

## CHAPITRE 3

# Les dettes et la crise

Tous les pays, quelle qu'ait pu être leur situation antérieure, ont vu leurs budgets se dégrader avec la crise. Cela n'a rien de surprenant dans la mesure où les dépenses et les recettes d'un État ne réagissent pas de manière symétrique à un tel choc. Si les recettes ont plutôt tendance à baisser ou à monter en proportion de l'activité, les dépenses, elles, en l'absence de politique budgétaire spécifique, sont relativement inertes, car elles sont programmées et donc pas directement indexées sur la croissance. Ainsi, le déficit varie en phase avec l'activité économique : il se réduit ou augmente mécaniquement selon que la conjoncture est bonne ou se dégrade, avec éventuellement un décalage. En 1998, on avait parlé de « cagnotte » parce que la conjoncture s'était révélée plus favorable que les hypothèses sur lesquelles avait été construit le budget, procurant un supplément de recettes fiscales inattendu. C'est pourquoi les économistes ont introduit la notion de déficit structurel, obtenu en éliminant ce qui peut être attribué, de manière plus ou moins conventionnelle, à la conjoncture.

La conjoncture joue sur le budget, mais, en sens inverse, la politique budgétaire peut être utilisée pour régler la

conjoncture. En période de ralentissement, la bonne idée est d'augmenter les dépenses publiques pour soutenir la conjoncture : on parle alors de politique contra-cyclique. Il serait absurde de faire le contraire – de mener une politique pro-cyclique, qui aurait pour effet de freiner encore plus l'activité économique.

### L'impact de la crise<sup>1</sup>

L'effet de la crise actuelle sur les déficits publics ne doit donc pas surprendre. En France, les recettes de l'État ont ainsi baissé de 51 milliards d'euros entre 2007 et 2009, soit une chute de 15 % ! La TVA a reculé de 7,5 milliards et l'impôt sur le revenu de 2,8 milliards. Mais la principale perte de recettes provient de l'impôt sur les sociétés, qui est passé de 51 à 21 milliards sur cette période. De leur côté, les dépenses ont augmenté de 27 milliards d'euros, ce qui, compte tenu des pertes de recettes, conduit à un déficit accru de 78 milliards d'euros. La crise a donc creusé le déficit de 4 points de PIB supplémentaires. Avec ce résultat pour 2009 : les dépenses de l'État ne sont plus couvertes qu'à 71 % par ses recettes.

Il faut ensuite y regarder de plus près. Pendant la crise, un certain nombre de mesures ont été prises pour éponger son impact. On a d'abord utilisé les stabilisateurs sociaux – on entend par là tous les dispositifs qui garantissent les revenus ou procurent un revenu de remplacement indépendamment

1. Cette section, ainsi que les suivantes, s'appuient sur Antoine Math, «La généralisation à tous les pays des plans d'austérité : une rigueur budgétaire très inégale», *Chronique internationale de l'Ires*, n° 127, novembre 2010, <http://gesd.free.fr/math1271.pdf>.

de l'activité économique. Dans plusieurs pays, ces dispositifs ont été étendus de manière à améliorer leur rôle de filet de sécurité. Il y a eu aussi des plans de relance consistant à augmenter les dépenses ou à réduire un certain nombre de recettes.

Les gouvernements ont injecté des masses d'argent souvent considérables, ou pris des engagements à le faire, pour renflouer les banques et autres institutions financières menacées de faillite. Ces sommes figurent évidemment au budget. L'exemple le plus frappant en la matière est celui de l'Irlande. Dans tous les cas, le bilan n'est pas facile à faire, car ces différentes mesures peuvent se recouper en partie ou être très provisoires.

Avant la crise, la situation globale était saine en Europe : le déficit représentait moins d'un point de PIB. Il y avait bien sûr des écarts. Ainsi, la France, le Royaume-Uni ou le Portugal avaient un déficit de 2,7 à 2,8 % de PIB, donc proche de la barre fatidique des 3 %. Seules la Grèce, avec un déficit de 6,7 %, et la Hongrie, avec 5 %, étaient déjà dans une position fragile. Mais le budget de l'Irlande était équilibré, et l'Espagne était excédentaire de 1,9 % de PIB. Ce constat est important : à l'exception de la Grèce, les finances publiques étaient sous contrôle avant l'éclatement de la crise financière et économique. C'est donc bien celle-ci qui est à l'origine de la crise des dettes.

