

P

réf

MICHEL PÉBEREAU

membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Au moment où l'ampleur des déficits publics est devenue un enjeu central des débats économiques et politiques en France, en Europe et dans le monde, l'ouvrage de Pierre-François Gouiffès sur *L'âge d'or des déficits, quarante ans de politique budgétaire française* est précieux.

L'auteur a rassemblé une quantité considérable d'informations. Il exploite les données publiques vérifiables (Insee, Eurostat, OCDE) et une documentation riche et diversifiée pour analyser les politiques budgétaires successives et la transformation économique et sociale de la France pendant les quarante dernières années. Il fait aussi l'exégèse des discours économiques et politiques, pour cerner le « verbe politico-budgétaire ». On trouve en outre, en annexe, une riche bibliographie, et aussi un glossaire très complet qui devrait faciliter l'accès de l'ouvrage à des lecteurs intéressés par le thème sans être des spécialistes des sciences économiques et financières. Le travail accompli est considérable et original.

L'œuvre est ambitieuse : elle vise à intégrer à des développements de science des finances publiques des considérations de nature historique, sociologique, et bien sûr économique. Trois éléments de la réflexion m'ont particulièrement frappé : le souci de la mise en perspective historique ; le choix de 1974 comme date de départ de l'âge d'or des déficits ; et la confirmation, à partir d'une approche bien différente, huit ans après, du diagnostic de la Commission sur la dette que j'avais présidée¹.

¹ Voir le rapport de la Commission présidée par Michel Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, coll. « des Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 2006.

La mise en perspective historique du problème

Pierre-François Gouiffès s'est engagé dans une analyse des déficits de l'époque médiévale jusqu'en 1974. Cela permet de constater un penchant certain de l'État royal pour les déficits, les défauts de paiement, et même les banqueroutes. Il rappelle que la République est née d'une convocation des états généraux par le roi en avril 1789 ainsi motivée : « Nous avons besoin du concours de Nos fidèles sujets pour Nous aider à surmonter toutes les difficultés où Nous Nous trouvons relativement à l'état de nos finances. » L'hyperinflation provoquée par l'émission massive d'assignats par les révolutionnaires à partir de décembre 1789 se conclura dix ans plus tard par la banqueroute dite des « deux tiers », la dernière de l'histoire de France.

Après un siècle de stabilité monétaire, autour du franc germinal, les deux guerres mondiales du xx^e siècle aboutissent, comme les guerres royales du passé, à des endettements massifs de l'État. Mais celui-ci sait inventer une nouvelle façon de traiter le problème : l'inflation, qui ruine ses créanciers, c'est-à-dire les citoyens français ; ceux-ci se retrouvent en effet vite les seuls à lui prêter dans leur monnaie nationale, dont le pouvoir d'achat est laminé par l'inflation, et le taux de change par les dévaluations. Il faut attendre le général de Gaulle et la V^e République, pour que la lutte contre l'inflation et les déficits publics devienne une priorité.

Le choix de 1974 comme point de départ du « feuilleton politico-budgétaire hexagonal »

Faire démarrer en 1974 l'âge d'or des déficits n'est pas très justifié d'un point de vue purement budgétaire. Certes, c'est depuis cette date que le budget de l'État a toujours été exécuté en déficit, ce qui rend notre pays digne du livre des records, hélas, en la matière. Mais l'auteur montre bien que Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre avaient le souci de l'équilibre, n'hésitant pas de ce fait à des hausses d'impôts importantes et impopulaires : en 1979 et en 1980, les comptes des administrations publiques étaient en quasi-équilibre.

Le choix de 1974 comme référence est néanmoins une bonne idée, parce que c'est là une année charnière, en raison de trois événements internationaux qui marquent une rupture dans l'environnement économique et financier.

– Le premier est le *choc pétrolier* de l'automne 1973 qui fait suite à la guerre du Kippour. Le quadruplement des prix du pétrole déséquilibre profondément les échanges internationaux et l'économie des pays importateurs,

donc de la France : il fait flamber l'inflation et les déficits extérieurs, tout en provoquant brutalement le ralentissement de la croissance économique et la montée du chômage. À partir de ce moment, la contrainte extérieure ne cessera pratiquement plus de peser sur notre économie du fait de la succession des événements internationaux : le deuxième choc pétrolier de 1979-1980 qui fait suite à la révolution iranienne ; l'accélération de la libération des échanges internationaux après la chute du mur de Berlin et la généralisation de l'économie de marché dans le monde ; l'extension permanente du champ de la globalisation ; la succession de crises ouverte par la crise financière mondiale de 2007-2009.

– 1974, c'est aussi le point de départ du *flottement généralisé des monnaies et de la démonétisation de l'or*. C'est en février 1973 que les États-Unis décident une deuxième dévaluation du dollar par rapport à l'or (après celle d'août 1971 qui n'avait modifié que de 7,9 % la valeur or du dollar de 1934) et laissent leur monnaie flotter librement sur les marchés des changes. Dès 1976, les accords de la Jamaïque abandonnent l'étalon de change-or qu'avaient organisé les accords de Bretton Woods en 1944. Les marchés des changes fixent désormais seuls la valeur des monnaies des pays avancés, puis d'un nombre sans cesse croissant de pays émergents.

