



# La stratégie Diafoirus à la Cour des comptes

Note critique sur le rapport de la Cour des comptes : *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012

Ont contribué à cette note :

Philippe LEGE,  
Christophe RAMAUX,  
Henri STERDYNIK

Juillet 2012

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

Le monde capitaliste connaît sa plus grande crise depuis les années 1930. Le néolibéralisme, le régime de politique économique (finance libéralisée, mondialisation commerciale, austérité salariale, etc..) qui s'est progressivement imposé à partir de la fin des années 1970 et du début des années 1980, est clairement responsable de la déflagration ouverte en 2007. Pourtant, depuis 2010, en Europe tout particulièrement, les néolibéraux réussissent un véritable tour de force : ils prennent prétexte de l'une des conséquences directes de la crise de leur modèle, le gonflement des déficits et dettes publics, pour imposer une fuite en avant vers davantage d'austérité.

Au lieu de prendre les déficits publics pour ce qu'ils sont – une *conséquence* de la crise – ils les présentent comme la *cause* de tous les maux. A la façon du funeste médecin de Molière, ils préconisent la saignée : l'austérité généralisée. Cette austérité tant budgétaire que salariale a déjà plongé la zone euro dans la récession et menace d'y entraîner le monde. La récession n'engendre pas seulement contraction du pouvoir d'achat, explosion du chômage et de la pauvreté. Elle entraîne simultanément une chute des recettes fiscales, de sorte que les déficits et la dette publics eux-mêmes ne se réduisent pas, ce qui est « gagné » d'un côté (par la réduction des dépenses) étant perdu de l'autre (par la chute des recettes). Qu'importe : puisqu'ils ne se réduisent pas, il conviendrait d'aller encore plus loin dans la saignée.

Le résultat de cette politique est accablant : après la grande récession de 2008-2009, puis deux années de reprise poussive, l'Europe replonge dans une nouvelle récession. Faut-il donc poursuivre et même durcir cette politique alors que de toute évidence elle ne fonctionne pas, même pour réduire les déficits ? C'est ce que préconise le nouveau rapport de la Cour des comptes paru en juillet 2012.

La présente note se propose de contredire l'argumentation de la Cour en pointant ses impasses néolibérales. En premier lieu, il convient d'insister sur quelques points de méthode.

## 1. Points de méthode.

Le rôle traditionnel de la Cour est de vérifier la fiabilité et la sincérité des comptes publics – mission qu'elle assume avec rigueur et dont il n'est pas question ici de contester la qualité – en ayant le souci, pour reprendre ses propres termes, de l'*indépendance*, de la *contradiction* et de la *collégialité* des points de vue. La Cour des comptes doit respecter scrupuleusement le Code des juridictions financières,

lequel définit précisément ses missions. Dans son article L111-2, ce Code stipule : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». La Cour a vocation à contrôler l'usage des deniers publics.

Depuis plusieurs années – l'inflexion en ce sens ayant été donnée avec l'accession de Philippe Seguin à sa Présidence en 2004 – elle a cependant étendu son champ d'intervention : elle ne se contente pas de vérifier les comptes publics, mais entend conseiller le gouvernement dans la conduite de la politique économique. Cette extension de son champ d'intervention a sans aucun doute ses justifications, même si l'on peut s'interroger sur le point de savoir si elle est correctement maîtrisée. Quoiqu'il en soit, et c'est le premier point de méthode, une chose devrait aller de soi : dès lors qu'elle entre dans le champ des recommandations de politiques économiques, la Cour se doit de renforcer la *contradiction* et la *collégialité* des points de vue.

Le point de vue néolibéral en économie, s'il est dominant, n'est en effet pas le seul. Le débat existe chez les économistes – en France comme ailleurs et notamment aux Etats-Unis – sur l'analyse qu'il convient de faire, par exemple, des racines de la crise, mais aussi du creusement des déficits et de la dette publics et des solutions à y apporter. Pour ne citer que cet exemple, le 27 juin 2012, quelques jours avant la publication du rapport de la Cour des comptes, deux économistes de renom, Paul Krugman et Richard Layard, ont lancé un Manifeste international *Pour le retour à la raison économique* (cf. annexe), où l'on trouve des arguments totalement opposés à ceux que la Cour retient.

Depuis plusieurs années, les *rapports généraux* de la Cour – ceux portant sur *La situation et l'évolution de la dépense publique* en particulier – retiennent une optique théorique unique, sans présenter les autres, pour formuler des préconisations ouvertement néolibérales et cela sur un mode qu'il faut bien qualifier d'autoritaire puisque ces préconisations sont présentées comme ne pouvant souffrir la discussion. A sa décharge – mais est-ce vraiment une excuse ? –, il convient de noter qu'elle n'est pas la seule institution à subir ce type de dérive. La plupart des rapports et documents officiels – en particulier ceux émanant de Bercy – ont exactement le même tropisme néolibéral.

Après la crise historique amorcée en 2007, est-il encore admissible qu'un unique point de vue ait droit de cité dans les rapports publics ?

Le deuxième point de méthode renvoie à la responsabilité du nouveau gouvernement. Le contenu du rapport de la Cour est éminemment critiquable

comme on va le voir. La Cour n'est cependant pas, loin s'en faut, seule en cause. Le nouveau gouvernement porte une large part de responsabilité quant au contenu de son rapport. Dans sa lettre de mission, il orientait considérablement le travail de la Cour : « *l'objectif est d'évaluer la situation actuelle des finances publiques et les risques qui pèsent aujourd'hui sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2012 et 2013 contenus dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale* ». En clair, le nouveau gouvernement demandait à la Cour de réaliser son travail en reprenant les objectifs des lois de financement déjà votées sous le précédent gouvernement (dont le fameux 3 % de déficit public en 2013).

On peut ici préciser le propos : depuis de longues années, les gouvernements ont pris l'habitude de confier à d'autres qu'à lui-même (des comités d'experts, des institutions indépendantes, la commission européenne, etc.) le soin de formuler et partant d'endosser la responsabilité de sa politique, pour mieux l'imposer à tous et en particulier aux représentants élus du peuple que sont les parlementaires. Le Parlement est ainsi réduit à une chambre d'enregistrement de décisions supposées indiscutables. La lettre de mission du nouveau gouvernement ne déroge malheureusement pas à cette règle.

Le troisième point de méthode porte sur le contexte politique très particulier dans lequel intervient la publication du rapport. Un nouveau Président de la République et un nouveau Parlement viennent d'être élus à la faveur du suffrage universel, autour du mot d'ordre « Le changement, c'est maintenant ». L'espoir est évidemment immense, en France, mais aussi en Europe. La nouvelle majorité, les élections présidentielles et législatives à peine passées, doit-elle immédiatement renier cet espoir en optant pour l'austérité généralisée ? C'est ce que préconise le rapport de la Cour, à la demande même du gouvernement. De nombreux rapports officiels, avant celui-ci, disaient exactement la même chose. Mais ce rapport de la Cour est le premier rapport substantiel à être publié dans le nouveau contexte créé par les élections.

Nous ne nous résignons pas, pour notre part, à ce que les attentes populaires soient déçues. Et c'est pourquoi nous avons décidé de nous attarder, même si à bien des égards les arguments qu'il avance ne sont guère nouveaux, sur ce rapport.

## 2. Cachez cette récession qui vient que je ne saurais voir

La zone euro entre dans une nouvelle récession. Puisqu'elle pèse de façon importante dans le monde (son PIB est similaire à celui des Etats-Unis), sa situation

menace la fragile reprise mondiale enregistrée depuis 2010. Après celle de 2008 - 2009, c'est une nouvelle grande récession qui menace. Ses conséquences en chaîne seront comme toujours redoutables : forte hausse du chômage, recul du pouvoir d'achat, contraction de la consommation des ménages, nouvelle chute de l'investissement privé, dégradation supplémentaire du bilan des banques, et finalement, comme on va le voir, nouveau creusement des déficits publics.

Dans ce contexte, la priorité absolue de tout responsable politique devrait être : comment enrayer cette nouvelle récession ? Ce n'est pourtant absolument pas celle retenue par le rapport de la Cour. Sa priorité est autre : respecter le sacro-saint objectif de déficit public à 3 % du PIB en 2013.

La croissance en 2012 et 2013 sera beaucoup plus faible que ce qui avait été prévu initialement. En juin 2011, la Cour tablait sur une croissance de 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013<sup>1</sup>. A l'instar de tous les instituts de conjoncture, elle révisé dans son dernier rapport radicalement ces chiffres à la baisse en tablant à présent sur respectivement 0,4 % et 1 %<sup>2</sup>. Elle reconnaît même qu'« *une récession dès la mi-2012 et une croissance quasi-nulle en moyenne annuelle en 2013 pourraient même être envisagées* » (p. 117).

Mais comment expliquer ce retournement ? Assez étonnamment, en 250 pages de rapport, la Cour n'évoque jamais ce point. La conjoncture ne tombe pourtant pas du ciel. Par contraste avec ce lourd silence, il est aisé de formuler le diagnostic suivant : le tournant vers l'austérité généralisée opéré en France comme ailleurs en Europe est directement responsable du retournement. On peut être plus précis : ce sont justement les politiques que la Cour entend durcir qui en sont responsables.

Ce n'est pas le gonflement des dépenses publiques qui explique la profondeur du déficit des pays capitalistes en 2009 et 2010 ; de même, ce n'est pas le manque de rigueur de la politique budgétaire qui risque de peser sur le déficit public des années à venir. C'est l'incapacité des instances européennes à engager une stratégie cohérente de relance de l'activité économique face à la spéculation auto-destructrice des marchés financiers. Mais ce risque n'est pas évoqué dans le rapport.

<sup>1</sup> Dans cette note, toutes les évolutions sont présentées en *volumes*.

<sup>2</sup> Le 16 juillet 2012, à l'occasion de l'actualisation de ses *Perspectives économiques mondiales*, le FMI a de nouveau révisé ses prévisions de croissance à la baisse. Pour la France, il table sur une croissance de 0,3 % en 2012 (contre 0,4 % en avril 2012) et de 0,8 % en 2013 (contre 1 %).

### 3. Les deux débats évacués : à quoi sert la dépense publique et d'où viennent les déficits et la dette publics ?

Pour saisir le contenu du rapport de la Cour, il importe d'avoir à l'esprit les deux lectures radicalement opposées qui prévalent au sujet du statut tant de la dépense publique que des déficits et dettes publics.

La première est celle retenue par les néolibéraux. La dépense publique doit être réduite à la portion congrue des fonctions régaliennes de l'Etat (police, armée, justice...). Pour le reste, elle est fondamentalement illégitime, le privé étant supposé plus efficace pour prendre en charge des domaines aussi divers que la santé, la retraite ou même l'éducation. Pour eux, l'économie privée livrée à elle-même est foncièrement stable : en cas de « choc » récessif, des déficits publics *conjuncturels* peuvent à la rigueur être admis à très court terme. Mais il convient de les réduire rapidement, la saine gestion étant celle du budget public équilibré. Ainsi le déficit public *structurel*, celui supposé exister en temps normal, doit-il être nul. C'est ce que retient le nouveau Traité européen sur la stabilité, la croissance et la gouvernance (dit Pacte budgétaire) actuellement soumis à ratification : le déficit structurel ne doit en aucun cas dépasser les 0,5 % du PIB<sup>3</sup>. Comment distinguer dans les déficits courants la part relevant du déficit conjoncturel (à la rigueur justifiable) et celle du déficit structurel (condamnable) ? On reviendra sur ce point ensuite. Reste l'essentiel : la priorité, pour les néolibéraux, est la réduction des déficits et dettes publics, laquelle doit être prioritairement obtenue par la réduction de la dépense publique (et non par la hausse des prélèvements). Car là est bien l'enjeu : la sphère du public doit être réduite pour laisser la place au privé.

