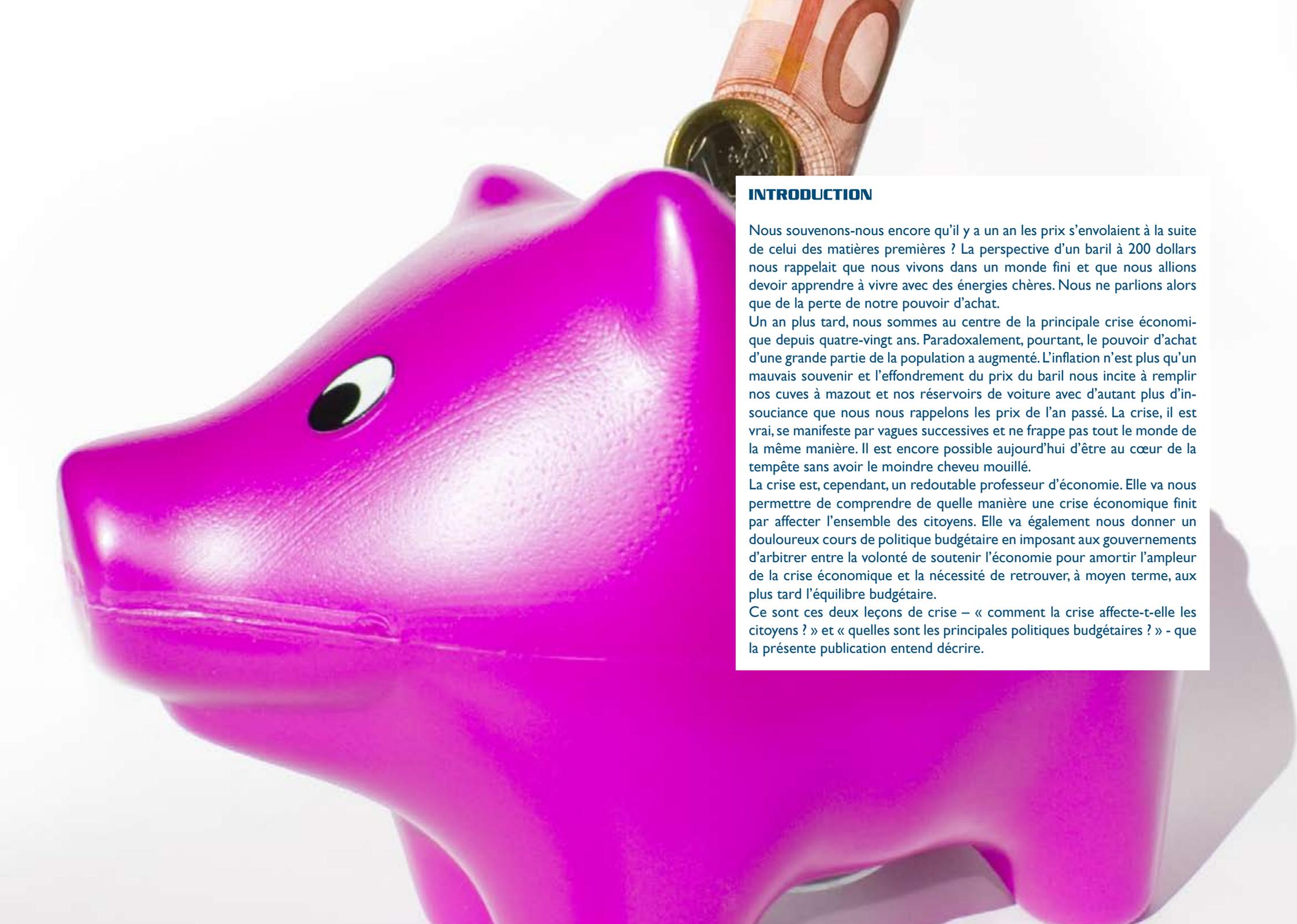




DEUX LEÇONS DE CRISE



A close-up photograph of a bright pink piggy bank. A rolled-up Euro banknote is inserted into the slot on its back. The piggy bank has a simple, stylized face with a single eye and a snout. The background is plain white.

INTRODUCTION

Nous souvenons-nous encore qu'il y a un an les prix s'envolaient à la suite de celui des matières premières ? La perspective d'un baril à 200 dollars nous rappelait que nous vivons dans un monde fini et que nous allions devoir apprendre à vivre avec des énergies chères. Nous ne parlions alors que de la perte de notre pouvoir d'achat.

