

« La règle d'or des finances publiques »

Questions - réponses /

jeudi, 18 août 2011 / Alessandro Vitagliano

Le gouvernement annonce une « règle d'or ». De quoi s'agit-il ?

Dans le sillage des travaux de la commission présidée par Michel Camdessus, ancien directeur général du FMI, le gouvernement a déposé en mars dernier un projet de loi constitutionnelle visant « l'équilibre des finances publiques ».

Le projet a été adopté par le Sénat le 11 juillet en deuxième lecture et par l'Assemblée nationale le 13 juillet en troisième lecture. Le président de la République devrait donc à présent convoquer le Congrès (réunissant simultanément les deux assemblées). Le projet sera adopté s'il obtient 60 % des voix au Congrès.

Le projet de loi prévoit la mise en place des « lois-cadres d'équilibre des finances publiques » qui déterminent, pour un minimum de trois ans, « *les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques* » (article 1er du projet de loi, qui complète l'article 34 de la Constitution).

L'objectif affiché est d'équilibrer les comptes publics (budget de l'État, comptes de la Sécurité sociale), en fixant pour chaque année de la programmation un plafond de dépenses et un « minimum d'effort en recettes ».

Y a-t-il une définition scientifique de « règle d'or » ?

Il n'y a pas de définition scientifique de « règle d'or » en matière des finances publiques.

Avant d'aller plus loin, rappelons que les dépenses publiques sont regroupées en deux catégories : dépenses courantes (appelées aussi dépenses de fonctionnement) et dépenses d'investissement. La distinction entre les deux est arbitraire et prête à débat. Par exemple, le traitement (salaire) des enseignants est considéré comme une dépense courante, de fonctionnement. Mais si l'on considère l'éducation comme un investissement sur le long terme (ce qui est vrai et de plus en plus admis de nos jours), dès lors on peut présenter ces dépenses comme celles d'investissement.

Historiquement, l'usage du concept de « règle d'or des finances publiques » remonte aux débuts du 20^e siècle. En 1907, les Pays-Bas ont adopté une *gouden financieringsregel* (règle d'or des finances publiques) qui établissait une distinction entre le budget « courant » qui devait être en équilibre et le « budget d'investissement » dont les dépenses, si elles étaient jugées rentables, pouvaient être financées par emprunt. Cette règle a été assouplie dans les années 1920 et 1930, puis abandonnée après la Seconde Guerre mondiale [1] .

Un peu plus près de nos jours, le gouvernement britannique a défini une « règle d'or des finances publiques » selon laquelle, sur un « cycle économique » (autrement dit sur une période qui couvre plusieurs années), pour financer l'investissement public, l'État peut emprunter. En revanche, le solde des dépenses courantes doit être au moins équilibré sur le cycle. Cette « règle d'or » est accompagnée de la « règle d'investissement soutenable » selon laquelle la dette publique doit rester à un « niveau soutenable », de l'ordre de 40 % du PIB d'après le gouvernement britannique.

On voit bien le caractère arbitraire, conventionnel de la définition d'une « règle d'or ».

N'est-ce pas de bon sens que de viser un budget équilibré, voire excédentaire ?

Un « assainissement budgétaire » (c'est la formule employée par les experts, surtout pour éviter de dire explicitement qu'il faut réduire les dépenses afin d'arriver à un budget équilibré), un budget équilibré voire excédentaire ne peut constituer, en soi, l'objectif des finances publiques. Tout dépend des choix sous-jacents et de la vision de long terme.

À l'évidence, il est de bon sens de considérer que le budget de l'État doit être équilibré, comme il est de bon sens que de dire que le budget d'un ménage doit être équilibré, qu'on ne doit pas vivre au-dessus de ses moyens.

Toutefois il faut poser la question non en instantané, mais en perspective.

