

Pourquoi l'austérité tue. Les conséquences des politiques d'austérité en Europe depuis 2010¹

Frédéric Lebaron (Printemps, UVSQ-CNRS)

Beaucoup sont convaincus du caractère profondément néfaste des politiques d'austérité menées aujourd'hui –depuis 2010 en particulier- en Europe, tout particulièrement dans les pays de la zone euro soumis aux interventions de la « troïka » (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne, Italie...), qui payent le prix le plus fort².

Pourtant, la question de l'évaluation précise des conséquences de ces politiques pour les populations, pour les systèmes économiques et politiques, et pour l'avenir de l'Europe, est -ou du moins devrait être- un enjeu central du débat public.

Or, ce n'est peut-être pas une question aussi simple qu'il y paraît, dans la mesure où les politiques publiques sont toujours présentées par leurs responsables comme des « réponses » à des situations de crise (notamment la crise financière de 2008), qui ont-elles-mêmes des effets négatifs importants, comme la hausse du chômage (très forte en 2009), de la pauvreté, etc. On peut donc toujours entendre leurs défenseurs arguer : « sans ces politiques, ce serait encore pire » ou encore : « ces politiques ont pour but d'éviter que de nouvelles crises surviennent en rétablissant la confiance ».

L'enjeu de l'austérité soulève de façon aiguë la question de la façon dont on évalue actuellement les politiques publiques et la façon dont les arguments rationnels, fondés sur une approche scientifique (que l'on peut entendre ici au triple sens de : logique, méthodique et empirique - statistique) et non idéologique, peuvent peser sur les décisions et les rapports de force sociaux.

Cela conduit donc à évoquer la question du « chiffrage », de la « quantification », au sein du débat public. La capacité à quantifier est, en effet, devenue une condition de recevabilité pour des « faits » ou des « arguments » politico-économiques, là où les seuls exemples (des enfants qui ont faim sur les bancs de l'école en Grèce, un suicide par immolation en Italie, etc.) ne suffisent pas voire même sont disqualifiés *a priori* en tant qu'informations anecdotiques ou *isolées*, sans signification collective.

Comme d'autres, je plaiderai pour une nouvelle forme de militantisme qui s'appuie sur l'usage des statistiques : le « statactivisme » (Bruno, Didier, 2013). Il s'agit de faire apparaître et de rendre perceptible des liens de *causalités* solides dans le débat public, à l'opposé des raccourcis stéréotypés,

¹ Ce texte a été présenté à l'occasion du « remue-méninges » du Parti de Gauche, à Grenoble, le 22 août 2013.

² Voir en particulier les analyses de Paul Krugman, Joseph Stiglitz et beaucoup d'autres en Europe.

et donc de mobiliser les savoirs des sciences sociales dans le champ politique et dans le débat public³.

La croyance austéritaire face au réel

Pour les responsables des politiques d'austérité (en Europe : la « Troïka » -Commission, BCE et FMI- et, bien sûr, les gouvernements nationaux), il s'agit avant tout, face aux conséquences de la crise de 2007-2008, de rétablir la « confiance » dans la monnaie unique et dans les finances publiques des pays européens, cela afin de permettre une reprise économique considérée comme « saine », c'est-à-dire libérée de la menace de l'endettement massif des Etats⁴.

La reprise serait fondée sur le rétablissement de la « compétitivité », par la baisse des coûts salariaux et du « poids des dépenses publiques » empêchant actuellement l'épanouissement des acteurs privés, sur l'investissement privé, donc sur la recherche et l'innovation, enfin sur des « réformes structurelles » rétablissant le bon fonctionnement des marchés des biens et du travail. C'est le triptyque : « Compétitivité - Investissement privé - Réformes structurelles. », cher au ministre français du budget, Pierre Moscovici.