Un an plus tard, nous sommes au centre de la principale crise économique depuis quatre-vingt ans. Paradoxalement, pourtant, le pouvoir d'achat d'une grande partie de la population a augmenté. L'inflation n'est plus qu'un mauvais souvenir et l'effondrement du prix du baril nous incite à remplir nos cuves à mazout et nos réservoirs de voiture avec d'autant plus d'insouciance que nous nous rappelons les prix de l'an passé. La crise, il est vrai, se manifeste par vagues successives et ne frappe pas tout le monde de la même manière. Il est encore possible aujourd'hui d'être au cœur de la tempête sans avoir le moindre cheveu mouillé.

La crise est, cependant, un redoutable professeur d'économie. Elle va nous permettre de comprendre de quelle manière une crise économique finit par affecter l'ensemble des citoyens. Elle va également nous donner un douloureux cours de politique budgétaire en imposant aux gouvernements d'arbitrer entre la volonté de soutenir l'économie pour amortir l'ampleur de la crise économique et la nécessité de retrouver, à moyen terme, au plus tard l'équilibre budgétaire.

Ce sont ces deux leçons de crise – « comment la crise affecte-t-elle les citoyens ? » et « quelles sont les principales politiques budgétaires ? » - que la présente publication entend décrire.

UNE CRISE EN TROIS VAGUES



Les effets de la crise se font ressentir en trois vagues successives. La première vague fut financière. Les épargnants ont bien eu quelques moments d'inquiétude, mais, mis à part ceux de Kaupthing, le manque d'imagination aidant, ils se sont bien vite rassurés. Si des valeurs types du bon père de famille n'avaient pas été touchées, frappant des économies patiemment accumulées et des plans pensions essentiels pour leurs souscripteurs, la première vague de la crise aurait pu apparaître comme un mouvement correcteur d'inégalités de revenus trop flagrantes. La richesse relative de la majorité des personnes était alors en augmentation.



La crise financière est toutefois rapidement devenue économique. L'effondrement des marchés boursiers fait place désormais à la hausse des taux de chômage. Il ne fait pas bon aujourd'hui travailler dans le secteur financier, mais également dans l'automobile. De nombreuses PME sont, ou vont être, mises en difficulté en raison du resserrement du crédit ou de la baisse de leur commande. Les investissements et la consommation sont en berne. Mais, ici encore, seules certaines personnes sont directement touchées, celles dont l'entreprise périclité ou qui perdent leur emploi. Les autres, pour peu qu'ils ne sentent pas leur emploi menacé, peuvent se réjouir de la stabilité retrouvée des prix.



La troisième vague, cependant, pointe à l'horizon. Cette troisième vague est budgétaire. La contraction du PIB va signifier une baisse des recettes publiques, tandis que la hausse du chômage va peser sur les dépenses publiques. Le jeu de ces « stabilisateurs automatiques » suffit à provoquer un déficit public que viennent considérablement renforcer les politiques publiques de relance de l'économie et le soutien financier apporté aux banques. Alors que nous étions engagés dans une lutte contre la montre afin de réduire le poids de la dette publique avant d'être confronté au coût du vieillissement de la population, la dette s'envole à nouveau.

A l'heure de la formation des nouveaux gouvernements régionaux et communautaires, cette troisième vague se concrétise par la difficulté de trouver les financements nécessaires pour financer des politiques nouvelles alors qu'il s'avère déjà nécessaire de remettre en cause les politiques actuelles. Le Gouvernement fédéral, qui va devoir, pour sa part, établir les budgets pour les années 2010 et 2011, est confronté également à des déficits publics importants. Il est d'ores et déjà évident que, lorsqu'apparaîtront les premiers signes de reprise, il faudra solder les comptes et rééquilibrer les finances publiques. Mais comment ? Augmenter les impôts, restreindre la sécurité sociale, réduire les dépenses publiques, laisser filer l'inflation afin de réduire le poids relatif de la dette... L'arsenal disponible est varié et les différentes mesures possibles n'affecteront pas les mêmes personnes. Cela redonnera tout son poids aux clivages politiques, mais il est à craindre qu'il faudra jouer sur l'ensemble de l'éventail possible de mesures. Et, cette fois, nous serons tous affectés. La véritable question sera : à quel degré ? Cela dépendra notamment du rythme auquel les gouvernements décideront de restaurer l'équilibre budgétaire et de la politique budgétaire pour laquelle ils opteront.

RELANCER L'ÉCONOMIE OU PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ?

