

TRENTE PAYS ET LEURS GESTIONS PUBLIQUES DANS LA CRISE

(*)

Jean-Pierre Givry

Cette étude porte sur les activités d'une trentaine de pays avant et après la rupture de 2008. La dépense publique se révèle néfaste à la croissance. Passé un seuil de 30 à 35 % du PIB, les contribuables refusent, sauf en Scandinavie, de couvrir la dépense publique supplémentaire à plus de 70 %. Les Etats qui pratiquent des dépenses publiques élevées s'enferment dans le piège du déficit et de la dette. Les pays scandinaves font exception, avec des budgets excédentaires. Face à la crise, les politiques de relance ont échoué. La vraie relance serait d'activer les forces économiques en les libérant de la réglementation, autre forme de l'interventionnisme public.

L'effet négatif qu'exerce la dépense publique sur la croissance a déjà été mis en évidence ¹. Cette étude mérite d'être actualisée, aujourd'hui où la dépense publique, boostée par la crise au nom de la relance keynésienne, a porté dans certains pays le déficit et la dette à des niveaux exceptionnels.

Comme le précédent, ce travail est international. Il confronte une trentaine de pays pendant les dix années qui précèdent la crise et les quatre suivantes ; ce sont les seules qui soient connues au début de 2013.

Les indicateurs utilisés couvrent les principales dimensions de l'activité : population, pib, emploi, durée du travail, investissements et échanges commerciaux, dépenses, recettes et dettes publiques. Les données proviennent de l'OCDE.

Cette étude trace d'abord l'évolution d'ensemble tous pays confondus. Analysant ensuite les singularités des pays eux-mêmes, elle dégager des mécanismes économiques et sociaux fondamentaux. Elle conclut sur la façon de sortir de la crise.

VUE D'ENSEMBLE

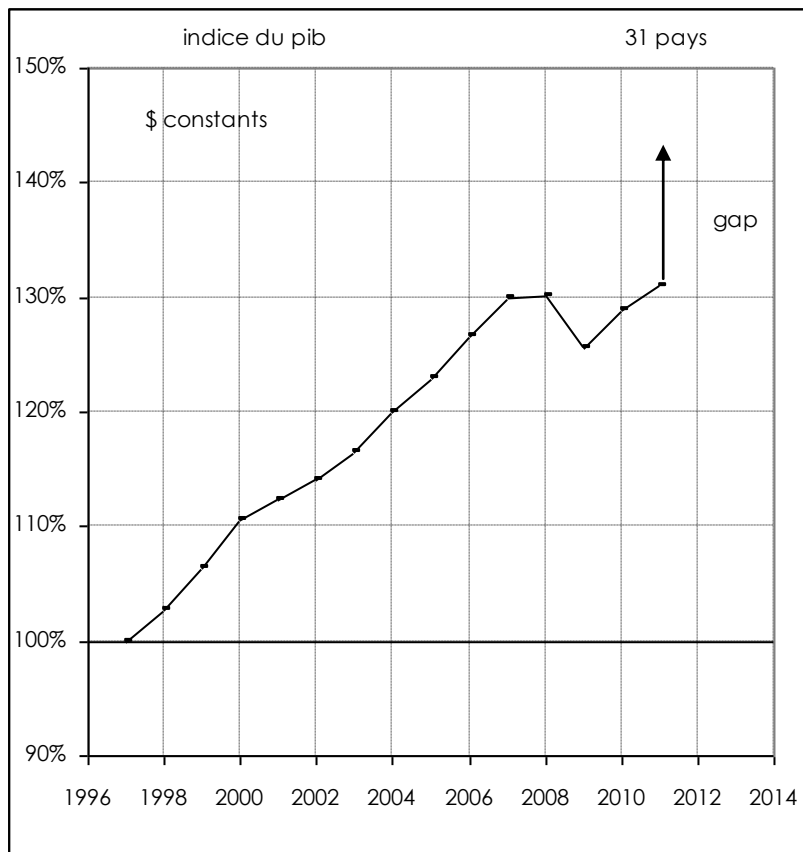
La crise est partie des excès du système financier (Subprimes, titrisation). Les banques ont perdu confiance les unes envers les autres. La méfiance s'est ensuite généralisée. De financière, la crise était devenue économique. Sur ce plan, elle s'est manifestée dans la destruction brutale d'une partie du système de production : le capital productif, les emplois, les compétences dont ils sont porteurs, les parts de marché ont subi des pertes irréversibles.

Nous allons tracer l'histoire des différents indicateurs ² sous forme de graphiques commentés.

(*) Une première version de ce texte est parue dans Les Etudes de Contribuables Associés – octobre 2013 - sous le titre « L'échec des plans de relance publique, une comparaison internationale » par JP Givry pour l'IREF.

¹ « [Dépense publique et croissance](#) » .

² cf annexe méthodologique



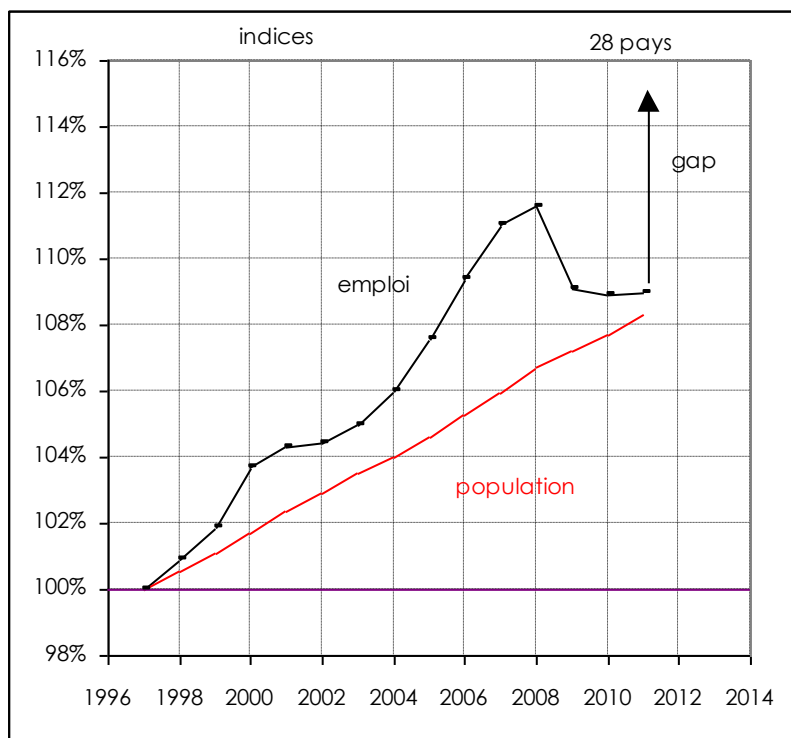
Avant 2007, la croissance du pib était assez régulière, avec quelques aléas conjoncturels.

La crise a frappé de mi - 2008 à fin 2009.

La croissance est modeste depuis 2010.

Il n'y a eu aucun phénomène de rattrapage, comme il s'en produit après un à coup conjoncturel. La perte est structurelle, irréversible, définitive.

Si le pib avait continué sa croissance au rythme d'avant 2007, il aurait été en 2011 plus élevé de 10 %.

