

Les études



L'âge d'or des déficits

40 ans de politique
budgétaire française

Pierre-François Gouiffès

Préface de
Michel Pébereau

L'âge d'or des déficits

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR/DIFFUSEUR

Les finances publiques aux concours

Matthieu Houser, coll. « Formation administration concours », 2013

Les finances publiques

Edward Arkwright et alii, coll. « Découverte de la vie publique », 7^e éd., 2013

Parlons dette en 30 questions

Jean-Marie Monnier, coll. « Doc en poche-Entrez dans l'actu », 2013

« La dette dans tous ses états »

Problèmes économiques, n° 3053, novembre 2012

« Finances publiques : penser et agir autrement »

Pouvoirs locaux, n° 95, décembre 2012

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Juillet 2012

Cour des comptes, 2012

La dette : un pont entre passé et avenir

Michel Lamy, Conseil économique, social et environnemental, 2012

Le budget de l'État. Nouvelles règles, nouvelles pratiques

Charles Waline, Pascal Desrousseaux et Stanislas Godefroy, coll. « Les Études », 2012

« Pays riches, États pauvres »

Cahiers français, n° 366, janvier-février 2012

« Crise de la dette : menaces sur l'euro ? »

Problèmes économiques, n° 3029, octobre 2011

Finances publiques. 3^e édition

André Roux (dir.), coll. « Les Notices », 2011

« L'émission de dette souveraine »

Courrier juridique des finances et de l'industrie, n° 64, juin 2011

« Faut-il s'inquiéter de la dette publique ? »

Problèmes économiques, n° 2992, mars 2010

DU MÊME AUTEUR

Réformes. Mission impossible ?

coll. « Les Études », La Documentation française, 2010

Margaret Thatcher face aux mineurs : 1972-1985, treize années
qui ont changé l'Angleterre

Privat, 2007

L'âge d'or des déficits

40 ans de politique
budgétaire française

Pierre-François Gouiffès

maître de conférences à Sciences Po

La Documentation française

Département de l'édition dirigé par Bernard Bouley
Collection dirigée par Pierre-Alain Greciano
Analystes-rédacteurs : François Guérard et Sophie Unvois
Conception graphique : Marie-José Farkas
Édition : Dominique Lesage
Promotion : Stéphane Wolff

Illustration de couverture : © hiwa-Fotolia Photo
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013
ISSN 1763-6191

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

PRÉFACE	9
<i>(Michel Pébereau)</i>	
La mise en perspective historique du problème.	10
Le choix de 1974 comme point de départ du « feuilleton politico-budgétaire hexagonal ».	10
La confirmation du diagnostic que la Commission sur la dette avait établi en 2005.	12
 INTRODUCTION	15
Une dégradation des finances publiques françaises continue et sans précédent en temps de paix	15
À quoi sert cet ouvrage ?	16
Pourquoi <i>L'âge d'or des déficits</i> ?	17
Quel apport par rapport à la littérature sur les finances publiques?	18
Quel positionnement philosophique et idéologique?	19
Organisation de l'ouvrage	20
 1. LES DÉFICITS AVANT 1974	21
L'époque médiévale (fin du XII ^e siècle-1492)	22
Les Temps Modernes (1492-1789)	24
La Révolution française, le Consulat et l'Empire (1789-1815)	27
Le siècle de stabilité monétaire 1815-1914	28
La période 1914-1945	29
Après 1945	31
1945-1958	31
1958-1973	31
Stabilités historiques des finances publiques	33
<i>Nature et ampleur de la dépense</i>	33
<i>Séquences de déficits et d'endettement et modalités historiques de remboursement de la dette</i>	34

2. UNE ANALYSE FINANCIÈRE DES QUARANTE DERNIERS BUDGETS (1974-2013)

Évolution chronologique des déficits	37
<i>Recettes</i>	42
<i>Dépenses</i>	42
<i>Déficits ou excédents budgétaires</i>	46
<i>Dettes</i>	48
<i>Synthèse sur l'évolution tendancielle des finances publiques hexagonales</i>	51
Comparaisons avec les pays européens et l'OCDE	51
<i>Organisation de l'analyse</i>	51
<i>Comparaison avec l'Union européenne et la zone euro</i>	52
<i>Comparaison avec les autres pays de l'OCDE</i>	58
<i>Positionnement synthétique de la France dans le concert international</i>	59

