

ÉTUDE DE CINQ REDRESSEMENTS ÉCONOMIQUES QUI SONT AUSSI AUTANT D'INDICES

Le Canada face à sa dette

Au début des années quatre-vingt-dix, le Canada s'est trouvé confronté à une crise profonde ses finances publiques. Après des années de déséquilibre budgétaire, la dette totale a dépassé 100 % du PIB en 1995, dont les trois quarts imputables aux finances fédérales. C'est-à-dire une situation pire que la nôtre aujourd'hui (à tout le moins à l'instant où j'écris ces lignes, eu égard à la vitesse à laquelle notre situation s'aggrave, nous sommes bien partis pour nous mettre dans une situation pire encore)...

Elu en Octobre 1993 Jean CHRETIEN comprend que la situation laissée par ses prédécesseurs n'est plus tenable. Aidé de son ministre des finances, Paul MARTIN, il va procéder à des compressions budgétaires dans tous les domaines où intervient le pouvoir fédéral. La structure et le niveau des dépenses publiques étaient insoutenables. Il fallait emprunter massivement des capitaux pour rembourser les intérêts. La dette croissait de manière exponentielle comme c'est obligatoire partout dès qu'elle atteint un certain niveau. Le tout baignant dans un contexte de faible croissance et de taux d'intérêt élevés.

Grâce à une information de qualité et à un bon niveau de compétence économique (ce qui n'est malheureusement pas notre cas), la population a pris conscience du lien entre la persistance de déficits élevés, et l'inexorable diminution des dépenses. Il est important de noter que pour cela son action effective a été précédée d'une phase assez longue de préparation et d'explication.

Une réforme profonde a été mise en œuvre progressivement à partir de 1993. Cette réforme s'est articulée autour de cinq axes stratégiques.

Le premier axe a consisté à doter le pays d'un objectif de déficit public de moyen terme raisonnable, ce qui est (et a été dans les faits) plus efficace qu'annoncer le retour à un déficit nul à un horizon plus éloigné qui ne parle pas à la population. Cet objectif est associé à l'engagement ferme de respecter des cibles intermédiaires de déficit. On retrouve ici toute cette notion de planification détaillée dans le temps qui permet de poursuivre l'objectif quotidien (ou tout au moins proche du quotidien) tout en ayant en tête l'objectif final, donc le pourquoi de ce quotidien. Cette méthode était prônée par un de mes maîtres, Jacques CHOVE, qui dirigea Philips France et fut professeur à Polytechnique.

Le second axe a eu pour objectif de déterminer où devaient porter les efforts. Un vaste processus d'audit a permis de sélectionner les coupes budgétaires qui s'avèrent les plus efficaces, d'identifier les secteurs où des gains de productivité sont possibles et ceux où les dépenses ne sont pas justifiées. L'observation et la mesure de tous les domaines a pris six mois au terme desquels une baisse des dépenses d'environ 20 % (20 % !) à partir des niveaux de 1994 a été réalisée en trois ans (trois ans !). Six critères ont permis de sélectionner les dépenses publiques autorisées : l'intérêt public du programme de dépenses, son efficacité, la contribution du programme à l'exercice des missions régaliennes de l'État, la capacité des provinces à l'assumer en lieu et place de l'État, la capacité des contribuables à le financer et la disponibilité de services privés alternatifs (évitant à l'état de se fourvoyer dans des missions qui s'écartent du cœur de son rôle).

Le troisième axe a consisté à recueillir l'adhésion à la réforme de tous les acteurs économiques grâce à la réalisation de consultations sincères et de grande ampleur dans le secteur public avant d'établir le budget. Les coupes budgétaires ont concerné toutes les catégories de dépenses et représentent environ 4 points de PIB d'économies entre 1993 et 1995.

Le quatrième axe a consisté à améliorer les finances du pays en jouant presque exclusivement sur la baisse des dépenses (et non pas sur l'augmentation des impôts). Elles se sont particulièrement concentrées sur les transferts aux provinces et les prestations sociales, notamment les allocations chômage et l'assurance-maladie. L'emploi public a diminué de 15 %, soit 60 000 agents partis en retraite anticipée, licenciés (avec forte indemnité) ou reclassés dans le secteur privé. Les salaires publics ont été

gelés pendant trois ans, et certaines subventions aux entreprises ont été réduites de 60 %. Pour certains ministères (industrie, transports), il s'agit d'une diminution en termes absolus des dépenses et pas seulement d'un ralentissement de croissance ou même de stabilisation des dépenses.