Demander un crédit signifie qu'à un instant donné, on prend une décision qui dépasse nos moyens existants. Si un individu emprunte de l'argent pour passer la nuit au casino, on peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de cette décision. Mais le jugement sera différent si cet individu envisage d'acheter un logement. On dit alors qu'il s'agit là d'un investissement qui nécessite parfois des sacrifices immédiats. Mais à terme, ça deviendra rentable car cela permettra d'économiser le loyer voire améliorer le confort de la famille. Mais cette décision nécessite une discipline : on doit faire attention à ses dépenses, on ne doit pas gaspiller l'argent, etc.

Sur le fond, la même problématique s'applique au budget de l'État. Sauf qu'ici, les choses sont plus complexes : le choix devient collectif, et nécessite débats démocratiques. Il faut décider collectivement ce qui est utile et ce qui ne l'est pas, ce qu'on entend par investissement, etc. Il faut aussi définir comment on finance les investissements : par emprunt, par impôts, etc. Tout cela n'est pas neutre.

Par exemple, au mépris de l'opinion publique le gouvernement Sarkozy-Fillon a fait le choix de réduire les moyens de l'Éducation nationale, ce qui va à l'encontre de l'exigence du développement des capacités humaines, de l'amélioration de la qualification de la main d'oeuvre. En revanche, il a décidé de réduire l'impôt sur les riches. Ces choix sont inadmissibles du point de vue économique et social.

Rappelons que l'idée de finances publiques équilibrées débouche souvent sur l'objectif d'un budget excédentaire.

Précisons qu'un budget équilibré ou excédentaire n'est pas nécessairement signe d'une économie solide. Ainsi, par exemple, le budget de l'État espagnol était excédentaire avant la crise, mais cet excédent n'était pas assis sur une économie équilibrée.

La crise espagnole met en évidence la fragilité d'un « assainissement budgétaire » fondé sur une approche purement comptable.

Pourquoi ça arrive maintenant ?

L'obsession d'un budget équilibré n'est pas nouvelle. Cela fait partie intégrante des recommandations libérales dont s'inspire le gouvernement Sarkozy-Fillon, comme bien d'autres gouvernements européens.

Michel Camdessus avait déjà produit un autre rapport qui préconisait la même chose ; rapport que M. Sarkozy, à l'époque ministre des Finances, considérait comme son « livre de chevet ».

Aujourd'hui les gouvernements, parmi lesquels le gouvernement français, veulent profiter de la panique généralisée que provoque la crise financière pour imposer des reculs sociaux, pour faire accepter au peuple des plans d'austérité. Le gouvernement allemand a donné le la en la matière en inscrivant l'obligation du budget équilibré dans la Constitution.

De plus, le gouvernement Sarkozy-Fillon met en avant la « règle d'or » pour éviter le nécessaire débat démocratique sur ses choix politiques qui ont contribué à la dégradation des comptes publics. Il se montre donc totalement insensible vis-à-vis des critiques qui lui sont adressées tout en prenant une posture de responsabilité.

Précisons les choses.

Le budget de l'État est déficitaire en France depuis trente ans. Ce déficit permanent a donné lieu à l'accumulation d'une dette qui ne cesse de gonfler. Depuis déjà plusieurs années, les charges d'intérêt de cette dette représentent plus de 10 % des dépenses publiques et sont devenues le premier poste des dépenses de l'État. Ces charges d'intérêt profitent avant tout aux financiers, car la dette de l'État est détenue par les capitaux financiers, parmi lesquels les « non résidents », c'est-à-dire des étrangers et des sociétés dont le siège social se trouve en dehors de la France.

Il est donc légitime de dire qu'il faut réduire la dette, ce qui suppose aussi de réduire le déficit budgétaire. Toute la question est de savoir comment et dans quelle perspective. Et c'est là que se pose la question des choix de société et des orientations politiques qui en découlent.

Le déficit du budget de l'État qui était de l'ordre de 50 mds € en 2007 est passé à 112 mds en 2010 (de 2 % du PIB à 6 %), après avoir atteint 121 mds en 2009 (voir tableaux en annexe).