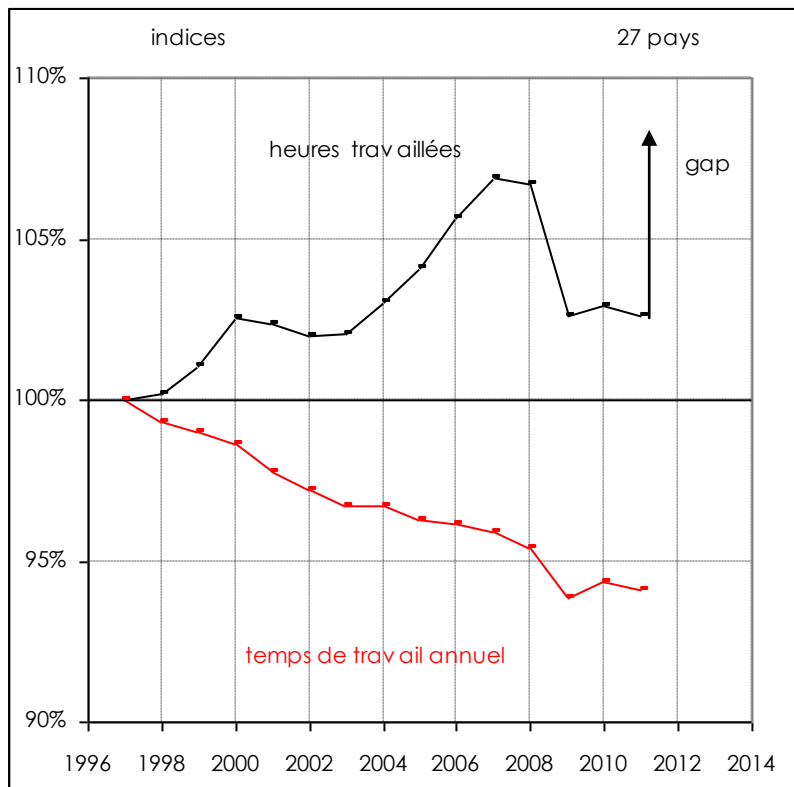


Jusqu'en 2007, l'emploi grandissait plus vite que la population.

L'emploi est passé de 44,5 % de la population en 1997 à 48,5 % en 2007.

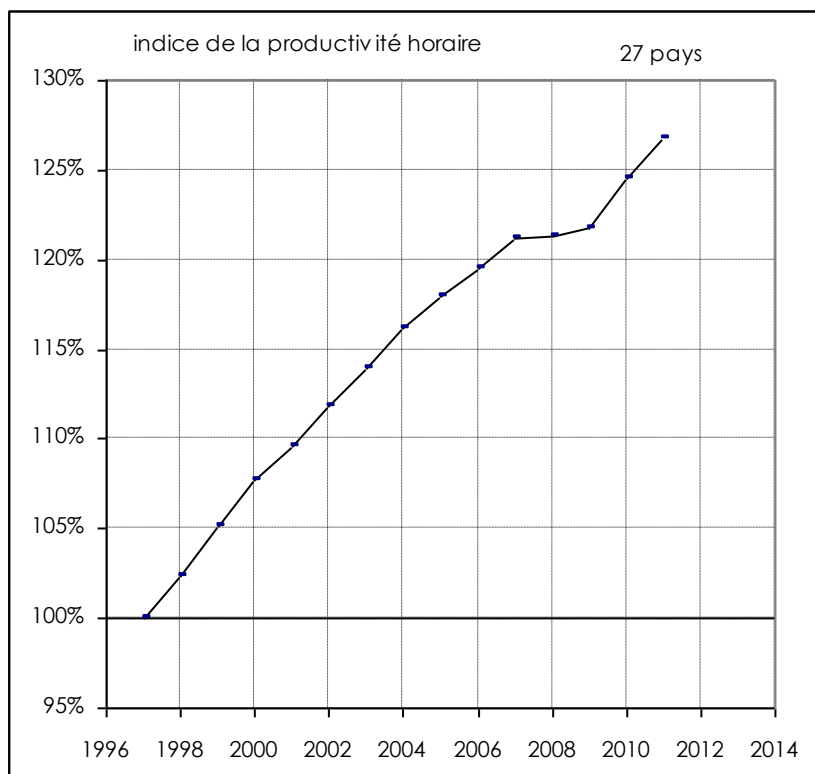
Par rapport à cette tendance, en 2011, il manque 6 % d'emplois.

Le PIB par habitant progressait jusqu'en 2007 ; il a baissé de 2 % depuis.



Les heures travaillées reflètent les évolutions de l'emploi et du temps de travail: il manque en 2011 7 % des heures que l'on aurait connues sur la lancée des années précédant la crise

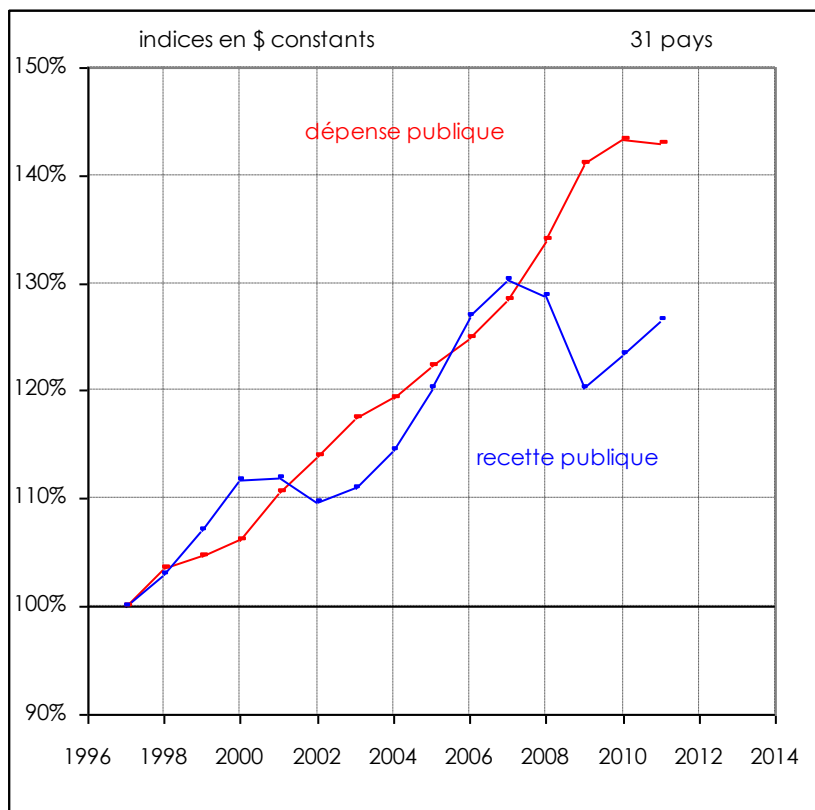
La crise n'a pas eu beaucoup de conséquence sur le temps de travail. Après la chute de 2009, la durée du travail est revenue à sa tendance de long terme.



La productivité horaire est le critère de la rentabilité.

La crise a détruit les activités marginales à faible productivité.