3. LE FEUILLETON POLITICO-BUDGÉTAIRE HEXAGONAL (1974-2013)

Valéry Giscard d'Estaing : des budgets publics presque équilibrés mais avec recettes et dépenses croissantes (1974-1981)	62
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	63
<i>Environnement monétaire et européen</i>	64
<i>Priorité à la lutte contre l'inflation (1974-1975)</i>	64
<i>Plan de relance Chirac (1975-1976)</i>	65
<i>Retour progressif à l'équilibre budgétaire, en dépit de nouveaux chocs économiques (1976-1981)</i>	65
François Mitterrand I : explosion de la dette publique et réaligement européen (1981-1988)	66
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	66
<i>Environnement monétaire et européen</i>	68
<i>Politique de relance budgétaire (1981-1982)</i>	68
<i>Tournant de la rigueur (1983-1986)</i>	69
<i>Instauration de la norme de 3 %</i>	70
<i>La première cohabitation (1986-1988)</i>	71
François Mitterrand II : convergence européenne et nouvelle explosion de la dette (1988-1995)	71
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	71
<i>Environnement monétaire et européen</i>	73
<i>Politique de Michel Rocard (1988-1991)</i>	76
<i>Le « couple » Cresson-Bérégovoy (1991-1993)</i>	77
<i>La seconde cohabitation (1993-1995)</i>	77
Jacques Chirac I : entrée dans l'euro, conditions et conséquences (1995-2002)	78
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	78
<i>Environnement monétaire et européen</i>	80
<i>Alain Juppé ou la qualification pour l'euro (1995-1997)</i>	81
<i>Troisième cohabitation : croissance, 35 heures et « cagnotte » (1997-2002)</i>	82
Jacques Chirac II : stabilisation haute des déficits et protection temporaire de l'euro (2002-2007)	84
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	84
<i>Environnement monétaire et européen</i>	86
<i>Une baisse du budget de l'État plus que compensée par la hausse des budgets locaux et sociaux</i>	88

<i>Réformes de structure</i>	89
Nicolas Sarkozy : crise et crises, ordres et contre-ordres (2007-2012)	89
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	89
<i>Environnement monétaire et européen</i>	92
<i>Politique budgétaire initiale de baisses d'impôts (2007-2008)</i>	99
<i>Réformes de moyen terme</i>	100
<i>Accompagnement de la crise financière en 2009 et 2010</i>	101
<i>Politique de redressement des comptes de 2011 et perte du triple A</i>	101
Début du quinquennat de François Hollande	102
<i>Environnement macro-économique et résultats budgétaires</i>	102
<i>Environnement monétaire et européen</i>	102
<i>Séquence initiale de politique économique et budgétaire</i>	103
Stabilités du feuilleton budgétaire	104
<i>Mutation de la « contrainte extérieure »</i>	104
<i>Réformes et évolutions de moyen terme des finances publiques</i>	107
<i>Conduite de l'action budgétaire à court et moyen terme</i>	115

4. LES BUDGETS, TÉMOINS DE LA TRANSFORMATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA FRANCE 123

Performance économique de la France	124
<i>Mise en regard des déficits et de la performance macro-économique</i>	124
<i>Croissance</i>	125
<i>Richesse nationale</i>	126
<i>Relations économiques avec le reste du monde</i>	127
<i>Évolution des flux financiers internes et externes</i>	128
Environnement financier international et endettement	130
<i>« Le monde d'avant 2008 »</i>	130
<i>Après le choc de 2008</i>	133
<i>Spécificités françaises</i>	135
Répartition des revenus	136
<i>Positionnement de la France par rapport à d'autre pays</i>	136
<i>Comparaison chronologique</i>	137
Solidarité des territoires	137
<i>Fondamentaux de la solidarité territoriale</i>	137
<i>Conséquences régionales</i>	138
Considérations générationnelles	139
<i>Thématique du destin des générations</i>	141
<i>Nature de la solidarité intergénérationnelle ou de son absence</i>	141
Modalités d'organisation de la société française et de sa sphère publique	146
<i>Segmentation corporatiste de la société</i>	146
<i>Rôle de l'État, place de la fonction publique</i>	148
Lien avec la confiance et l'économie du bien-être	150
<i>Cadrement des concepts de défiance et de bien-être</i>	150
<i>Situation de la France par rapport à la défiance et au bien-être</i>	151
<i>Explication et datation</i>	153
<i>Lien avec le fonctionnement du modèle d'État social français</i>	153