Cinquième et dernier axe: le marché du travail a été réformé pour accroître la flexibilité et l'accès à la formation. Le régime d'assurance chômage a également été modifié afin de favoriser l'encouragement au travail.

Canada : Évolutions de la dette

Si aucun ajustement des dépenses primaires n'avait été entrepris, le ratio de dette canadien, toutes choses étant égales par ailleurs, aurait atteint dès 2006 près de 140 %.

Les sacrifices se sont avérés payants: Les finances publiques reviennent à l'équilibre en 1998. Ensuite les budgets réalisés seront en excédent jusqu'en 2007.

Jean CHRETIEN a éliminé un déficit budgétaire de 42 milliards de dollars canadiens, 36 milliards de dollars ont été remboursés sur la dette nationale du Canada, les impôts des particuliers et des entreprises ont été réduits de 100 milliards de dollars en 5 ans, le tout AVEC DE LA CROISSANCE !

Cette situation permettra au pays de réagir de réagir massivement à la crise de 2008-2009 sans mettre pour autant en danger ses finances publiques. D'autres pays à tendance «cigale», comme la France, quand le Canada était typiquement «fourmi», ont eu beaucoup plus de mal à faire face à cette crise et en sont sortis avec des finances publiques très dégradées.

Pour ma part, je note que le Canada a diminué de manière drastique ses dépenses et que sa croissance a été peu affectée même au départ (certes dans un contexte mondial difficile mais où les autres économies développées ne menaient pas de politiques très restrictives) et est devenue très importante par la suite, notamment grâce aux réductions

d'impôts permises par les économies budgétaires (et on n'a pas entendu dire que le Canada était devenu un pays de misère).

Le cas de la Suède

Au même moment que le Canada, au début des années quatre-vingt-dix, la Suède s'est trouvée confrontée simultanément à une grave crise bancaire et à une forte récession économique. Cette situation a coïncidé avec la croissance des déficits publics, du ratio de dette et du chômage. En 1994, le gouvernement a décidé de réagir en engageant un processus d'assainissement massif renforcé par la réforme des procédures et institutions budgétaires.

L'ajustement budgétaire s'est concentré sur la réduction des dépenses (16 points de PIB depuis 1994), en priorité les transferts sociaux, les subventions et la consommation publique (baisse de l'emploi public)

Dans le même temps, la pression fiscale est restée forte, voire a été transitoirement accrue par une surtaxe de solidarité, tandis qu'un programme de privatisation du secteur des télécommunications contribuait à réduire la dette. La notion d'augmentation momentanée de la pression fiscale, avec engagement clair d'un retour à la situation précédente dans des délais proches et définis à l'avance a eu une grande importance dans un pays où la pression fiscale était déjà forte. Ceci a été facilité par la très grande crédibilité des gouvernants, les gens ayant confiance dans la parole donnée d'un retour au niveau d'imposition précédent. Ceci d'autant que tous avaient conscience des risques qu'auraient fait peser sur l'économie une imposition durablement trop lourde.

Cependant, la pérennité de l'effort a, avant tout, été garantie par la transformation définitive des institutions et des procédures budgétaires. Le but était de réduire la taille du secteur public et d'en accroître l'efficacité et le contrôle. Ainsi, celui-ci a été réformé afin d'être constitué d'un petit nombre de ministères (treize) et de 300 agences publiques ou mixtes qui regroupent 99 % des fonctionnaires.

En ce qui concerne les procédures budgétaires, la réforme permet d'imposer des plafonds de dépenses primaires nominales (hors pensions)

pour trois ans glissants sur au moins vingt-sept catégories de dépenses. La fixation est dite «top down», c'est-à-dire que le «Riksdag» établit d'abord un budget global qui sera ensuite réparti entre les différents programmes, avec l'impossibilité de dépasser les limites imposées.