Son impact a été violent : entre 2007 et 2010, le déficit a augmenté en moyenne de 6 points de PIB au niveau européen. L'Islande a été frappée la première, de manière spectaculaire puisqu'elle est passée d'un excédent de 5,4 % en 2007 à un déficit de 13,5 % l'année suivante. Parmi les pays les plus touchés, on retrouve ceux qui sont aujourd'hui soumis

aux attaques spéculatives : l'Irlande, passée de l'équilibre en 2007 à un déficit extravagant de 32 % en 2010 ; l'Espagne, qui a basculé d'un excédent de 1,9 % à un déficit de 9,3 % ; mais aussi le Danemark, dont l'excédent de 4,8 % en 2007 s'est transformé en un déficit de 5,2 % en 2010. Quant à la Grèce, la crise n'a ajouté « que » 3 % de PIB à son déficit enregistré en 2007.

Toute récession a pour effet de dégrader la situation budgétaire. Mais il n'existe pas de relation simple entre l'ampleur de la récession et cette dégradation. Les pays qui partaient d'une situation plus favorable ont eu tendance à utiliser leur marge de manœuvre. Mais l'Irlande, le Royaume-Uni et les États-Unis ont vu leur solde se dégrader beaucoup plus par comparaison avec les autres pays étant donné leur situation budgétaire initiale. Les trajectoires suivies ont donc été très diverses (voir encadré ci-dessous).

### **Une grande variété de trajectoires dans la crise**

Les pays baltes, l'Irlande et l'Islande étaient tous de très « bons élèves » sur le plan budgétaire à l'entrée dans la crise, mais ils ont connu une récession d'une exceptionnelle gravité qui a entraîné une forte hausse des déficits.

L'Espagne, le Royaume-Uni, et surtout le Danemark et la Finlande ont connu une forte détérioration du solde public, de 9 à 11 points, entre 2007 et 2010. Cependant, cette évolution n'a pas été suffisante pour empêcher la forte baisse de leur PIB.

D'autres pays ont connu une détérioration du déficit d'une ampleur importante mais un peu plus faible que

les pays précédemment cités (de 5 à 7 points de PIB). Cette évolution du déficit semble expliquer leur bonne résistance relative à la récession, avec un recul du PIB inférieur à 1 point entre 2007 et 2010. Se trouvent dans ce cas de figure les États-Unis, la Roumanie, les Pays-Bas, la France, la République tchèque et la Belgique.

Le Portugal, l'Allemagne et la Suède ont enregistré une récession plus marquée (baisse du PIB de 2 à 4 points), malgré une dégradation de leurs déficits publics équivalente à celle des pays précédemment cités.

L'Italie, le Japon et la Grèce ont subi une assez forte baisse de leur PIB, assortie d'une dégradation modérée de leurs comptes publics, sans doute parce qu'ils connaissaient un endettement public déjà élevé avant la crise.

La Hongrie, également déjà très endettée et partant d'un niveau de déficit budgétaire parmi les plus élevés de l'Union européenne, a cependant réussi l'exploit d'améliorer son solde public dans un contexte de très forte récession.

La Bulgarie et la Turquie ont connu une faible dégradation de leurs comptes et ont même réussi dès 2010 à réduire un déficit qui s'était quelque peu dégradé à partir de 2008.

La Slovaquie et la Pologne présentent la particularité d'avoir vu leur PIB s'accroître durant la période en même temps que leurs déficits budgétaires se dégradaient.

### Des plans de relance éphémères

En novembre 2008, la Commission européenne a annoncé un plan européen de relance, adopté le mois suivant par le Conseil européen. Toutefois, en pratique, les politiques budgétaires menées ont été très différentes d'un pays à l'autre. Dans certains pays, il n'y a tout simplement pas eu de mesures de relance. Dans d'autres, ces mesures se sont rapidement télescopées avec des mesures allant en sens inverse. Pour apprécier l'impact des politiques budgétaires, il faut donc tenir compte de cette deuxième série de mesures, les mesures de « consolidation » ou de réduction du déficit public, souvent prises en même temps que les mesures de relance, ou peu après, et qui sont venues les contrebalancer, parfois très fortement.