Pendant cette période, la dette de l'État est passée de 933 mds € à 1 245 mds (de 49 % du PIB à 64 %). Quant à la dette de l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités territoriales, Sécurité sociale), elle est passée de 64 % du PIB en 2007 à 82 % en 2010.

La récession économique de 2009 n'explique qu'une partie de la hausse du déficit budgétaire et de la dette publique, car le déficit se creusait avant même la crise précisément à cause des choix du gouvernement Sarkozy-Fillon et particulièrement du fait de la baisse des impôts sur les plus hauts revenus.

Un rapport officiel commandé par le président de la République lui-même reconnaît cette réalité : *« Depuis 1999, l'ensemble des mesures nouvelles prises en matière de prélèvements obligatoires ont ainsi réduit les recettes publiques de près de trois points de PIB (...) A titre d'illustration, en l'absence de baisse de prélèvements, la dette publique serait d'environ vingt points de PIB plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'est en réalité, générant ainsi une économie annuelle de 0,5 point de PIB. »* [2]

Est-ce que cette « règle d'or » est un passage obligé pour sortir de la crise ?

Pas nécessairement. Pour sortir de la crise, il faut surtout créer des emplois et augmenter les salaires, les pensions et les minimas sociaux.

Le déficit budgétaire résulte de l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses. Les recettes dépendent des revenus, donc du dynamisme de l'activité économique, particulièrement de l'emploi et des salaires.

Si l'emploi et les salaires augmentent, l'activité économique sera plus forte et le revenu national augmentera. A leur tour, les recettes de l'État, constituées principalement des impôts, vont augmenter. Elles vont augmenter d'autant plus vite que l'impôt sur le revenu est progressif (le montant de l'impôt augmente plus que proportionnellement par rapport à la hausse du revenu). La hausse des recettes permettra de réduire le déficit budgétaire.

On peut aussi réagir du côté des dépenses pour mettre fin aux gâchis des fonds publics. Par exemple, la prise en charge des exonérations de cotisations sociales patronales coûte chaque année plus de 30 mds € au budget de l'État, et ceci sans résultats probants en matière d'emploi. On peut donc utiliser plus efficacement cet argent-là.

De manière plus générale, les « niches fiscales et sociales », c'est-à-dire l'ensemble d'aides, d'exonérations et de réductions d'impôts et de cotisations sociales coûtent chaque année environ 160 mds € à la collectivité (État, collectivités territoriales). Ici aussi, on peut faire des économies considérables, ce qui va permettre de réduire le déficit budgétaire.

En un mot, au lieu d'avoir une approche purement comptable, il faut revoir l'ensemble des choix qui président aux finances publiques.

Conformément à cette approche comptable, libérale, le gouvernement a mis en place la Révision générale des politiques publiques (RGPP) dont l'objectif principal consiste à réduire les dépenses (suppression de postes, gel des salaires et traitements...). La dégradation de la qualité des services qui résulte d'une telle politique va à l'encontre de l'intérêt général et s'oppose à l'exigence d'amélioration du potentiel productif du pays.

On le voit bien, la RGPP n'a pas permis d'améliorer les comptes publics.

La France participe au « plan de sauvetage de la Grèce ». N'y a-t-il pas là une nouvelle contrainte ?

Il faut voir du point de vue de qui : celui du travail ou celui du capital ?

Comme le dit un financier américain, il y a une lutte des classes dans le monde, et pour l'instant c'est les financiers qui semblent l'emporter.

Effectivement, les « plans de sauvetage », qu'il s'agisse des plans de sauvetage des années 2008-2009 en faveur des banques ou des « plan de sauvetage » de la Grèce, de l'Irlande,... visent à défendre avant tout les intérêts des capitaux en général et particulièrement ceux des capitaux financiers. La contrepartie de ces plans est la mise en place, par les gouvernements, des programmes d'austérité.

Comme le montrent les exemples grecs et espagnols, les peuples s'insurgent et s'opposent à de tels programmes.