5. ANALYSES DES DISCOURS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES 155

Exégèse du discours économique.....	155
<i>Approche keynésienne</i>	156
<i>Approche néo-ricardienne</i>	161
<i>Analyse économique des choix publics</i>	163
Verbe politico-budgétaire.....	167
<i>Comparaison des programmes électoraux et de leur mise en œuvre 1974-2012</i>	168
<i>Synthèse sur le discours politique</i>	177

CONCLUSION..... 187

Impact de l'histoire longue de France.....	187
Évolution constatée sur les quarante dernières années.....	188
Comparaison internationale.....	188
Quelques explications envisageables.....	190
<i>Les enjeux de gouvernance et les conséquences à long terme de certaines réformes</i>	190
<i>Affaiblissement constant du taux de croissance</i>	190
<i>Impact de la construction européenne et de l'euro</i>	191
Quelques éléments de perspective.....	192
<i>La question de la croissance et de la prospérité</i>	192
<i>La gouvernance</i>	193
<i>Qualité autant que quantité des dépenses publiques</i>	197
<i>Quelle méthode ?</i>	198
Derniers mots.....	199

ANNEXES

Liste des tableaux et figures.....	201
Liste des principaux sigles utilisés.....	203
Glossaire des principaux termes ou notions utilisés dans cet ouvrage.....	205
Méthodologie du chapitre 2 (partie statistique et comptable).....	223
Bibliographie.....	227
Crédits photographiques.....	232
Remerciements.....	233

P réface

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.

Introduction

« Dieu se rit des hommes qui se plaignent des conséquences alors qu'ils en chérissent les causes. »

Jacques-Bénigne Bossuet

« On ne meurt pas de dette, on meurt de ne plus pouvoir en faire. »

Louis-Ferdinand Céline

Une dégradation des finances publiques françaises continue et sans précédent en temps de paix

Les questions de finances publiques ont pris, au cours des dernières années, une importance cruciale et nouvelle dans le débat public français et européen, notamment depuis la crise financière de 2008, puis la crise de la zone euro qui lui a rapidement succédé et dont il est extrêmement périlleux d'affirmer aujourd'hui qu'elle est achevée, notamment en Europe et dans le monde occidental.

Nous vivons désormais avec la possibilité d'une défaillance souveraine en Occident, devenue une réalité avec le précédent grec de 2009-2011¹ ; ceci nous renvoie brutalement à un passé lointain où les banqueroutes d'États étaient fréquentes en Europe notamment suite à des guerres perdues, mais également, plus récemment, aux multiples difficultés financières des États dans les années 1970, 1980 et 1990 dans d'autres zones géographiques de la planète (Afrique, Amérique du Sud, Asie, Russie). Les programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI), potions amères, conditionnant ses prêts au rétablissement des comptes extérieurs par la réduction du déficit public et de la consommation interne, semblaient pouvoir s'appliquer à peu près partout mais pas dans le monde occidental, sauf circonstances rares et exceptionnelles (cas du Royaume-Uni en 1976)². Désormais, l'Europe n'est plus épargnée, comme en atteste le rôle joué par la troïka Commission européenne-Banque centrale européenne-FMI pour les pays de la zone euro ayant accepté des plans d'aides conditionnels.

1. Concernant le défaut grec, le débat européen a fortement opposé, en 2010, les responsables politiques (Chancelière allemande et Président français), favorables à « une contribution du secteur privé », c'est-à-dire un défaut, et les « techniciens » autour de Jean-Claude Trichet, alors président de la BCE, fortement opposé au fait de briser la règle non écrite de non-défaut d'un pays de l'OCDE pour éviter tout risque de contagion ou toute réévaluation globale des dettes souveraines européennes.
2. En 1976 et sous majorité travailliste, le Premier ministre Harold Wilson avait dû démissionner face à la crise politique provoquée par de graves difficultés économiques (dette extérieure non financée, attaques contre la livre...). Son successeur, James Callaghan, s'était ensuite engagé à une réduction drastique des déficits publics en contrepartie d'un prêt de 4 milliards de dollars octroyé par le FMI.

Au-delà de la France et de ses spécificités, objets du présent livre, l'enjeu touche maintenant la majorité du « monde OCDE » : seuls les pays d'Europe du Nord et les ex-dominions britanniques (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada) échappent à une dégradation des finances publiques des pays occidentaux sans précédent hors conflits armés ; en particulier, les États-Unis, à ce jour la plus grande économie mondiale, connaissent des « déficits jumeaux » (budgétaire et extérieur) quatre années sur cinq depuis 1980.

