

Dogmatisme ultralibéral : la Cour des comptes persévère

Article publié dans le blog de Marianne des Economistes atterrés (<http://www.marianne.net/les-eco-att/>), 22 février 2013

Christophe Ramaux

La Cour des comptes vient de publier son rapport annuel 2013. Le premier chapitre est consacré à l'examen de la situation d'ensemble des finances publiques. La Cour y félicite le gouvernement actuel ainsi que le précédent pour l'austérité budgétaire sans précédent déployée en France. Elle regrette toutefois que l'effort porte essentiellement sur les recettes, *via* la hausse des prélèvements obligatoires, et non sur la réduction des dépenses publiques. D'où sa principale préconisation : poursuivre l'austérité mais en la réorientant prioritairement vers la réduction des dépenses.

La Cour persévère ce faisant dans le dogmatisme le plus libéral.

La Cour se désole de la récession : mais d'où vient-elle ?

La grande crise ouverte en 2007 est clairement celle du modèle néolibéral, celui de la finance libéralisée et de l'austérité salariale qui ont conduit à soutenir la croissance par l'endettement privé des ménages. La bulle autour de la dette privée a explosé en 2007-2008, d'où la crise économique – la plus importante depuis les années 1930 – ouverte depuis lors. Depuis 2010, en Europe tout particulièrement, les néolibéraux ont pourtant réussi un véritable tour de force : ils ont pris prétexte des conséquences directes de la crise de leur modèle – la hausse des dettes publiques notamment – pour imposer un peu plus leur modèle pourtant en faillite.

Dès le début, les *Economistes atterrés* ont mis en garde contre les conséquences de ce nouveau tour de vis d'austérité budgétaire et salariale. Cela entraînera la récession. Et celle-ci n'engendrera pas seulement explosion du chômage et de la pauvreté. Elle entraînera une chute des recettes fiscales, de sorte que les déficits et dettes publics eux-mêmes ne se réduiront pas ou peu, ce qui est « gagné » d'un côté (par la réduction des dépenses) étant perdu de l'autre (par celle des recettes). C'est exactement ce scénario noir qui se déroule sous nos yeux. L'Europe qui a pris seule le tournant vers l'austérité généralisée – les Etats-Unis, le Japon et la Chine continuent à soutenir leur activité – est replongée en récession en 2012. Et les pays qui ont été le plus loin dans l'austérité (Grèce, Portugal, Espagne...) s'effondrent littéralement.

En juin 2011, la Cour prévoyait pour la France une croissance (en volume) de 2,25 % en 2012 et 2,5 % en 2013. En juillet 2012, elle révisait ces prévisions à la baisse : 0,4 % en 2012 et 1 % en 2013. Nouvelle révision à la baisse à présent : 0 % en 2012 et guère mieux (0,3 %) ou même pire en 2013. Résultat des courses : les déficits se réduisent moins vite que prévu. La Commission européenne dans ses prévisions de croissance publiée le 22 février 2013 révise à nouveau à la baisse ses prévisions de croissance : 0,1 % pour la France en 2013, (contre 0,8 % prévu initialement par le Gouvernement français), de sorte que le déficit s'établirait à 3,7 % et même 3,9 % en 2014.

La Cour se désole : « *les perspectives de croissance se sont assombries* » (p. 27). Mais d'où vient cet assombrissement ? A aucun moment elle ne s'interroge sur ce point pourtant

essentiel. À la lire, c'est comme si la croissance tombait du ciel. Elle ne tombe pourtant pas du ciel : c'est précisément l'application de la politique préconisée par la Cour, celle de l'austérité généralisée, qui plonge l'Europe dans une nouvelle récession.

Le FMI lui-même l'indique : les politiques d'austérité budgétaire coordonnées actuellement déployées en Europe sont néfastes pour la croissance, l'emploi et finalement pour les comptes publics eux-mêmes.

À l'aune de la Cour, le FMI c'est du gauchisme

Les dépenses publiques ne sont pas d'abord un coût. Ce sont des prestations sociales (576 milliards en 2011) qui soutiennent la consommation privée des ménages et donc la production des entreprises. Ce sont aussi des impôts qui servent à payer le travail productif des fonctionnaires (ces derniers – on l'oublie souvent – contribuent au PIB à hauteur de 328 milliards en 2011) lesquels utilisent aussi leur salaire pour acheter des produits au privé. Par de multiples biais, réduire la dépense publique revient donc à baisser la production nationale. C'est ce que les économistes nomment le multiplicateur budgétaire : une hausse des dépenses publiques entraîne celle du PIB, de même que leur baisse alimente sa baisse. A quel montant estimer ce multiplicateur ? La réponse n'est pas la même selon les keynésiens et les libéraux.