En somme, les « souffrances » qu'occasionnent les politiques d'austérité seraient temporaires et limitées en regard de leurs bénéfices futurs. Alors que les populations européennes subissent déjà, depuis 2007-2008, une profonde crise économique issue de la finance américaine, sans précédente depuis les années 1930, cette idée d'un « mauvais moment à passer » pour rétablir la situation « saine » antérieure a sans doute beaucoup contribué à la légitimation médiatique et idéologique de ces politiques.

Laissons de côté ici la dimension « morale » de cette vision de l'économie, qui mériterait une analyse en soi. D'autant plus qu'il s'agit surtout de faire souffrir les « autres », ceux qui auraient le plus « pêché » en laissant se dégrader leurs comptes publics (les « cigales ») et se serait laissé affaiblir face aux marchés financiers.

Trois ans après le déclenchement « officiel » (avec les premiers plans de réduction importante des dépenses publiques et de hausse d'impôts dans plusieurs pays, à partir de l'été 2010) des politiques austéritaires consécutives à la crise économique et financière, plusieurs travaux et données d'enquêtes font au contraire apparaître l'ampleur des conséquences négatives de ces politiques, leur durabilité, voire leur irréversibilité, qui ont amplifié la secousse mortifère de 2007-2008. Même si ces faits étaient en quelque sorte « écrits » et annoncés, on ne peut qu'être frappés par la force des mécanismes économiques et sociaux à l'œuvre.

Quelques faits sur les politiques d'austérité depuis 2010. Elles s'accroissent à la suite d'épisodes de crise financière –hausse des « spreads » de taux, dégradation de la note souveraine par les agences de notation, etc.- mettant en péril la monnaie unique. Sur l'ensemble des trois années 2010, 2011 et 2012, l'effort de consolidation budgétaire s'élève à 17 points en Grèce, 7,9 points au Portugal, 7,7

³ Il faut bien distinguer les travaux sur la légitimation et la production des politiques d'austérité et ceux portant sur leurs effets de ces politiques.

⁴ Cette croyance a été particulièrement bien analysée par Paul Krugman.

points en Irlande et 6,3 points en Espagne (OFCE, 2013). C'est considérable à l'échelle de l'histoire économique européenne.

En 2012, l'effort se poursuit à un rythme élevé, et il continue de produire les effets annoncés, d'autant plus qu'il est clairement devenu contra-cyclique avec le « double dip » (deuxième récession). La dégradation économique et sociale s'accroît de manière générale, et se poursuit de façon notable en Grèce, jusqu'à aujourd'hui.

Il faut attendre le premier semestre 2013 pour que le dogme austéritaire s'assouplisse quelque peu dans le discours du Fonds Monétaire International tout d'abord, de la Commission et de certains Etats. La France renonce à atteindre l'objectif des 3% de déficit public en 2013 et ralentit de fait le rythme de l'ajustement budgétaire dans un contexte de récession. Mais la hausse du chômage, de la précarité, la pression à la baisse sur le pouvoir d'achat des ménages continuent d'accompagner les politiques d'austérité plus « modérées » ou « pragmatiques » à l'échelle de la zone euro et de l'UE.

Pathologies sociales et renouveau des sciences sociales ?

J'ai souvent insisté depuis 2008 sur l'importance d'un chiffrage scientifique systématique, régulier et rigoureux des conséquences de la crise et des politiques publiques menées en réponse à celle-ci⁵, notamment s'agissant des diverses façons de mesurer le bien-être collectif dans toutes ses dimensions. L'impulsion du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) a eu un rôle positif, quoique relativement limité en pratique, sur les problématiques de la statistique publique. Il s'agit aussi pour la sociologie de renouer avec la perspective de Durkheim et des durkheimiens, réactivée par Pierre Bourdieu dans les années 1990 après *La misère du monde*.