Ces différents plans de sauvetage ne permettent pas de résoudre les problèmes de fond auxquels nos économies sont confrontées, à savoir :

- mauvaises conditions (du point de vue du travail et de l'environnement) de création des richesses et leur insuffisance eu égard aux besoins sociaux et économiques ;
- partage défavorable des richesses produites au détriment du monde du travail ;
- poids écrasant des prélèvements financiers (intérêts et dividendes versés aux détenteurs de capitaux) ;
- place de plus en plus importante des marchés financiers et particulièrement des fonds spéculatifs dans l'économie.

En revanche, ces « plans de sauvetage » provoquent de nouvelles occasions pour les spéculateurs, de nouvelles « bulles spéculatives » : sur les matières premières, sur la dette publique, sur l'euro.

La prise en compte de ces réalités ne doit pas nous conduire à conclure qu'il vaut mieux laisser les pays en difficulté à se débrouiller tout seul.

En effet, l'un des problèmes majeurs de la construction européenne est bien l'absence de véritables solidarités entre les pays membres, car cette construction est fondée sur une logique de mise en concurrence. Les « plans de sauvetage » s'inscrivent aussi dans cette même logique.

Une véritable solidarité européenne est donc indispensable. Il s'agit d'aider les pays en difficulté non dans une optique de sauvetage des marchés et des capitaux financiers, mais pour soutenir l'emploi, les salaires, les services publics et l'activité économique.

Loin d'être une contrainte, une telle solidarité sera source de nouvelles opportunités pour l'ensemble des peuples européens.

La France ne risque-t-elle pas de perdre sa souveraineté nationale ?

Face à la multiplication d'échecs, des propositions se multiplient autour de l'idée suivante : puisque les pays de la zone euro ont la même monnaie, ils doivent aussi avoir un seul budget, un seul gouvernement économique, etc.

Ce raisonnement fait un silence total sur la logique actuelle de la construction européenne, comme si les problèmes auxquels nous sommes confrontés étaient de l'ordre purement et simplement juridique !

Le transfert des compétences à un autre niveau (supérieur ou inférieur), sans remettre en cause la logique du système ne règle pas les problèmes de fond ; il pourrait même les accentuer.

On le voit par exemple dans le cas de la décentralisation en France. Le transfert des compétences de l'administration centrale vers les régions et les départements, sans remettre en cause les choix fondamentaux qui étaient à l'oeuvre, a créé de nouvelles contraintes, aboutissant notamment à un alourdissement de la fiscalité sur les ménages et parfois même à une détérioration de la qualité des services rendus à la population.

La Banque centrale européenne (BCE) en fournit un autre exemple. Selon ses statuts, elle est indépendante des États, mais dans les faits ses décisions sont prises en fonction des attentes des marchés financiers. Il faut néanmoins souligner que le comité de direction de la BCE est composé des gouverneurs des banques centrales des États membres, parmi lesquels la Banque de France. La Banque de France, et à travers elle l'État français, ont donc leur part de responsabilité dans les décisions de la BCE.

Par ailleurs, la logique actuelle de la construction européenne conduit à une sorte d'harmonisation des politiques des États membres sur la base des orientations libérales : allègement des prélèvements sur le capital, déréglementation des marchés surtout celui du travail, promotion de l'initiative privée, etc.

En apparence, on garde la souveraineté, mais dans les faits, les choix sont subordonnés. Les peuples ne veulent pas d'une telle souveraineté.

Ceci précisé, solidarité et coopération ne sont pas incompatibles avec la souveraineté des peuples. Au contraire, une véritable souveraineté implique de véritables solidarités et de coopérations pour libérer les choix, nationaux et européens, de la main mise des marchés et particulièrement des capitaux financiers.

Prenons l'exemple de la crise de l'euro. Parmi les facteurs qui y contribuent, il faut citer les statuts de la BCE qui lui interdisent d'acheter directement des obligations émises par les États membres. La BCE accorde donc des crédits à de faibles taux d'intérêt aux banques et celles-ci prêtent cet argent aux États en difficulté à des taux d'intérêt plus élevés. La différence va gonfler les bénéfices des banques, ce qui fait plaisir à leurs actionnaires.