Confrontés à une crise économique d'une ampleur sans précédent depuis près d'un siècle, la plupart des gouvernements européens ont élaboré des plans de relance afin de soutenir l'économie en substituant les dépenses publiques aux dépenses privées défaillantes. Toutefois, à mesure que la crise s'accompagne de baisses importantes des recettes fiscales et d'une hausse des dépenses sociales, les gouvernements prennent conscience qu'ils ne seront en mesure de préserver le financement des politiques traditionnelles qu'au prix de déficits publics difficilement soutenables que vient encore aggraver le coût des mesures de relance.

Dès lors, la volonté de relancer l'économie est désormais contestée par les partisans de la rigueur budgétaire qui plaident pour un retour à l'équilibre budgétaire dans les meilleurs délais. Tolérer des déficits budgétaires signifierait, en

effet, une augmentation de la dette publique et donc des charges d'intérêt dont le Gouvernement devrait s'acquitter chaque année. A mesure que ces charges d'intérêt s'alourdiraient, il serait d'autant plus difficile de retrouver l'équilibre budgétaire. Serait ainsi créé un « effet boule de neige » par lequel la dette publique s'autoalimenterait, comme ce fut le cas dans les années 80.

La crise économique nous enseigne ainsi quelles sont les trois grandes optiques budgétaires en concurrence : l'austérité, la relance et la stabilisation.

1. Une politique budgétaire pro-cyclique : l'austérité



Une politique budgétaire pro-cyclique vise un objectif de solde budgétaire indépendamment de la conjoncture, en principe l'équilibre budgétaire. Lorsque la conjoncture est bonne, le Gouvernement peut se permettre de dépenser davantage. En période de crise économique par contre, la baisse des recettes doit être compensée par une réduction

des dépenses ou la création de nouvelles recettes. Une telle politique budgétaire conduit donc à la mise en œuvre d'une politique d'austérité lors des crises économiques.

Cette politique a pour elle un bon sens apparent : on ne dépense pas l'argent que l'on ne possède pas. Les principaux arguments en faveur d'une telle politique en Belgique résident dans notre taux d'endettement élevé et la nécessité d'anticiper le choc du vieillissement de la population. Les difficultés conjoncturelles actuelles, aussi importantes soient-elles, ne doivent pas nous détourner du défi structurel que représente l'impact du vieillissement de la population. Afin d'anticiper le coût du vieillissement en finançant un Fond d'avenir, le Gouvernement fédéral avait d'ailleurs défini une trajectoire pluriannuelle qui prévoyait un surplus budgétaire pour cette année. Le maintien de l'équilibre budgétaire peut donc être perçu comme un strict minimum.

De plus, il est indispensable d'adopter un même type de politique budgétaire en haute et en basse conjoncture. Or les gouvernements précédents ont adopté une politique budgétaire relativement pro-cyclique alors qu'ils étaient en haute conjoncture. Cela signifie qu'ils n'ont pas profité de la haute conjoncture pour dégager des marges suffisantes pour mener aujourd'hui une politique contra-

cyclique. Ils devraient donc continuer à mener aujourd'hui une politique budgétaire pro-cyclique : diminuer les dépenses et augmenter les recettes. Une telle politique risque, cependant, de renforcer l'ampleur de la crise et fait peser sur les citoyens les plus fragilisés ses conséquences sociales.

2. Une politique budgétaire contra-cyclique : la relance « keynésienne »



C'est pourquoi le Gouvernement peut, légitimement, préférer opter pour une politique de relance. Une telle politique est, généralement, qualifiée de « keynésienne » en référence à l'économiste britannique Keynes qui préconisait de combattre les récessions en réduisant la pression fiscale ou en augmentant les dépenses publiques. Le but est de

soutenir la demande, directement par les investissements et la consommation publics, indirectement en soutenant le pouvoir d'achat des citoyens. Les entreprises produisent davantage, engagent de nouveaux travailleurs et augmentent leur profit, ce qui, en retour, nourrit les recettes publiques, renforce le pouvoir d'achat et soutient la consommation privée. Une augmentation des dépenses publiques va ainsi venir affecter la croissance du PIB avec un effet multiplicateur.

