

Vers une nouvelle «règle d'or» budgétaire?

 mediapart.fr/journal/france/190321/vers-une-nouvelle-regle-d-or-budgetaire

France

19 mars 2021 Par Romaric Godin

La commission présidée par Jean Arthuis sur l'avenir de la dette publique a rendu son rapport. Elle propose une nouvelle « *norme de dépenses* » visant à contenir la croissance des dépenses publiques à partir de 2022. Une nouvelle fuite en avant néolibérale...

Alors que le gouvernement vient de décider une troisième fermeture des « *commerces non essentiels* » dans les deux grandes régions (représentant 42 % du PIB), pour un coût total de 7,2 milliards d'euros par mois, la commission « *sur l'avenir de la dette publique* » mise en place par le premier ministre en décembre a rendu son rapport le 18 mars. Et comme on pouvait s'y attendre au regard de sa composition, elle propose un tour de vis sévère dans les prochaines années et un retour aux vieilles méthodes austéritaires.

Si l'on devait résumer le sens intellectuel de ce projet, on pourrait dire que c'est une tentative de sauvetage de l'orthodoxie budgétaire. Le cœur de ce sauvetage, c'est l'inévitable ratio dette publique sur PIB, actuellement à 122 %. Dans ses projections, la commission le voit évoluer de 129 à 151 % d'ici à 2030, selon des rythmes annuels de croissance allant de 1 à 1,5 %. Pour les dix auteurs du rapport, cette évolution est la preuve qu'il faut faire quelque chose et qu'il « *n'y a pas d'argent magique* ».

La position qui est alors défendue en conséquence peut sembler « centriste » et modérée. La commission met en scène ce centrisme en rejetant ce qui lui semble être deux extrêmes : les propositions d'annulation de la dette publique détenue par la BCE sont évidemment rejetées avec horreur (« *une grave erreur qui hypothèquerait l'avenir* »), mais la commission rejette également le « *cantonnement* », une des pistes souvent évoquées par Bercy. Ce « *cantonnement* » consiste à isoler une partie de la dette pour l'amortir, autrement dit la rembourser en net et non, comme c'est l'usage, par la contraction d'une autre dette.

Ce « *cantonnement* » est, il est vrai, doublement absurde. Il priverait les finances publiques d'une partie de leurs ressources pour rembourser une dette qui ne doit pas être amortie. Et il le ferait à un moment où la dette nouvelle ne coûte rien, puisque les intérêts sont négatifs ou très légèrement positifs, mais toujours négatifs en termes réels (corrigés de l'inflation). On ferait donc peser un poids injustifié sur le budget de l'État. C'est d'ailleurs de cette façon que l'on a instauré l'austérité permanente.

Mais, significativement, la raison pour laquelle la commission le rejette n'est pas celle-là. C'est plutôt qu'il faudrait un nouvel impôt pour amortir la dette, ce que, bien sûr, nos « experts » rejettent, « *compte tenu du haut niveau d'imposition* ». Cette simple remarque permet de placer avec précision ladite commission sur une échelle idéologique : le service public et l'État social ne sont pas les priorités.

On en a, au reste, la confirmation parfaite dans la solution intermédiaire choisie par ses membres. Pour contourner le « *cantonnement* » tout en s'assurant que le niveau de dette sur PIB soit stabilisé en 2030, il convient de fixer une « *norme de dépenses pluriannuelle* », autrement dit de maintenir une croissance réduite desdites dépenses. « *Il est nécessaire de faire en sorte que les dépenses augmentent moins vite que les recettes* », explique le rapport. C'est une élégante façon de prétendre qu'il faut organiser une austérité permanente.

Car ce que proposent les « experts » s'annonce redoutable dans la pratique. D'abord par un encadrement sévère de cette nouvelle « *règle d'or* ». Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui, depuis le TSCG de 2012 (« *le pacte budgétaire* ») a déjà un droit de regard sur les budgets, serait ainsi une « *vigie budgétaire* » pour faire respecter la norme. Il deviendrait alors une « *institution budgétaire indépendante* » chargée de produire des prévisions et de surveiller le respect de la norme. Ce serait donc un pas supplémentaire dans la dépolitisation du budget. Ce dernier serait d'abord construit autour de cette norme de dépenses, tout en s'organisant dans ce cadre initial. Cette dépolitisation est un élément structurel du néolibéralisme : elle permet de faire du budget une question *technique* et non plus *politique*. L'austérité suit naturellement.