Selon une seconde lecture, qui se réfère notamment à Keynes, la dépense publique doit, au contraire, être réhabilitée. Le marché laissé à lui-même n'est pas en mesure de répondre à une série de besoins sociaux : le plein emploi, la stabilité financière, la protection sociale (retraite, santé...) ou les services publics, ainsi, doit-on impérativement ajouter, que tout ce qui concerne les défis écologiques<sup>4</sup>. Réhabiliter la dépense publique, c'est aussi affirmer son utilité. En France, la dépense publique se monte à 1 118 milliards (en 2011), soit 56 % du PIB : mais la moitié de cette

<sup>3</sup> Pour une critique de ce Pacte, voir l'ouvrage des Economistes atterrés, *L'Europe mal-Traitée*, Les Liens qui Libèrent (juin 2012).

<sup>4</sup> Depuis plusieurs années, les gouvernements promettent la main sur le cœur que les défis écologiques sont au centre de leur action : ils sont pourtant quasiment totalement absents du rapport de la Cour, la seule mention à leur propos, on y revient ensuite, plaidant pour une baisse des crédits.

somme est immédiatement reversée aux ménages sous forme de prestations en espèces (retraite, chômage, prestations familiales, etc.) (389 milliards) ou en nature (remboursement des soins auprès des médecins libéraux, des médicaments...) (187 milliards), tandis que l'autre moitié sert principalement à payer les services non marchands produits par les fonctionnaires. La dépense publique n'est donc pas seulement utile socialement, elle l'est aussi du point de vue économique. Loin d'être une simple « charge », les prestations en espèces et en nature (576 milliards) soutiennent la consommation privée des ménages et donc les débouchés et la production des entreprises. Quant à l'autre grand volet de la dépense publique, la production de services non marchands, il s'agit bel et bien d'une production. Les fonctionnaires (enseignants, infirmières...) contribuent d'ailleurs au PIB au même titre que les travailleurs du privé.

Partant de là, il convient d'insister sur le fait que les déficits et la dette publics sont eux-mêmes avant toute chose légitimes. De même que le privé s'endette pour lancer des activités, le public doit pouvoir le faire. La prétendue « règle d'or » du zéro déficit public et finalement du zéro dette publique, retenue par le Pacte budgétaire, renvoie à une vision ultralibérale de la dépense publique selon laquelle celle-ci n'est qu'une *charge* qui serait financée par un prélèvement sur le secteur privé, lequel créerait seul de la richesse. Une vision parfaitement passéiste puisque depuis longtemps l'ONU préconise de prendre en compte le caractère productif du travail des fonctionnaires (c'est le PIB non marchand reconnu par tous les pays du monde selon les règles de comptabilité nationale édictées par l'ONU depuis 1968). A tout le moins, la véritable règle d'or admet que les déficits publics sont légitimes pour financer les investissements publics<sup>5</sup>, même si l'on peut ensuite s'interroger sur la pertinence qu'il y a à distinguer dépenses d'investissement (la construction d'écoles ou de laboratoires de recherche par exemple), et de fonctionnement (le paiement des salaires notamment), puisqu'il n'y a guère d'utilité à construire des écoles ou des laboratoires de recherche sans enseignants ou chercheurs pour y officier.

Les déficits publics sont d'autant plus légitimes qu'ils permettent de soutenir l'activité lorsque celle-ci menace de s'effondrer. Or c'est typiquement le cas de figure dans lequel on se situe depuis 2007. Jusqu'à cette date, les dettes privées ont littéralement explosé en particulier dans certains pays (Etats-Unis, Royaume-

<sup>5</sup> Au sujet de la véritable règle d'or, voir la mise au point de H. Sterdyniak, « Ramener à zéro le déficit public doit-il être l'objectif central de la politique économique ? », *Notes de l'OFCE*, n° 17, 16 avril 2012.

Uni, Espagne...) : à défaut de hausse des salaires (austérité salariale oblige), c'est par la hausse de la dette des ménages (ainsi d'ailleurs que celles des entreprises et des institutions financières) que le néolibéralisme a soutenu l'activité. L'année 2007 marque la fin de ce régime de croissance tiré par l'endettement privé. Depuis lors, les agents privés sont entrés dans un long processus de désendettement. Dans ce contexte, les déficits publics sont indispensables pour éviter que l'activité ne s'effondre, même si cela devrait s'accompagner d'une rupture franche avec les différents volets du néolibéralisme (finance libéralisée, mondialisation commerciale, austérité salariale, etc.) si l'on souhaite sortir véritablement de la crise.

Cesser de stigmatiser les déficits et dettes publics ne signifie aucunement qu'il n'y a pas de souci à se faire avec les niveaux actuels qu'ils ont atteints. Mais encore faut-il, c'est un autre point de débat majeur, poser le bon diagnostic pour expliquer ces niveaux.

Le bilan des politiques néolibérales qui ont dominé depuis trente ans est accablant dans tous les domaines : chômage, montée des inégalités ou bien encore financiarisation exorbitante, avec son cortège de spéculation. Mais au passif de ce bilan s'ajoute une ligne supplémentaire : l'explosion des dettes publiques.

La dette publique française était de 25 % du PIB en 1982, date pourtant de la dernière grande relance keynésienne. Elle est ensuite montée en flèche : 36 % en 1991, 65 % en 2007 et à présent 90 % (fin 2012). Comment expliquer une telle augmentation ? Les néolibéraux pointent l'excès des dépenses publiques. Mais cette explication ne tient pas. La part des dépenses publiques totales (Etat, administrations de sécurité sociale, collectivités locales), hors charges d'intérêts, était au même niveau en 2007 qu'en 1985.

Les évolutions du solde budgétaire proviennent en fait principalement de celles des recettes. L'explication est la suivante : en cas de stagnation ou de récession, le chômage augmente et les comptes publics se dégradent, non seulement du fait de la hausse de certaines dépenses sociales (prestations chômage, etc.), mais surtout en raison de la chute des rentrées fiscales, lesquelles dépendent directement de la croissance. Le déficit public est passé de 3,3 % en 2008 à 7,5 % du PIB en 2009. Cela ne s'explique pas par la relance de N. Sarkozy, très timorée au regard de ce qui a été fait aux États-Unis ou en Chine, mais par la chute des rentrées fiscales. La dette publique avait gonflé de 20 points de PIB avec la récession du début des années 1990 (de 36 % en 1991 à 58% en 1996). Elle est en passe de bondir de plus de 30 points. Preuve que sa croissance n'est pas une fatalité, elle avait au

contraire baissé de 2,4 points de PIB entre 1997 et 2001, avec la croissance et les créations d'emplois enregistrées alors.

Il importe donc de distinguer deux types de déficits<sup>6</sup>. Le premier est un déficit *expansionniste* (ou keynésien) : quand la récession menace et avec elle le chômage de masse, il ne faut pas hésiter à augmenter la dépense publique en creusant le déficit. La dépense publique soutient de façon cumulative la croissance. C'est l'*effet multiplicateur* : un surcroît de dépenses publiques se traduit par un surcroît plus important de la production globale. Exemple : la construction d'écoles génère des revenus – les salaires des ouvriers qui la construisent – qui sont eux-mêmes, pour une large part, dépensés, ce qui accroît la demande adressée aux entreprises, et donc leur production ainsi que les revenus qu'elles distribuent, revenus qui sont à leur tour largement dépensés, etc. Ce surcroît de production permet d'escompter finalement un surcroît de recettes et la réduction des déficits initiaux : c'est l'*effet cagnotte*<sup>7</sup>. À l'instar des entreprises, l'État pour ainsi dire *gagne ce qu'il a dépensé*<sup>8</sup>. Le second déficit est *récessif* (ou libéral) : les politiques d'austérité, à commencer par l'austérité budgétaire, plombent l'activité, ce qui creuse finalement les déficits et la dette par défaut de recettes.

Plus précisément, l'explosion des dettes publiques au cours des trente dernières années a trois grandes raisons<sup>9</sup>.

La première vient d'être évoquée : les politiques néolibérales d'austérité (austérité salariale mais aussi budgétaire) ont entraîné à intervalles réguliers des phases récessives de plus en plus profondes – à chaque début de décennie en fait (1980,

1990 et 2000) avant la *grande récession* ouverte en 2007 –, d'où un creusement des déficits, par défaut de *recettes*.

La deuxième raison concerne aussi les recettes : il s'agit des cadeaux fiscaux offerts aux riches. La part des recettes fiscales (hors financement des administrations de sécurité sociale<sup>10</sup>) a ainsi sensiblement baissé surtout dans les années 2000 : de 23 % du PIB en 1997-1998 à 21 % en 2008, et ce sont principalement les plus riches qui en ont bénéficié (baisse du taux d'imposition sur le revenu, baisse de l'ISF, bouclier fiscal, etc.). Ceux-ci ont ainsi fait d'une pierre deux coups : ils ont payé moins d'impôts, ce qui a obligé l'État à emprunter auprès d'eux.

La troisième raison a trait à la politique monétaire. Durant les « trente glorieuses », les taux d'intérêt étaient largement administrés. Avec le tournant néolibéral, la dette publique a été financiarisée. Tout se tient : la banque et la finance ont été libéralisées et on leur a simultanément concédé le soin de financer les États. L'opération a été particulièrement bénéfique pour elles : elles ont trouvé là un vaste terrain de valorisation (et de spéculation). Elle a été en revanche catastrophique pour les finances publiques. Alors que durant les trente glorieuses le taux d'intérêt réel (le taux nominal moins l'inflation) sur les emprunts d'État était systématiquement inférieur au taux de croissance, contribuant à dégonfler le poids de la dette, il n'a quasiment jamais cessé d'être supérieur à la croissance depuis le début des années 1980 (avec un écart colossal au début des années 1990). Bref, l'*effet boule de neige* a joué à plein pour alimenter le gonflement de la dette.

Comment appréhender la dépense publique ? Comment expliquer les déficits et la dette publics ? Sur ces deux registres, on vient de le voir, le débat est extrêmement vif chez les économistes. Or, au lieu de restituer ce débat, de présenter différents schémas explicatifs et de proposer sur cette base différents scénarios de prévisions et de politiques à mettre en œuvre, la Cour, sans même justifier ce choix, opte systématiquement pour le point de vue néolibéral. C'est en gardant à l'esprit ce choix que l'on peut décrypter son rapport. Le cœur de son propos est le suivant : il convient à tout prix de respecter l'objectif de 3 % de déficit public (en % du PIB) en 2013 et le nouveau gouvernement doit pour ce faire entreprendre un tour de vis supplémentaire dans le sens de l'austérité. L'objectif de 3 % de déficit imposé par

<sup>6</sup> Cf. Monnier Jean-Marie et Tinel Bruno (2006) « Dette publique et redistribution sociale », dans Remi Pellet (éd.), *Finances publiques et redistribution sociale*, Economica, pp. 329-350.

<sup>7</sup> La fameuse affaire de la cagnotte fiscale l'illustre jusqu'à la caricature. En 1999, Le gouvernement Jospin aurait pu tenir le discours suivant : « Le gouvernement est heureux d'annoncer que grâce aux politiques de relance mises en œuvre, l'argent rentre dans les caisses de l'État : les déficits publics se réduisent à vue d'œil ainsi que la dette publique ». De crainte de susciter une enthousiaste réponse du type « puisque les politiques de relance ont fonctionné, poursuivons-les, en augmentant le nombre de fonctionnaires, les minima sociaux, etc. », il a cherché à minimiser l'ampleur de la cagnotte. Le 14 Juillet 1999, J. Chirac, à l'occasion du traditionnel discours présidentiel, s'est empressé de dénoncer un gouvernement qui « cache la cagnotte ». Ce qui aurait pu être porté au crédit du gouvernement a ainsi été mis à son débit. L'étape suivante était écrite : à défaut d'assumer pleinement le rôle de l'État et des dépenses publiques – en renvoyant au passage les libéraux dans les cordes de leur bilan (les déficits) –, le gouvernement Jospin s'est trouvé pris au piège du discours libéral sur la supposée nécessaire réduction des *prélèvements obligatoires*.