Le plus symbolique, et le plus important des travaux récents sur les effets de la crise, est évidemment l'ouvrage *The Body Economic. Why Austerity Kills*, de David Stuckler et Sanjay Basu, sur lequel je vais tout particulièrement m'appuyer. Cet ouvrage de synthèse, issu de nombreuses publications spécialisées, représente un événement dans les sciences sociales. Il pourrait même aussi servir de guide pratique pour les organisations militantes, associatives et politiques, désireuses de lutter contre l'austérité, autant que d'ouvrage de référence pour les chercheurs.

La thèse principale des auteurs est que nous disposons aujourd'hui, pour peu que l'on s'en donne les moyens intellectuels (i.e. des bases de données historiques en matière de mortalité et de santé), de suffisamment de recul historique pour déterminer quelles politiques produisent des effets positifs ou négatifs, en termes de bien-être collectif, face aux situations récurrentes de crise économique, issues d'un choc financier ou systémique : les politiques des années 1930 aux Etats-Unis et en Europe ; la transition « post-soviétique » des années 1990 ; les conséquences de la crise asiatique de 1997, notamment en Indonésie, Thaïlande, etc. ; les différentes stratégies nationales face aux conséquences de la crise financière mondiale de 2007-2008 (avec en particulier l'opposition Irlande / Grèce).

Toutes les politiques restrictives qui passent par des coupes budgétaires importantes dans les programmes sociaux et les services publics (en premier lieu, bien sûr, les systèmes de santé) se

⁵ Cf. la rubrique « Alterindicateurs » de la revue *Savoir / Agir*.

traduisent par une accentuation des effets déjà négatifs des crises elles-mêmes (hausse du chômage et de la pauvreté, des inégalités, dégradation des indicateurs démographiques et sanitaires...); elles peuvent même engendrer des crises sanitaires dramatiques comme dans le cas de la « thérapie de choc » et de la privatisation de masse post-soviétique. Le choix de celle-ci, prôné par certains économistes américains comme Larry Summers, a conduit les pays qui sont allés le plus loin dans la thérapie de choc à un véritable effondrement, visible entre autres dans la baisse de l'espérance de vie à la naissance pendant plusieurs années. La surmortalité post-soviétique est estimée à 1 million de personnes sur une dizaine d'années, et découle notamment de l'alcoolisme pathologique accentué des jeunes adultes hommes.

A l'opposé, les politiques qui maintiennent par des investissements publics importants face aux crises, sans forcément pratiquer des « relances » budgétaires massives (comme le fait Roosevelt –et plus encore certaines dans les années 30), permettent d'enregistrer des « performances » sociales nettement plus favorables. Le cas le plus évident procuré par le livre est celui de la Malaisie et de l'Islande, qui font le contraire de ce que leur demande le FMI et qui réussissent à surmonter les suites d'une crise financière dramatique. A l'opposé, la tragédie grecque illustre une dynamique en cours proche de celle de la Russie post-soviétique, avec la hausse des taux de suicide (qui partent d'un niveau bas), la baisse du recours au soin et le retour de certaines maladies infectieuses comme la malaria, la tuberculose, etc., des indicateurs de santé subjective qui se dégradent rapidement, etc.

Utilisant une démarche statistique (fondée sur la comparaison des évolutions à des tendances prolongeant le passé), les auteurs s'appuient sur les données accessibles en matière de mortalité et de morbidité (par type). Ils ont publié leurs travaux statistiques dans des revues scientifiques généralistes comme *The Lancet* ou dans des revues spécialisées en santé publique. Ils soulignent à quel point il est difficile de trouver des données de qualité et fiables dans de nombreux cas (en Grèce notamment), les gouvernements et les institutions internationales ayant tendance à les occulter et à « repeindre en rose » les évolutions les plus négatives.