L'autre vecteur de l'austérité est de faire de la dépense seule le facteur d'ajustement. C'est la reprise de l'idée centrale de « *l'austérité expansive* » défendue depuis des années par l'économiste italien décédé en 2020 Alberto Alesina (dont le coauteur, Francesco Goavazzi, est désormais le conseiller économique du président du Conseil italien, Mario Draghi). Cette théorie soutient que l'austérité par les dépenses est moins douloureuse pour l'économie et permet même de dynamiser l'activité. Cette thèse fait donc, dans les faits, des politiques sociales et de transferts sociaux la variable d'ajustement des politiques économiques.

D'ailleurs, la commission Arthuis est sans équivoque : il faudra maintenir dès 2022 la croissance en volume (donc hors inflation) des dépenses publiques entre 0,65 % et 0,9 % en moyenne par an. Cela représenterait un net ralentissement par rapport aux années précédentes, où ce rythme a déjà beaucoup baissé (avant la crise, la moyenne des croissances de l'ère Macron était de 0,9 %). Cela supposerait donc que les besoins de l'État et de la Sécurité sociale ne dépassent pas cette norme. Dans le cas contraire, il faudra bien couper des services ou les privatiser. La crise sanitaire permet à elle seule de mesurer combien cette règle est absurde dans une société frappée par les inégalités croissantes, le vieillissement et les risques sanitaires et écologiques...

De plus, la commission propose un « *niveau plancher de dépenses d'avenir* » afin de sanctuariser l'investissement public. *A priori*, c'est une vision plutôt positive : il existe un vrai besoin d'investissements publics, ceux-ci, durant les dix dernières années, ayant été souvent les variables d'ajustement des politiques budgétaires. Mais il y a là deux pièges. D'abord, celui de la définition de ces investissements. Comment les définir ? Et que visera-t-on avec ces investissements ? Il y a là le risque que l'on sanctuarise des politiques discutables qui viennent avant tout soutenir la rentabilité de groupes privés.

Mais surtout, les besoins d'investissements étant massifs, leur fixation à un niveau plancher dans le cadre d'une norme budgétaire rigide risque de conduire à arbitrer sur les autres dépenses. Ces dépenses qui sont considérées par les économistes néolibéraux comme de la « *mauvaise dette* ». Mais quelles sont-elles concrètement ? Ce sont des dépenses courantes de santé, des transferts sociaux, des emplois de fonctionnaires, des services publics. Et ce sont ces postes de dépenses qui financeront les investissements d'avenir. On peut juger cela utile, mais c'est aussi potentiellement un formidable accélérateur d'inégalités...

D'autant que – et c'est le troisième risque – si l'on insiste sur une norme de dépenses, c'est que l'on veut conserver la capacité de jouer sur les recettes. Et comme le gouvernement et la commission et toute la communauté des économistes orthodoxes rejettent la moindre hausse d'impôts, le risque est bien que l'on baisse les recettes pour « *soutenir la croissance* ». C'est d'ailleurs ce que l'on a commencé à faire depuis 2018 et avec la baisse de l'impôt sur la production dans le « *plan de relance* ». Dès lors, le financement de ces baisses d'impôts passera par l'austérité sur les dépenses puisque ces dernières seront contraintes d'évoluer moins vite que les recettes.

Fuite en avant néolibérale

On voit alors le mécanisme qui se mettra en place : on utilisera la peur de la dette pour justifier des baisses d'impôts afin de soutenir la croissance. Ces baisses d'impôts viendront alimenter la pression sur les dépenses, réduiront les dépenses des plus modestes et ralentiront encore la croissance, ce qui justifiera de nouvelles baisses d'impôts...