Tout programme de dépenses supplémentaires doit être financé par des coupes dans d'autres domaines (et non pas un accroissement de la charge fiscale). En outre, les plafonds de dépenses ont été scindés en 1997 pour séparer les objectifs de l'État central, des collectivités locales et des systèmes de retraite. La priorité est donnée aux dépenses productives (éducation, certaines prestations de santé, services liés à l'enfance) plutôt qu'aux dépenses palliatives comme les transferts sociaux. La majorité de la population a considéré cette évolution comme juste, l'état-providence excessif commençant à lasser «le bon peuple» (celui qui finance en fait l'état-providence). Le processus budgétaire aboutissant au vote de la loi de finances a été simplifié et implique davantage le Parlement, y compris sur les objectifs triennaux.

Enfin, la discipline budgétaire s'inscrit dans le cadre d'un objectif de moyen terme de surplus (surplus!) budgétaire de 2 % du PIB. Au total, la stratégie suédoise, favorisée par le retour rapide d'une croissance dynamique du PIB via l'essor des exportations, a permis de ramener le ratio de dette de près de 85 % du PIB en 1996 à près de 60 % en 2005. De plus, la sensibilité du budget à l'activité économique, autrefois très marquée, a été réduite, ce qui limite les erreurs de prévision et stabilise les finances publiques.

Certes, la Suède conserve un taux de prélèvements obligatoires apparents ou directs (voir en annexe l'étude des prélèvements obligatoires indirects) mais des facteurs spécifiques doivent être pris en compte. L'entreprise en tant que facteur essentiel de la richesse nationale est généralement admis. Ceci implique que la puissance publique et les acteurs de la vie sociale (comme les syndicats) vont mettre un soin tout particulier à ne pas pénaliser les entreprises nationales.

Cela dit, pour ma part, je note que la Suède a diminué de manière extraordinairement drastique ses dépenses et que sa croissance a été peu affectée même au départ (et pourtant dans un contexte mondial difficile) et est redevenue importante par la suite.

La Finlande anticipe les effets de sa dette

La Finlande a connu le même contexte de crise que la Suède à peu près au même moment (1993-1994). Cela dit, son état quand elle a lancé les réformes, un peu plus tard, était moins préoccupant que celui de sa voisine mais les responsables ont vite compris qu'elle prenait la même direction. Il n'est pas impensable d'imaginer que voir un pays voisin et ami (la Suède) s'atteler à une tâche d'intérêt général a aidé à prendre les décisions.

La réaction du gouvernement a été de vouloir résoudre des problèmes essentiellement structurels par des réformes structurelles, ce qui est la seule solution pour se prémunir durablement contre les dérives budgétaires et de se préparer aux conséquences du vieillissement de la population. Les réponses ont consisté en l'instauration de règles budgétaires sur les dépenses publiques et, comme en Suède, en une modification profonde des institutions budgétaires.

D'autres réformes ont accompagné l'ajustement budgétaire, notamment dans le domaine des retraites, sur le marché du travail ou dans le secteur bancaire. Par ailleurs, la Finlande a choisi d'accélérer sa consolidation budgétaire en menant une réforme de la fiscalité dès 1993. Les impôts sur les revenus ont été allégés en compensation de la hausse de taxes indirectes et des impôts sur le travail (cotisations sociales). Cependant, cette augmentation s'est avérée transitoire. À partir de 1997, la baisse de la taxation du travail s'amorce pour revenir à son niveau initial en 2004. Au cours du processus de réformes, les principes fondamentaux sur lesquels reposent les systèmes de protection sociale n'ont pas été modifiés : la recherche d'un consensus social et la centralisation des négociations collectives restent essentielles.

Toutefois, dans le but de maintenir le niveau des services publics sociaux à moindre coût, des efforts d'efficacité et de réorganisation des programmes ont été menés. Ceux-ci se sont manifestés dans tous les domaines. Ils ont conduit à supprimer certaines allocations, à réduire la valeur réelle des prestations de chômage, de logement ou d'aides à l'enfance et à augmenter les incitations au travail, notamment pour les bas salaires. Néanmoins, l'étendue des services de protection sociale que l'État continuera à financer dans la future face au vieillissement de la

population n'a pas été déterminée à ce moment. Pour permettre de maintenir un minimum d'équilibre budgétaire, certains programmes devront probablement être assurés par le secteur privé.