À quoi sert cet ouvrage ?

Ce contexte étant posé, cet ouvrage vise à relater la chronique des finances publiques françaises depuis 1974, en confrontant les chiffres – principales données macro-budgétaires – aux faits – décisions des exécutifs politiques, évolutions économiques et sociales – et aux mots – discours, idées et théories – qui ont accompagné cette période. Il essaie donc d'apporter de la lisibilité en tentant d'éclairer une réalité objectivement complexe et multiple.

L'année 1974 a été choisie comme point de départ car elle fait converger plusieurs circonstances : la fin des « trente glorieuses » stoppées net par la récession de 1975, la première année du septennat de Valéry Giscard d'Estaing qui clôt la période de Gaulle-Pompidou de la V^e République, enfin le dernier exercice budgétaire exécuté en excédent³. La France accumule, depuis 1974, des déficits élevés et systématiques, que la conjoncture économique soit favorable ou défavorable : aucune loi de finances n'a été exécutée en excédent, et aucun gouvernement n'en a même fait voter une par le Parlement depuis 1980. La moitié de la population (les Françaises et les Français nés après 1974) n'a donc jamais vécu dans un pays en excédent budgétaire, et les trois quarts d'entre eux (celles et ceux nés après 1952) n'ont jamais élu une Assemblée nationale dont le budget voté se soit conclu par un excédent.

Cet ouvrage se veut à la fois un récit historique – quatre décennies de finances publiques françaises, après quelques rappels sur les finances depuis l'État capétien – mais également un livre d'économie politique au sens classique du terme (« *political economy* »), à savoir l'étude des interactions entre l'économie et la société, suivant la définition donnée par Charles Gide au début du xx^e siècle : « L'économie politique a pour objet, parmi les rapports des hommes vivant en société, ceux-là seulement qui tendent à la satisfaction de leurs besoins matériels, à tout ce qui concerne leur bien-

3. L'exécution budgétaire 1974 fait apparaître un excédent de 3 milliards de francs représentant 0,2 % de PIB.

être » et notamment ce qu'il appelle la partie « sociale » de l'économie politique, à savoir l'étude des « relations volontaires que les hommes créent entre eux – sous forme d'associations, de législation ou d'institutions quelconques – en vue d'améliorer leur condition »⁴.

Pourquoi *L'âge d'or des déficits*?

Quelles sont les raisons qui ont amené à retenir ce titre? Dans la mythologie grecque (déjà!), l'âge d'or suit immédiatement la création de l'homme et correspond à une ère d'innocence, de profusion et de félicité. Il symbolise un passé idéalisé mais disparu pour toujours, non sans similarités avec le paradis perdu du jardin d'Éden biblique.

Raoul Girardet⁵ a fait de l'âge d'or l'une des grandes figures de la mythologie politique : un ensemble d'images nostalgiques, « le temps d'avant », qui s'oppose à la déchéance caractéristique du temps présent. Ce présent, temps de malaise et de nostalgie, résulte d'une transformation historique plus ou moins brutale provoquant la disparition des repères anciens et la remise en cause irréversible des équilibres traditionnels. La thématique de l'âge d'or semble donc bien s'appliquer au jugement qu'on peut porter aujourd'hui sur les finances publiques nationales pendant les quatre décennies de déficits ininterrompus que la France vient de connaître.

Les circonstances économiques et historiques qui ont permis un développement facile et rapide de la dette publique sont en effet désormais derrière nous : une dette initiale quasiment nulle (dette brute passée en quarante ans de 15 % – donc quasiment pas de dette nette – à 90 % du PIB, soit une multiplication par six), l'acceptation par la société française de fortes hausses des recettes publiques mais plus encore des dépenses, enfin la capacité à s'endetter massivement et relativement aisément dans le cadre de la globalisation financière et de la première décennie de l'euro, notamment

-
4. Charles Gide, *Principes d'économie politique*, L. Larose, Paris, 6^e éd., 1898, pp. 3 et 4 (1^{re} éd. : L. Larose et Forcel, Paris, 1884). Étymologiquement parlant, l'économie politique associe deux mots de grec ancien, *oikonomia* (administration d'une maison) et *politikos* (citoyens ou État). L'économie politique, définie ici au sens de « *political economy* », doit toutefois être distinguée de deux autres branches de l'économie :
 - l'analyse économique des choix publics (« *public choice* »), branche de la science économique qui applique à un système politique donné les outils de l'analyse micro-économique afin d'expliquer le choix des politiques publiques en fonction des préférences des agents et des objectifs propres des dirigeants publics ;
 - l'économie normative, qui analyse le fonctionnement économique pour formuler des recommandations à l'autorité politique.
 5. Raoul Girardet, *Mythes et mythologies politiques*, Seuil, Paris, 1986, p. 97.