En quoi l'ouvrage de Stuckler et Basu est-il aussi un guide pratique ou un modèle ? La première composante de l'activité militante est la description et l'analyse des faits, et celle-ci passe aussi par la multiplication des observations, l'étude de régularités statistiques et la mise-en-évidence de causalités occultées par les routines du débat public. En matière de statistiques économiques et sociales, on ne peut pas se contenter d'entériner la vision diffusée par les institutions et par la statistique dominante, centrée sur le seul PIB ou sur des moyennes (espérance de vie à la naissance, aussi utile soit-elle, mais qui gomme des disparités sociales persistantes). Il faut donc *construire* des séries (plus ou moins longues) et faire apparaître des corrélations, avec beaucoup de prudence interprétative.

Une typologie des conséquences des politiques d'austérité et des mécanismes en jeu

Plusieurs grands types de conséquences peuvent être distingués, en systématisant la perspective de Stuckler et Basu. Elles s'étalent dans le temps de façon complexe : certaines coupes budgétaires ont des effets immédiats ou quasi-immédiats (on l'a vu, par exemple, dans le domaine de la santé en

Grèce avec la hausse exponentielle du nombre de cas de contamination par HIV au premier semestre 2011) ; d'autres politiques publiques suscitent des résistances, des stratégies d'adaptation, etc., et ont finalement moins d'effets. L'effondrement russe est aussi dû à celui de toutes les structures collectives de l'Etat soviétique. D'autres ont des effets très retardés, comme dans le cas de carences alimentaires ou affectives, qui érodent de façon peu visible le « lien social ». Les Etats-providences étant différenciés, la situation créée par les politiques d'austérité n'est évidemment pas la même selon les conditions initiales, et une partie de la différence de « résultats » entre l'Islande et la Grèce tient à des conditions de départ très différentes, l'Islande ayant développé un Etat-providence solide sur le modèle nordique.

Tout d'abord, les politiques d'austérité appauvrissent les populations, et, plus particulièrement, les catégories déjà les plus vulnérables, en premier lieu bien sûr les chômeurs (de plus en plus nombreux et de moins en moins bien indemnisés) et/ou les plus précaires et travailleurs pauvres (ce qui redouble donc cet effet d'un renforcement des inégalités économiques et sociales, plus ou moins prononcé selon les structures des pays).

La critique des politiques d'austérité s'arrête souvent à ce premier effet, sur lequel on dispose d'observations assez nombreuses et qui est relativement présent dans le débat public, notamment à travers l'action syndicale et politique « classique ». Or, ce premier effet en engendre d'autres, qui sont potentiellement dramatiques, car ils affectent les « chances de vie » des individus.

Les crises économiques et sociales, redoublées par des politiques d'austérité, ont en effet tendance à dériver assez rapidement en crises de santé publique, touchant particulièrement les populations fragilisées par les politiques d'austérité (avec toujours les cas russe et grec comme modèles négatifs, la Malaisie et l'Islande comme cas plus positifs). Cet effet sanitaire émerge aujourd'hui, justement, dans l'espace public grâce à des travaux comme ceux de David Stuckler et Sanjay Basu. Il n'est pas aussi simple à établir que le premier, d'abord du fait de l'absence d'indicateurs aussi « continus » que ceux dont on dispose pour mesurer la santé de l'économie et des entreprises, ou, plus encore, de la finance. Le cas est particulièrement évident pour les problèmes de santé mentale, qui sont pourtant fondamentaux et ont connu une croissance structurelle depuis l'entrée dans la période néolibérale (dans les années 1980). Ils sont avant tout investis par la psychologie clinique et font l'objet d'un traitement « individualisé », à l'opposé de la sociologie durkheimienne, qui incite à relier ces tendances à des dynamiques comme l'intensification du travail, la précarisation, etc. On dispose de peu de données statistiques régulières, en dehors des données relatives à la consommation de médicaments psychotropes.

L'enjeu ici est de diffuser et interpréter les données les plus pertinentes, avec le plus de réactivité possible. Pour les sciences sociales, cela signifie aussi revenir à des travaux sur les inégalités sociales, notamment les inégalités sociales de santé, et à en diffuser les résultats de façon plus régulière (comme cela commence à être le cas avec des sites comme celui de l'Observatoire des inégalités).

