, 20 septembre, n° 470.

Ben Jelloul M., Brand T. (2010), « La France et l'Europe face à la crise économique, Volet 4, Coordination budgétaire européenne et règle d'équilibre interne », *La note de veille*, n° 194, Conseil d'Analyse Stratégique, septembre.

Bénassy-Quéré A., Boone L. (2010a), « Crise de l'eurozone : dettes, institutions et croissance », *La Lettre du CEPII*, n° 300, juin.

Bénassy-Quéré A., Boone L. (2010b), *Budget : faudra-t-il blâmer Bruxelles ?*, 19 octobre, www.telos-eu.com/fr

Brand T., Passet O. (2010), « La France et l'Europe face à la crise économique, Volet 1, La soutenabilité des finances publiques dans la crise, une analyse internationale », *La note de*

veille, n° 183, Conseil d'Analyse Stratégique, juin.

Broyer S., Brunner C. (2010), « Des plans de relance à la consolidation budgétaire, quel effet sur la croissance ? », *Flash Economie*, Natixis, n° 283, 4 juin.

Cornilleau G., Mathieu C., Sterdyniak H., Touzé V. (2010), « Les réformes des retraites en Europe dans la crise », *Document de travail*, n° 2010-17, OFCE, juillet.

Delahaie N. (2009), « Le 'Tigre celtique' à bout de souffle, le partenariat social en panne », *Chronique internationale de l'IRES* n° 121, novembre.

Delahaie N. (2010), « Irlande : la crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES* n° 124, mai.

Dolls M., Fuest C., Peichl A. (2010), « Social protection as an Automatic Stabilizer », *IZA Policy Paper*, n° 18, September.

Erhel C. (2010), « Les politiques de l'emploi en Europe : quelles réactions face à la crise ? », *Document de travail*, n° 129, CEE, septembre.

European Commission (2010a), *Public finances in EMU 2010*, European Economy, 4/2010 (provisional version).

European Commission (2010b), *Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010*, European Economy, 6/2010.

Husson M. (2009), « Le choc de la crise, le poids du chômage », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

IMF (2010a), *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, Fiscal Monitor, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, May.

IMF (2010b), *Fiscal Exit: from Strategy to Implementation*, Fiscal Monitor, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund, 4 November.

Krugman P. (2010), « Crises et inégalités : des causes communes », *Alternatives économiques*, n° 295, octobre.

Leschke J., Watt A. (2010), « How do institutions affect the labour market adjustment in the economic crisis in different EU countries », *ETUI Working Paper*, n° 2010-04.

1. Sur ce lien entre l'accroissement des inégalités et les crises financières (notamment parce que les inégalités ont provoqué la croissance de l'endettement privé et qu'elles favorisent la mise en place de politiques de déréglementation financière), voir Krugman (2010) ainsi que « La Finance malade des inégalités sociales », *Courrier International* n° 1035, 2 septembre 2010 (traduction d'un article de Louise Story paru dans le *New York Times*).
2. Les trois grandes agences internationales de notation (Fitch, Standard & Poor's et Moody's) ne se privent pas de menacer des pays de dégrader leurs notes s'ils ne prennent pas des mesures « plus crédibles », comme d'adopter des réformes restrictives en matière de retraite (voir « Comment les agences de notation dictent leur loi à l'Elysée », 3 septembre 2010, www.bastamag.net/article1160.html). L'indépendance affichée de ces agences fait sourire en raison de leurs pratiques douteuses et des nombreux conflits d'intérêts (elles sont financées par les grands acteurs économiques et financiers). Leur lucidité et leur compétence peut aussi faire sourire quand on sait qu'en 2001, elles mettaient la meilleure note dans la catégorie « investissement » à la société Enron, rapidement disparue peu après, et qu'en 2008, la veille du jour de son effondrement, Lehman Brothers était notée « A »...
3. Sur ces dernières questions, voir l'article de Florence Lefresne et Catherine Sauviat dans ce numéro.
4. Le « post-scriptum » de ce numéro de *La Chronique internationale de l'IRES* se risque à cet exercice.
5. Robert Reich, l'ancien ministre du Travail de Bill Clinton, s'en est vivement ému (« Crise : ce sont les inégalités qui sont à blâmer, pas la Chine », 10 octobre 2010, http://contreinfo.info).

Mathieu C., Sterdyniak H. (2010a), « European Debt Crisis and Fiscal Exit Strategies », *Document de travail*, n° 2010-11, OFCE, June.

Mathieu C., Sterdyniak H. (2010b), *Faut-il corseter les politiques budgétaires dans la zone euro ?*, 26 octobre (<http://www.ofce.sciences-po.fr/clair&net/clair&net-79.htm>).

OCDE (2010a), *La crise financière, Réforme et stratégies de sortie*.

OCDE (2010b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, Sortir de la crise de l'emploi*.

OECD (2010), *OECD Economic Outlook*, Volume 2010/1, n° 87, May (preliminary version).

OFCE (2010), « Zone euro : quand l'Union ne fait pas la force », *Revue de l'OFCE*, n° 115, octobre.

Problèmes économiques (2010), « Qui sont les pays les plus fragiles en Europe ? », n° 3 001,

1^{er} septembre (dossier spécial « Union européenne »).

Raveaud G. (2009), « La fragile résistance des modèles nationaux à la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, novembre.

Rodado J. C. (2010), « Europe centrale et orientale », *Note mensuelle*, Natixis, 6 octobre, n° 9.

Tangian A., (2010), « Not for bad weather: flexibility challenged by the crisis », *ETUI Policy Brief*, European Economic and Employment Policy, Issue 3/2010.

Torres R. (2010), « Des réponses partielles à la crise : coûts socio-économiques et implications pour l'action publique », *Revue internationale du Travail*, vol. 149, n° 2.