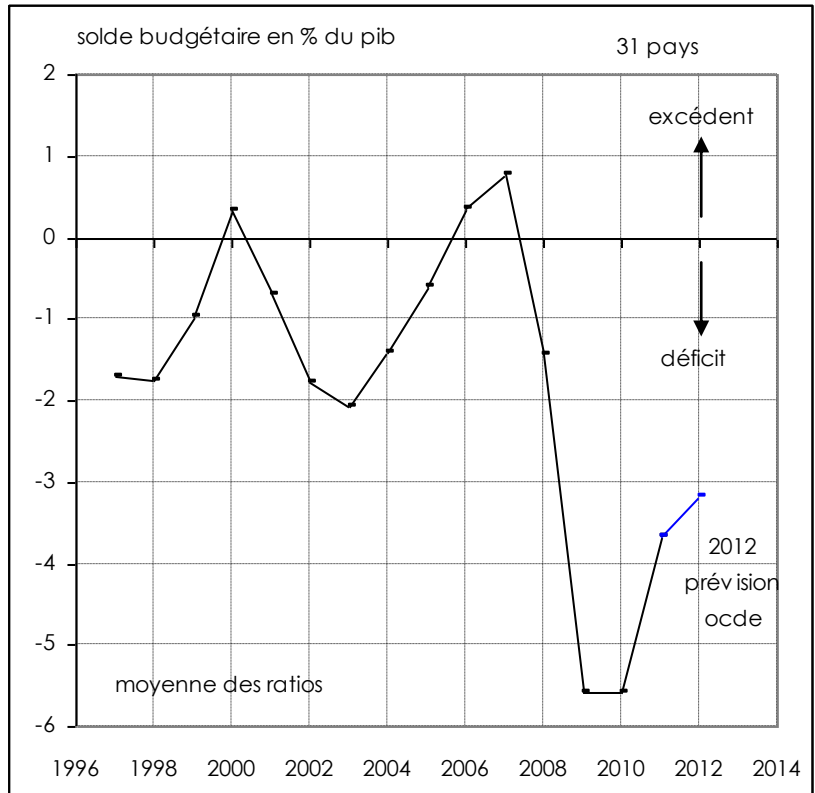
La productivité a été maintenue en 2008-2009, elle a repris sa progression ensuite.



Jusqu'en 2007, dépense et recette publiques évoluaient en gros au même rythme que le pib, avec des aléas conjoncturels plus marqués dans la recette.

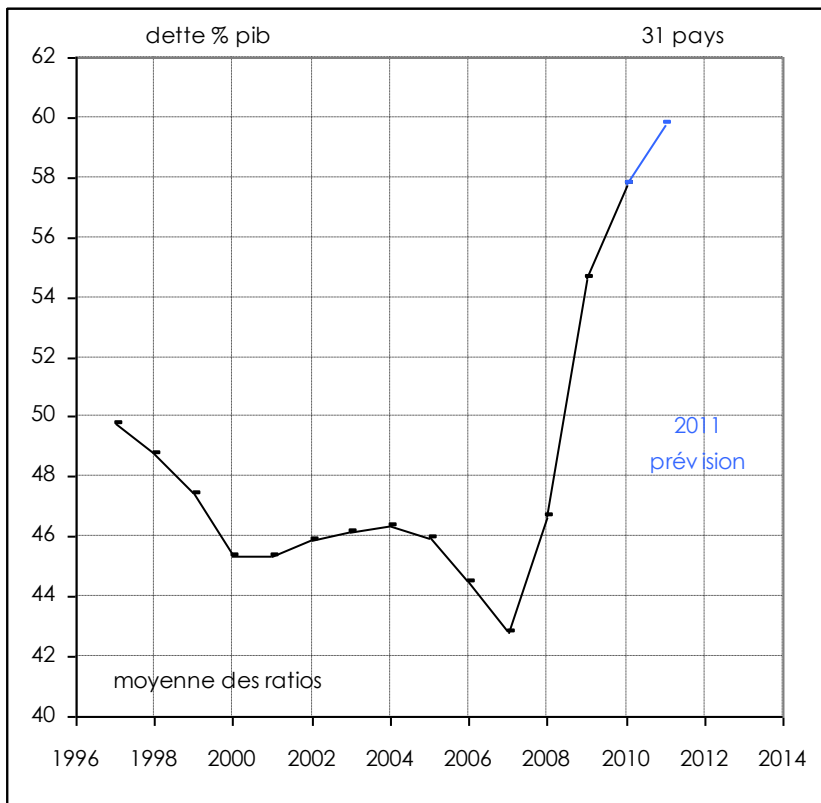
Durant le gros de la crise, la croissance de la dépense publique a été accélérée, au nom de la "relance". La dépense publique s'est stabilisée en 2010 - 2011.

La recette publique a été impactée par la crise; elle n'avait pas retrouvé en 2011 le niveau de 2007.



Jusqu'en 2007, le déficit variait avec la conjoncture et restait modéré.

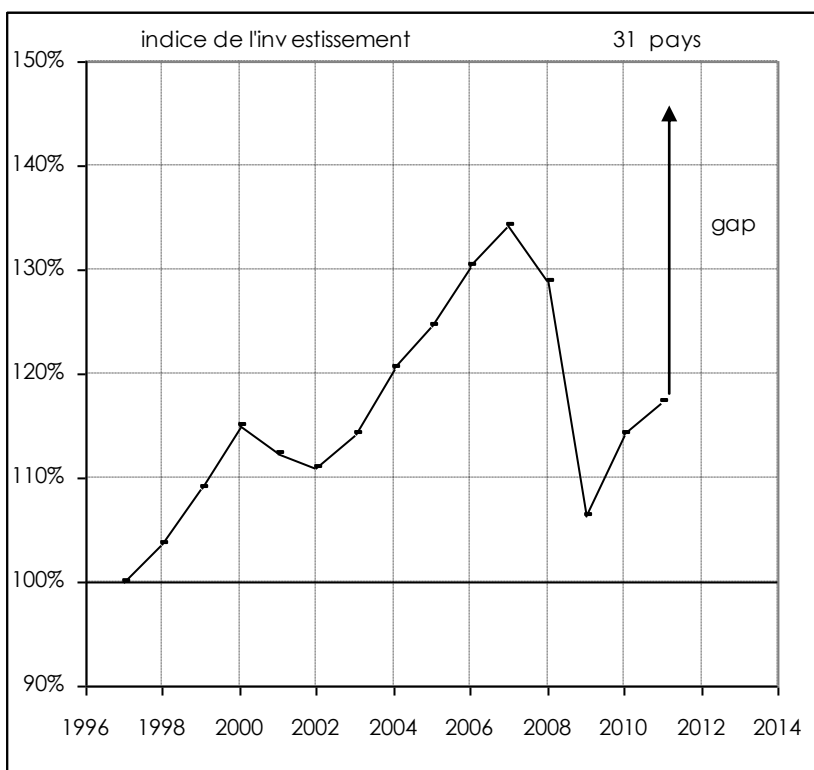
A partir de 2008, la crise a creusé un large déficit.



Jusqu'en 2007, le ratio de dette diminue, car la croissance du pib est supérieure au déficit.