Troisièmement, pour reprendre une terminologie reprise par Stiglitz-Sen-Fitoussi (Stiglitz-Sen-Fitoussi, 2009) les politiques d'austérité détruisent à la fois du « capital humain » et du « capital social » (au sens, « collectif », de Putnam). Elles détruisent la valeur de l'investissement éducatif en rendant « inutiles » (en dévaluant) les diplômes des jeunes sortis du système éducatif sur le marché du travail et en produisant un déclassement massif, amplifiant une dynamique tendancielle (Peugny, 2009). Elles détruisent simultanément la confiance dans les institutions et dans les autres (voisins,

représentants des services publics, etc.), en particulier au sein des classes populaires. Cet effet peut se traduire par un surcroît de violence ou de « conflictualité » sociale, mais, là encore, pas de façon mécanique (plutôt en fonction des cadres sociaux plus larges), et l'on n'observe pas à ce jour d'explosion de la délinquance et de la conflictualité au sein de l'UE, même si la montée des néo-nazis en Grèce et dans certains pays d'Europe centrale et orientale va dans ce sens.

On peut voir là le principal facteur de l'éloignement progressif de ces groupes de la citoyenneté, et donc une remise en cause tendancielle de la vie démocratique (à travers l'abstention et le désintérêt pour la chose publique). Le phénomène est accentué par l'arrivée de gouvernements technocratiques et par l'instabilité généralisée. L'enjeu ici est de repenser la question des formes de « confiance » dans les institutions et les organisations collectives. Il ne suffit sans doute pas de réactiver la conception traditionnelle du mouvement ouvrier (syndicat-parti) pour proposer des solutions... Mais il ne suffit pas non plus de se tourner vers le seul travail associatif de terrain, « dans les quartiers populaires », etc. Une stratégie plus cohérente et plus réfléchie semble nécessaire.

Quatrièmement, et j'insisterai un peu sur cet effet « psycho-sociologique » (dans un sens non clinique), que j'ai commencé à étudier dans mon ouvrage sur « la crise de la croyance économique », l'enchaînement crise et politiques d'austérité constitue aussi un « choc » pour l'ordre cognitif, qui prolonge celui que représente la crise en elle-même.

Ce processus se traduit par l'accentuation des dissonances cognitives et des contradictions intellectuelles (bien sûr au sein de la science économique, du champ politique) au sein des sociétés. On n'est pas loin ici de la notion de « misère de position » développée par Pierre Bourdieu dans *La misère du monde* (Bourdieu et al., 1993). On peut distinguer plusieurs effets théoriques, qu'il convient ensuite de mesurer et d'étudier de façon plus systématique.

- La radicalisation et la mobilisation accrue des « croyances dogmatiques », voire des formes « sectaires » et « irrationnelles » ;
- La montée des conflits idéologiques et doctrinaux (qui en résulte en partie) ;
- La fragmentation de l'espace social en « segments » de plus en plus indépendants les uns des autres, opposés entre eux ;
- L'instabilité et la « volatilité » accrues des attitudes politico-idéologiques, ou économiques.

En conclusion, il est particulièrement important, urgent même, de développer ces analyses de manière indépendante et de les diffuser. Les responsables des souffrances humaines devront un jour rendre compte de celles-ci, dans la mesure où les travaux des sciences sociales disponibles depuis longtemps auraient dû permettre de les éviter.

Bibliographie

Bourdieu Pierre et al., *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.

Bruno Isabelle et Didier Emmanuel, *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.

OFCE, *L'économie française 2013*, Paris, La découverte, 2012.

Peugny Camille, *Le déclassement*, Paris, Grasset, 2009.

Stuckler David, Basu Sanjay, *The Body Economic. Why Austerity Kills*, Allen Lane, 2013.