Dans ses *Perspectives de l'économie mondiale* publiées en octobre 2012, le FMI a mis un peu d'eau dans son vin traditionnellement libéral. Il révise son estimation du multiplicateur budgétaire : celui-ci ne serait pas de 0,5 – comme il le soutenait précédemment – mais compris entre 0,9 et 1,7. Cette estimation est prudente : pour certains économistes keynésiens, le multiplicateur est plus élevé encore en Europe compte tenu du contexte qui y prévaut (récession, sous utilisation massive des capacités de production, etc.).

Retenons prudemment l'hypothèse d'un multiplicateur égal à 1,5 : cela signifie qu'une baisse de la dépense publique de 1 point de PIB, soit 20 milliards, entraîne une chute du PIB de 30 milliards et une baisse des recettes de 15 milliards. Au prix d'une chute du PIB (et donc de l'emploi), le déficit ne se réduit donc que de 5 milliards. Et comme le PIB a chuté entre-temps, le ratio déficit public / PIB n'a quasiment pas baissé, tandis que celui dette publique / PIB continue à croître.

Que dit la Cour à ce sujet ? Elle ne dit absolument rien du mini coup de tonnerre qu'a constitué la révision du FMI. Elle ne révise pas l'estimation du multiplicateur retenue dans son précédent rapport de juillet 2012 : un multiplicateur égal à... zéro, soit l'estimation la plus ultralibérale qui puisse exister¹ !

Sus à la dépense publique

Réduire la dépense publique afin de confier au capital privé les domaines qui lui échappent (retraite, santé, services publics, etc.) : tel est l'un des objectifs majeurs des libéraux. D'où leur chasse au déficit et dette publics (sans se soucier de ceux du privé). D'où surtout leur plaidoyer en faveur d'une baisse des dépenses et non des recettes afin de réduire les déficits.

¹ Pour une critique détaillée des présupposés ultralibéraux de la Cour des comptes, voir Philippe Lége, Christophe Ramaux et Henri Sterdyniak (2012), *La stratégie Diafoirus à la Cour des comptes, Note critique sur le rapport de la Cour des comptes*, Economistes atterrés, juillet 2012.

C'est exactement ce que préconise la Cour. « *L'effort structurel prévu pour 2013* » est « *considérable : il représente 1,9 point de PIB, soit 38 milliards d'euros, ce qui est inédit en France* » (p. 55)². Si la Cour salue cet effort, elle se désole toutefois qu'il ait pris jusqu'alors surtout la forme d'une hausse des prélèvements obligatoires (32 milliards en 2013) et non d'une baisse des dépenses (6 milliards). D'où sa principale préconisation : « *la priorité absolue est désormais d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense dans l'ensemble des administrations publiques* » (p. 58).

Il y a un nouveau *hic* ici : de nombreux travaux soulignent que la baisse des dépenses a des effets récessifs plus importants que la hausse des impôts. Cela se comprend aisément : la baisse des dépenses (investissements publics, mais aussi pensions, allocations chômage, salaires des fonctionnaires...) a des effets immédiats alors que la hausse des impôts peut porter sur des revenus (les plus élevés en particulier) qui étaient épargnés et non pas consommés. Un article de 17 économistes membres du FMI, de banques centrales (européenne, américaine et canadienne), de l'OCDE et de la commission européenne³ – autant d'institutions pourtant peu réputées pour leur tropisme keynésien – abonde en ce sens : le multiplicateur, au moins à court terme, est plus élevé avec la dépense qu'avec la fiscalité. Comme le souligne Matthieu Plane⁴, on peut ainsi comprendre pourquoi la récession est aujourd'hui plus faible en France qu'en Grèce, Portugal ou Espagne où il y a eu baisse brutale des dépenses publiques.

Que nenni soutient la Cour sans même prendre le soin de mentionner les travaux qui viennent d'être évoqués⁵ : il faut à présent sabrer dans les dépenses.

Vive la MAP... qui va plus loin que la RGPP

Comment réduire drastiquement la dépense publique ? La Cour a trouvé la voie royale : la Modernisation de l'Action Publique (MAP).

