

Les déficits publics sont-ils dangereux ?

« Le gouvernement civil, en tant qu'il a pour objet la sûreté des propriétés, est, dans la réalité, institué pour défendre les riches contre les pauvres, ou bien, ceux qui ont quelque propriété contre ceux qui n'en ont point. » Ainsi, les premiers peuvent « dormir avec tranquillité ».

Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, Paris, Flammarion, 1991, tome 2, p. 337 et 332.

Introduction

La crise et les plans pour en sortir ont ravivé les inquiétudes au sujet des déficits publics. De quoi parle-t-on et des inquiétudes de qui s'agit-il ?

Les déficits publics sont ceux des administrations publiques (État et collectivités locales) et, dans un sens plus large, des organismes de sécurité sociale.

En première approximation, le solde budgétaire est la différence entre recettes de l'État et dépenses publiques. Mais ce solde dépend de la conjoncture : il s'améliore ou se détériore avec celle-ci. De plus, ce solde inclut les intérêts versés au titre des emprunts passés. Il faut donc corriger le solde de ces deux influences.

Le solde structurel se déduit du solde budgétaire en enlevant la composante conjoncturelle de celui-ci. La composante conjoncturelle dépend de l'écart entre le PIB potentiel (i.e. PIB maximal sans inflation) et le PIB réel.

Le solde primaire est égal au solde budgétaire moins les intérêts de la dette, i.e. la différence entre les recettes et les dépenses hors intérêts.

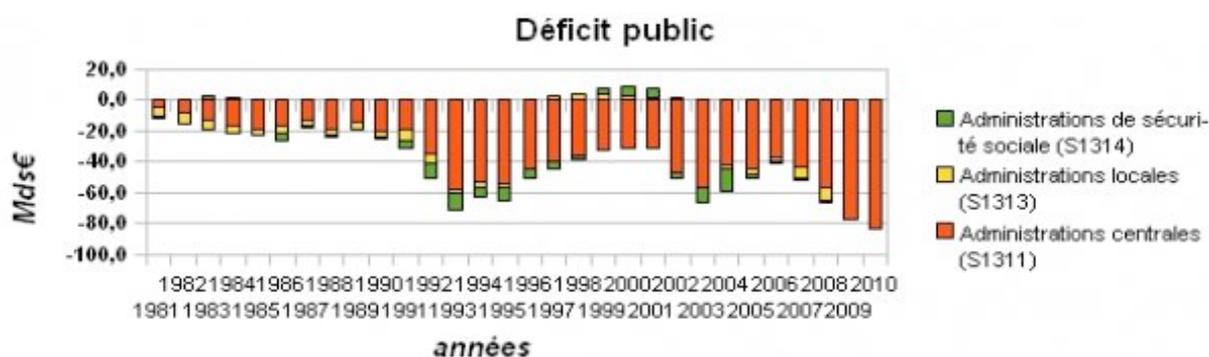
Enfin le solde structurel primaire est la partie du solde budgétaire hors effet de la conjoncture et hors intérêts.

Ces définitions sont nécessaires pour pouvoir dire si des déficits et dettes sont soutenables ou non.

Depuis vingt ans, les déficits publics se sont accrus. Principalement, cet accroissement fut causé en Europe par le ralentissement de la croissance qui prive l'État de recettes fiscales et la Sécurité sociale de cotisations alors que les dépenses augmentent. De plus, le maintien pendant longtemps de taux d'intérêt réels à long terme élevés – ce qui n'est plus le cas – a joué en faveur de cette augmentation. Dans le cadre de l'Union européenne, la mise en place de la monnaie unique s'est faite sur fond de critères de Maastricht, pérennisés par le Pacte de stabilité et de croissance, interdisant des déficits supérieurs à 3% du PIB et une dette supérieure à 60% du PIB. Ces règles furent violées par la France et l'Allemagne, deux pays qui les avaient imposées d'un commun accord et qui ont en 2003 fait en sorte d'échapper aux sanctions prévues.

Mais, si la question des déficits occupe le devant de la scène aujourd'hui, c'est parce que la crise globale est passée par là. Le sauvetage des banques, puis de certains secteurs industriels, sans que pour l'instant les impôts aient été augmentés, a été organisé en creusant les déficits budgétaires financés par des emprunts sur les marchés financiers.