Toutefois, le bilan des réformes entreprises est largement positif puisque, en 2005, le ratio de dette finlandais est d'environ 50 %, contre 66 % en 1996.

Pour ma part, je note que la Finlande a diminué de manière extraordinairement drastique ses dépenses et que sa croissance a été peu affectée même au départ (et pourtant dans un contexte mondial difficile) et est redevenue importante par la suite.

En 1999, l'Allemagne choisit l'avenir

Suite à la réunification, l'Allemagne a dû beaucoup dépenser pour mettre les Länder de l'est à niveau en termes d'équipements collectifs et industriels après quarante-cinq ans de gabegie communiste. Il s'en est suivi un fort glissement budgétaire et compétitif. Ceci veut dire dette importante et coût du travail élevé.

Le chancelier Gerhard Schröder a lancé un vaste projet de réformes adopté par son gouvernement le 23 Juin 1999. Ce plan, appelé «programme d'avenir 2000» a été conçu par son ministre des finances Hans Heichel.

Ce plan prévoit une cure d'austérité sans précédent en Allemagne. Les coupes budgétaires prévues sur la première année du plan s'élèvent à 30 milliards de marks (sur 478 milliards) soit 6,3 % du budget. L'objectif est de réduire progressivement (avec 150 milliards de Marks d'économies sur 4 ans!) le déficit fédéral et de revenir à l'équilibre. Ce déséquilibre était principalement dû aux coûts liés à la réunification. Le seul service des intérêts de la dette a consommé en 1998 le quart des recettes fiscales de la république fédérale.

Il s'agit de diminuer les dépenses, au risque de mécontenter la «clientèle» électorale du SPD, le parti de monsieur Schröder. Celui-ci a pris le risque personnel de perdre son poste pour redresser les finances de son pays si l'effet positif des mesures ne se manifestait pas assez vite,

ce qui s'est d'ailleurs produit. Il n'a effectivement pas été réélu comme chancelier mais il est entré dans l'histoire comme l'homme du redressement des finances allemandes.

Quelques exemples montrent le fort volontarisme de l'opération : Le budget du ministère du travail et des affaires sociales sera le plus amoindri : 12,8 milliards de marks d'économies. Une forte réduction des dépenses maladie et des indemnités versées aux chômeurs est observée. Il faut aussi noter la diminution de 6 % des effectifs du gouvernement fédéral. Pour la durée du plan les retraites ne seront plus indexées sur l'évolution des revenus nets (3 à 4 % par an) mais sur le cours de l'inflation (entre 0,7 % en 2000 et 1,6 % en 2001).

L'impôt sur les bénéfices des entreprises descend à 25 % contre 40 % précédemment, ce qui représente un allègement global sur les entreprises évaluées à 8 milliards de marks. Celles-ci ont en outre vu s'élargir encore leur capacité à négocier directement avec leurs salariés. Des accords d'entreprise ont vu les syndicats choisir des baisses (des baisses !) de salaire en échange du maintien de l'emploi. Par exemple chez Bosch, une baisse de salaire de 7,5 % a été acceptée en échange de la garantie de non licenciement sur 5 ans. Les promesses ont été tenues. Ce genre d'accord a permis à l'Allemagne de maintenir sur son sol une masse de sous-traitants compétitifs (contrairement à ce qui se passait chez leur voisin français où on délocalisait à tout va) et, la machine de production allemande une fois repartie, aux entreprises d'accorder des hausses de salaire substantielles.

A son lancement ce plan appelé «programme d'avenir 2000» a suscité de nombreuses contestations. Celles-ci se sont manifestées en Allemagne mais aussi ailleurs en Europe où beaucoup ne dissimulaient pas leur scepticisme. Les premiers à l'afficher étaient un grand nombre de commentateurs français qui préféraient apparemment l'effondrement, certes progressif, mais inéluctable de notre balance commerciale et, partant, de nos comptes.

Monsieur Schröder a tenu bon et les résultats attendus ont été obtenus. La croissance a été sauvegardée malgré les cris d'orfraie de beaucoup d'observateurs et les inquiétudes de certains économistes. Il a été bien mal récompensé de son attitude de grand homme d'état puisqu'il n'a pas été réélu mais il s'y attendait et a quand même pris ses responsabilités.