<sup>8</sup> Selon la célèbre formule résumant la pensée de l'économiste M. Kalecki, « les salariés dépensent ce qu'ils gagnent et les capitalistes gagnent ce qu'ils dépensent » : un salarié, au cours de sa vie, ne peut pas consommer plus que ce qu'il gagne, alors que le capitaliste emprunte de l'argent qu'il investit (la dette est donc inaugurale), avec l'espoir que cela lui permette non seulement de rembourser sa dette, mais d'en tirer un profit (il « gagne ce qu'il dépense »). Si l'on considère que l'État est productif, la formule peut lui être étendue.

<sup>9</sup> Voir Pucci Murriel et Tinel Bruno (2011), « Réductions d'impôts et dette publique en France », *Revue de l'OFCE*, n° 116, p. 125-148.

<sup>10</sup> Le taux de prélèvements obligatoires global (État, administrations de sécurité sociale et collectivités locales) a quant à lui atteint 44 % en 1996 et n'a plus guère varié depuis.

Bruxelles avec l'assentiment du gouvernement sortant devient ainsi une norme indiscutable.

#### 4. 3 % de déficit public en 2013 et 0 % en 2016 : une norme toujours plus « stupide » et à respecter à n'importe quel prix ?

Les limites de 3 % de déficit public et de 60 % de dette publique qui ont été posées par le Traité de Maastricht en 1992 n'ont aucun fondement théorique. En 2002, Romano Prodi, alors Président de la commission européenne, avait lui-même qualifié ce type de norme de « stupide ». De fait, les pays européens s'en sont fréquemment écartés. Pire : les supposés bons élèves qui les ont respectées, se sont avérés être les pires modèles. Avant 2007, l'Irlande et l'Espagne affichaient une dette publique bien inférieure à 60 % du PIB (24 % en Irlande et 36 % en Espagne en 2007). L'explosion de l'endettement privé le permettait. La suite est connue : du fait de l'effondrement de leur dette privée, ces pays ont été contraints – notamment pour sauver leur système bancaire en faillite – d'augmenter fortement leur dette publique (114 % en Irlande et 68 % en Espagne fin 2011). S'y ajoutait, pour le moyen terme, une norme encore plus rigide, celle de l'équilibre des comptes publics.

En application de cette norme, le gouvernement Fillon a retenu, en janvier 2010 (à la suite d'une recommandation du conseil européen du 30 novembre 2009), le programme suivant d'ajustement, dit *programme de stabilité* : 4,5% de déficit public en 2012 ; 3 % en 2013 ; 2 % en 2014 ; 1 % en 2015 et finalement 0 % en 2016.

Cette convergence vers l'équilibre des comptes publics est, on l'a dit, hautement critiquable. Mais il y a plus grave encore, en un sens. En 2010, ce programme de convergence avait été établi en tablant sur une croissance du PIB de 2,5 % en 2011-2015. En avril 2012, le nouveau programme de stabilité transmis par la France à la commission européenne a repris les mêmes objectifs malgré des hypothèses de croissance révisées à la baisse (1,75 % en 2013 et 2 % les années suivantes).

Or, la croissance sera beaucoup plus faible encore : seulement 0,4 % en 2012 et 1 % en 2013, selon le scénario central retenu par la Cour, laquelle mentionne un scénario plus pessimiste avec une croissance nulle en 2013.

Faut-il donc garder les objectifs de 3% de déficit en 2013 et de 0 % en 2016-2017, malgré cette conjoncture considérablement dégradée par rapport à ce qui avait été

prévu lorsqu'ils ont été retenus ? Oui, répond la Cour. Comment est-ce possible ? En réalisant un nouveau tour de vis budgétaire : soit un effort supplémentaire de 33 milliards d'euros si la croissance en 2013 est de 1 % et de 44 milliards si elle est nulle.

Comme on va le voir, ce programme n'est pas seulement dangereux d'un point de vue social, il est aussi absurde d'un point de vue économique.

#### 5. Un pays en récession ne peut réduire son déficit

Un pays ne peut pas réduire son déficit public par l'austérité généralisée, *a fortiori* lorsqu'il entre en récession. La raison en est simple : la baisse des dépenses publiques et/ou la hausse des taux d'imposition renforcent les tendances récessionnistes, ce qui réduit d'autant l'assiette fiscale : ce qui est gagné d'un côté est perdu de l'autre.

Face à cet enchaînement abondamment vérifié par l'histoire économique, la Cour reprend l'argument joker familial des néolibéraux : certains pays auraient malgré tout réussi à réduire massivement leur déficit par la baisse des dépenses publiques, et la Cour de citer les exemples du Canada (1994-1997), de la Finlande (1995-1998) et de la Suède (1995-1997)<sup>11</sup>. Elle mentionne de façon très évasive le « *contexte certes plus favorable* » (p. 121) qu'ont connu ces pays. Il faut être plus précis : les quelques cas de figure où l'austérité budgétaire s'est accompagnée d'un rééquilibrage budgétaire sont le fait de petits pays qui ont pu contrebalancer l'effet récessif de cette austérité par le desserrement de la politique monétaire (baisse des taux d'intérêt) et/ou (le plus souvent encore) par une croissance de leurs exportations, et cela grâce à la dévaluation de leur monnaie par rapport à celle de leur principaux « partenaires » commerciaux, partenaires qui de surcroît étaient en croissance. Bref, ces petits pays ont pu sauver leur activité grâce à leurs exportations à destination de grand pays en phase de reprise.

Or ces leviers ne sont pas accessibles à la France : les taux d'intérêt dont elle bénéficie à l'heure actuelle sont déjà historiquement très bas ; elle ne peut par définition dévaluer sa monnaie vis-à-vis de ses principaux partenaires puisque ceux-ci sont les pays européens qui partagent sa monnaie (l'euro) et, de surcroît, tous les

<sup>11</sup> La Cour prend aussi pour exemple la politique menée en France par le gouvernement d'Alain Juppé entre 1994 et 1996 (p. 121) : elle omet de préciser que cette politique, qui s'était traduite par un taux de chômage record, avait été désavouée par le suffrage universel à l'occasion des élections législatives de 1997.

pays européens appuient en même temps sur la pédale de frein, de sorte qu'aucun gisement de croissance n'est à espérer du côté des exportations.

## 6. La Grèce ou bien l'Espagne en guise de modèle ?

Réduire drastiquement les dépenses publiques et augmenter fortement les impôts sur les ménages (la TVA notamment) pour réduire les déficits et la dette publics : depuis deux années, sous la pression de la Troïka (commission européenne, BCE et FMI), les pays du sud de l'Europe (Grèce dès 2010, puis le Portugal, l'Espagne et l'Italie ensuite) appliquent ce cocktail brutal, celui-là même que préconise la Cour.

Mais du fait même de cette politique, ces pays sont en récession profonde (20 % de baisse cumulée du PIB de 2008 à 2012 en Grèce<sup>12</sup>, soit une situation similaire à la grande dépression des années 1930). D'où cette conséquence : malgré les coupes drastiques dans les budgets publics (- 100 000 emplois publics en Grèce ces deux dernières années), les déficits publics ne se réduisent pas ou peu. La récession s'approfondissant, on enregistre même récemment une aggravation en l'espèce : depuis début 2012, les déficits publics enregistrés dans la plupart de ces pays sont supérieurs à ce qu'ils étaient l'an passé !

Comment expliquer que les pays (la Grèce en premier lieu, mais aussi le Portugal, l'Espagne et l'Italie) qui ont été le plus loin dans l'application de l'austérité généralisée ne parviennent pas à réduire leur déficit public, d'où un nouveau gonflement de la dette publique ? La très forte hausse des taux d'intérêt qu'ils subissent sous la pression – délibérément consentie par les institutions européennes<sup>13</sup> – des marchés financiers, n'explique pas tout. Un budget, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un budget public, ce ne sont pas uniquement des dépenses mais aussi des recettes. La leçon keynésienne est malheureusement vérifiée : l'austérité généralisée déprime l'activité. Or les recettes publiques sont étroitement dépendantes de cette dernière. Moins d'activité, c'est aussi moins de TVA, d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de cotisations sociales, etc. Et l'on retrouve le sempiternel résultat : ce que l'on croit gagner d'un côté, par l'austérité, on le perd immédiatement de l'autre, par la chute des recettes.

<sup>12</sup> Le taux de croissance grec a été de -0,2% en 2008, -3,3% en 2009, -3,5% en 2010, -6,9% en 2011. Pour 2012, le gouvernement grec annonce une baisse du PIB d'au moins 7%.

<sup>13</sup> En particulier par le refus de la Banque centrale européenne de jouer son rôle de prêteur en dernier ressort pour les Etats de la zone euro, à l'inverse de ce que pratiquent la FED et la Banque centrale d'Angleterre.

## 7. Les arguments keynésiens promptement évacués

En quelques lignes, la Cour mentionne l'argument keynésien selon lequel une politique de réduction des déficits peut être totalement contreproductive lorsque la récession menace, puisqu'elle précipite justement cette récession.

Elle indique ainsi : « *Une stratégie de réduction rapide des déficits publics est susceptible d'exercer un effet négatif à court terme sur l'activité économique. Les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne montrent que le PIB diminue de 0,5 à 1,2 %, selon les mesures mises en œuvre, lorsque le déficit est réduit d'un point de PIB en supposant que les autres pays maintiennent leurs déficits inchangés. Selon l'OCDE, cet effet est de 25% à 30% plus élevé lorsque les pays [...] réduisent ensemble leur déficit de ce montant* » (p. 115). C'est dit. En clair, la Cour reconnaît que, selon certains modèles keynésiens, une réduction du déficit public de 1 point peut provoquer une réduction du PIB allant jusqu'à 1,5 point.

Mais, à peine ce cas de figure est-il évoqué qu'il est balayé.

La Cour indique en effet juste après : « *ces effets multiplicateurs pourraient toutefois être atténués dans un contexte de forte augmentation de la dette publique où une stratégie crédible de réduction des déficits est susceptible d'amener les agents économiques à réduire leur épargne de précaution* » (p. 115). Sous un verbiage un peu alambiqué, la Cour fait ici sien un vieil argument libéral : celui de l'équivalence ricardienne, évoqué par David Ricardo au XIX<sup>e</sup> siècle et remis au goût du jour dans les années 1970 par Robert Barro, l'un des chefs de file du courant ultralibéral dit des *anticipations rationnelles*. Selon cet argument, la relance keynésienne par la hausse provisoire des déficits publics est totalement contreproductive : si l'Etat augmente ses dépenses, cela ne marche pas (car chaque individu « rationnel » est supposé savoir que les keynésiens ont tort), cela ne fait qu'augmenter les déficits, qu'il faudra payer un jour par des impôts, de sorte que chacun épargne pour ce faire, ce qui réduit la dépense privée. L'effet de la hausse des dépenses publiques est donc annulé par la baisse des dépenses privées. Symétriquement, si l'Etat réduit ses dépenses, alors chacun sachant qu'il paiera moins d'impôts demain se précipite immédiatement chez son commerçant pour dépenser les impôts qu'il n'aura pas à payer dans le futur, de sorte que l'effet récessif de la baisse des dépenses publiques est neutralisé.

Cette thèse de l'équivalence ricardienne fait depuis longtemps l'objet de très vives critiques. La forte baisse de l'épargne est-elle de surcroît crédible en période de chute de l'emploi, de hausse du chômage ? En fait, on peut tenir deux discours

cohérents. Pour les libéraux, la hausse des dépenses ne fera pas augmenter l'activité, il faudra donc augmenter un jour les impôts pour la financer. Pour les keynésiens, la hausse des dépenses fera augmenter l'activité d'un montant tel que les recettes fiscales induites compenseront la hausse initiale du déficit. Les agents privés ne doivent pas anticiper une hausse des impôts, mais une hausse de l'activité. Ils doivent donc augmenter leur consommation, ce qui renforce l'effet keynésien. La Cour ne s'attarde pas sur ces réserves et controverses.

Elle ajoute : « *le dosage des mesures de redressement peut aussi permettre de limiter l'ampleur des effets multiplicateurs. Celle-ci dépend beaucoup de la nature des hausses des prélèvements et des mesures de ralentissement des dépenses mises en œuvre pour réduire le déficit* » (p. 115). Mais la Cour préconise ensuite des mesures de baisse des dépenses publiques et sociales (retraite, prestations familiales...) et de hausse des prélèvements (hausse de la TVA ou de la CSG) qui sont précisément les plus coûteuses en impact sur la demande.