C'est par exemple ce qui s'est passé en Irlande et dans les nouveaux États membres, comme les pays baltes, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, qui ont eu très tôt recours aux aides financières sous l'égide du FMI et ont donc dû se plier à ses « recommandations ». La Lettonie, la Hongrie et la Roumanie ont été soumises à de véritables purges. D'autres pays, comme l'Italie, la Grèce et la Slovaquie, avaient adopté dès 2009 une politique budgétaire déjà très restrictive.

Globalement, les données de la Commission européenne font état d'une stimulation maintenue entre 2009 et 2010<sup>1</sup>, bien que les différences d'un pays à l'autre soient énormes. L'Allemagne, les pays nordiques, la Pologne, l'Autriche ainsi que la France et l'Espagne ont donné une impulsion

1. « Public Finances in EMU 2010 », *European Economy*, n° 4, 2010, <http://gesd.free.fr/ee20104.pdf>.

budgétaire supérieure à la moyenne de l'Union, mais qui reste cependant inférieure à celle qu'ont donnée d'autres pays en dehors de l'Europe – Chine, Russie, États-Unis, Australie, etc. Le plus grave, toutefois, est le contraste avec le freinage brutal enregistré dans plusieurs petits pays européens parmi les plus pauvres – Lituanie, Estonie, Lettonie, Irlande, Bulgarie, Hongrie, Roumanie et Grèce.

### Les aides aux banques

Selon le tableau de bord des aides d'État de la Commission<sup>1</sup>, les aides au secteur financier autorisées entre octobre 2008 et octobre 2010 ont représenté la somme extravagante de 4 589 milliards d'euros. Les banques n'en ont en fait utilisé qu'une partie, soit tout de même 1 100 milliards en 2009, après avoir utilisé 957 milliards en 2008 ! Cependant, une fraction de ces aides, comme les garanties apportées par les États, ne pèse pas directement sur le budget. Il faut donc s'en tenir aux seuls éléments d'aide (*aid elements*) que la Commission récapitule dans un tableau détaillé. Au niveau de l'Europe, ces aides représentent 589 milliards d'euros de 2008 à 2009, soit 5,4 % du PIB. Mais la contribution de certains pays est beaucoup plus élevée : c'est le cas du Danemark et évidemment de l'Irlande, qui ont injecté des sommes considérables, tout comme le Royaume-Uni et la Belgique.

Il est à noter que la Commission s'évertue à minimiser l'impact de ces aides sur les finances publiques, dans la mesure où il s'agit en partie de garanties qui n'ont pas

1. Commission européenne, *Rapport sur les aides d'État dans l'UE*, décembre 2010, <http://gesd.free.fr/aides10.pdf>.

forcément été mobilisées. Selon sa présentation, les États n'ont dépensé en 2009 que 12 % des aides pour recapitaliser les banques et 9 % pour éponger leurs actifs toxiques, soit un total de 230 milliards d'euros, représentant malgré tout un peu plus de 2 % du PIB européen.

Dans le cas français, l'argument du gouvernement est bien connu : le sauvetage des banques n'aurait rien coûté, et il aurait même rapporté. Mais, comme le souligne Martine Orange, « il y a eu d'autres aides, soigneusement passées sous silence<sup>1</sup> » : le sauvetage de Dexia et de la BCPE, la création de la SFEF (Société de financement de l'économie française), ou encore le transfert en faveur des banques de 22 milliards d'euros en provenance du livret A.

Il serait fort utile, pour le débat public, d'avoir une idée précise de ce que coûte le sauvetage des banques au budget de l'État, et donc aux contribuables. Mais aucune information fiable n'est disponible, et les données fournies restent délibérément obscures. De plus, elles ne préjugent pas d'évolutions brusques qui conduiraient à utiliser une partie beaucoup plus importante des garanties prévues. Les Irlandais ont ainsi appris qu'en 2010 il leur en coûterait 50 milliards d'euros, soit près d'un tiers du PIB, pour renflouer des banques dont les pertes avaient été auparavant dissimulées.