à l'étranger. Le rapport Pébereau de 2006⁶ avait d'ailleurs mis en évidence cette configuration spécifique en mentionnant dans son titre la « facilité de la dette publique » avec laquelle il proposait de rompre.

Tout ceci est désormais probablement derrière nous, ce qui ne signifie pas nécessairement la fin des déficits, mais au moins la fin de « déficits apparemment indolores »⁷. La France entame en 2013 sa neuvième année consécutive de déficits jumeaux, sa dette brute atteignait, fin 2012, 1 834 milliards d'euros et 90,2 % du PIB avec une forte proportion de créanciers non-résidents, ses engagements hors bilan sont très significatifs⁸ et sa croissance, qui connaît une baisse structurelle depuis les années 1970, est nulle ou négative. La France a enfin perdu en dix-huit mois son triple A (AAA) auprès des trois grandes agences de notation⁹. Rien ne peut plus être comme avant et l'âge d'or est bel et bien révolu.

Quel apport par rapport à la littérature sur les finances publiques ?

Il existe une abondante production en matière de finances publiques, dont quelques références sont fournies dans la bibliographie figurant en annexe.

Cette volumineuse littérature peut être répartie en quatre catégories :

- d'abord, une littérature de nature institutionnelle utilisée principalement dans le cadre de la préparation des concours administratifs (études sur les institutions, la comptabilité et le droit des finances publiques souvent rangées dans le rayon « droit » des librairies spécialisées) ;
- ensuite, une littérature de politique économique ; elle rassemble soit des ouvrages dédiés, soit, plus souvent, des chapitres de livres présentant la politique budgétaire au sein d'une vision globale de l'économie ; ce genre inclut désormais l'abondante production des *thinktanks* ;

6. 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.

7. Pour reprendre l'expression de Marie-Odile Syren, « Sus à l'euro », 7 novembre 2011 (<http://mosyren.blogspot.fr>).

8. Concernant le seul État, la Cour des comptes a rendu public, le 30 mai 2013, un rapport sur le recensement et la comptabilisation de ses engagements hors bilan. Elle évalue, à fin 2012, l'encours total de ces engagements de l'État à 3 090 milliards d'euros (152 % du PIB), dont 1 679 milliards (82 % du PIB) pour les engagements de retraite portés par l'État et 978 milliards (48 % du PIB) concernant des engagements financiers pris *via* des « accords bien définis » en faveur d'agents économiques (garantie de dette dans les mécanismes européens mis en place dans le cadre de la résolution de la crise de la zone euro, protection des épargnants, assurance-crédit export...).

9. Standard & Poor's, Moody's et Fitch, respectivement le 13 janvier 2012, le 19 novembre 2012 et le 12 juillet 2013.

- en lien avec la précédente, une littérature d'opinion, couvrant un spectre très large de positionnements économiques et politiques allant de l'indignation totale sur la situation des déficits à leur totale justification, mettant à l'index de multiples boucs émissaires et proposant souvent des solutions rapides et indolores à un problème dont l'ouvrage tentera de démontrer la complexité¹⁰; est en outre apparue dans cette catégorie une « littérature Cassandre » promettant la faillite de la France à plus ou moins brève échéance¹¹;
- enfin, une littérature officielle couvrant la production des institutions publiques dédiées aux finances publiques et mettant à disposition les données publiques, au premier rang desquels les organismes statistiques (Insee, Eurostat) et la Cour des comptes, mais également les rapports publics sur les finances publiques (parmi lesquels le rapport Pébereau de 2006 précité a eu le plus de retentissement).

Cet ouvrage vise donc à occuper une place raisonnablement originale en couplant analyse historique sur moyenne période et éléments d'économie politique.

Quel positionnement philosophique et idéologique ?