Au final, l'argument keynésien est promptement évacué (en une page : la fameuse page 115). Et c'est sur cette base que la Cour retient l'hypothèse qui sous-tend toutes ses prévisions et recommandations : celle d'un multiplicateur de dépense publique égal à 0 !

## 8. L'hypothèse d'un multiplicateur budgétaire égal à zéro n'est pas sérieuse

Deux études émanant d'organismes aussi peu suspects d'hétérodoxie radicale que le FMI et l'OCDE fournissent des évaluations assez soigneuses des multiplicateurs budgétaires. Selon le FMI<sup>14</sup>, une politique budgétaire restrictive généralisée de 1 % du PIB, en situation dépressive, quand les taux d'intérêt sont à un plancher, aurait un effet négatif de 2 % du PIB. Selon l'OCDE<sup>15</sup>, le multiplicateur budgétaire de la zone euro à 2 ans est de 1,1 en période normale, de 1,25 si les taux d'intérêt sont à leur plancher, de 1,4 si la consolidation est généralisée à l'ensemble de l'OCDE.

<sup>14</sup> FMI (2010), « Will it hurt? Macroeconomic Effect of Fiscal Consolidation », in *World Economic Outlook*, October.

<sup>15</sup> OCDE (2010), « Assainissement budgétaire : besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel », *Perspectives Economiques de l'OCDE*, chapitre 4, n° 88.

La Cour aurait donc dû, comme scénario central, prendre un multiplicateur de l'ordre de 1,5, tout chiffre compris entre 1,2 et 2 étant acceptable. Mais, on vient de le voir, elle choisit 0, sans étayer sérieusement ce choix. Cette hypothèse n'est pas sérieuse tant elle est outrancière.

Mais elle est évidemment indispensable à la Cour : grâce à elle, celle-ci peut soutenir que la cure d'austérité qu'elle préconise n'aura rigoureusement aucun effet sur l'activité. Cela n'est pas nouveau : depuis 2009, les documents officiels qui préconisent une telle cure raisonnent ainsi. Déjà en janvier 2010, le plan quadriennal de la France ne tenait pas compte de l'effet dépressif des politiques d'austérité budgétaire. Cet effet dépressif a pourtant eu lieu : la croissance en 2012 et 2013 sera beaucoup plus faible que celle prévue alors.

## 9. Le chiffrage alternatif n°1 : où les préconisations de la Cour conduisent à la dépression

La Cour retient l'hypothèse d'un multiplicateur budgétaire égal à 0. Si l'on suppose, au contraire, que les études précédemment citées du FMI et de l'OCDE sont dans le vrai, en retenant l'hypothèse d'un multiplicateur égal à 1,5, les préconisations de la Cour conduisent au scénario noir suivant.

L'effort à réaliser, indique-t-elle, pour atteindre l'objectif de 3 % de déficit en 2013 (en % du PIB) est de l'ordre de 33 milliards d'euros en 2013 (soit 1,5 point de PIB).

Avec un multiplicateur égal à 1,5, la baisse du PIB engendrée par cet effort est de 2,25 % ( $1,5 \times 1,5 = 2,25$ ). Le taux de prélèvements obligatoires étant d'environ 50%, il s'ensuivra une baisse de recettes fiscales de l'ordre de 1,1 % ( $2,25 \times 0,5 = 1,125$ ). *Ex post*, le solde public ne s'améliore donc que de 0,375 point de PIB, soit quatre fois moins que l'objectif recherché (1,5 point de PIB). Pour atteindre ce dernier, il faut faire quatre fois plus d'efforts, soit une réduction initiale de dépense (ou d'augmentation des prélèvements) de 120 milliards. Le déficit serait alors réduit de 1,5 point de PIB, mais avec un PIB diminué de 9 %.

Les conséquences de cette dépression en termes de chômage et de niveau de vie seraient évidemment catastrophiques. Mais pour les comptes publics eux-mêmes, la situation serait bien peu glorieuse. La dette publique est actuellement de l'ordre de 90 % du PIB. Avec la purge qui vient d'être évoquée, le déficit serait certes réduit de 1,5 point de PIB, mais le PIB baisserait simultanément de 9 %. Au final, le ratio de dette serait de 97 % ( $88,5 / 91$ ). Il augmenterait donc au lieu de diminuer : le ratio

de dette atteindrait même exactement le montant que la Cour assimile à son « scénario de l'inacceptable » (p. 121).

Ce scénario n'est pas que théorique : c'est exactement la trajectoire suivie ces deux dernières années par la Grèce, le Portugal ou bien encore l'Espagne.

## 10. Le satisfecit donné à Nicolas Sarkozy. L'austérité budgétaire a déjà eu lieu : et si cela expliquait les problèmes ?

Le déficit public est passé de 7,5 % du PIB en 2009 à 7,1 % en 2010, 5,2 % du PIB en 2011 et la Cour table sur une réduction à 4,4 % en 2012.

Cette réduction à marche forcée a été obtenue au prix d'une austérité budgétaire redoublée avec notamment la RGPP (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux), le gel du point d'indice dans la fonction publique, etc.

Sur tous ces points, la Cour donne un quitus appuyé à Nicolas Sarkozy. Son propos à l'adresse du nouveau gouvernement est clair : alors même que le suffrage universel vient de s'exprimer et qu'il a désavoué le gouvernement sortant, il faut, dit-elle, poursuivre, et même aller plus loin dans la voie tracée par celui-ci.

L'austérité budgétaire, comme le rappelle la Cour, n'a pas été appliquée qu'en France. Elle est générale en Europe. La part de la dépense publique (dans le PIB) a ainsi baissé de 1,8 point de PIB dans la zone euro (hors France) et de 0,6 point en France.

Mais cela n'explique-t-il pas justement la récession ? La Cour, on l'a dit, reste silencieuse sur les racines de la nouvelle récession.

## 11. Déficit *structurel* et croissance *potentielle* : les tours de passe-passe

Les notions de déficit *structurel* et de croissance *potentielle* sont hautement contestables d'un point de vue keynésien. De ce point de vue, la conjoncture économique et les politiques économiques qui contribuent à la modeler influent largement sur les trajectoires de moyen et long terme. Si, par exemple, la récession s'installe, alimentée par des politiques d'austérité, cela conduit les pays sur une trajectoire récessif qui risque de perdurer et même de s'aggraver si aucune mesure correctrice de relance n'est prise. De même, les mesures de relance

budgétaires conjoncturelles (hausse de l'investissement public, embauche de fonctionnaires, hausse des prestations sociales, etc.) sont susceptibles d'améliorer les infrastructures et la qualité de la main-d'œuvre et, partant, la productivité et la croissance à long terme. Il n'est donc guère possible d'isoler une croissance *potentielle* qui existerait indépendamment de la conjoncture. Le long terme est avant tout une succession de courts termes. Pour les mêmes raisons, il n'est guère possible d'isoler un *déficit structurel* défini comme celui qui existerait indépendamment des évolutions de la conjoncture.

Un point de vue keynésien modéré soutient toutefois qu'il est possible de raisonner en termes de croissance potentielle, mais en définissant celle-ci comme la croissance qui permet de réaliser des objectifs de plein emploi. La notion de croissance potentielle permet alors de préconiser des politiques de soutien à l'activité au regard de l'objectif du plein emploi.

Les néolibéraux soutiennent, pour leur part, qu'il est possible d'isoler une *croissance potentielle*, définie comme celle qui existerait compte tenu des *structures* de l'économie : le progrès technique, l'évolution de la population active, et aussi et surtout les rigidités – du marché du travail en particulier – supposées la réduire d'autant. En cas de *chocs*, la *croissance effective* peut certes s'éloigner de cette croissance potentielle. Cela, admettent les néolibéraux, peut justifier des mesures de relance keynésienne à très court terme, avec alors l'apparition d'un déficit purement *conjoncturel*. Mais ces mesures de relance doivent être très provisoires puisque l'économie livrée à elle-même revient spontanément à son sentier potentiel. L'important, pour les néolibéraux, est de se focaliser sur les mesures susceptibles d'accroître la croissance potentielle, parmi lesquelles on compte, outre les sempiternels vœux pieux en faveur de l'innovation (rarement suivis d'effets concrets<sup>16</sup>), les fameuses *réformes structurelles* (flexibilisation accrue du contrat de travail, réduction de la protection sociale afin de réduire le coût du travail, etc.).

Comment estimer dans la croissance effective ce qui relève de la croissance potentielle ? Comment simultanément estimer dans le déficit courant ce qui relève du déficit conjoncturel (l'admissible), et du déficit structurel (le condamnable) ? La réponse à ces questions n'a, au fond, guère de sens pour les keynésiens. Elle a au contraire beaucoup d'importance pour les néolibéraux. L'enjeu pour eux est le

<sup>16</sup> L'investissement public – on y revient ensuite – est au contraire aussi dans la ligne de mire de la Cour.

suivant : exhiber en permanence un supposé *déficit structurel* (anormal) trop important afin de justifier des mesures d'austérité budgétaire.

Depuis de longues années, ils procèdent de la sorte : ils expliquent que la croissance effective (même lorsque celle-ci est très faible) n'est finalement guère éloignée de la croissance potentielle (la « normale », compte tenu des rigidités), pour aboutir à l'idée que les déficits publics existants sont essentiellement structurels (et non conjoncturels) et qu'il importe en conséquence de les réduire.

D'où plus précisément le tour de passe-passe suivant : à chaque fois que la croissance fléchit, les néolibéraux affirment que c'est en fait la croissance potentielle qui fléchit, de façon à ne pas gonfler la part du déficit conjoncturel. Il s'agit bien d'un véritable tour de passe-passe : une estimation, celle de la croissance potentielle, supposée refléter les « fondamentaux structurels » de l'économie, est modifiée au gré des aléas de la conjoncture<sup>17</sup>.

Jusqu'en 2007, la plupart des documents officiels tablaient ainsi sur une croissance potentielle de l'ordre de 2 % pour la France : c'était celle constatée alors. Depuis lors, les estimations de la croissance potentielle sont continuellement révisées à la baisse

Les estimations retenues par la Cour dans son rapport (tableau 1) appellent plusieurs remarques.

**Tableau 1. Croissance potentielle et solde structurel : les estimations de la Cour des comptes**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB (1)	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,4
Croissance potentielle (2)	1,8	1,5	0,8	1,0	1,2	1,4
Ecart de production (annuel) (3) = (1) – (2)	0,5	-1,6	-4,0	0,7	0,5	-1
Ecart de production cumulé	1,6	0,0	-4,0	-3,3	-2,8	-3,8
Solde public (4)	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,4
Opérations temporaires* (5)			-1,0	-0,7		
Solde conjoncturel (6)	0,7	0	-2	-1,6	-1,4	-1,9
Solde structurel (7) = (4) – (5) – (6)	-3,5	-3,3	-4,5	-4,8	-3,9	-2,5

\* Les « opérations temporaires » correspondent au Plan de relance

1/ Alors que cela détermine toutes ses recommandations, la Cour ne s'étend pas sur la méthode qu'elle a retenue pour établir ses nouvelles estimations de croissance potentielle et de déficit structurel. Dans son rapport de février 2012, elle reconnaissait la difficulté suivante : « *les conséquences de la crise étant encore très difficiles à mesurer, il est aujourd'hui particulièrement difficile d'estimer la croissance potentielle* » (p. 32). Elle évoque à nouveau cette difficulté dans son nouveau rapport. Partant de là, pour respecter les exigences de *contradiction* et de *collégialité* qu'elle revendique, la Cour aurait pu présenter différents scénarios renvoyant à différentes hypothèses sur la croissance potentielle. Au lieu de cela, elle ne présente qu'un seul scénario.