### La grande ingratitude des banques

L'offensive des « marchés financiers » contre les dettes souveraines des pays les plus fragiles a déclenché le tournant

1. Martine Orange, « 1 100 milliards d'aides aux banques en 2009 », Mediapart, 4 décembre 2010, <http://gesd.free.fr/aide1100.pdf>.

vers l'austérité. Mais on ne saurait se satisfaire de ce récit. Les choses sont plus compliquées : l'Europe a en effet maintenu grandes ouvertes les brèches permettant à la spéculation de se déployer. Fallait-il laisser les banques s'effondrer ? On a beaucoup discuté de cette question, à laquelle on ne peut répondre par oui ou par non : il fallait éviter un effondrement généralisé, mais surtout pas attribuer ces aides sans condition. La meilleure solution, y compris d'un point de vue technique, aurait été de nationaliser les banques afin de dénouer correctement l'entrelacs de dettes plus ou moins pourries dans lequel elles étaient toutes empêtrées. Quitte à les reprivatiser ensuite : cela aurait toujours mieux valu que cet arrosage aveugle. Et si l'on avait trouvé ce programme encore trop radical, l'occasion était magnifique d'imposer, à chaud, des contreparties aux aides publiques : fini les produits dérivés, les bonus extravagants, les paradis fiscaux, etc. Or la volonté politique a complètement fait défaut, tout simplement parce que les gouvernements européens sont au service de la finance avant d'être au service de leurs peuples.

Par leur laxisme, les gouvernements européens ont offert aux banques de magnifiques possibilités de spéculer tranquillement. Car ce sont principalement les banques européennes qui sont à la manœuvre. La dette des fameux PIGS (Portugal, Irlande, Grèce, Espagne) est en grande partie détenue par des non-résidents européens, autrement dit par des institutions financières européennes. Cette proportion va de 47 % pour l'Espagne à 73 % pour le Portugal. Mais cette dépendance à l'égard de créanciers européens est encore plus forte si l'on ne considère que la seule dette détenue par les non-résidents. Ainsi, 71 % des créanciers non résidents de la Grèce sont européens, et il s'agit principalement

de banques allemandes et françaises<sup>1</sup>. Voilà pourquoi les plans de « sauvetage » de la Grèce équivalent en réalité à un deuxième plan de sauvetage des banques européennes.

Et la situation est encore plus perverse que cela, puisque ce sont les gouvernements qui fournissent les munitions. Les banques peuvent en effet se refinancer à bas prix auprès des banques centrales et utiliser les liquidités ainsi obtenues pour acheter des titres de la dette publique grecque ou portugaise, émis à des taux prohibitifs. Ce faisant, elles réalisent une marge confortable. Puis elles se retournent vers ces mêmes gouvernements pour demander à être protégées d'un éventuel défaut – autrement dit, que ces profits spéculatifs bénéficient d'une garantie d'État.

### **Le tournant vers l'austérité**

Le calendrier diffère d'un pays à l'autre, mais le durcissement, déjà largement entamé, devrait les concerner tous en 2011. Certains pays sont d'ores et déjà engagés sur cette voie. En Espagne et au Royaume-Uni, le tournant est plus récent mais particulièrement marqué, puisque tous deux passent d'une politique de relance soutenue à de très fortes restrictions budgétaires. Dans d'autres pays (Italie, France, Finlande, Belgique, Pays-Bas, Allemagne), les politiques d'assainissement annoncées sont plus étalées dans le temps.

Quoi qu'il en soit, le mouvement est général : en 2011, l'impulsion budgétaire – autrement dit l'effet net des mesures de relance et des restrictions budgétaires – devrait être

1. « Qui joue contre l'euro ? », Note hussonet n° 29, décembre 2010, <http://hussonet.free.fr/eurodebt.pdf>.

négative à peu près partout en Europe, dans une plage allant de -4,5 % en Grèce à -0,3 % en Finlande. Elle serait de -2,9 % au Royaume-Uni, de -1,4 % en France et de -1 % en Allemagne<sup>1</sup>.

Tous les plans d'austérité, quelle que soit leur ampleur, obéissent à trois grands principes. Le premier est de privilégier la baisse des dépenses. S'il faut avoir recours à des hausses d'impôts, alors on choisit de préférence les plus injustes socialement – c'est le deuxième principe. Enfin – troisième principe –, l'assainissement budgétaire est l'occasion de franchir un nouveau pas vers la privatisation de la protection sociale.

Dans la majorité des cas, la baisse des dépenses joue un rôle prépondérant. On tente de justifier ce choix grâce aux argumentaires approximatifs que le FMI et l'OCDE se sont empressés de fournir pour démontrer que cette option était la plus efficace. Cette thèse est d'autant plus absurde que c'est justement la baisse des recettes fiscales qui a contribué à déséquilibrer les finances publiques, notamment en France.