Pour lutter contre la récession, le déficit public français a bondi à 8,4%, l'endettement longtemps au-dessous de la barre de 60% est monté de 64 à 76% de 2007 à 2009. En 2009, l'État français s'est endetté de 130 milliards, auxquels il faut ajouter 27 milliards pour la Sécurité sociale. Ailleurs, la dérive des déficits est encore plus forte.



Déficits publics 2009 (en % du PIB)		Dettes publiques 2009 (en % du PIB)	
États-Unis	10%	États-Unis	90%
Royaume-Uni	12%	Japon	270%
France	8,4%	France	72%
Espagne	11%	Italie	112%
Grèce	12,3%	Grèce	112%

Présentés comme le mal absolu, les déficits et la dette contiennent un paradoxe : leur maîtrise est exigée par les marchés financiers (l'exemple de la Grèce actuelle en témoigne), avec l'appui de toutes les instances internationales (FMI, BM, OCDE, UE, G20), mais ces marchés sont avides de bons d'État, surtout lorsque les occasions de placements en direction du privé sont réduites. Ce paradoxe se comprend pourtant : l'exigence des marchés de voir reculer les déficits pour enrayer la dynamique de la dette sous peine de hausse des taux d'intérêt sur les obligations d'État s'inscrit dans une vision plus globale qui tend à réduire progressivement le champ de l'intervention publique.

L'hypothèse de la dangerosité des déficits publics doit donc être examinée sous ces différents aspects : derrière l'aspect économique des choses, il y a un enjeu de type social et politique pour un choix de société. Il serait dangereux, d'une part, de méconnaître la nature des déficits et les causes profondes de leur montée, et, d'autre part, de s'engager vers des solutions qui feraient disparaître les enjeux de société derrière des impératifs techniques.

I- Dangereux de méconnaître la nature et les causes profondes des déficits publics

Ce danger existe car la nature et les causes des déficits sont l'objet d'interprétations différentes. L'approche néoclassique critique le poids trop important et croissant des dépenses publiques alors que les prélèvements obligatoires sont arrivés à un niveau trop élevé. Du côté de l'hétérodoxie, on pointe au contraire les défaillances de l'initiative privée ou, pire, celles de la logique capitaliste qui a conduit à la crise.

A- Place trop grande de l'intervention publique ?

L'argumentation se déploie en plusieurs temps.

1) Les prélèvements obligatoires sont excessifs

Courbe de Laffer : trop d'impôt tue l'impôt.

Théorie du revenu permanent de Friedman.

2) Les dépenses publiques sont excessives

Effet d'éviction par le taux d'intérêt : les relances budgétaires provoquent une montée des taux, soit par une insuffisance d'épargne car elle est captée par la dépense publique (optique néoclassique), soit parce qu'elle n'est pas accompagnée d'une offre de monnaie supplémentaire (optique keynésienne).

3) Les dépenses publiques sont inefficaces

Anticipations rationnelles qui déjouent les politiques économiques.

Si l'élasticité de l'offre est faible ou nulle, la dépense publique est sans effet et se traduit par de l'inflation.

Équivalence Ricardo-Barro. Barro suppose que les ménages ont un horizon infini et un comportement altruiste vis-à-vis des générations futures. Prévoyant des hausses futures d'impôts pour rembourser les emprunts, ils épargnent davantage. Or les ménages empruntent à des taux supérieurs à ceux de l'État ; la valeur actuelle de leurs impôts futures est donc inférieure à la valeur de la baisse des impôts immédiate ; la consommation privée est moins réduite par le souci de la dette que par l'impôt (i.e. la baisse de l'épargne publique n'est que peu compensée par la hausse de l'épargne privée, alors que l'inverse est vraie).

B- Les budgets publics victimes du régime d'accumulation financière ?

On peut répertorier des arguments allant de l'orthodoxie bon teint à l'hétérodoxie.

1) Effet boule de neige

Si les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance de l'économie, la charge de la dette s'alourdit et l'État emprunte pour seulement assurer le service de sa dette, dette qui croît simultanément.

De ce constat, on peut tirer deux interprétations opposées : dire que c'est la preuve qu'il ne faut pas emprunter et creuser un peu plus le déficit, ou bien qu'au contraire il faut tout faire pour sortir d'une récession car les recettes reviendront ensuite avec la croissance.

2) La financiarisation du capitalisme mondial s'est fracassée sur une crise majeure qui a obligé les États à revenir en force sur le devant de la scène.