2/ Dans son rapport de 2008, la commission européenne estimait que la croissance potentielle de la France était de 1,8%. Dans son rapport de juin 2011, la Cour l'estimait à 1,6 %. Elle l'estime à présent à 1,4 % à compter de 2012. On vérifie ce

<sup>17</sup> Pour une critique du calcul de la croissance potentielle et des déficits structurels, voir notamment Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak (2011), « Finances publiques, sorties de crise... », *Revue de l'OFCE*, n°116, janvier, pp. 17-60.

qu'on a dit précédemment : la croissance potentielle pourtant supposée refléter les fondamentaux de l'économie est estimée au doigt mouillé, selon les aléas de la conjoncture.

3/ L'« écart de production » (*output gap*) est supposé mesurer la différence entre la croissance réellement obtenue et la croissance normale (dite *potentielle*). Lorsqu'il est positif, cela signifie que l'économie est en surchauffe, lorsqu'il est négatif, qu'elle subit un « choc récessif », ce qui peut justifier des mesures de relance. Or la Cour a systématiquement tendance à minorer cet écart de production (en minorant la croissance potentielle) ce qui lui permet ensuite de minorer l'ampleur du déficit conjoncturel et de surestimer le déficit structurel.

4/ La Cour estime ainsi qu'en 2007, la France avait un « écart de production » positif de 1,6 point en cumulé, ce qui signifie que sa production était alors trop élevée par rapport à la « normale ». En 2007, le taux de chômage était pourtant de 8 % en moyenne (7,8 % fin 2007<sup>18</sup>). N'est-ce pas déjà beaucoup trop ? En 2008, la Commission européenne elle-même estimait que l'écart de production était nul en 2007.

5/ Pour les années suivantes, la Cour minore sans cesse à la baisse la croissance potentielle. Sans que l'on sache vraiment pourquoi, celle-ci aurait par exemple chuté à 0,8 point en 2009, soit à deux fois moins que deux ans plus tôt (1,8 % en 2007).

6/ Le comble est atteint pour les années 2010 et 2011. Après deux années de récession marquée (le taux de chômage a atteint 9,9 % fin 2009), la France a alors renoué avec une timide croissance de 1,7 % (pour chacune de ces deux années), ce qui a permis de réduire très faiblement le chômage (à 9,5 % au 2<sup>ème</sup> trimestre 2011). Mais c'est encore trop, soutient en quelque sorte la Cour. Pour 2010 et 2011, la croissance potentielle était, selon elle, de seulement 1 % et 1,2 % ! Quel est le sens de ce 1% dans une situation où le taux de chômage atteint 10% ?

7/ La croissance potentielle étant minorée, cela réduit d'autant le déficit conjoncturel, et la Cour peut finalement afficher le résultat recherché : exhiber un déficit structurel très élevé... à réduire de toute urgence.

## 12. Le chiffrage alternatif n°2 : si l'on ne se résigne pas au chômage de masse

Le calcul d'une croissance *potentielle*, et partant, d'un déficit *structurel* est, on l'a dit, très contestable. Dans le tableau 2, on présente toutefois un calcul de ce type, mais en introduisant des hypothèses plus « réalistes » que celles retenues par la Cour, d'où une estimation *alternative* (*en italique*).

Les hypothèses retenues dans l'estimation *alternative* sont plus réalistes que celles retenues par la Cour, sans être pour autant, cela doit être souligné, radicales (elles relèvent plutôt d'une optique keynésienne modérée) :

-on retient une hypothèse d'un écart de production cumulé initial nul, en 2007, soit une hypothèse très douce, un keynésien « radical » pouvant juger que l'écart de production était déjà négatif, puisque le taux de chômage s'élevait alors à 8% ;

**Tableau 2. Estimations alternatives à celles de la Cour des comptes**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB (1)	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,4
Croissance potentielle (2)						
- Estimation Cour	1,8	1,5	0,8	1,0	1,2	1,4
- <i>Estimation alternative</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
Ecart de production (annuel) (3) = (1) – (2)						
- Estimation Cour	0,5	-1,6	-4,0	0,7	0,5	-1
- <i>Estimation alternative</i>	<i>0,2</i>	<i>-2,2</i>	<i>-5,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,4</i>
Ecart de production cumulé						
- Estimation Cour	1,6	0,0	-4,0	-3,3	-2,8	-3,8
- <i>Estimation alternative</i>	<i>0</i>	<i>-2,2</i>	<i>-7,3</i>	<i>-7,6</i>	<i>-7,8</i>	<i>-9,2</i>
Solde public (4)	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,4
Solde conjoncturel (6)*						
- Estimation Cour	0,7	0	-3	-1,6	-1,3	-1,9
- <i>Estimation alternative</i>	<i>0,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-5,8</i>	<i>-4,2</i>	<i>-3,9</i>	<i>-4,6</i>
Solde structurel (7) = (4) – (6)						
- Estimation Cour	-3,5	-3,3	-4,5	-4,8	-3,9	-2,5
- <i>Estimation alternative</i>	<i>-2,8</i>	<i>-2,2</i>	<i>-1,7</i>	<i>-2,9</i>	<i>-1,3</i>	<i>0,2</i>

<sup>18</sup> Le taux de chômage mentionné ici est le taux de chômage officiel, avec DOM compris.

\* Y compris les « opérations temporaires » associées au Plan de relance. La Cour isole ces opérations temporaires (cf. tableau précédent). On les a ici regroupées dans le solde conjoncturel.

- on accepte ainsi, compte tenu de l'évolution démographique, l'idée - également contestable d'un point de vue keynésien « radical » - selon laquelle la France présentait un déficit structurel de 2,8 points en 2007 ;
- même si ce n'est pas dans les proportions démesurées retenues par la Cour, on accepte toutefois de faire baisser la croissance potentielle, ce qu'à nouveau un keynésien « radical » peut contester.

En dépit de ces hypothèses non radicales, on arrive au résultat suivant :

- l'écart de production cumulé est finalement de plus de 9 % (et non de 3,8 %), ce qui permet d'expliquer pourquoi le chômage atteint aujourd'hui les 10 % ;
- contrairement à ce que soutient la Cour, la plus grande part du déficit public a une composante conjoncturelle. Les déficits enregistrés depuis 2007 s'expliquent principalement par la chute des recettes engendrée par la récession qui elle-même a été provoquée par un modèle néolibéral que la Cour n'interroge à aucun moment ;
- en 2012, le solde structurel sera finalement positif. Or, à tout le moins, la norme pour ce solde n'a aucune raison d'être zéro : la « vraie règle d'or », on l'a dit, autorise de financer les investissements publics par de l'endettement, ce qui concrètement autorise un déficit « structurel » de 2,4 points de PIB. La politique budgétaire est donc beaucoup trop restrictive, ce qui explique la replongée dans la récession ;
- pour l'avenir, si la productivité du travail en France progresse, comme auparavant, au rythme de 1,2 % par an et que la population active progresse au taux de 0,6 % par an, la France a besoin d'une croissance annuelle de l'ordre de 1,8 % pour stabiliser son taux de chômage. Mais aujourd'hui ce dernier est à 10 %, soit au minimum 4 points de trop (si l'on se fixe un objectif très modeste de réduction du taux de chômage à 6 %). On peut de surcroît estimer que les entreprises ont environ 4 % de sureffectif en raison de l'effondrement de la demande. Résorber ces 8 % d'écart en 10 ans nécessite une croissance annuelle de 2,6 %. Rien ne justifie donc l'estimation de croissance potentielle de 1,4 % retenue par la Cour, sauf à se résigner à un taux de chômage de plus de 10%.

### 13. 3 % de déficit public en 2013 pour rassurer les marchés financiers ? Et si cela ne les rassurait pas ?

L'argument massue avancé par la Cour pour maintenir coûte que coûte les objectifs de réduction de déficit est celui de la crédibilité de la France vis-à-vis des marchés financiers. Mais cet argument lui-même ne tient pas.

Les marchés financiers sont-ils efficaces ? La crise ouverte en 2007 ne témoigne-t-elle pas de la folie qu'il y a à leur confier le soin de dicter la politique économique ? Le rapport ne s'interroge pas une seconde sur cette question. Son propos formulé sur le ton de l'évidence est le suivant : « *le respect de la trajectoire de réduction du déficit est essentiel à la crédibilité des engagements de la France* » et cela est indispensable pour bénéficier d'une « *appréciation favorable* » des « *marchés financiers sur sa politique* » (p. 110). Pour continuer à bénéficier de bas taux d'intérêt de la part des marchés financiers, la France doit s'inscrire durablement dans la politique de rigueur : tel est l'argument majeur que reprend, après bien d'autres, la Cour. Le non-respect de cette politique conduirait à « *l'anticipation par les marchés financiers d'un [...] 'scénario de l'inacceptable'* » (p. 113).

La soumission de la politique aux exigences des marchés financiers est en elle-même hautement contestable. Mais il y a plus grave : il n'est pas sûr du tout que les marchés financiers eux-mêmes attendent aujourd'hui plus de rigueur ! Depuis plusieurs mois, ils suivent au contraire plutôt la trajectoire suivante : ils s'émoussillent certes, dans un premier temps, à l'annonce de mesures de rigueur budgétaire, mais se désolent très rapidement – et dans des proportions bien plus importantes – des conséquences de cette rigueur sur l'activité. C'est dans les pays où l'austérité a été la plus brutale qu'ils se sont le plus effondrés (Grèce, Portugal, Espagne...). Et c'est aussi dans ces pays que les taux d'intérêt ont littéralement flambé.

*A contrario*, il est aisé de constater que parmi les pays qui comptent les taux d'intérêt les plus faibles, on compte ceux qui ont des déficits publics (Etats-Unis : - 9,7 % en 2011 et -8,3% en 2012 ; Japon : -9,5 % en 2011 et -9,9 % en 2012) et une dette publique (Etats-Unis : 102,7 % en 2011 et 108,6 en 2012 ; Japon : 205,5 % en 2011 et 214,1 % en 2012<sup>19</sup>) bien plus élevés que dans la zone euro.

## 14. Etats-Unis : près de 10 % de déficit public et plus de 100 % de dette publique. So what ?

Il faut de toute évidence que la zone euro aille très loin dans le zèle néolibéral pour que des économistes hétérodoxes puissent prendre appui sur ce que font les Etats-Unis. Or, en matière de déficit et de dette publics, le contraste est saisissant : les Etats-Unis, malgré des déficits publics et une dette publique beaucoup plus importants que dans la zone euro n'ont, du moins pour l'heure, pas programmé de réduction drastique à court terme de leur déficit public.

Depuis 2010, à l'occasion de tous les sommets internationaux, la situation est ainsi à front renversé : ce sont les représentants du pays supposé être le temple du libéralisme qui implorent les pays de la zone supposés porter un *modèle social* de ne pas appuyer sur la pédale de frein par des politiques d'austérité qui précipitent le monde dans une nouvelle récession. Cherchez l'erreur...

## 15. Un calendrier très politique et peu économique

Le calendrier retenu par la Cour, même si à sa décharge celui-ci lui a été imposé par la lettre de mission du nouveau gouvernement, est très politique.

Pour 2012, elle estime qu'il y a certes des efforts supplémentaires à faire. Mais le budget 2012 a déjà été voté par le précédent gouvernement et le projet de loi de finances rectificative présenté au Parlement par le nouveau gouvernement était déjà bien avancé au moment où la Cour a rendu public son rapport.

L'essentiel de l'effort doit porter sur l'année 2013, souligne la Cour. Cela tombe bien, puisque le projet de loi de finances 2013 doit justement être discuté au Parlement à la rentrée.

Clairement, le rapport de la Cour a donc une ambition : inciter le nouveau Parlement à peine formé à opter d'emblée pour l'austérité à l'occasion du vote de la loi de finances 2013.

A aucun moment, la Cour n'envisage la stratégie inverse. Si les perspectives de croissance de la zone euro sont de -0,4% pour 2011, de 0,7% pour 2012, ce serait de la folie que de maintenir des objectifs de réduction forcenée des déficits publics, c'est d'une stratégie coordonnée de relance dont la zone a besoin. La France doit militer pour cette stratégie.