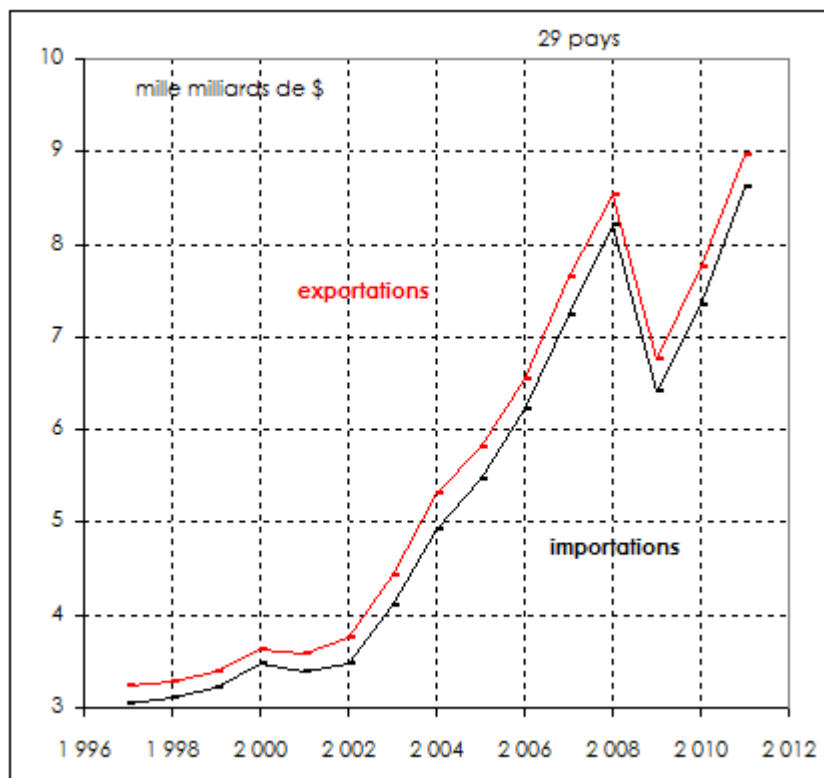
A partir de 2008, la dette s'envole.

En 2010 - 2011, le retour de la croissance est trop modeste pour compenser un déficit qui reste très élevé; la dette progresse toujours.



En 2011, il manque 20 % d'investissement par rapport à la tendance 1997- 2007.

L'activité elle-même dépend du capital productif; c'est un stock qui cumule les investissements d'environ 20 ans.



Le commerce international était en progression rapide depuis 2002. Il a chuté en 2009, puis repris aussitôt sa croissance.

USA et France ne figurent pas dans ces chiffres parce qu'ils ont des problèmes de déficit commercial. C'est chronique pour les premiers. La France creuse son déficit commercial continûment depuis 2007.

Ce premier chapitre a montré qu'une période relativement calme et prospère avait précédé la crise. La rupture date de mi - 2008, le pire fut atteint en 2009. Les deux années suivantes ont été contrastées : l'emploi et l'investissement sont restés au plus bas, le pib a rejoint en 2011 son niveau de 2007, les comptes publics ont dérapé dans le déficit et la dette. Il n'y a que deux satisfactions : la productivité a repris sa progression, les échanges également ; la compétitivité est toujours là.

TRENTE PAYS ET LEURS PARTICULARITES

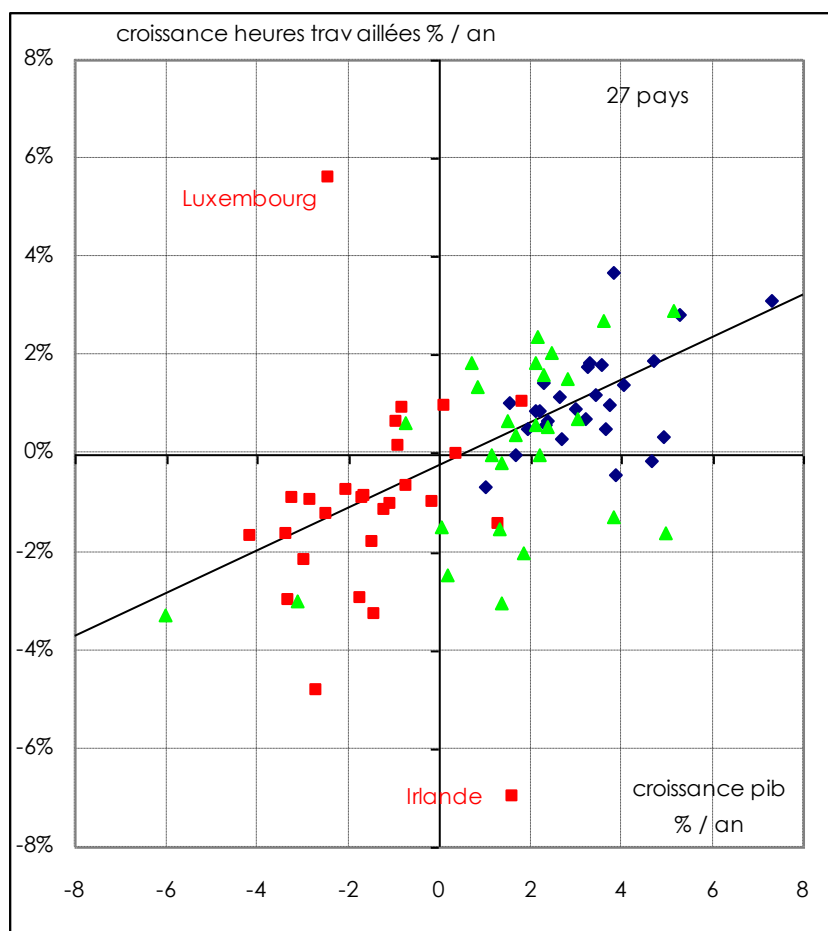
Ce chapitre explore les caractéristiques individuelles des pays. Trois périodes sont distinguées : 1997 - 2007 ; 2008 - 2009 ; 2010 - 2011. Chaque pays intervient avec la moyenne de ses caractéristiques de la période.

Toutes ces grandeurs sont très dispersées ; les graphiques qui vont suivre le prouvent. L'analyse statistique a été mise à contribution pour dégager les relations fondamentales que recouvraient des nuages de points rarement assez aplatis pour qu'en découlent des leçons évidentes. Les droites de régression ont été tracées et leur validité testée ².

² cf annexe méthodologique

Emploi et productivité

L'investigation a été limitée à la masse des heures travaillées. L'emploi et la durée du travail sont évidemment très importants par eux-mêmes. Pour l'économiste, ce qui compte, ce sont les heures de travail, car elles sont les supports de la productivité horaire et celle-ci est à la base de la compétitivité et de la rentabilité.



Le graphique distingue les trois périodes:
bleu : 1997 - 2007
rouge : 2008 - 2009
vert : 2010 - 2011

Le graphique montre une relation très forte entre la croissance du PIB et celle des heures travaillées (deux curiosités, en 2008 - 2009, le Luxembourg et l'Irlande). La croissance du PIB a bénéficié pour 60 % à la productivité horaire et pour 40 % aux heures travaillées. Cette relation paraît fondamentale. L'explication est dans un effet d'échelle. Dans les dépenses dont l'ensemble constitue la valeur ajoutée nationale, il y a sans doute plus de dépenses fixes, indépendantes de la croissance, que de dépenses proportionnelles à celle-ci. Les conditions qu'a connues la croissance en moyenne entre 1997 et 2007 sont des références pour le passé et des objectifs pour l'avenir.