En % du PIB des pays	Solde public	Dette publique	Écart de production*
Allemagne	- 3,4	73,1	- 6,7
Espagne	- 11,2	54,3	- 9,8
France	- 8,3	76,1	- 6,2
Italie	- 5,3	114,6	- 9,2
Pays-Bas	- 4,7	59,8	- 6,5
Zone euro	- 6,4	78,2	- 7,4
Royaume-Uni	- 12,1	68,6	- 9,8
Japon	- 8,7	189,8	- 9,4
États-Unis	- 14,2	83,1	- 8,6

* Par rapport à la tendance

Source : Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Quelles stratégies budgétaires de sortie de crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 315, 2 décembre 2009.

Avant la crise, la plupart des pays de l'OCDE avaient des soldes structurels primaires positifs (OCDE : 0,2% ; zone euro : 1,9% ; Allemagne : 2,4% ; France : 0% ; États-Unis et Royaume-Uni : - 1%).

La crise a provoqué une hausse du déficit surtout conjoncturel. En France, de 2007 à 2009, sur 5,5 points de PIB de hausse du déficit public, 4,6 points sont dus à la hausse du déficit conjoncturel, dont 1,3 dû à la baisse de recettes fiscales consécutive à la récession et 1,2 dû au plan de relance et 0,1 aux charges d'intérêt.

3) Fondamentalement, le périmètre et la légitimité de l'intervention publique ont été remis en cause par le capitalisme néolibéral.

Le redéploiement des capitaux à l'échelle mondiale a exigé l'effacement des frontières, le recul des garanties salariales et l'amenuisement des contraintes étatiques pour aller vers la libéralisation financière. Les moyens ont été la déréglementation, la privatisation des services publics, le rétrécissement de la protection sociale et le freinage des dépenses publiques.

L'effet contracyclique de la politique budgétaire est jugé secondaire parce que le champ d'action du capital n'est plus centré uniquement sur les vieux marchés, notamment européens.

II- Dangereux d'adopter des solutions qui feraient disparaître les enjeux de société derrière des impératifs techniques

Un premier débat porte sur la façon d'accélérer et de gérer la sortie de crise. Il débouche alors sur la question de savoir comment les dépenses publiques peuvent préparer des modes de développement à long terme.

A- Comment accélérer et gérer la sortie de crise ?

Faut-il arrêter ou poursuivre les plans de relance ?

1) Le rôle des stabilisateurs automatiques

Leur principe vient de l'effet spontané exercé par les variations de la conjoncture sur la demande globale. Comme les recettes et les dépenses publiques ne réagissent pas exactement avec la même intensité à ces variations conjoncturelles, le budget les amortit automatiquement. Une récession provoque une baisse des recettes, crée un déficit qui soutient la conjoncture. Une surchauffe provoque une croissance des recettes supérieure à celle des dépenses, réduit le déficit ou crée un excédent, ce qui ralentit la croissance.

La stabilisation automatique dépend cependant de conditions : elle est d'autant plus forte :

- que la part du budget dans l'économie est grande ;
- que l'assiette fiscale est sensible à l'évolution de la conjoncture (par ex. TVA) ;
- que la fiscalité est progressive.

À remarquer que les deux dernières conditions peuvent être antagoniques.

Les stabilisateurs automatiques sont des mécanismes proches du multiplicateur, bien qu'ils n'obéissent à aucune action volontaire.

2) La règle de l'équilibre budgétaire : bon sens ou contresens ?

L'Allemagne a inscrit dans sa constitution une règle pour limiter à 0,35% du PIB le déficit public à partir de 2016. Le président français souhaite faire la même chose à l'horizon 2020. La raison invoquée ou sous-jacente est le risque de l'inflation. Mais, précisément, tant que la condition salariale est à ce point contrainte, le risque d'inflation est nul.

La règle de l'équilibre budgétaire part du principe que la gestion de l'État doit être calquée sur celle d'un « bon père de famille ». Ce principe, totalement différent du théorème de Haavelmo, est fondé sur une confusion :

- parce que l'horizon d'un individu est limité dans le temps alors que celui de l'État ne l'est pas (toujours le hiatus entre les raisonnements micro-économique et macro-économique) ;
- parce que l'équilibre budgétaire, en empêchant les stabilisateurs automatiques de jouer, aggrave l'instabilité économique et la récession qui ne peut alors se résoudre que par des mesures de rigueur draconiennes, qui à leur tour aggravent les choses ; croyant calmer le malade, on l'achève ; au contraire la dépense publique prend le relais de la dépense privée.