– Le début des années 1970, c'est enfin le démarrage de *l'Union économique et monétaire*, avec son premier plan par étapes, mise à mal par le choc pétrolier et les désordres monétaires internationaux, mais finalement préservée et relancée en 1978 avec la création du système monétaire européen. Dès ce moment, la France et l'Allemagne font le choix d'une monnaie commune avec leurs partenaires de l'Europe de l'époque (des Six et des Neuf). Certes, l'euro ne verra le jour que près de vingt ans après la date (1980) qui avait été envisagée au lancement de 1971. Mais, dès cette époque, il est patent que la maîtrise des finances publiques est le corollaire de l'existence de cette monnaie commune. Ce seront d'ailleurs les Français qui proposeront les plafonds de dette publique (60 % du PIB) et de déficit (3 % du PIB) que les États doivent respecter pour utiliser l'euro comme leur monnaie, aux termes du pacte de stabilité et de croissance du traité de Maastricht.

L'analyse détaillée du feuilleton politico-budgétaire hexagonal est cruelle. Elle démontre qu'à partir de 1974, les gouvernements successifs se sont engagés dans un accroissement permanent des dépenses publiques au nom de la défense du modèle économique et social français des Trente glorieuses. À partir de 1981, le déficit public est devenu la règle : si certains gouvernements se sont efforcés de le réduire, notamment à la fin des années 1980 et au début des années 1990, aucun n'est allé jusqu'à essayer de le faire disparaître. La période de cohabitation de la fin des années 1990 a même fourni l'occasion de baptiser « cagnotte » une maigre réduction du déficit provoquée par la croissance, et de la faire rapidement disparaître.

La confirmation du diagnostic que la Commission sur la dette avait établi en 2005

Ce diagnostic, il était résumé par les titres des chapitres du rapport de la Commission. « Nos finances publiques sont dans une situation très préoccupante. » La dette publique, qui se situait à 20 % du PIB en 1980 et 66 % en 2005, dépasse 90 % fin 2012. Elle se trouve – hélas – (pour partie il est vrai du fait de la crise financière mondiale) sur la trajectoire qu'avait envisagée la Commission, si rien n'était fait, et qui devait déboucher sur un 120 % du PIB insoutenable en 2020. Et à cette dette s'ajoutent toujours les engagements des administrations publiques au titre de nos régimes de retraite par répartition.

« Cette situation ne nous a pas été imposée : nous n'avons cessé de l'accepter. » Notre dette ne résulte pas en effet d'une insuffisance de nos recettes : le niveau de nos prélèvements obligatoires est le plus élevé des grands pays industrialisés du groupe des Sept. Elle résulte d'une progression ininterrompue des dépenses, qui place la France au 1^{er} ou au 2^e rang des pays de l'OCDE en la matière (plus de 56 % du PIB).

« Cette dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir. » En réalité, « le recours à l'endettement a été le choix de la facilité : il a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques ». Le diagnostic de la Commission était à cet égard aussi critique pour l'État que pour les régimes sociaux, et un peu plus dubitatif pour les collectivités territoriales. Pierre-François Gouiffès démontre que toutes les administrations publiques sont également responsables.

Son analyse de la transformation économique et sociale de la France confirme aussi le diagnostic de la Commission de 2005. Ces déficits permanents, loin d'apporter la prospérité promise par les « keynésiens hydrauliques » qui sont à la mode en France, pour reprendre la formule popularisée par Jean-Marc Daniel, se sont traduits par des performances de notre pays depuis 1981, en matière de croissance et d'emploi, très inférieures à la fois à nos attentes et à celles de nos concurrents des pays avancés les plus dynamiques.

La Commission avait estimé que si « les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont une première explication de la gestion peu rigoureuse des dépenses », « ce sont fondamentalement nos pratiques politiques et collectives, notamment notre préférence pour la dépense publique, qui sont à l'origine de notre situation financière actuelle ». L'analyse de « l'âge d'or des déficits » le confirme. Mais Pierre-François Gouiffès va plus loin. Il met en évidence une France très éloignée de la « société de confiance » chère à Alain Peyrefitte : une France rongée par une conflic-

tualité rampante et une forte défiance vis-à-vis d'à peu près toutes les institutions, du fait notamment de la domination de considérations statutaires et corporatistes. L'ouvrage se conclut par une analyse assez cruelle des discours économiques et politiques qui ont accompagné la montée et la permanence des déficits.

En 2005, le ministre de l'Économie et des Finances, Thierry Breton, m'avait chargé de constituer et de présider une commission pour « mettre en évidence les conditions dans lesquelles la dette publique actuelle s'est constituée », et pour « définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et [...] proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manœuvre nouvelles ». Les vingt personnalités d'origines et de sensibilités très diverses que j'avais rassemblées étaient parvenues unanimement aux réflexions, aux conclusions et aux recommandations du rapport de cette Commission. « Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique. »

Cet ouvrage est utile, parce qu'il permet de bien comprendre les raisons de la dérive de nos finances publiques. C'est là une étape indispensable pour aider notre société à rompre avec la facilité de la dette. « Remettre en ordre nos finances en maîtrisant nos dépenses et en les orientant mieux doit être notre objectif. Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité. » C'était la conclusion de la Commission de 2005. Pierre-François Gouiffès démontre, dans une analyse sans concession, qu'elle est, plus que jamais, d'actualité.