## 16. 2013 : l'annus horribilis

Pour 2013, indique la Cour, il convient de respecter à tout prix l'engagement de réduction du déficit public à 3% du PIB. Comment faire, compte tenu de la récession qui pointe ?

La Cour présente, dans un premier temps, plusieurs scénarios (tableau 3)

**Tableau 3. Effort structurel nécessaire en 2013 selon la croissance du PIB d'après la Cour des comptes**

Croissance PIB	0	0,5 %	1 %	1,5 %	2 %
Effort structurel (milliards d'€)	44	38,5	33	28	23

Rapport de la Cour des comptes, juillet 2012, p. 121

Elle retient ensuite comme scénario central, l'hypothèse d'une croissance de 1 % en 2013. L'effort supplémentaire à réaliser pour cette année est donc chiffré à 33 milliards, un chiffre colossal puisqu'il représente 1,5 % du PIB. La Cour, on l'a dit, ne s'interroge à aucun moment sur les effets que pourrait avoir ce tour de vis supplémentaire sur l'activité.

Comment réaliser cet effort ? La Cour préconise d'agir à la fois sur les recettes et sur les dépenses. Dans les deux cas elle fait sien le point de vue néolibéral traditionnel en la matière : la réduction de la dépense publique est la priorité et, du point de vue fiscal, il importe surtout d'augmenter les impôts portant sur les ménages.

## 17. La priorité : la réduction des dépenses publiques

Réduire la sphère du public au bénéfice du privé supposé plus efficace : tel est depuis longtemps l'un des objectifs majeurs des partisans du libéralisme économique.

Pour ce faire, les néolibéraux, ces trente dernières années, ont abondamment utilisé la stratégie suivante : ils ont tari les recettes fiscales – à la fois par les baisses d'impôt sur le capital et les revenus des plus riches et par leur politique générale

d'austérité –, ce qui a alimenté les déficits publics, et ces déficits sont ensuite mobilisés comme arguments pour réduire la dépense publique.

La Cour reprend cette logique : les déficits publics, souligne-t-elle, doivent dorénavant d'abord et avant tout être réduits par la baisse des dépenses et non par la hausse des recettes.

Son argumentation à ce niveau est plus précisément la suivante. Elle présente initialement trois scénarios de répartition des efforts où la réduction des dépenses en assure respectivement un tiers, la moitié, ou les deux tiers. Mais le lecteur apprend ensuite que dorénavant « l'effort de réduction du déficit devrait porter en priorité sur les dépenses », cet objectif appelant, ni plus ni moins, « une nouvelle démarche de rénovation et de modernisation de l'action publique » (p. 123). Elle admet qu'en 2012-13, il sera nécessaire d'augmenter les impôts, mais elle ajoute : « Les efforts de réduction du déficit devront porter presque entièrement sur les dépenses publiques dans les années suivantes et être prolongés au-delà du retour à l'équilibre de sorte de pouvoir revenir sur ces augmentations des prélèvements » (p. 130).

Si tant est qu'il soit justifié, pourquoi l'effort doit-il porter principalement sur les dépenses ?

La question mérite d'être posée : l'effet multiplicateur de la dépense publique est a priori plus élevé que le multiplicateur fiscal. Une hausse de la dépense publique a un effet d'entraînement sur l'activité plus important qu'une baisse d'impôt<sup>20</sup>, et, symétriquement – l'effet multiplicateur jouant aussi à la baisse –, une baisse de la dépense publique a un effet dépressif plus important qu'une hausse des impôts.

Les arguments employés par la Cour pour justifier, malgré cela, la priorité accordée à la réduction des dépenses sont plus que contestables.

Le premier consiste à rappeler que le taux de prélèvements obligatoires est particulièrement élevé en France. Mais quelles conclusions peut-on réellement tirer d'une telle observation ? Les taux de prélèvements ne sont-ils pas indissociables des dépenses qu'ils financent ? Le taux de socialisation des revenus et des

<sup>20</sup> L'explication est la suivante : si l'Etat augmente ses dépenses de 100 (construction d'écoles), cela augmente immédiatement la demande et la production de 100. Et cette production génère ensuite des revenus (les salaires versés aux ouvriers qui construisent ces écoles notamment) qui sont eux-mêmes dépensés, ce qui soutient à nouveau (c'est l'effet multiplicateur de la dépense) la production, etc. Mais les revenus supplémentaires ne sont pas entièrement dépensés : une part est épargnée et ne soutient donc pas la demande et la production. En cas de baisse d'impôt, l'effet de cette fuite par l'épargne est immédiat : une baisse d'impôt de 100 augmente les revenus de 100, mais la dépense initiale n'augmente pas de 100 (elle augmente de 85 si la propension à épargner est de l'ordre de 15 % ce qui est le cas en France).

dépenses est un choix politique, que les citoyens de chaque pays devraient avoir le droit d'effectuer librement. Nous pensons que les Français sont attachés au caractère public des retraites, de la santé, de l'éducation, à des niveaux relativement élevés des prestations familiales, de chômage, aux subventions à la culture, aux sports. En outre, le discours de la Cour est contradictoire. D'un côté, elle estime que « l'écart des taux de prélèvements avec les autres pays peut avoir des effets négatifs sur l'attractivité, à travers la dégradation de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire » (p. 124). D'un autre côté, elle rappelle que ses propres travaux antérieurs ont déjà fait état de problèmes méthodologiques liés aux comparaisons internationales des taux de prélèvements obligatoires. On peut d'ailleurs regretter qu'elle ne fasse mention de cette réserve que de façon elliptique en renvoyant à un précédent rapport dans une note de bas de page (note 99, p. 123). En se reportant à celui-ci, le lecteur apprendra qu'en 2011 la Cour estimait que « cette mesure [le taux de prélèvements obligatoires] est sujette à divers biais et conventions méthodologiques, tenant notamment à l'évaluation du revenu national, et surtout à la définition même de la notion de prélèvements obligatoires, qui rendent difficiles de façon générale l'analyse et l'interprétation des écarts constatés entre pays »<sup>21</sup>.

Le deuxième argument consiste à évoquer des études « réalisées par les organisations internationales ». Le lecteur est alors invité à admettre que celles-ci « tendent à montrer que le redressement des finances publiques est plus fort et plus durable lorsqu'il porte sur la maîtrise des dépenses, plutôt que sur le relèvement des impôts et cotisations ». Mais aucune référence précise n'est fournie<sup>22</sup>. Et la Cour feint d'ignorer que de nombreux travaux insistent au contraire sur l'importance du multiplicateur de dépense publique par rapport au multiplicateur d'impôt<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Cour des comptes (2011), *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, mars, p. 46. On trouve des critiques similaires dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires intitulé *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés* (mars 2008).

<sup>22</sup> Sans citer précisément la source, la Cour indique selon « des études du FMI sur un ensemble de pays développés, les multiplicateurs keynésiens sont supérieurs à 1 lorsque l'ajustement budgétaire porte sur les prélèvements et inférieurs à 0,5 lorsqu'il porte sur les dépenses » (p. 124).

<sup>23</sup> Voir notamment, Günter Coenen et alii, FMI (2010), « Fiscal multipliers in structural models », *IMF Working paper*, WP 10/73, 123 p ; Sebastian Gechert et Henner Will (2012), « Fiscal multipliers: A meta Regression Analysis », *IMK Working Paper* n°97, juillet, 36 p. ; Thomas Brand (2012) : « Politique budgétaire en équilibre général : une analyse appliquée à la zone euro », *Document de Travail du Département Economie-Finances du CAS*, n°2012-02.

Le troisième argument met en avant le fait qu'en 2011 et 2012, l'essentiel des efforts a porté sur les recettes. Par conséquent, à l'avenir, « leur ampleur doit être limitée par l'effort, le plus important possible, sur les dépenses publiques » (p. 124-5).

## 18. Sus à toutes les dépenses publiques

La Cour admet incidemment que les dépenses publiques présentent des « avantages socio-économiques qui les justifient » (124). Mais quelques lignes plus loin, on trouve la perle suivante : « il est néanmoins probable que la croissance des dépenses publiques peut être réduite en France sans remettre en cause la qualité des services publics et l'ampleur de la redistribution opérée par les dépenses publiques » (p. 124).

L'utilité de la dépense publique doit évidemment en permanence être vérifiée à la fois par les élus du peuple, les instances en charge de ce contrôle (c'est la fonction traditionnelle de la Cour et des Chambres régionales des comptes), mais aussi par un contrôle plus étroit des citoyens. Peut-on pour autant soutenir que l'austérité budgétaire peut se déployer sans « remettre en cause la qualité des services publics et l'ampleur de la redistribution » ? Accepterait-on pour une entreprise privée un discours du type : « nous vous demandons d'améliorer la qualité de votre production mais en réduisant drastiquement votre chiffre d'affaires » ?

Loin du souci de rigueur qui est traditionnellement le sien, la Cour reste souvent assez floue et évasive sur les coupes à réaliser en termes de dépenses.

Les éléments qu'elle présente permettent cependant d'apprécier la portée des mesures proposées.

Pour 2013, année de tous les enjeux selon elle, elle retient un scénario central (p. 122) où l'effort supplémentaire de 33 milliards d'euros est réparti pour moitié en réduction de dépenses et pour moitié en hausse des recettes (les années suivantes devant être prioritairement orientées vers la baisse des dépenses).

Pour 2013, il y a donc 16,5 milliards d'économies à réaliser du côté des dépenses, soit 1,5 % des dépenses publiques. Or, note la Cour, les dépenses publiques ont justement tendance à augmenter en volume de 1,5 point par an. C'est cette hausse qu'il convient donc d'enrayer en visant une croissance « zéro volume » de la dépense publique globale en 2013. Comment l'obtenir ?

La dépense publique se répartit dans les grands postes suivants : 34 % de dépenses de fonctionnement (dont près des ¾ en salaires) ; 54 % de dépenses d'intervention (dont l'essentiel est constitué de prestations sociales), 7 %

d'investissements et 5 % de charges d'intérêts. La Cour préconise d'appliquer l'austérité sur « toutes les dépenses publiques » (p. 125).

Dans le détail, on trouve plus précisément les suggestions suivantes :

- Pour la sphère de l'Etat, elle propose de maintenir l'objectif de la « norme zéro valeur des dépenses de l'Etat » (p. 134), qui avait été posé par le dernier gouvernement. Cet objectif est particulièrement brutal : la norme « zéro volume » signifie que les dépenses augmentent au même rythme que l'inflation, ce qui implique qu'elles baissent néanmoins en proportion (dès lors qu'il y a hausse du PIB). La norme « zéro valeur » signifie, quant à elle, que les dépenses en valeur n'augmentent pas et donc qu'elles régressent en volume (compte tenu de l'inflation). Cet objectif, précise la Cour, suppose que la « masse salariale soit elle-même stabilisée en valeur, ou du moins s'en rapproche » (p. 134). Concrètement la Cour présente quatre options. La première est centrée sur la baisse des effectifs de 30 000 par an (« soit, à peu près, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux », p. 137). Deux autres reposent sur une moindre baisse d'effectif (- 15 000) et la dernière imagine une stabilisation des effectifs. Mais dans ce dernier cas, indique la Cour, les économies ne pourraient être obtenues qu'en « gelant la valeur du point [d'indice] et en réduisant les mesures catégorielles ainsi que les avancements » (p. 138). La Cour laisse au gouvernement le choix de l'arbitrage final. Mais le message est clair : « seule une baisse des effectifs donne des marges de manœuvre en matière salariale » (p. 138). Si le gouvernement entend respecter la promesse du candidat François Hollande d'une stabilisation des effectifs de la fonction publique d'Etat, cela devra se traduire par la mise en œuvre de mesures d'austérité totalement inédites (non seulement la poursuite du gel du point d'indice<sup>24</sup> mais aussi la réduction des avancements et des taux de promotion dans les grades supérieurs, p. 136 et p. 138). Le gel du point de la fonction publique se traduit par des baisses en pouvoir d'achat du niveau des salaires des jeunes embauchés dans la fonction publique, ce qui rend peu attrayants les emplois publics et amène à des difficultés de recrutement. La baisse des effectifs publics doit-elle être un objectif en période de chômage de masse ? Est-ce un modèle pour l'ensemble des entreprises ?