3) Le risque de krach obligataire

Il y aurait actuellement 30 000 milliards de dollars de dettes publiques dans le monde, dont 11 000 provenant de l'ensemble des ressources mobilisées par les États pour enrayer la crise.

L'endettement public a pris le relais de l'endettement privé. Autrement dit le risque de défaillance des agents privés a été transmis (« refilé ») aux États, plus précisément aux États dont la surface économique et politique est la plus faible. Les exemples du Portugal, de l'Irlande, de la Grèce et de l'Espagne (baptisés péjorativement de PIGS par les marchés financiers), et aussi de l'Islande, le montrent au sein de la zone euro ou à la porte de celle-ci.

Le risque est de voir les marchés financiers exiger des taux d'intérêt très élevés de ces pays lorsqu'ils veulent placer leurs bons d'État : ainsi, la Grèce se voit imposer des taux de 6,76%, i.e. 3 points de pour cent de plus que ceux imposés à l'Allemagne.

De manière générale, la concurrence à laquelle pourraient se livrer les États dont le budget est déficitaire pour se procurer des fonds sur les marchés financiers accélérerait la remontée des taux longs, avec au bout la chute des cours des obligations, voire le krach. Dans la période actuelle, les banques empruntent aux banques centrales à taux proche de zéro et prêtent aux États ou aux agents privés à des taux bien plus élevés.

La question est alors posée : les États peuvent-ils faire faillite ? On se rend compte que les pressions s'exercent toujours sur les maillons faibles d'une chaîne de dettes et de créances dans le monde. Les États-Unis sont aussi endettés que la Grèce mais ne sont pas menacés comme elle. C'est ce qui rend encore plus absurde et intenable les contraintes instituées par les traités européens qui interdisent (art. 125 du traité de Lisbonne) à l'UE ou à un État membre de venir en aide à un autre État. On assiste donc à un ultimatum adressé à la Grèce : « 30 jours pour convaincre », i.e. faire des « coupes budgétaires supplémentaires ».

B- Amorcer une bifurcation des politiques publiques ?

Puisque c'est la pression des marchés financiers qui l'emporte – la « dictature des marchés financiers » imposée au berceau de la démocratie –, ne faut-il pas infléchir les politiques publiques pour dépasser la phase de (dé)régulation néolibérale à laquelle il faut imputer la responsabilité principale de la montée des déficits publics ?

1) La structure de la fiscalité

Un point trop souvent laissé dans l'ombre doit être abordé : une dette a toujours pour contrepartie une créance. Ce qui est dangereux, c'est moins l'ampleur de la dette que la structure de la fiscalité. Si celle-ci était très progressive, le service de la dette publique serait assuré par les classes sociales riches, le plus souvent détentrices d'ailleurs des titres publics. Or la progressivité des impôts a été partout diminuée. Dès lors, le danger est une situation où ce sont les ménages pauvres et modestes qui supporteront le poids de la dette, et pas seulement dans l'avenir mais d'ores et déjà.

Augmenter les impôts ne présenterait donc pas d'inconvénient majeur pour réduire les déficits si la fiscalité était très progressive dans la mesure où cela n'affecterait guère la consommation des plus riches. Sinon, il n'y aurait pas d'autre solution qu'une croissance très forte pour réduire la dette ou bien l'« euthanasie des rentiers » par l'inflation.

Dans une économie mondialisée, la répartition des dettes et des créances reflète les rapports de force économiques et politiques. Lorsque cette répartition est immuable et que les excédents et les déficits s'accumulent toujours des mêmes côtés, les transformations à apporter dans l'économie et les politiques économiques doivent être menées de part et d'autre (cf. plan Keynes à Bretton Woods).

2) L'espace des biens publics

La crise globale déclenchée en 2007 trouve ses racines dans le processus d'accumulation contemporain fondé sur la marchandisation accélérée de l'espace commun à la taille du monde, avec un détournement de la valeur créée au profit des actionnaires. Tel est le sens profond de la financiarisation de l'économie mondiale. Cette dynamique était trop grosse de contradictions pour qu'elle soit pérenne. En sortir suppose donc une réorientation profonde des politiques publiques qui est impossible dans un cadre où persisteraient les dogmes de la restriction des dépenses publiques et de l'équilibre budgétaire à tout prix.