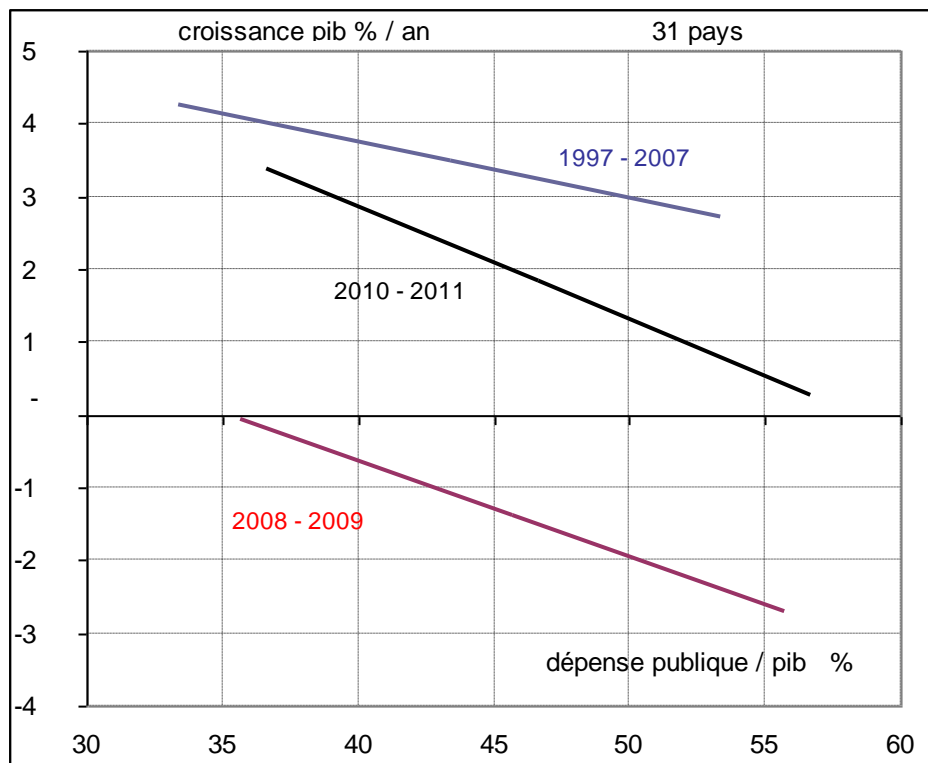
1997 - 2007	% / an	27 pays	France	écart
Croissance du PIB		3.2	2.3	-1.0
Croissance de la masse des heures travaillées		1.1	0.6	-0.5
Croissance de la productivité horaire		2.2	1.7	-0.5

La France en était loin, il lui manquait 1 % / an de croissance du PIB, elle a réparti l'écart à 50 - 50 entre le travail et la productivité.

Dans tous les cas, l'expérience montre que l'emploi est une conséquence du PIB ; ce n'est pas un facteur autonome de celui-ci.

Dépense publique et croissance

Dans les trois périodes, les pays qui ont les plus fortes dépenses publiques connaissent les croissances les plus faibles. Avant la crise, l'écart était de 1 point de PIB pour 10 points de dépense publique en plus³. En 2008 - 2009 les pays à forte dépense publique ont plus souffert que les autres. Lors de la reprise, les pays à faible dépense publique ont rejoint les croissances normales, tandis que les autres stagnaient près de zéro.

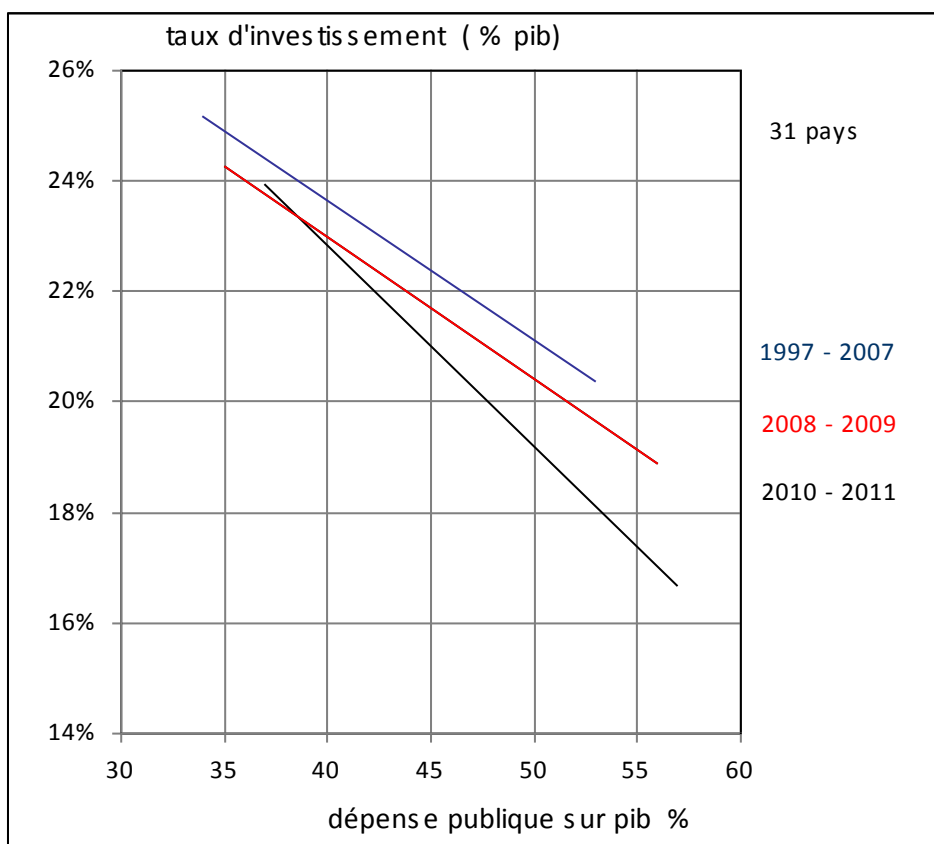


L'effet dépressif de la dépense publique sur la croissance tient à l'enchaînement de deux phénomènes : éviction de l'investissement par la dépense publique alors qu'il est le moteur de la croissance.

³ ce qui confirme l'étude de 2010 (« [Dépense publique et croissance](#) »).