L'ampleur et la complexité immenses du sujet incitent fortement à la modestie; ainsi, toute analyse de la situation des finances publiques françaises doit-elle :

- prendre en considération les particularités de l'État et les limites de l'analogie pourtant intuitive avec la situation financière d'un ménage ou d'une entreprise; les conditions de son éventuelle « faillite » ou de son défaut sont en effet spécifiques;
- rester centrée sur la situation des administrations publiques, mais également inclure une analyse des relations avec les agents économiques privés non financiers (ménages et entreprises), les agents financiers (banques et banques centrales) et le monde extérieur;
- englober une revue du projet européen, et notamment de la marche vers l'euro.

10. François Lenglet appelle ces auteurs des « vendeurs de repas gratuits » (François Lenglet, *Qui va payer la crise?*, coll. « Pluriel », Fayard, Paris, 2012, chapitre 6).

11. Au sein de laquelle on pourra citer, parmi les ouvrages les plus récents : Simone Wapler, *Pourquoi la France va faire faillite. Et ce que vous devez faire pour vous en sortir*, coll. « Documents HC », Ixelles Éd., Bruxelles, 2012; Philippe Herlin, *France, la faillite? Après la perte du AAA*, Eyrolles, Paris, 2012; Gaspar Koenig, *La nuit de la faillite*, coll. « Littérature française », Grasset, Paris, 2013.

L'ouvrage a pris en compte une production intellectuelle couvrant un vaste spectre politique et idéologique pour construire ses conclusions. L'approche finale retenue cherche idéalement à objectiver données et discours, à comprendre et à éviter toute stigmatisation ou simplification abusive.

Il n'y a aucun parti pris politique, ce qui est d'autant plus facile que « l'âge d'or des déficit(s) » a été marqué par de fréquents changements de majorité et une répartition à peu près équilibrée du pouvoir entre les deux principales familles politiques : dans les quarante exercices budgétaires analysés dans le présent ouvrage (1974-2013), la France a été quasi systématiquement en déficit, tant sous les 23 années d'exécutifs de droite (1974-1981, 1986-1988, 1993-1997, 2002-2012) que lors des 17 ans où la gauche a été au pouvoir (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, depuis 2012). Enfin, les rares périodes volontaristes en matière de réduction modérée des déficits (1976-1980, 1983-1988 et 1995-2000) ont été souvent trans-partisanes.

Pour terminer, l'auteur assume la responsabilité de ses thèses et des éventuelles approximations qui y substitueraient. Compte tenu de l'ampleur du sujet, et notamment de la quantité de données financières et comptables utilisées, il serait surprenant que l'ouvrage ne comporte pas quelques erreurs résiduelles dont l'auteur prie le lecteur de bien vouloir l'excuser par avance.

Organisation de l'ouvrage

Cet ouvrage est organisé en cinq chapitres :

- **chapitre 1** : les déficits avant 1974 ;
- **chapitre 2** : analyse financière des quarante derniers budgets sur la base de la méthodologie fournie en annexe ;
- **chapitre 3** : feuilletton politico-budgétaire 1974-2013 ;
- **chapitre 4** : les budgets français témoins de la transformation économique et sociale du pays ;
- **chapitre 5** : analyse des discours économiques et politiques en matière budgétaire.

Un **glossaire** précisant la définition des termes – nombreux – à contenu technique est enfin fourni en annexe.

Pierre-François Gouiffès
www.pfgouiffes.net
Juillet 2013

› Chapitre 1

Les déficits avant 1974

Ce volet historique expose le contexte général des finances publiques avant 1974, en évoquant la situation financière de la France depuis l'État capétien et notamment à partir de la fin du XII^e siècle.

En préambule, il faut rappeler que les difficultés financières des entités politiques constituées semblent aussi anciennes que ces entités elles-mêmes. L'historien grec Hérodote, « père de l'Histoire », rapporte au V^e siècle avant J.-C. les faits et gestes du pharaon égyptien Khéops (vers 2 500 avant J.-C.) qui aurait prostitué sa fille afin de disposer des subsides nécessaires à l'achèvement de sa sépulture à Gizeh¹ et de la grande pyramide qui porte son nom...

Dès ce premier cas identifié, la dette publique nécessite la rencontre entre l'État emprunteur et des prêteurs potentiels, agents économiques disposant d'épargne (pendant très longtemps, de l'or ou de l'argent métal). Ces relations entre État emprunteur et prêteurs impliquent en outre des règles précisant les engagements réciproques et un système comptable permettant de connaître l'évolution de ces engagements, ainsi que, bien entendu, un certain niveau de confiance – ou de contrainte – entre les uns et les autres.