Face à cette situation, certains proposent l'émission des obligations européennes. Cette solution est susceptible d'alléger la pression des marchés financiers sur les pays en difficulté : ils pourraient emprunter de l'argent à des conditions plus favorables, à des taux d'intérêt plus bas. Mais cette proposition ne dit rien sur l'usage des fonds.

Il ne suffit pas que les États puissent s'endetter dans de bonnes conditions. Toujours est-il qu'il faut que cet endettement serve à quelque chose d'utile pour les peuples. Autrement dit, il faut que l'emprunt soit mis au service de l'emploi, de la formation et qualification des travailleurs, de la recherche, du développement des capacités productives... (cf. question n° 3 ci-dessus).

Que propose la CGT face à cette situation ? L'ensemble des organisations syndicales, en France tout comme dans les autres pays européens, dénonce et s'oppose aux programmes d'austérité qui sont sous-jacents aux « plans de sauvetage ».

La forte opposition des peuples à ces programmes crée des conditions favorables dont il faut profiter pour améliorer les rapports de force au profit du monde du travail.

Sur le fond, il s'agit de revaloriser le travail en articulant des mesures immédiates, urgentes, et celles qui nécessitent plus de temps.

Il n'y a pas de « catalogue » en la matière. Mais sur la base des revendications qui émergent dans les luttes, et qui inspirent les repères revendicatifs de la CGT, on peut citer notamment les mesures suivantes.

Dans l'immédiat, cinq mesures paraissent indispensables :

1. créer des emplois et augmenter les salaires, car le partage défavorable des richesses au détriment des salariés a été le facteur fondamental qui a déclenché la crise qui sévit dans le monde depuis 2007. De plus, la hausse des salaires est indispensable pour dynamiser l'économie ;

2. mettre fin à l'austérité, car les programmes d'austérité pèsent sur le pouvoir d'achat et l'emploi, affaiblissant davantage l'activité économique avec des effets négatifs, entre autres, sur les finances publiques. Ainsi, à cause des plans d'austérité, la croissance économique s'affaiblit.

Il faut accroître les dépenses publiques favorables au développement des capacités humaines et des capacités productives (éducation, santé, recherche-développement, infrastructures...). C'est indispensable pour dynamiser l'économie et accroître les ressources financières nécessaires pour réduire le déficit budgétaire et la dette publique ;

3. conditionner toute aide publique au respect des critères tels que l'emploi, les salaires...

4. augmenter l'impôt sur les hauts revenus, ceux du patrimoine et du capital

5. créer un pôle financier public et établir un mécanisme de crédits à taux réduits pour favoriser l'investissement productif : l'emploi, la formation, la recherche, les équipements... (taxer les banques n'est pas à la hauteur des enjeux : les banques doivent prioritairement accorder des crédits en faveur de l'emploi et de l'investissement productif).

Ces mesures devraient être accompagnées de bien d'autres, particulièrement dans un cadre européen. Parmi celles-ci on peut surtout citer les suivantes :

- **établir un salaire minimum** dans les pays européens ; mais également instaurer un droit social européen de haut niveau ;

- **harmoniser la fiscalité du capital** et notamment la base (assiette) de l'impôt sur les sociétés ;

Notes

(1) J-L. Van Zanden (1997), « Old Rules, new conditions, 1914-1940 », in M. Hart, J. Jonker et J-L. Van Zanden, *A Financial History of the Netherlands*, Cambridge University Press, p. 124-151.3.

(2) P. Chamsaur et J-Ph. Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, La Documentation française, mai 2010, p. 13.4

[1] J-L. Van Zanden (1997), « Old Rules, new conditions, 1914-1940 », in M. Hart, J. Jonker et J-L. Van Zanden, *A Financial History of the Netherlands*, Cambridge University Press, p. 124-151.3

[2] P. Chamsaur et J-Ph. Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, La Documentation française, mai 2010, p. 13.4