Les coupes concernent d'abord les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire les effectifs et les traitements des fonctionnaires en charge des services publics. Le record est détenu par la Lettonie, où est programmée une baisse de moitié de la masse salariale de la fonction publique, et par la Roumanie, où celle-ci devrait être réduite d'un quart. Dans les « meilleurs » des cas – ceux de la France ou de l'Italie –, les traitements seront simplement gelés.

1. «Zone euro : quand l'Union ne fait pas la force», *Revue de l'OFCE*, n° 115, octobre 2010, <http://gesd.free.fr/rof115.pdf>.

Pour légitimer ces coupes, on ressort le vieux refrain sur les gains de productivité : l'État pourrait faire aussi bien avec moins. L'OCDE évalue ainsi les économies potentielles à deux points de PIB dans la santé et à un point dans l'éducation<sup>1</sup>. Par exemple, le nombre d'enseignants pourrait être diminué sans que l'efficacité du système éducatif en soit altérée. Dans le cas de la France, le gain est estimé à 0,3 point de PIB (0,3375 !), ce qui équivaut à une suppression de 50 000 à 100 000 postes d'enseignants, « la production étant maintenue constante ».

Dans plusieurs pays, l'État cherche à reporter le poids de l'ajustement sur les collectivités locales. C'est le cas en France, mais aussi en Allemagne, où ces dernières sont passées de l'équilibre à un déficit de 2 % du PIB. De même, le plan d'austérité italien prévoit une très forte baisse des transferts aux régions.

Les prestations sociales sont également dans le collimateur, notamment en Allemagne, où une bonne partie de la facture va être payée par les plus pauvres, dont certains vont perdre leurs revenus de solidarité, telles l'allocation d'assistance chômage ou l'allocation parentale d'éducation<sup>2</sup>. De même, les prestations aux chômeurs sont souvent réduites. Au Portugal le revenu minimum d'insertion est diminué et

1. «Assainissement budgétaire : besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel», *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2010/2, n° 88, chapitre 4, p. 266, <http://gesd.free.fr/oz884.pdf>. L'OCDE s'appuie sur ce document de travail de 2007 : «Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education», <http://gesd.free.fr/suther7.pdf>.

2. Odile Chagny, «De l'équilibrisme dans la restriction budgétaire», *Chronique internationale de l'Ires*, n° 127, 2010, <http://gesd.free.fr/oc1275.pdf>.

des allocations pour les jeunes sont supprimées. Les allocations de chômage sont baissées de 15 % en Roumanie et gelées au Danemark.

Au Royaume-Uni, la purge est sévère : les aides sociales aux plus défavorisés sont plafonnées, les allocations logement réduites, des prestations aux familles supprimées (et les allocations familiales mises sous condition de ressources). Enfin, les retraités ne sont pas oubliés : les pensions baissent en Roumanie et en Grèce. Elles sont gelées ailleurs (Espagne, Portugal), ou bien leurs revalorisations sont fortement réduites (Royaume-Uni).

### Augmenter des impôts : un effort bien mal partagé

Comme la réduction des dépenses ne peut suffire au rééquilibrage budgétaire, il faut bien recourir à une augmentation des recettes. Mais pas n'importe lesquelles ! Ce sont les impôts indirects qui sont privilégiés dans les plans d'austérité : TVA, taxes sur les alcools, le tabac, l'énergie, les produits pétroliers, etc. Ce choix est théorisé par les organismes internationaux, notamment par le FMI, qui dispose d'une publication spécialisée, le *Fiscal Monitor*. Une hausse des impôts directs ou des cotisations découragerait l'offre de travail et l'investissement, et serait donc défavorable à la croissance. Au contraire, l'augmentation de la TVA d'un point conduirait, selon le FMI, à un demi-point de croissance supplémentaire<sup>1</sup>.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que le projet de

1. « Fiscal Exit : From Strategy to Implementation », *Fiscal Monitor* (FMI), novembre 2010, <http://gesd.free.fr/fm1002.pdf>.

TVA sociale réapparaisse en France. Basculer une partie des cotisations sur la TVA permettrait d'améliorer la compétitivité en renchérissant les importations et en baissant le prix des exportations. Mais cette argumentation ne tient pas : la TVA sociale équivaldrait à faire de nouveau baisser la contribution des entreprises aux financements sociaux, sans qu'aucune contrepartie soit exigée de leur part en termes de baisse des prix et de créations d'emplois. Elle conduirait à une politique encore moins coopérative au niveau européen. Ce n'est donc qu'un expédient antisocial pour réduire le déficit, qui irait encore un peu plus à l'encontre du caractère redistributif de l'impôt<sup>1</sup>.