Cet effort a permis à l'Allemagne d'absorber dans de bonnes conditions les soubresauts économiques qui se sont produits à partir de 2007 dans les principaux pays développés. Bien sûr à fin 2014 sa croissance ralentit du fait du marasme chez ses principaux clients mais elle résiste mieux que d'autres et reste prête à redémarrer à la moindre embellie.

Pour ma part, je note que l'Allemagne a diminué de manière extraordinairement drastique ses dépenses et que sa croissance a été peu affectée même au départ et est redevenue importante par la suite.

Synthèse que l'on peut tirer de ces cinq cas : Dans chacun d'eux, malgré les restrictions budgétaires, la croissance a été peu impactée quand cette politique se mettait en place. Ceci va à l'encontre de la doxa kenésienne qui dit que si on « serre les boulons budgétaires », la croissance va s'effondrer, ce qui est faux, y compris du point de vue de Keynes (voir en annexe le paragraphe sur sa pensée). J'aurais pu prendre d'autres exemples allant dans le même sens. Je n'ai par ailleurs pas trouvé de contre-exemple. Il n'existe pas de cas où une politique de réduction des dépenses coordonnée avec une baisse des prélèvements n'ait pas porté de fruits en termes de croissance et d'assainissement des finances publiques.

L'Évolution dans la zone euro

Après avoir vu le cas de ces pays qui ont réduit leurs déficits sans que cela n'atteigne beaucoup la croissance au moment où les économies se réalisaient, il était souhaitable d'augmenter le nombre des échantillons pour valider encore mieux le phénomène.

La commission européenne et la BCE nous offrent opportunément un terrain d'observation à grande échelle. En effet, il a été demandé à tous les pays d'Europe et plus particulièrement à ceux de la zone euro d'éliminer leurs déficits publics. L'idée étant, dans un premier temps de passer en-dessous de 3 % de déficit comme étape intermédiaire, puis d'éradiquer totalement ce signe de gestion déplorable. Cette décision relève du simple bon sens en période de stabilité économique. Le principe recommandé étant d'obtenir cette diminution des déficits par des économies budgétaires. La France fit partie des mauvais élèves

en traînant des pieds, ne passant sous ces fameux 3 % qu'en 2017 grâce à un retour opportun de sa croissance due pour l'essentiel à l'effet d'entraînement des autres pays de la zone. On peut noter qu'elle fut sur toute la période à la traîne des autres pays en termes de croissance.

Qu'avons-nous pu observer en cette occasion ?

La première observation qui peut être faite est que la plupart des gouvernements ont compris que la voie de la raison était de cesser de dépenser plus qu'ils ne recevaient. Ils ont donc appliqué la consigne, parfois avec une grande célérité.

Les résultats obtenus sont clairs : la moyenne des déficits publics de la zone euro est passée de -3,7 % en 2012 à -1,5 % en 2016. Dans l'UE à 28 elle est passée de -3,3 % en 2012 à -1,7 % en 2016.

Mais ce qu'il est important de noter c'est l'évolution de la croissance sur la même période (d'aucuns diraient «en même temps»). Celle-ci s'est accrue très sensiblement en passant de -0,9 % à + 1,8 % dans la zone euro et de 0,4 % à + 1,9 % dans les autres pays (chiffres eurostat)

Le constat est donc clair : Sur un nombre important de pays, non seulement la diminution des déficits budgétaires obtenue principalement par des économies n'a pas entraîné récession générale ou croissance faible mais une croissance qui s'accélère.

Base de réflexion 3 : Partout où elles ont été réalisées avec un vrai projet les restrictions budgétaires permettant une baisse de prélèvements n'ont que très peu pénalisé la croissance au moment où elles étaient appliquées. Ensuite celle-ci est repartie de manière dynamique quand les économies réalisées ont permis une baisse des prélèvements. Ceci est un premier indice important. De plus, je n'ai pas trouvé de contre-exemple où le couple économies budgétaires-baisse des prélèvements obligatoires aurait entraîné une baisse de la croissance.

Donc à ce stade de l'analyse trois points ressortent :

1 Effectivement la croissance est la meilleure solution pour lutter contre le chômage et la pauvreté des peuples.

2 Il se vérifie que plus les prélèvements obligatoires sont élevés, plus la croissance est faible