<sup>24</sup> La Cour indique que pour des raisons sociales évidentes, « il est cependant difficile de maintenir ce gel [du point d'indice] jusqu'en 2016-2017 » (p. 136). C'est donc clairement l'option d'une poursuite de la baisse des effectifs (contraire à la promesse présidentielle) qui a sa préférence.

- la Cour préconise une extension de la RGPP (non remplacement d'un fonctionnaire sur deux) qui devrait dorénavant être étendue aux collectivités locales. La Cour constate en effet pour s'en désoler que la « *la RGPP a été exclusivement ciblée sur les administrations de l'Etat et ses opérateurs, en laissant de côté les administrations sociales ou locales* » (p. 127). La mise en œuvre de la RGPP a pourtant montré que la réduction des dépenses publiques avec des objectifs purement comptables est coûteuse en termes de cohésion sociale et territoriale. Faut-il aller plus loin ?

- pour les dépenses d'intervention constituées essentiellement de prestations sociales délivrées par les administrations de sécurité sociale, la Cour insiste sur le fait que ces « *dépenses d'intervention devraient constituer dorénavant le cœur de la démarche, étant donnée l'importance des enjeux financiers correspondants* » (p. 128). Les dépenses d'intervention représentent plus de la moitié des dépenses publiques (620 milliards sur 1 119 milliards en 2011). Ce sont des dépenses de transfert constituées principalement (à hauteur de 82 %) de prestations sociales (retraites, santé, prestations familiales, allocations chômage...). Les préconisations avancées par la Cour sont ici dénuées de toute nuance. Elle propose : de remettre en cause l'indexation des retraites et des prestations familiales sur les prix (alors même que cette indexation sur les prix est déjà une régression par rapport à la norme antérieure d'indexation selon l'évolution des salaires)<sup>25</sup>, de réduire un peu plus les avantages non-contributifs (le fait que les périodes de maladie, de chômage, de maternité comptent pour la retraite) (p. 151). Elle propose de remettre en cause des prétendus *avantages fiscaux* des familles, alors que les familles sont déjà en moyenne plus pauvres que les célibataires et couples sans enfant ; la Cour suggère de façon générale en la matière « *un réexamen d'ensemble des prestations familiales en recherchant un meilleur ciblage des aides au profit des familles vulnérables* » (p. 151), etc. Ce programme de paupérisation est dangereux sur le plan social comme sur le plan économique. Un parti politique peut certes proposer aux électeurs un tel choix politique : mais est-ce le rôle d'une Haute Administration que de faire de telles propositions ?

<sup>25</sup> D'emblée, pour 2013, la Cour propose une indexation « *inférieure d'un point* » tant pour les retraites (économies escomptées : 750 millions d'euros, p. 150) que pour les prestations familiales (200 millions d'économies en 2013, p. 151).

## 19. L'investissement public lui aussi en ligne de mire

Depuis plusieurs années, la plupart des rapports officiels internationaux (OCDE, FMI, Banque mondiale...), européens ou nationaux préconisent de rendre l'Etat social plus *intelligent*, la dépense publique plus *active*, etc. La doxa est la suivante : la dépense publique serait trop élevée, il conviendrait en conséquence de réduire drastiquement certaines dépenses dites *passives*, d'indemnisation (retraites, allocations chômage...) et de réorienter les deniers publics restants vers l'innovation, l'investissement, afin d'accroître la croissance potentielle à long terme et de relever les défis écologiques. La Cour reprend ce discours : « *le freinage de l'activité peut être atténué si le redressement des comptes publics s'accompagne d'un redéploiement des dépenses et des prélèvements obligatoires vers l'amélioration de la compétitivité [...] à la fois en termes de coûts et en termes structurels (recherche, innovation, qualité des produits...)* » (p. 115)

Dans les faits, la réduction bel et bien programmée des dépenses dites passives, est rarement accompagnée d'une hausse des investissements publics. Le marché est donc clairement un marché de dupes. Le rapport de la Cour n'échappe pas à cette règle. La Cour ne mentionne, par exemple, à aucun moment les investissements publics colossaux effectivement nécessaires pour limiter sérieusement le réchauffement climatique (rénovation thermique des logements et des bureaux, transports collectifs, énergies renouvelables...). En matière écologique, la seule préconisation précise de la Cour est de réduire un peu plus les aides accordées pour les énergies renouvelables (p. 155).

De façon générale, la Cour préconise d'« *examiner l'efficacité et la rentabilité des investissements publics* » (p. 128). Elle juge finalement qu'« *il n'y a [...] pas, globalement, d'insuffisance de l'investissement public en France, où la croissance potentielle pourrait plutôt être freinée par un manque d'investissements privés* » (152).

Elle porte à nouveau, ce qui est positif, un jugement sévère sur les partenariats public privé « *qui reportent la charge de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement et sur de longues durées en rigidifiant ainsi les budgets concernés sans que leur soutenabilité pour les finances publiques ait été examinée sur cette période* » (p. 152-153). Mais la condamnation du principe même de l'endettement public, que fait sienne la Cour avec son adhésion à la supposée « règle d'or » du solde structurel équilibré, n'oblige-t-elle pas l'Etat et les collectivités locales à reporter sur le privé le soin de s'endetter pour lancer les investissements

nécessaires, celui-ci reportant ensuite (et à coût en effet très élevé) la charge de ces investissements sur la collectivité publique ?

## 20. Recettes : *sus* aux ménages

La Cour le reconnaît : « l'ampleur des efforts nécessaires est trop important pour reposer sur les dépenses » (p. 129) en particulier en 2013. Il faut donc aussi augmenter certains prélèvements.

La Cour appelle fort logiquement à tenir compte de leur impact récessif : « le dosage des mesures de redressement peut aussi permettre de limiter l'ampleur des effets multiplicateurs. Celle-ci dépend beaucoup de la nature des hausses de prélèvements et des mesures de ralentissement des dépenses mises en œuvre pour réduire le déficit » (p. 115). Mais les choix suggérés par la Cour ne sont pas conformes à cet objectif car leur influence sur le multiplicateur est conçue au prisme de la seule compétitivité : « le freinage de l'activité peut être atténué si le redressement des comptes publics s'accompagne d'un redéploiement des dépenses et des prélèvements obligatoires orienté vers l'amélioration de la compétitivité - l'autre problème majeur de l'économie française - à la fois en termes de coûts et en termes structurels (recherche, innovation, qualité des produits...). » (p. 115). Il ne faut « pas alourdir les prélèvements qui pèsent sur le coût du travail et la compétitivité des entreprises » (p. 129-130). En se focalisant ainsi sur l'impact des réformes fiscales sur le solde extérieur et en sous-estimant ses effets sur la demande intérieure, la Cour en vient à proposer d'augmenter la CSG ou la TVA (p.130). Elle rejoint ainsi l'OCDE, pour qui « l'évolution de la structure de la fiscalité vers un recours accru aux impôts sur la consommation serait susceptible d'améliorer l'efficacité économique et de stimuler la croissance [...] On peut aussi avancer des arguments en faveur de l'utilisation de la TVA pour réduire les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs, et réduire ainsi les coûts des entreprises exportatrices »<sup>26</sup>.

Cette proposition a été reprise le 7 juillet 2012 par le Commissaire à l'investissement, Louis Gallois, qui estime nécessaire de « faire un choc de compétitivité » à l'aide des « taux intermédiaires » de la TVA, et « certainement la CSG ». Non seulement le gouvernement ne l'a pas contredit mais le 9 juillet, lors de

l'ouverture de la conférence sociale, le Président de la République a insisté sur la « détérioration de notre compétitivité » qui serait la « conséquence de certaines rigidités dans la structure de nos coûts ». Surtout, il a estimé « nécessaire une réforme du mode de financement de la protection sociale pour qu'il ne pèse pas seulement sur le travail » ajoutant que « l'abandon de la TVA sociale ne nous dispense pas d'une réflexion sur ce sujet ». De fait, le gouvernement semble s'orienter vers un projet de hausse de la CSG venant au moins partiellement compenser de nouvelles diminutions de cotisations sociales. Une telle réforme, qui ne figurait ni dans le programme du candidat Hollande ni dans celui du PS, serait hautement contestable. En critiquant la « TVA sociale », François Hollande avait expliqué que la hausse de TVA serait inégalitaire, car elle ferait payer par les consommateurs des prélèvements auparavant à la charge des employeurs. Or, il s'agit à présent de faire payer par les ménages, selon un barème non progressif, des prélèvements auparavant à la charge des employeurs.

Au total, la Cour préconise un effort de l'ordre de 4 points de PIB pour mettre à l'équilibre les finances publiques. Cet effort ne devrait pas selon elle peser sur les entreprises. Ce seraient donc les ménages qui le supporteraient. Le MEDEF exerce une forte pression pour un transfert de l'ordre de 40 milliards (soit 2% du PIB) des cotisations sociales employeurs vers la CSG (ou la TVA). Au total, ce seraient 6 points de PIB que les ménages devraient supporter. Les deux discours « Tout faire pour réduire le déficit public » et « Tout faire pour améliorer la compétitivité des entreprises » sont difficilement compatibles.

Le pouvoir d'achat des ménages devrait baisser selon l'INSEE de 0,6% en 2012. La consommation des ménages serait pratiquement stagnante en France en 2012. Peut-on envisager une ponction de 6 points de PIB, qui même étalée sur plusieurs années, conduirait à une baisse persistante du niveau de vie ?

Pour atteindre la cible de déficit public prévu en 2012 (4,5 % du PIB), le gouvernement a pris de bonnes mesures fiscales dans sa première Loi de Finances Rectificative, telles que le retour au barème de l'ISF qui prévalait avant la réforme de 2011, la réduction de l'abattement sur les droits de succession, le relèvement du forfait social de 8% à 20%, la hausse de la taxation des profits distribués, la hausse de la contribution sociale sur les stock-options, etc. Certaines de ces mesures étaient d'ailleurs recommandées par la Cour (p. 129-130). Il existe des marges supplémentaires : supprimer certaines niches fiscales (PAE, assurances-vie, investissements immobiliers, etc.) et en plafonner d'autres (emplois à domicile, déduction des frais financiers de l'impôt sur les sociétés, etc.), interdire à toute

<sup>26</sup> OCDE, Synthèses, *Impôts sur la consommation, une solution d'avenir?*, octobre 2007, p. 5-6.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/7/39495479.pdf>

entreprise ou institution financière française d'installer des filiales dans les paradis fiscaux et d'y déclarer des revenus, etc. Le rapport de la Cour fournit indirectement quelques pistes. Il indique par exemple que le coût du crédit d'impôt recherche (CIR) a été sous-estimé et que les créances reconnues à fin 2011 sont de 5,1 Md€ (p. 55). On peut s'interroger sur l'opportunité de conserver ce dispositif coûteux et mal contrôlé.

Reste l'essentiel : en matière de fiscalité, la Cour opte clairement pour la solution de la hausse de la TVA ou de la CSG (p. 130).

## 21. Les nouvelles règles européennes

La Cour reprend, sans beaucoup d'esprit critique, l'encadrement des politiques budgétaires mis en place par les instances européennes (les six directives, le Pacte Budgétaire, les deux nouvelles directives). De même, elle reprend sans la moindre critique le principe de l'équilibre du solde structurel ou des limites à 3 % du déficit public et à 60% de la dette publique.

Toutefois, elle note : « l'ensemble de ces dispositions est souvent d'une grande complexité » (p. 172) ; elle relève la contradiction entre l'obligation figurant dans le Pacte budgétaire d'inscrire ces dispositions dans la Constitution et leur complexité ; elle signale les difficultés de mesure du solde structurel.

Elle relève les problèmes posés par les deux directives en projet, dont la deuxième imposerait que le budget soit basé « sur des prévisions macroéconomiques réalisées par un organisme indépendant », ce qui imposerait à l'Etat de choisir et de financer un institut de prévision parmi les instituts existants.