Le dosage des mesures fiscales qui résulte d'une telle échelle de priorités est caricatural. En Espagne, le gouvernement Zapatero avait déjà mené une politique fiscale particulièrement favorable aux plus riches (suppression de l'impôt sur le patrimoine, réduction de l'impôt maximal et de la progressivité de l'impôt). En augmentant la TVA et en supprimant les ristournes fiscales accordées aux contribuables moyens et modestes en 2008, il va encore plus loin sur cette voie. Au Royaume-Uni aussi, la principale mesure est l'augmentation de la TVA, assortie de nouveaux cadeaux fiscaux aux entreprises, comme la baisse de l'impôt sur les sociétés. Ailleurs, la charge fiscale est un peu mieux répartie. Mais certains pays se dirigent en même temps vers de nouvelles privatisations de services publics.

1. Voir *Rapport d'Attac France sur la TVA « sociale »*, 2007, <http://gesd.free.fr/tvattac.pdf>.

Globalement, le constat est clair : c'est d'abord aux ménages que l'on présente la facture de la crise, et les mesures sont souvent ciblées sur les couches sociales les plus fragiles. Les plans d'austérité, en épargnant les véritables responsables, ne peuvent conduire qu'à un nouveau bond en avant des inégalités sociales.

### Une fenêtre d'opportunité pour de nouvelles « réformes »

Le choc budgétaire fournit l'occasion – et le prétexte – de mener une thérapie de choc néolibérale. Les dépenses sociales sont sciemment visées, comme l'exprime clairement l'OCDE : « Il faut préparer dès maintenant la réforme des retraites, des soins de longue durée et des soins de santé<sup>1</sup>. » On peut même parler de déclaration de guerre quand l'OCDE écrit par exemple : « Une réforme des régimes d'invalidité, se traduisant par une application plus rigoureuse de critères de santé et par un recours plus systématique à une évaluation de la capacité de travail restante, notamment dans le cadre d'un réexamen périodique de celle-ci, pourra sans doute accroître les taux d'activité, ce qui aura des effets bénéfiques sur la croissance potentielle et la demande globale. » Et d'ajouter : « Une réforme de ce type serait aussi compatible avec les objectifs d'équité. » On n'en doute pas un instant...

La période fournit une fenêtre d'opportunité pour opérer des coupes dans les dépenses de santé et faire passer ou accélérer des réformes régressives des systèmes de retraite (Grèce, Espagne, Irlande, Bulgarie, Roumanie, Allemagne,

1. « Assainissement budgétaire : besoins, calendrier, instruments et cadre institutionnel », art. cité.

Royaume-Uni). Si l'on ajoute à cela le durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs et les nouvelles mesures de « flexibilisation » du marché du travail (Espagne, Portugal, Danemark), ainsi que la voie ouverte à de nouvelles privatisations de services publics, le tableau d'ensemble est celui d'une considérable régression sociale.

### Quelle viabilité ?

Dans un premier temps, les gouvernements et les institutions internationales comme le FMI ou l'OCDE ont tenu un discours relativement prudent : l'assainissement budgétaire devait être une priorité, mais il ne devait être engagé qu'après que la reprise se serait suffisamment bien installée. Et ils avaient raison : « Le bon moment pour l'austérité, c'est le boom, pas la récession », disait Keynes. Passer à l'austérité trop tôt en coupant dans les dépenses, c'est en effet prendre le risque de freiner la croissance et de réduire d'autant les recettes – en somme, d'aggraver le problème du déficit au lieu de le traiter correctement. Cette intuition est confirmée par de nombreuses études qui ont cherché à tirer les enseignements des récessions passées. Dans un rapport récent<sup>1</sup>, le FMI établit ainsi qu'une « consolidation budgétaire » d'un point de PIB conduit à une baisse du PIB de 0,5 %, pouvant même aller jusqu'à 1 % si cette politique est étendue à un grand nombre de pays. Ce dernier argument est important en ce qui concerne l'Europe : si tous les pays de la zone passent

1. « Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation », *World Economic Outlook* (FMI), octobre 2010, <http://tinyurl.com/FMI20103>.



en même temps à l'austérité budgétaire, cette simultanée ne peut que démultiplier les effets négatifs sur la croissance. Or c'est précisément ce qui se passe aujourd'hui, et c'est évidemment très grave.

