

Budgets de rigueur

Entre arbitrages politiques et réglages économiques

« Je suis à la tête d'un État qui est en situation de faillite sur le plan financier, je suis à la tête d'un État qui est, depuis 15 ans, en déficit chronique », avait déclaré le Premier ministre François Fillon en 2007, suscitant quelques remous dans la majorité. Quatre ans plus tard, et avec quinze points d'endettement supplémentaire, la situation ne s'est pas améliorée mais le débat a évolué.

Le thème de la dette s'est longtemps cantonné au fameux « trou de la Sécu », cet empilement de déficits qui traduisait d'abord une difficulté, chez les politiques et les partenaires sociaux, à réaliser les arbitrages nécessaires à la présentation de budget en équilibre.

Les comptes de l'État, eux, sont déficitaires depuis longtemps mais si la charge de cet endettement est coûteuse (elle représente l'équivalent du produit de l'impôt sur le revenu), elle était considérée comme étant sous contrôle. Deux éléments jouaient dans ce sens : la croissance, qui augmente le PIB et diminue ainsi le poids relatif d'un certain volume de dette ; et l'inflation, qui érode la valeur de cette dette. De fait, même avec un taux d'inflation réduit et une croissance moyenne de 2%, la capacité d'emprunter à un taux très faible permet de financer un déficit budgétaire de l'ordre de 2 à 3% sans pour autant faire augmenter le ratio dette/PIB.

Pour ce ratio, le seuil de 60% retenu parmi les critères de Maastricht est considéré comme raisonnable, et les économistes considèrent généralement que jusqu'à 90% du PIB une dette publique est gérable sans difficultés particulières. L'Italie s'est même illustrée en parvenant à gérer pendant des années une dette dépassant 100% du PIB.

De fait, ce qui retient l'attention des marchés et des agences de notation, c'est davantage la trajectoire de dette : son évolution passée et prévisible. Or les prévisions doivent nécessairement intégrer le pire (et le meilleur, bien sûr), et à partir d'un certain poids de dette la moindre variation des taux d'intérêt peut avoir des conséquences très lourdes, qui peuvent alourdir la dette jusqu'à annuler les effets des remboursements. C'est ce qui est en train d'arriver à la Grèce et à l'Italie, avec un effet « boule de neige » qui s'apparente à un dérapage incontrôlé, renforcé par l'inquiétude des marchés qui demandent une prime de risque (une hausse de taux d'intérêts) toujours plus grande.

Dans ces conditions, les gouvernements ne disposent que de marges manœuvre réduites. Une gestion optimale de la dette existante et des émissions est nécessaire, d'où l'importance des agences spécialisées, comme l'Agence France Trésor, qui accomplissent cette mission. Ce sont elles qui, dans un cadre contraint par les taux demandés par les marchés, ajustent l'offre et la demande de dette de façon à optimiser le taux d'intérêt global.

Mais l'instrument principal d'une bonne gestion, c'est bien entendu le budget de l'État (et avec lui les comptes sociaux et ceux des collectivités locales, dont les dettes sont consolidées dans la dette publique). Équilibre le budget, ou tout au moins le faire tendre vers l'équilibre, représente un effort politique considérable, dans la mesure où cela représente des arbitrages entre les différentes politiques financées par l'État, et parfois entre les différentes catégories qui bénéficient de ces politiques : ménages ou entreprises, riches ou pauvres, telle ou telle fraction des classes moyennes.

Une version de ces arbitrages est le débat entre réduction des dépenses et augmentation des recettes. Avec, dans les deux cas, des effets secondaires possibles qui peuvent nuire à l'activité économique. Une augmentation des recettes pèse nécessairement sur le pouvoir d'achat des ménages ou les marges des entreprises, ce qui au total ralentit l'activité. Et diminue donc la croissance, alors que celle-ci est essentielle aussi bien pour le volume des taxes perçues par l'État et pour l'érosion de la dette existante par rapport à un PIB qui augmente.

De la même façon, une diminution des dépenses peut peser sur les marchés publics et sur les salaires des fonctionnaires, ce qui tend là encore à réduire l'activité.

On est donc, quelles que soient les orientations politiques du gouvernement, dans une logique de réglages fins, où la boussole est représentée par la croissance économique.

Il convient alors de bien distinguer entre une version *économie* de la politique de rigueur (comme celle de 1983 qui visait à juguler l'inflation en gelant les salaires), et une version *finances publiques* (celle qui se profile aujourd'hui). Le gouvernement actuel, et celui qui sortira des urnes en 2012, sera nécessairement conduit à articuler rigueur budgétaire et croissance économique. On peut d'ores et déjà prévoir que, plutôt que des mesures générales (comme une possible augmentation de la TVA), on verra de nombreuses mesures particulières, touchant par exemple aux niches fiscales (en repérant les moins efficaces sur le plan économique) ou à la bonne gestion des administrations. À plus long terme, des réformes de grande ampleur comme celle des retraites participent à la construction d'équilibres généraux, mais l'agenda politique des deux ou trois prochaines années sera dominé par le sur-mesure, l'ajustement, et la chasse aux politiques coûteuses et improductives. Une institution comme la Cour des comptes, dont la spécialité est le repérage et l'analyse de ces politiques, devrait être aux premières loges.

Richard Robert