La méthode proposée par la commission Arthuis n'est pas originale. C'est celle qui a été mise en place en 2003 en Suisse et qui a servi de modèle à l'Allemagne pour son « *frein à l'endettement* ». Ce même dispositif constitutionnel qui est désormais contesté depuis plusieurs années outre-Rhin pour ses effets nocifs sur les inégalités et l'investissement public (un « *plancher* » n'est d'ailleurs pas la garantie de faire suffisamment dans ce domaine). Il est donc plaisant de voir que l'on copie ici encore l'Allemagne pour « rassurer » Berlin, alors même que la règle y est contestée...

Ce rapport montre donc une fausse modération. Il rajoute une règle rigide à un ensemble de règles déjà existantes et oblige à des choix douloureux sur le plan budgétaire à partir de 2022. Bruno Le Maire avait déjà évoqué récemment cette idée de la norme des dépenses. Elle semble un instrument important dans la fuite en avant néolibérale qui est actuellement préparée et a par conséquent de grandes chances de voir le jour. Il semble que le scénario qui se dessine soit celui d'une gestion bonhomme et insouciante de la crise sanitaire et de ses conséquences budgétaires jusqu'à élection présidentielle, puis d'un violent retour de bâton avec suspension des aides, « *réformes structurelles* » et compression des dépenses. Il n'est pas certain que la modération affichée se traduise dans les faits en politique modérée.

De façon globale, cette commission passe évidemment à côté de l'essentiel. Car la dette publique n'est pas un problème en soi aujourd'hui ; elle peut en devenir un uniquement

par une décision politique. Si l'on a trouvé des fonds pour payer la facture du Covid, c'est parce que la BCE a intensifié sa politique de rachats et est désormais à la tête d'une montagne de titres publics. Quels sont alors les risques réels liés à cette situation ? Un emballement de l'inflation ? Il est peu probable, en tout cas, dans la mesure où il devrait amener la BCE à renverser sa politique. Mais si un renforcement durable de l'inflation se dessinait, la BCE devrait faire un choix : soit maintenir des taux bas pour assurer la soutenabilité de la dette, soit durcir sa politique, au risque de voir la France ou l'Italie menacée de crise budgétaire comme en 2010.

Ce dernier choix menacerait l'existence même de l'euro. Or, la défense de l'euro est depuis 2012 un objectif affiché de la BCE. Mais même si la Banque centrale était prête à prendre un tel risque, alors, on ne pourrait pas écarter avec autant de facilité l'option de l'annulation de la dette qu'elle détient puisque ce serait la solution la plus simple pour lui ôter cette capacité.

Le scénario le plus « raisonnable » est donc que la BCE maintienne des taux faibles suffisants pour que la dette soit durablement soutenable. Crier au loup sur des ratios d'endettement n'a donc aucun sens en soi. D'ailleurs, la commission elle-même le reconnaît avant de se contredire ouvertement...

La proposition d'une nouvelle règle d'or budgétaire, alors même qu'une règle d'or a déjà été constitutionnalisée en 2012 dans le TSCG, semble également assez absurde. Rajouter des règles budgétaires aux règles budgétaires en empilant les « *institutions indépendantes* » ne prouve qu'une chose : ces règles sont caduques. Si les États (y compris l'Allemagne) ne peuvent durablement pas les respecter, c'est parce que le capitalisme contemporain est fragile et a besoin de ce carburant de la dette publique pour fonctionner *a minima*. Vouloir à tout prix aller plus vite, c'est accélérer le désastre en déséquilibrant un système déjà grevé par un excès d'épargne chronique.

Il faut donc chercher les raisons de cette nouvelle proposition ailleurs que dans la rationalité économique. On peut en trouver deux : la première consiste à aider la BCE à sortir de l'enfermement dans laquelle elle se trouve en forçant les États à réduire volontairement leur niveau d'endettement pour redonner à la Banque centrale de la marge de manœuvre. Car, actuellement, la BCE est prisonnière de sa propre politique. La seconde, c'est, à défaut d'un projet économique, une fuite en avant néolibérale permettant de donner au capital des éléments de rentabilité qu'il ne peut plus trouver par lui-même. D'où l'insistance sur l'investissement, mais avec une norme de recettes et une focalisation sur la croissance qui justifieront réformes structurelles et privatisations. Derrière la modération apparente, la commission Arthuis dessine ainsi la voie de la survie d'une politique de classe.