Toute restriction budgétaire influe négativement sur l'activité, puisque la réduction des dépenses sociales, le gel des salaires et la baisse des effectifs ne peuvent que peser sur la consommation. Dans le cas de la France, les évaluations disponibles montrent qu'une restriction des dépenses publiques d'un point de PIB conduit – à un horizon de trois ans – à une perte d'un point de PIB; la perte serait de 1,6 point en cas de « choc commun », autrement dit de généralisation de cette politique à l'ensemble de l'Europe<sup>1</sup>.

Cet impact négatif sur la croissance dégraderait à son tour les finances publiques. Les choses marchent en effet dans les deux sens, et la question est de savoir ce qui reste après coup de la réduction initiale. Cela dépend du multiplicateur budgétaire, qui décrit l'effet sur le PIB d'une réduction du déficit équivalant à un point de PIB mais aussi, en sens inverse, l'impact du PIB sur les recettes fiscales. Les estimations de Patrick Artus<sup>2</sup> montrent qu'une réduction initiale du déficit d'un point de PIB ne conduit en fin de compte qu'à une réduction de 0,36 dans le cas de la France<sup>3</sup>. Pour faire

1. Olivier Passet, « Quelles politiques budgétaires en Europe en sortie de crise ? », Centre d'analyse stratégique, Note d'analyse n° 193, septembre 2010, <http://gesd.free.fr/veille193.pdf>.

2. « L'arithmétique de la réduction des déficits publics », *Flash Natixis*, n° 236, 12 mai 2010, <http://gesd.free.fr/flas0236.pdf>.

3. Ce « rendement » est plus élevé en Allemagne (0,57) et au Portugal (0,49), mais plus faible en Espagne (0,29), au Royaume-Uni (0,26) et surtout en Grèce (0,21).

baisser le déficit d'un point, il faut une restriction initiale équivalant à trois points en France et à cinq points en Grèce.

On peut aussi raisonner sur plus long terme, à partir d'hypothèses sur la croissance et la politique budgétaire. L'exercice a été mené par l'OFCE sur le cas français, à la demande du Sénat<sup>1</sup>. Trois scénarios sont considérés, qui ne diffèrent pas à court terme. En 2013, le déficit public se situerait encore dans une plage allant de 6 % à 6,9 % du PIB. Quant à l'encours de la dette publique, il serait compris entre 94,7 % et 97,6 % du PIB. On est donc très loin des 3 % de déficit que la France a accepté de se fixer comme objectif en 2013, et encore plus loin de la norme de 60 % pour l'encours de dette!

Les choses s'arrangeront-elles avec le temps? Ce n'est pas sûr, car les projections de l'OFCE sont elles aussi pessimistes : « La dette publique brute en 2030 serait comprise entre 79,4 % du PIB dans le scénario de croissance le plus favorable (scénario "rose") et 135 % du PIB dans le cas le plus défavorable (scénario "noir"). » Ces mécanismes pourraient être encore aggravés si les ménages réagissent par un surcroît d'épargne, si les entreprises sont découragées d'investir et si les taux d'intérêt augmentent. Dans ce cas, la spirale récessive serait encore plus marquée. Dans la mesure où les pays sont inégalement exposés, cela se traduirait par des divergences, et donc des tensions accrues, à l'intérieur de l'Union européenne. C'est pourquoi on peut pronostiquer que les plans d'ajustement ne seront pas vraiment appliqués dans

1. Éric Heyer, Mathieu Plane et Xavier Timbeau, « Quelle dette publique à l'horizon 2030 en France? », *Revue de l'OFCE*, n° 112, janvier 2010, <http://gesd.free.fr/ofce112a.pdf>.

la durée. De deux choses l'une : ou bien leur effet récessif conduira les gouvernements à lâcher du lest ; ou bien la violence sociale qu'ils impliquent déclenchera des mouvements de résistance sociale.

**Tout ce que vous avez toujours voulu savoir  
sur les plans d'austérité européens...  
sans jamais oser le demander**

C'est le titre d'un document de la Société Générale daté d'octobre 2010<sup>1</sup>. Il montre, sur la base des expériences du Canada et de la Suède dans les années 1990, que « tous les plans d'austérité ne réussiront pas » et qu'il existe « un risque majeur pesant sur la croissance économique si les gouvernements mettent en œuvre les plans d'austérité de manière non coordonnée ».