La nouvelle directive imposerait à chaque pays de créer un « comité budgétaire indépendant » chargé de veiller au respect des règles budgétaires européennes. On voit mal quel rôle, autre que de chien de garde, aurait ce comité puisque, avec les règles budgétaires européennes, la politique budgétaire serait automatique et souvent pro-cyclique. Ce comité n'aurait pas le pouvoir de remettre en cause la stratégie budgétaire, même si, comme aujourd'hui, elle mène l'Europe à la catastrophe. Que signifie alors l'indépendance ? Plaçons-nous en 2009, ce comité aurait-il eu le pouvoir d'empêcher la France d'avoir un déficit de 7,5 % du PIB, dépassant ainsi la norme des 3 % ? Mais la Cour des comptes ne pointe pas le problème. Au contraire, elle prétend assumer ce rôle et, en quelque sorte, le prend dès aujourd'hui, en préconisant implicitement que la France fasse tout pour

respecter l'objectif de 3% du PIB du déficit en 2013, aussi coûteux que ce soit en terme macroéconomique.

## Pour conclure.

Au total, ce rapport souffre, selon nous, de trois défauts majeurs :

- Il soutient la thèse selon laquelle les difficultés des finances publiques de la France proviennent de politiques trop dépensières, et non d'une stratégie de réduction des impôts sur les plus riches, et surtout de la crise économique. Mais, pourquoi tous les pays développés souffriraient de cette même « maladie » ? Le rapport refuse de s'interroger sur les déséquilibres macroéconomiques qui conduisent l'Europe à une nouvelle récession et qui rendent aujourd'hui les déficits publics nécessaires face à la montée du chômage.

- Il préconise une politique budgétaire fortement restrictive en particulier pour le budget 2013 – celui-là même qui doit être examiné par le Parlement à la rentrée – sans en discuter les implications macroéconomiques. Le rapport retient l'hypothèse aberrante d'un multiplicateur de dépense publique égal à 0. Il écarte ce faisant le scénario malheureusement le plus probable, si sa politique de rigueur était retenue : celui d'un enfoncement de la France dans la récession, avec comme conséquence, outre la flambée du chômage, un effondrement des recettes fiscales, de sorte que les déficits publics eux-mêmes ne seraient finalement pas réduits. C'est exactement le scénario à l'œuvre en particulier en Grèce. Le rapport souligne qu'à défaut d'une nouvelle cure d'austérité budgétaire, la France sera en retard par rapport aux politiques de *consolidation budgétaire* mises en œuvre ailleurs en Europe. Il évoque, à titre d'exemples, le cas de plusieurs pays dont, en premier lieu, l'Italie et l'Espagne<sup>27</sup>. Mais les politiques d'austérité, effectivement particulièrement brutales, menées dans ces pays ne constituent-elles pas, au contraire, des contre-exemples ?

- Enfin, et c'est préoccupant du point de vue démocratique, il ne montre pas qu'il existe d'autres points de vue, d'autres stratégies que celle de l'hyper-austérité qu'imposent aujourd'hui les traités européens.

Le candidat socialiste à l'élection présidentielle a été élu autour d'un mot d'ordre *Le changement maintenant*, en insistant sur le nécessaire retour de la croissance pour

œuvrer en ce sens. Quelles mesures précises adopter afin de retrouver la croissance nécessaire ? Le rapport de la Cour ne s'en soucie absolument pas. Son obsession est tout autre : réduire coûte que coûte les déficits publics. L'austérité généralisée dès à présent en lieu et place du changement maintenant, telle est sa préconisation.

## **Annexe**

### **Manifeste pour le retour à la raison économique**

**Lancé par Paul Krugman et Richard Layard le 27 juin 2012<sup>28</sup>**

Plus de quatre ans après le début de la crise financière, les économies les plus avancées restent profondément déprimées, dans un contexte qui rappelle hélas trop les années 1930.

La raison en est simple : nous suivons les mêmes idées qui ont inspiré les politiques des années 1930. Ces idées, qui ont été invalidées depuis longtemps, reposent sur des erreurs d'analyse profondes, tant sur les causes de la crise que sur sa nature, ainsi que sur la réponse qu'il serait approprié de lui apporter.

Ces erreurs ont pris profondément racine dans l'opinion publique et elles servent d'appui pour justifier, dans de nombreux pays, une austérité excessive dans la conduite des politiques budgétaires. Il est temps de publier un manifeste dans lequel des économistes sérieux exposent au grand public une analyse plus solidement étayée de nos problèmes.

#### **•Les causes**

De nombreux décideurs politiques répètent que la crise a été provoquée par des emprunts publics irresponsables. A quelques rares exceptions près – autres que la Grèce –, c'est faux. Les conditions de crise ont été créées par des emprunts et les prêts excessifs au sein du secteur privé, notamment par les banques.

L'explosion de cette bulle a conduit à une chute massive de la production et donc des recettes fiscales. Les déficits publics importants auxquels nous assistons aujourd'hui sont la conséquence de la crise, pas sa cause.

#### **• La nature de la crise**

Lorsque la bulle du crédit immobilier, de part et d'autre de l'Atlantique, a éclaté, de nombreux acteurs du secteur privé ont réduit leurs dépenses pour tenter de rembourser leurs dettes. D'un point de vue individuel, il s'agissait certes, de leur part, d'une réponse rationnelle. Mais, à l'image du comportement similaire des débiteurs dans les années 1930, cette réponse s'est avérée collectivement

<sup>28</sup> Traduction de Pascal Riché, site Rue 89 : <http://www.rue89.com/rue89-eco/2012/06/28/rebrousse-poil-des-economistes-lancent-un-manifeste-contre-la-rigueur-233417>

destructrice. Pour une raison simple : les dépenses d'une personne, ce sont les revenus d'une autre.

La chute des dépenses a entraîné une crise économique, qui a aggravé du même coup le problème de la dette publique.

- **La réponse appropriée**

Alors que le secteur privé est engagé dans un effort collectif pour dépenser moins, les politiques publiques devraient, à l'inverse, agir comme une force stabilisatrice, en essayant de soutenir la demande.

A tout le moins, nous ne devrions pas aggraver la situation par des coupes drastiques dans les dépenses publiques ou de fortes augmentations des taux d'imposition sur les ménages ordinaires. Malheureusement, c'est précisément ce que de nombreux gouvernements sont en train de faire.

- **L'énorme erreur**

Après avoir répondu correctement à la crise dans un premier temps, pendant sa phase aiguë, les politiques ont pris, au nom du « bon sens », un mauvais tournant. Elles se sont concentrées sur les déficits publics, qui résultent principalement d'une chute des recettes provoquée par la crise des revenus ; elles font valoir que le secteur public doit tenter de réduire ses dettes, de conserve avec le secteur privé.

En conséquence, au lieu de jouer un rôle stabilisateur, la politique budgétaire a fini par renforcer les effets récessifs des réductions des dépenses du secteur privé.

- **Les risques d'un plan trop brutal**

Si le choc économique était moins grave, la politique monétaire pourrait prendre le relais. La politique monétaire doit être utilisée au maximum, mais avec des taux d'intérêt proches de zéro, cela ne suffira pas.

Il faut, bien sûr, se doter d'un plan à moyen terme pour réduire le déficit public. Mais s'il est trop brutal, ce dernier peut faire avorter la reprise économique, et donc devenir contre-productif.

Une des priorités essentielles, aujourd'hui, est de réduire le chômage avant qu'il ne devienne endémique, ce qui rendrait plus difficiles encore la reprise économique et donc la réduction du déficit public.

Comment ceux qui défendent les politiques actuelles répondent-ils à l'argumentaire que nous venons de dérouler ? Ils insistent sur deux points, très différents l'un de l'autre.

- **L'argument de la confiance des marchés**

Leur premier argument est que **les déficits publics vont entraîner une hausse des taux d'intérêt et donc empêcher la reprise**. Symétriquement, affirment-ils, l'austérité permettra d'accroître la confiance et donc de favoriser le redémarrage.

Mais aucune preuve ne vient en appui à cet argument. Tout d'abord, malgré des déficits exceptionnellement élevés, les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi faibles qu'aujourd'hui, dans tous les grands pays dotés d'une banque centrale qui fonctionne normalement.

C'est même vrai du Japon où la dette publique dépasse désormais 200% du PIB annuel. Les dégradations de la dette japonaise, décidées par les agences de notation, n'ont eu aucun effet sur les taux d'intérêt locaux.

Si les taux d'intérêt se sont élevés dans certains pays de la zone euro, c'est parce que la BCE n'est pas autorisée à agir comme prêteur en dernier ressort aux gouvernements. Ailleurs, la banque centrale peut toujours, si nécessaire, financer le déficit public, laissant le marché obligataire de marbre.

En outre, si l'on examine l'expérience passée, il n'existe pas d'exemple probant où des compressions budgétaires ont conduit à une activité économique accrue. Le FMI, qui a [étudié 173 cas](#) de politiques d'austérité budgétaire dans différents pays, a constaté que celles-ci débouchent quasiment toujours sur une contraction de l'économie.

Dans la poignée de cas dans lesquels la réduction des déficits budgétaires a été suivie par une croissance, cette reprise s'explique par d'autres facteurs, comme une dévaluation de la monnaie dans un marché mondial porteur – ce qui n'est pas envisageable aujourd'hui.

La leçon de l'étude du FMI est claire : les coupes budgétaires retardent la reprise. C'est ce qui se passe aujourd'hui : les pays qui ont le plus réduit leurs dépenses publiques sont ceux qui ont connu des reculs de la production les plus forts.

La vérité, comme on peut aujourd'hui le constater, c'est que les compressions budgétaires n'inspirent pas la confiance des entreprises et des marchés. Les entreprises n'investissent que si elles anticipent un nombre suffisant de clients, recevant des revenus suffisants pour alimenter leurs dépenses. L'austérité décourage l'investissement.

Il existe des preuves massives contre l'argument de la « confiance des marchés » : tous les éléments allégués pour le soutenir s'évaporent quand on les soumet à un examen approfondi.

- **L'argument structurel**

Deuxième argument avancé contre la relance de la demande : **la production serait limitée, du côté de l'offre, par des déséquilibres structurels.**

Si cette théorie était exacte, cependant, certains secteurs de nos économies seraient déjà au maximum de leurs capacités de production.

Dans la plupart des pays, cela n'est tout simplement pas le cas. Tous les secteurs majeurs de nos économies sont en difficulté, et chaque profession connaît un chômage plus élevé que d'habitude.

Donc, le problème est forcément une insuffisance générale de la demande.

Dans les années 1930, aux Etats-Unis, le même argument structurel avait été utilisé contre des politiques de relance par la dépense publique.

Mais les dépenses se sont accrues entre 1940 et 1942 et la production a alors augmenté de 20%. Le problème, dans les années 1930, était une pénurie de la demande, pas de l'offre. C'est le cas également aujourd'hui.

- **Des souffrances inutiles**

En raison de leurs idées fausses, de nombreux décideurs occidentaux infligent des souffrances massives à leurs peuples.

Pourtant, les idées qu'ils défendent pour gérer les récessions ont, depuis les catastrophes des années 1930, été rejetées par presque tous les économistes. Et pendant les quarante années qui ont suivi, ou à peu près, l'Ouest a connu une période de stabilité économique sans précédent, avec un chômage faible.

Il est tragique de constater que, ces dernières années, les vieilles idées erronées ont de nouveau pris racine. Nous ne pouvons plus accepter une situation dans laquelle les décideurs politiques sont davantage guidés par la crainte erronée d'une hausse des taux d'intérêt que par les horreurs du chômage de masse.

Les politiques doivent, pour être plus efficaces, être différenciées selon les pays et nécessitent un débat approfondi. Mais elles doivent reposer sur une analyse correcte des problèmes. Nous exhortons donc tous les économistes et tous ceux qui sont d'accord avec l'orientation générale de ce manifeste à l'approuver sur le site [ManifestoForEconomicSense.org](http://ManifestoForEconomicSense.org), et à se mobiliser pour une approche plus saine.

Le monde entier souffre quand des hommes et les femmes gardent le silence sur ce qu'ils savent être faux.