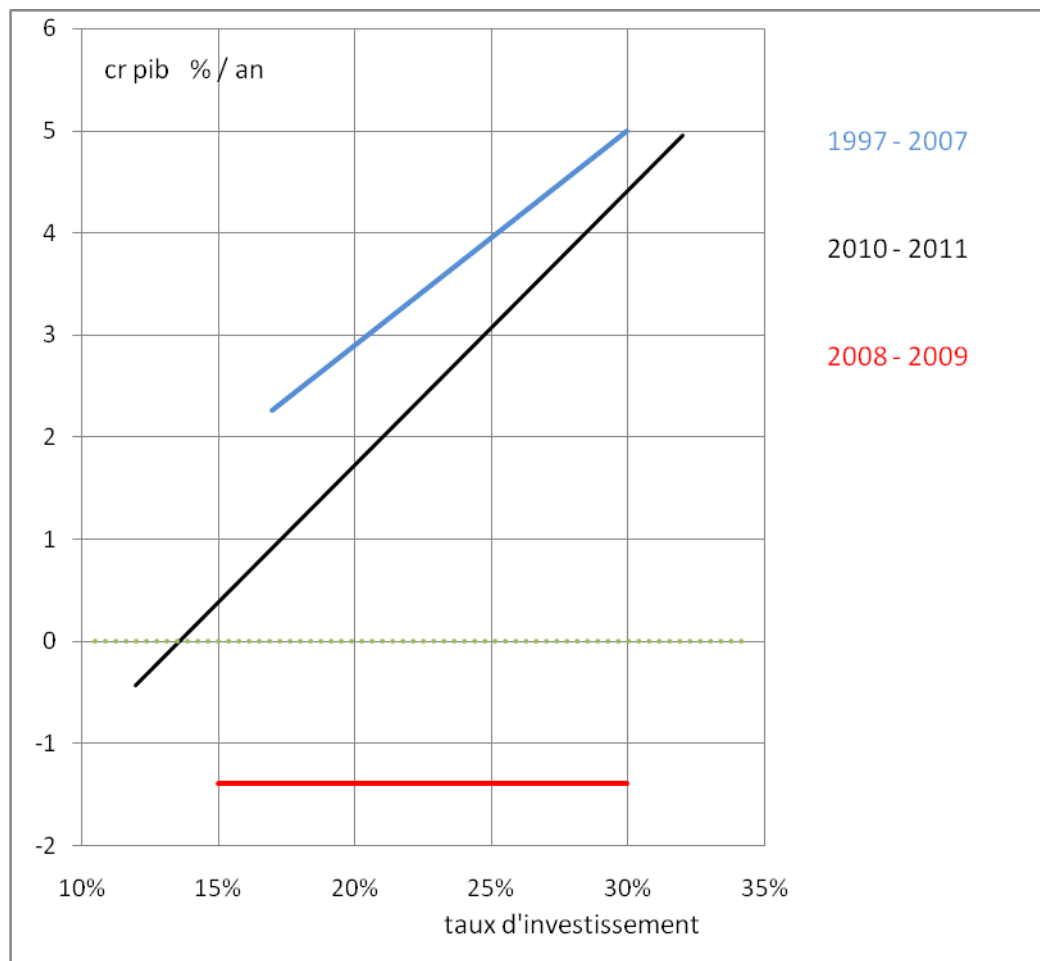
Dépense publique et investissement

Les pays à forte dépense publique investissent moins que les autres. Il faut sans doute invoquer là le manque de moyens, des besoins moins pressants (leur croissance est plus faible) et aussi une moindre confiance dans l'avenir.



Investissement et croissance

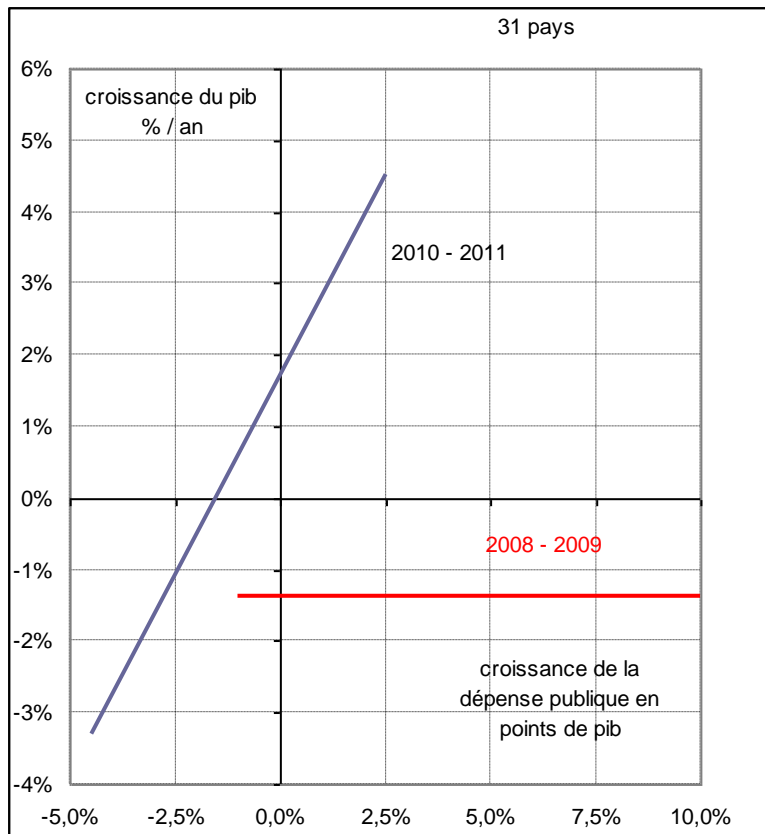
L'éviction de l'investissement par la dépense publique a un impact direct sur la croissance, car l'investissement en est le moteur.



C'est sur la durée que se mesure l'effet de l'investissement sur la croissance. Ainsi la période 1997 – 2007 révèle-t-elle que dix points d'investissement en plus apportent un supplément de croissance de 2 % / an. Une fois passé le gros de la crise, la relation est réapparue.

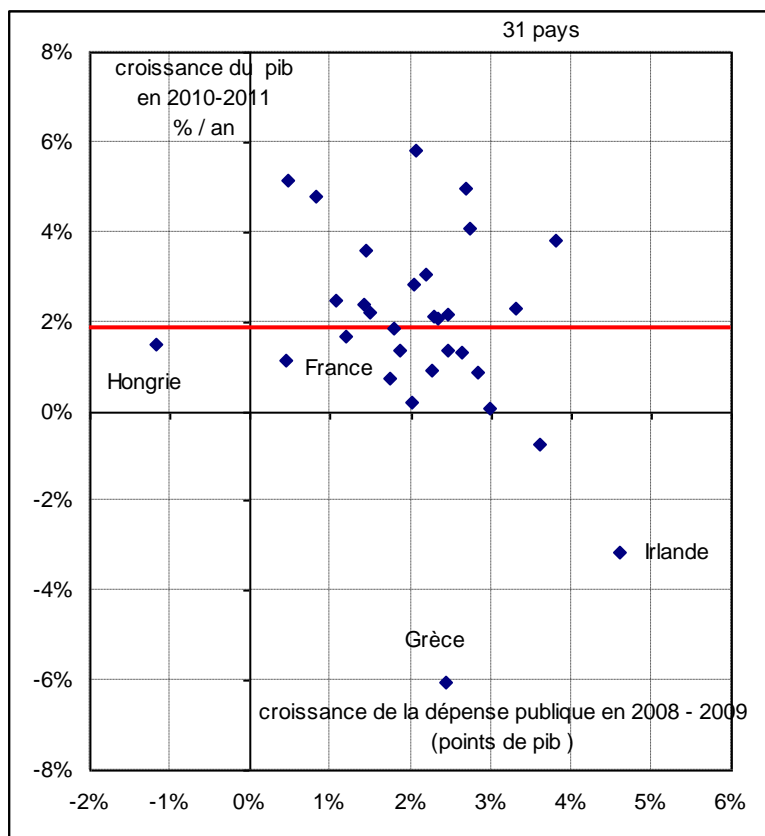
Relances

A partir de 2008, le fait majeur est la « relance », c'est à dire la croissance de la dépense publique. Ce phénomène a été quasi universel en 2008 – 2009 ; il fut souvent massif (l'Irlande est allée jusqu'à 10 % / an !). Le graphique ci-après montre qu'en 2008 – 2009, au plus fort de la crise, le pays qui augmentait sa dépense publique ne voyait pas son pib augmenter. En 2010 – 2011, un euro dépensé en plus augmentait le pib de 1.1 euro. Il n'y avait aucun effet d'entraînement, l'économie se contentant de constater l'injection qui avait été faite. Par contre l'effet était durable sur la dette, comme nous allons le voir.