Quatre catégories de pays sont ensuite distinguées :

- les pays où le nécessaire ajustement sera douloureux : la Grèce et le Portugal ;
- les pays capables de mener à bien les plans d'austérité : la France, l'Allemagne et l'Italie ;
- les pays où leur mise en œuvre sera difficile faute de filets de sécurité : les États-Unis et le Royaume-Uni ;
- les pays où le taux de chômage peut conduire à des troubles sociaux : l'Espagne et l'Irlande.

Les chances de réussite des plans d'austérité dépendent de quatre variables : le taux de chômage, le taux

d'épargne, les marchés de l'immobilier et... les mouvements sociaux. Dans certains pays, conclut le document, ces plans pourraient avoir un effet dévastateur.

### La patate chaude

On ne comprendrait rien des ressorts de la crise actuelle si l'on négligeait de la mettre en perspective. Son point de départ, c'est une autre crise : celle du milieu des années 1970, qui marque la fin des « Trente Glorieuses ». Les politiques habituelles ne parvenant plus à relancer la machine, un grand tournant libéral est pris au début des années 1980. Nous vivons donc depuis trente ans (les « Trente Piteuses ») sous un régime de capitalisme néolibéral. La crise d'aujourd'hui doit être comprise comme la crise des solutions apportées à la précédente, lesquelles reposaient sur deux éléments : la compression salariale et la financiarisation. La croissance – et surtout le profit – a pu reprendre dans un environnement de régression sociale rampante. Le moteur de la croissance n'était plus la demande salariale, mais la consommation des riches et le crédit. Ce dernier permettait aux pauvres de consommer au-delà de leurs revenus, et aux pays – en premier lieu les États-Unis – de financer leur déficit.

La croissance, d'ailleurs inférieure à celle de la période précédente, était inégalitaire, fragile, déséquilibrée et en partie fictive. Mais elle avait, aux yeux des dominants, l'avantage de leur permettre de capter une part croissante des richesses produites. Aux États-Unis, la situation de 90 % de la population serait restée à peu près inchangée même s'il n'y avait pas eu de croissance au cours des deux dernières

1. Société générale, « All you ever wanted to know about European austerity plans... but were afraid to ask », octobre 2010, <http://gesd.free.fr/sgauster.pdf>.

décennies. Tout cela s'est construit sur une montagne de dettes, qui s'est finalement écroulée, et les produits financiers sophistiqués ont permis qu'une crise *a priori* limitée se répande à l'ensemble du système financier.

Un système que l'on a sauvé. Et chacun de saluer la sagesse des gouvernements, qui n'ont pas reproduit les mêmes erreurs qu'en 1929, quand le ministre des Finances américain, Andrew Mellon, recommandait au président Hoover de « liquider le travail, liquider les actions, liquider les fermiers, liquider l'immobilier » afin d'éliminer la « pourriture du système ». Des sommes considérables ont été injectées pour sauver les banques sans y mettre quelque condition que ce soit, à de rares exceptions près. Les jérémiades ultérieures sur la nécessité de mieux réguler les banques ne sont donc que de la poudre aux yeux.

La patate chaude que représentait cet amoncellement de créances et de titres tous aussi pourris les uns que les autres est ainsi passée des banques privées aux budgets publics. L'affirmation selon laquelle il fallait attendre que la « reprise » soit suffisamment installée pour basculer vers la rigueur budgétaire suscitait un relatif consensus. Mais la prétendue sagesse des gouvernements européens a été rapidement oubliée, et ils ont opéré un brusque tournant vers des plans d'austérité proprement démentiels, semblables à ceux de Brüning en Allemagne en 1931 ou de Laval en France en 1935.

Finalement, cela revient à repasser la patate chaude à la majorité de la population, qui n'est évidemment pas responsable de la crise ; c'est sur son dos que s'est construite depuis trente ans la prospérité des riches qu'il s'agit aujourd'hui de préserver. C'est donc une grande alliance (éventuellement

conflictuelle) entre la finance et le patronat qui dicte à des gouvernements consentants ces politiques d'une grande violence et socialement ciblées. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'un règlement de comptes qui porte sur un passif de trente ans et nécessite une riposte sociale proportionnée.