Il faut rappeler d'emblée que la dette des États est structurellement différente des dettes privées, car en cas d'insolvabilité, les créanciers n'ont pas accès aux actifs du failli afin de se dédommager au moins partiellement. Quand l'État se déclare insolvable, le créancier perd son capital et ne récupère rien d'autre que ce qu'il a déjà perçu². Le terme de banqueroute³ ou de défaut (terminologie moderne) correspond mieux à la situation de l'État insolvable que le mot de faillite, en dépit de l'usage populaire et récent d'« État en faillite ». Le rapport de force entre l'État et ses créanciers se structure bien davantage en fonction de ses capacités régaliennes et de ses futurs besoins financiers que de sa situation patrimoniale.

1. Hérodote, *Histoire*, livre II, CXXVI.

2. Une exception rare et exceptionnelle à cette règle est le défaut de Terre Neuve, dans les années 1930, qui a conduit ce territoire à passer du statut de dominion britannique à celui de province canadienne.

3. Le terme « banqueroute » vient de l'expression italienne *banca rotta* (« table cassée ») : les financiers italiens de l'époque médiévale officiaient dans les marchés où ils s'installaient derrière une table de comptoir qu'on appelait à cette époque la *banca* – à l'origine du mot « banque » – qui leur permettait d'accueillir leurs clients. Lorsqu'un banquier n'était plus en mesure de régler ses dettes, il était alors déclaré *fallito* et ne pouvait plus exercer son métier. Le banquier déchu devait alors casser publiquement sa *banca* pour montrer aux habitants son interdiction d'exercer toute activité financière.

Quasiment jusqu'au ^{xix}^e siècle, les enjeux régaliens et notamment militaires – financer la guerre – concentrent la plus grande partie des dépenses publiques, ceci dans un système fiscal en construction et laissant une large place – et donc d'immenses opportunités de profits – à de multiples intermédiaires financiers. Ce qu'on appelle l'État-providence depuis les années 1940 n'existe alors que sous une forme embryonnaire et relève essentiellement des missions annexes de l'Église catholique au sein d'une société chrétienne où spirituel et temporel sont intimement mêlés.

Pendant toute cette période, l'activité militaire peut d'ailleurs s'analyser économiquement comme un pari entrepreneurial de la part des États, et donc comme un investissement à risque. Si tout se passe bien, le financement d'importants moyens militaires permet de mener des campagnes victorieuses et de rançonner le vaincu, rapportant ainsi des ressources très supérieures à l'investissement consenti. L'histoire française et européenne souligne toutefois le caractère largement aléatoire d'un tel pari.

L'époque médiévale (fin du ^{xii}^e siècle-1492)

Pendant très longtemps, le Moyen Âge limite très fortement la capacité des États à s'endetter du fait d'une hostilité durable et profonde du christianisme à l'usure, c'est-à-dire au prêt à intérêt. Or plusieurs évolutions à la fin du ^{xiii}^e siècle et au début du ^{xiiii}^e siècle vont lancer la course à l'endettement royal. Sur le plan institutionnel, l'ordre, donné par Philippe II Auguste dans son ordonnance-testament de 1190, de centraliser dans le dépôt du Trésor du roi « tous les revenus, nos services et nos recettes [...] à Paris à trois périodes de l'année » constitue une amorce de rationalisation de la gestion des finances publiques ; c'est la première distinction entre le patrimoine du roi personne physique et celui du royaume, à l'horizon de temps beaucoup plus long. À la même période, de grandes quantités d'or affluent en Europe suite au sac de Constantinople en 1204 par les Croisés lors de la quatrième Croisade.

Ces circonstances vont permettre à Saint Louis (Louis IX, petit-fils de Philippe Auguste régnant de 1226 à 1270), de financer ses Croisades – les septième et huitième – non par l'impôt mais par l'emprunt auprès de banquiers génois qui anticipent le remboursement de leurs prêts grâce au pillage des pays conquis. Ce « premier roi de l'endettement » – selon l'expression de Jacques Le Goff⁴ – finit par faire défaut en 1255 et inaugure ainsi une méthode radicale d'apurement du passif royal consistant

4. Jacques Le Goff, *Saint Louis*, coll. « Bibliothèque des histoires », Gallimard, Paris, 1996, p. 381.