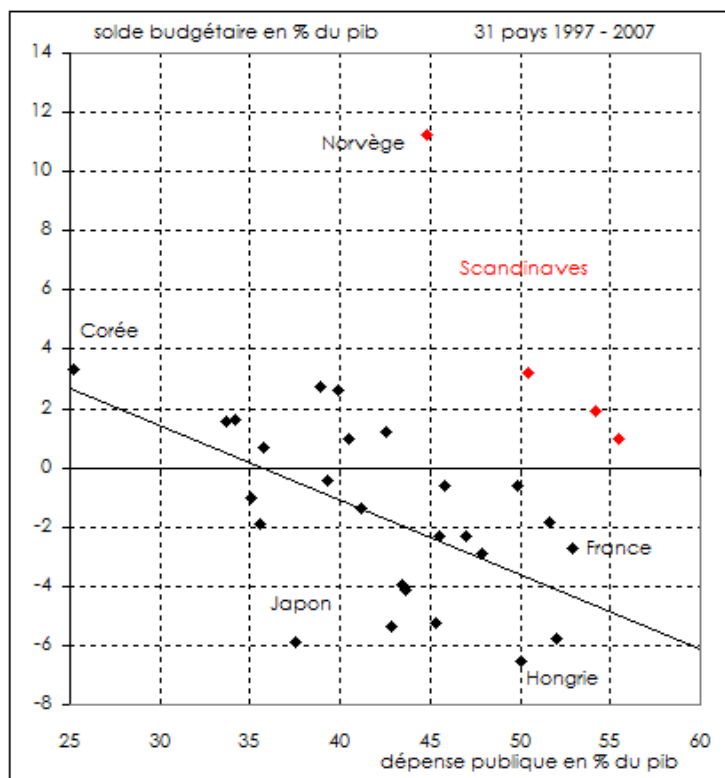


En 2008-2009, le multiplicateur est zéro et 1,1 en 2010 - 2011.

Les relances de 2008 - 2009 n'ont pas eu d'impact sur les années suivantes. Le graphique ci-dessous montre que les pays qui ont le plus augmenté leur dépense publique en 2008 - 2009 n'en ont tiré aucun avantage en 2010 - 2011.



Dépense publique et déficit

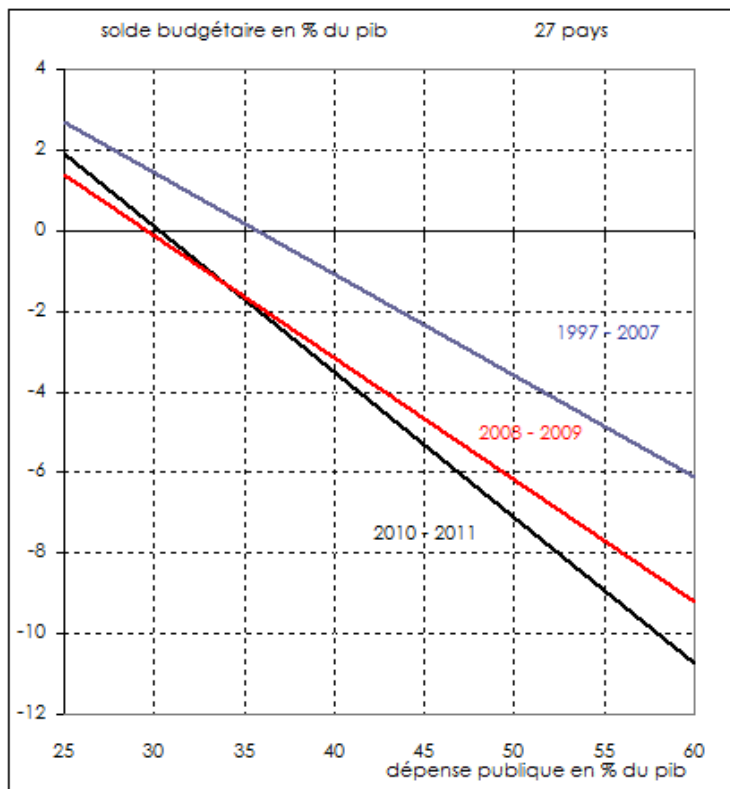


La corrélation est tracée sans les quatre pays scandinaves

Les pays scandinaves sont les champions d'une politique de forte dépense publique respectant l'équilibre budgétaire. La Norvège y est aidée par les bénéfices qu'elle tire de ses gisements de la Mer du Nord.

Les autres pays rechignent au contraire à financer la dépense publique par des recettes fiscales équilibrant les comptes. Le graphique 1997 – 2007 ci-dessus montre que, au delà de 35 % du PIB, le supplément de dépense n'est couvert qu'à 75 % par les recettes. Le graphique montre en effet que si la dépense publique passe de 35 à 55 % du PIB, le déficit lui-même passe de 0 à 5 % du PIB. Le déficit marginal est donc de 25 %. La recette fiscale ne couvre que 75 % de la dépense supplémentaire.

Avec la crise, la situation s'est durcie (graphique ci-dessous). Le taux de couverture n'est plus que de 65 % en 2010 - 2011.



Ce résultat contredit la théorie de la relance avec équilibre budgétaire, réactivée récemment par R. Shiller ⁴.

Le désir actuel du pouvoir français d'augmenter la taxation pour réduire le déficit va se heurter à une forte résistance, car la France n'a pas les services publics organisés et indiscutés des pays scandinaves.

Dette

Les pays qui ont une dépense publique élevée se trouvent ainsi dans une situation financière critique, avec une dette difficile à gérer.

Depuis la crise, la dette a augmenté dans beaucoup de pays. En 2012, dix sept pays sur trente et un dépassaient les 60 % de la règle de Maastricht, certains dans des proportions incroyables.

Ratios dette publique sur pib en 2012

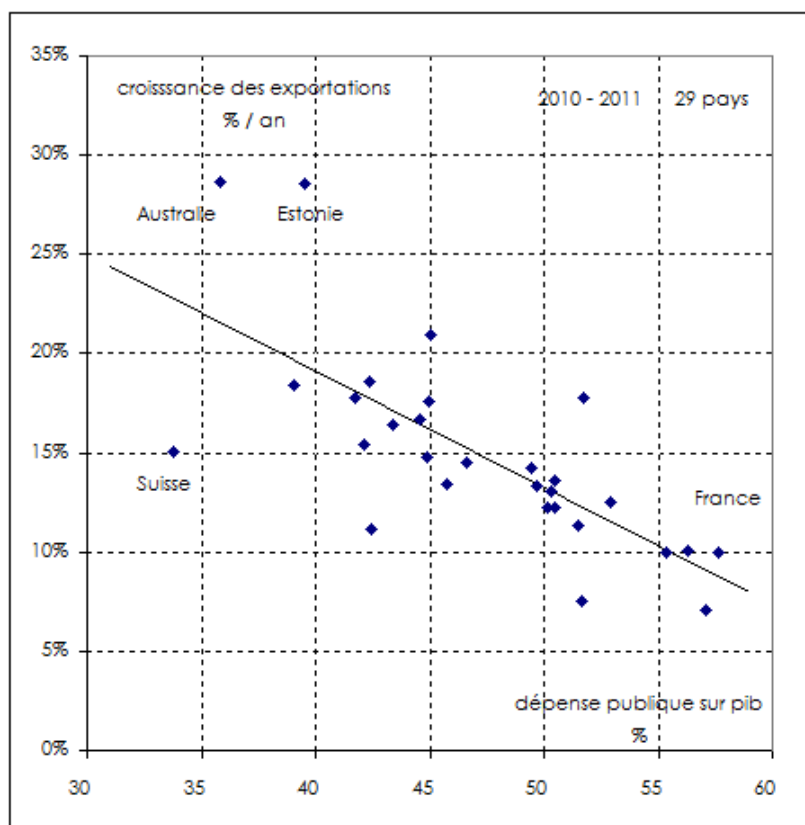
Estonie	8%	Italie	126 %
Luxembourg	18 %	Grèce	161 %
Australie	27 %	Japon	214 %
Moyenne 31 pays	74 %	France	90 %

Source : CIA World Data

⁴ Relancer l'économie sans aggraver la dette. Robertt J.Shiller. Project Syndicate. Mars 2013

Exportations

La manière dont les pays ont réagi à l'effondrement des échanges commerciaux est révélatrice de leur dynamisme. Le graphique montre que les pays les plus protégés ont moins bien répondu que les autres.