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), introduite par Nicolas Sarkozy en juin 2007, s'attaquait aux dépenses de l'Etat. Or celles-ci ne représentent que 37 % de la dépense publique, contre 44 % pour les administrations de sécurité sociale et 19 % pour les collectivités locales. Et les dépenses publiques qui ont le plus augmenté au cours des trente dernières années sont celles des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales, sur lesquelles le gouvernement a moins de prise directe (l'autonomie de gestion des collectivités locales est inscrite dans la Constitution).

Depuis longtemps, la Cour plaidait pour étendre la logique de la RGPP à l'ensemble des administrations publiques.

Le gouvernement Ayraut a entendu le message : la MAP couvre, pour sa part, l'ensemble des administrations publiques⁶. La Cour lui intime d'agir : pour atteindre l'objectif de 0 % de

² La Cour préconisait en juillet 2012 un effort structurel de 33 milliards d'euros pour 2013 : le gouvernement a été au-delà (38 Mds) se félicite-t-elle.

³ Coenen G. et alii, « Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models », *American Economic Journal: Macroeconomics*: Vol. 4, n° 1, January 2012.

⁴ « L'austérité peut-elle réussir en France », *Alternatives Economiques*, Hors série, n°96, février 2013.

⁵ C'est le Gouvernement qui, dans sa réponse annexée au rapport de la Cour, rappelle à celle-ci que ces travaux existent. Il justifie ainsi la priorité accordée jusqu'alors aux prélèvements... tout en soulignant qu'il suivra pour l'avenir les conseils de la Cour. Le cadeau de 20 milliards offert au patronat à travers le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ouvre la voie : il sera financé pour moitié par des prélèvements (TVA en particulier), et pour moitié par une baisse des dépenses.

déficit public dès 2016, il faut à présent prioritairement s'attaquer aux dépenses de protection sociale et des collectivités locales. Le gouvernement a entendu le message. Dans sa réponse à la Cour, il indique qu'il va immédiatement réduire la dotation de l'Etat aux collectivités locales, avec une baisse planifiée de 1,5 milliard pour 2014 et de 1,5 milliard supplémentaire en 2015. Les collectivités locales assument, pour ne citer que ce volet, plus des trois quarts de l'investissement public.

À l'heure où sont écrites ces lignes d'autres mesures sont envisagées : désindexation des pensions par rapport à l'inflation (elles ne sont déjà plus indexées sur la croissance des salaires depuis 1993), fiscalisation des allocations familiales, etc.

Quels seront les effets récessifs de ce nouveau tour de vis, alors même que la France plonge officiellement en récession, à l'instar de la zone euro qui y est depuis plusieurs mois ?

L'austérité redoublée : était-ce cela le « changement maintenant » ?

Haut Conseil des Finances Publiques : le pire est à craindre

Dans le cadre du verrouillage renforcé de l'austérité budgétaire au niveau européen, le Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG), a prévu de confier à une institution « indépendante » le soin de veiller au respect de l'objectif à moyen terme (OMT) des gouvernements pour la fameuse règle de plomb des 0,5 % de déficit structurel⁷. C'est en ce sens qu'a été créé, en France, le Haut Conseil des Finances Publiques. Celui-ci est placé, cela tombe décidément bien pour la Cour, sous le contrôle direct de celle-ci, son Président assurant aussi celle du Haut Conseil. Ce dernier a deux principales fonctions : émettre son avis sur les hypothèses macroéconomiques (notamment le calcul du PIB *potentiel* et donc du déficit dit « structurel ») retenues dans les projets de loi de finance et de programmation budgétaire ; alerter publiquement le Gouvernement et le Parlement sur la nécessité de déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart à l'OMT.

Le Haut Conseil doit publier son premier rapport au printemps. Reprendra-t-il la lecture ultralibérale retenue par la Cour au fil de ses derniers rapports ? A l'instar de celle-ci, refusera-t-il ne serait-ce que mentionner qu'il existe d'autres hypothèses économiques que celles retenues par les économistes les plus libéraux ? Dit autrement : réhabilitera-t-il la « collégialité des points de vue », valeur supposée être au cœur des travaux de la... Cour des Comptes.

Le pire n'est jamais sûr. Mais il est malheureusement à craindre.

⁶ Le Gouvernement indique ainsi dans sa réponse : « conformément à la recommandation de la Cour, la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) couvrira, contrairement à la RGPP, l'ensemble du champ des administrations publiques » (p. 62-63).

⁷ Voir : Henri Sterdyniak, « Gouvernance des finances publiques : du Pacte budgétaire à la loi organique », OFCE Le blog, 15 octobre 2012 ; Economistes atterrés, *L'Europe mal-traitée*, Les Liens qui Libèrent (2012).