Au lieu de privatiser et de marchandiser, il pourrait être envisagé de définir un espace des biens publics préservé de la logique de rentabilité :

- considérer la monnaie comme un bien public, ce qui suppose le contrôle public du secteur bancaire et financier et de la Banque centrale au sein de l'UE, i.e. accepter que les déficits publics puissent être monétisés en cas de besoin (possibilité interdite par l'art. 63 du traité de Lisbonne ;
- placer hors marché les services public et la protection sociale ;
- faire de la connaissance un bien commun inaliénable et circulant librement au moment où tout le monde se gargarise de promesses sur l'économie du savoir et de la connaissance au XXI^e siècle ; comment continuer à distinguer dépenses de fonctionnement courantes et dépenses d'investissement alors que les dépenses dites courantes sont un investissement immatériel ?

3) La fiscalité mondiale

À une économie mondialisée et à la nécessité de produire et/ou défendre les biens publics mondiaux, ne faut-il pas faire correspondre des taxes internationales (sur les transactions financières, sur l'énergie, les déchets, la pollution...) et remettre à plat quelques-unes des règles imposées de force aux peuples ?

Considérées il y a dix encore comme impossibles et surtout contraires au dogme de l'allocation efficace des ressources par les marchés, les taxes internationales sont aujourd'hui regardées d'un autre

œil parce que, depuis, la crise est intervenue. Des initiatives timides ont été prises (FMI, gouvernement français mais pas encore le G20) pour l'instant sans application.

L'annulation de la dette des pays du Sud est toujours en suspens, alors qu'elle est, globalement, bien inférieure à celle de quels pays du Nord pris individuellement. La dette publique du Sud est d'environ 1350 milliards de dollars (auxquels s'ajoutent 1000 milliards de dette privée) mais elle ne représente que 2% des dettes mondiales.¹

Toutes les initiatives sont pour l'instant bloquées par la règle de la circulation totalement libre des capitaux qui constitue la principale source d'instabilité dans le monde. Le capital est donc toujours gagnant : quand il réussit à faire socialiser ses pertes en les faisant endosser par la collectivité et quand il vient exiger des taux rémunérateurs de son sauver de la veille, cet État par ailleurs tant honni.

Conclusion

Les déficits publics peuvent être dangereux. Mais pas vraiment pour les raisons le plus souvent avancées : pénalisation du secteur marchand (lequel veut bien des subventions publiques mais pas de services publics ni de prestations sociales), éviction des investisseurs privés (défaillants en période de crise). Ils sont dangereux pour les équilibres sociaux qui sous-tendent l'action des États et qui rend nécessaire des budgets que la complexité des sociétés modernes et la montée de besoins collectifs nouveaux conduisent à croître.

Le discours libéral sur la maîtrise indispensable des déficits publics cache souvent une aversion et une opposition aux dépenses sociales et publiques que justement la crise a accrues. En définitive, le capital n'a jamais véritablement admis qu'un champ d'activité potentiellement lucratif lui échappe, ni qu'un peu de redistribution s'imisce dans le jeu du marché. Lorsqu'il l'a admis à certaines époques et donc a fait des concessions, c'était pour avoir la paix sociale. Lorsque cette paix ne lui paraît pas menacée ou lorsqu'il croit pouvoir s'en passer, son offensive reprend. Lorsque sa crise le submerge, son premier mouvement est d'essayer de la faire payer au travail : par la restriction des droits de celui-ci (au salaire, à l'emploi, à l'assurance maladie, à la retraite...) et par la limitation de la capacité de redistribution de l'État : les déficits publics sont donc déclarés *intrinsèquement* dangereux.

Jean-Marie Harribey
18 février 2010
Fin

¹ La dette extérieure totale des pays du Sud s'élève à 3360 milliards de dollars, qui se partage entre 1350 de dette publique et 2010 de dette privée. La dette publique se répartit entre 380 milliards vis-à-vis des institutions multilatérales (dette publique multilatérale), 280 vis-à-vis des États (dette publique bilatérale) et 690 vis-à-vis d'individus et institutions privées extérieurs (la dette extérieure vis-à-vis des agents privés est donc de 2700 milliards).