Une relation semblable n'apparaissait pas dans la période (plus calme, il est vrai), qui précédait 2008.

Pays extrêmes

Le tableau ci-dessous permet de comparer les caractéristiques des pays qui ont eu les croissances les plus fortes et les plus faibles.

1997 - 2011	Croissance PIB %/ an	Dépense publique % PIB	Solde budgétaire % PIB	Dette publique % PIB	Investissement % PIB	Croissance exportations %/ an
Irlande	5,0	39	-3,2	35	23%	7%
Estonie	4,5	37	0,3	3	28%	29%
Corée	4,2	27	2,7	23	29%	nd
moyenne 31 pays	2,6	44	-1,7	48	22%	15%
Danemark	1,1	55	1,1	47	20%	10%
Italie	0,8	49	-3,2	102	20%	12%
Japon	0,5	38	-6,2	140	23%	18%
France	1,7	54	-3,5	52	19%	10%

Sans surprise la France se classe parmi ceux qui ont une forte dépense publique, un déficit et une dette élevés, qui investissent peu, manquent de dynamisme commercial et dont la croissance est médiocre.

LA CRISE ET LE ROLE DE L'ETAT

Faute de données plus récentes, cette étude s'arrête à 2011. En 2013 la crise est encore là. Le bilan que l'on vient de lire et les conseils qui en découlent sont toujours d'actualité.

L'étude précédente ⁵ est confirmée. La dépense publique est moins efficace que la dépense privée, parce que les activités privées sont par essence obligées d'être rentables, sous peine de faillite. Certains Etats ont feint de se croire au dessus des lois économiques, en dépensant à tout va. Cette illusion va se briser sur le mur de la dette.

Le constat est sévère. Les pays où l'Etat intervient le plus ont les plus mauvaises performances. Moins de croissance du pib et de l'emploi, moins d'investissement, moins de dynamisme des exportations. Les politiques de relance n'ont pas eu de retombées, c'est maintenant reconnu ⁶. Elles ont surtout augmenté le nombre des assistés et propulsé la dette vers des sommets.

Le remède est simple: modérer la dépense publique et réduire la dette. Viser un déficit de 3 % est trop timide. L'objectif, c'est l'équilibre budgétaire. Cette voie ne tente guère. La dépense publique a bien du charme pour ceux qui la dispensent et pour ceux qui en bénéficient. Ils préfèrent croire aux miracles, la reprise extérieure ou les grands travaux.

Les mesures financières et comptables ne suffiront pas. Il faut libérer directement les acteurs économiques de cette autre forme d'interventionnisme qui légifère et réglemente à tout va. Le cas de l'industrie est malheureusement exemplaire ⁷. Il est temps de ramener le curseur vers plus d'activité, de liberté, d'initiative, de responsabilité, de flexibilité. L'économie y prouvera son dynamisme naturel. La vraie relance, c'est d'activer toutes les forces économiques. Et d'abord l'Etat, le terme étant pris au sens large, collectivités locales et organismes sociaux compris. Il doit s'astreindre au même effort de productivité que la concurrence impose aux activités privées. L'Etat français n'est-il pas en concurrence avec tous les autres ? Les assistés de l'Etat sont nombreux : du RSA à la PAC, des retraités précoces aux canards boiteux. Il faut conditionner les aides à des objectifs de progrès précis.

La situation française est paradoxale. Malgré la faiblesse des taux, les investissements ne sont pas repartis, l'épargne préfère les emprunts d'Etat. La prime de risque est faible sur les taux français, alors qu'elle frappe durement l'Italie ou l'Espagne ⁸. Cependant le déficit est toujours là et la dette augmente. Tout ceci est le signe d'un grand désordre. Mille mesures catégorielles avantagent les uns et pénalisent les autres. Les décisions individuelles manquent d'un vrai système de prix et de références stables. L'avenir ne suscite plus que crainte et défiance. A ce stade, le pessimisme est devenu autoréalisateur. Jusqu'où iront ce déni de la réalité et cette hystérie collective ⁹ ? Les Français, drogués à l'Etat protecteur, sauront-ils sortir du piège qu'ils se sont construit ?

novembre 2013

⁵ « [Dépense publique et croissance](#) »

⁶ Pourquoi la relance a échoué. Raghuram Rajan. Project Syndicate. Janvier 2013

⁷ « [Libérer l'industrie](#) »

⁸ Pourra-t-on garder longtemps des taux d'intérêt aussi faibles ? Kenneth Rogoff. Les Echos . Avril 2013

⁹ La France tombe dans une hystérie collective. Eric Le Boucher. Les Echos. Avril 2013

ANNEXE METHODOLOGIQUE

L'étude porte sur trente un pays membres de l'OCDE.

Australie	Danemark	Grèce	Italie	N. Zélande	Slovénie	USA
Autriche	Estonie	Hongrie	Japon	Norvège	Espagne	
Belgique	Finlande	Islande	Corée	Pologne	Suède	
Canada	France	Irlande	Luxembourg	Portugal	Suisse	
R. Tchèque	Allemagne	Israël	Pays Bas	R. Slovaque	UK	

Toutes les données ont été extraites des statistiques de l'OCDE en janvier 2013.

La référence est le PIB en \$ US, à prix constants de 2005, parité de pouvoir d'achat constante.

La dette publique n'est connue que jusqu'à 2010.

L'emploi n'est pas connu pour l'Estonie et la Slovaquie.

Les données manquent sur la durée du travail pour Israël et la Slovaquie.

Les données sur le commerce extérieur manquent pour la Corée et UK.

L'investissement public (3 % en moyenne) n'a pas été extrait de l'investissement global ; le graphique de la page 12 est biaisé de ce fait.

Dépouillement

Les indices de la première partie sont calculés sur la somme des grandeurs en valeur absolue. Les indices sont donc pondérés ; les USA pèsent plus que l'Estonie.

Les grandeurs par pays de la deuxième partie sont les moyennes pour chacune des périodes : 1997-2007, 2008-2009, 2010-2011 ; les USA pèsent autant que l'Estonie.

Corrélations

Quand c'était possible, les nuages de points ont été présentés complets et les pays typiques indiqués. Les corrélations ont été validées par le test de Student des pentes ; le risque que la relation ne soit qu'une illusion due au hasard est inférieur à 1 %, sauf pour deux corrélations de la page 8 dont le risque est de 2.5 %.

Sur les graphiques où figurent plusieurs périodes, on a indiqué seulement les droites de régression elles-mêmes, sous forme de segments limités aux dimensions de chaque échantillon.

Table

Introduction	page 1
1 - Historique général 1997- 2011	1
2 - Particularités nationales	6
Emploi et productivité	7
Dépense publique et croissance	8
Dépense publique et investissement	9
Investissement et croissance	10
Relances	10
Dépense publique et déficit	12
Dette	13
Exportations	14
Pays extrêmes	14
La crise et le rôle de l'Etat	15
Annexe méthodologique	16