Toutefois, pour qu'une telle politique soit efficace, il faut que l'effet multiplicateur (« le multiplicateur keynésien ») soit supérieur à 1, c'est-à-dire qu'à une augmentation des dépenses publiques de 1% corresponde une augmentation du PIB supérieure à 1% - ce qui n'est pas garanti. A court terme, seules les mesures portant sur des biens et services, plutôt que sur les taxes et les transferts, ont généralement un effet multiplicateur supérieur à 1. De plus, le multiplicateur est plus faible lorsque la pression fiscale et parafiscale est forte, comme en Belgique. Enfin, dans une économie ouverte, une relance de la demande ne signifie plus nécessairement une hausse de la production locale, mais peut se traduire par une hausse des importations déséquilibrant la balance commerciale (l'équilibre entre les importations et les exportations).

Au-delà de ces arguments relatifs à l'efficacité d'une politique de relance, c'est surtout l'ampleur du déficit budgétaire qui constitue l'objection la plus forte. Si elles permettent d'atténuer les effets à court terme de la crise, les mesures

de relance ont un coût qui devra être supporté à moyen terme. Or, demain, l'impact économique du vieillissement de la population et du réchauffement climatique représentera déjà des charges très importantes.

3. Une politique budgétaire neutre : les stabilisateurs automatiques



Enfin, lors d'une crise économique, un gouvernement peut s'abstenir de prendre des mesures d'austérité sans pour autant chercher à relancer l'économie en augmentant les dépenses publiques. En maintenant inchangées ses politiques face à un choc économique, il laisse jouer les « stabilisateurs automatiques » : la baisse de rentrées fiscales et la hausse des prestations sociales (allocations de chômage notamment) engendrées par la crise économique vont engendrer un déficit public. Ce déficit viendra « stabiliser automatiquement » l'économie en soutenant l'activité et en atténuant la baisse de la croissance. Au moment de la reprise, les stabilisateurs automatiques pourront jouer dans l'autre sens et favoriser l'apparition d'un surplus budgétaire compensant le déficit réalisé précédemment.

Cette politique a l'avantage de la simplicité et peut constituer un compromis entre les partisans de l'austérité budgétaire et ceux d'une relance économique. Son efficacité dépend, toutefois, essentiellement de la durée et de l'ampleur de la crise. Le jeu des stabilisateurs automatiques ne peut qu'atténuer la récession. Si celle-ci est trop forte, ces effets sociaux seront tels que le Gouvernement n'aura politiquement pas d'autres alternatives que de prendre des mesures soutenant les revenus, la croissance et l'emploi. De plus, si la crise est longue, la hausse du chômage peut devenir structurelle et persister une fois la reprise survenue. Enfin, une telle politique de stabilisation conduit à des déficits publics qui ne sont pas soutenables durablement, même s'ils sont moins importants que ceux provoqués par une politique de relance.

ALLIER RELANCE DE L'ÉCONOMIE ET INVESTISSEMENTS STRUCTURELS



Le choix entre ces trois types de politique budgétaire est un choix éminemment politique qui déterminera non seulement qui sera le plus affecté par la crise économique, mais aussi quand le coût de celle-ci sera pleinement assumé. Si les implications sociales de la crise comme la volonté d'éviter que celle-ci s'aggrave invitent à privilégier une politique de relance, cela signifie non seulement accepter, mais également renforcer le déficit budgétaire. Or, il importe d'éviter de répéter les erreurs des années 70 et de provoquer un effet boule de neige qui fera remonter la dette publique à un niveau insoutenable. Par ailleurs, les réponses conjoncturelles apportées à la crise ne doivent pas nous détourner de la nécessité de réaliser des réformes structurelles.

La recherche d'un compromis entre ces différents objectifs et contraintes ne doit pas nécessairement conduire à privilégier une politique budgétaire reposant sur le libre jeu des stabilisateurs automatiques. Une telle politique constituerait, en définitive, une sorte de choix par défaut en raison de la conjonction de l'impossibilité budgétaire de mettre en œuvre une réelle politique de relance et de l'impossibilité sociale et politique d'adopter des mesures d'austérité. La crise nous invite cependant à rechercher une voie alternative en alliant relance de l'économie et investissements structurels.

Comme nous l'avons vu, classiquement, les politiques de relance sont justifiées par la volonté de soutenir la demande de consommation. Ce n'est pas tant la nature de la dépense que le fait de dépenser – et par cette voie de relancer l'activité économique – qui importe. Par contraste, au vu du contexte budgétaire et des défis structurels auxquels nous devons faire face, les seules mesures de relances économiques acceptables aujourd'hui sont des investissements publics qui ne se justifient pas tant par leur capacité à soutenir la demande que par leur impact structurel sur la croissance. La logique sous-jacente doit donc être moins celle d'un plan de relance keynésien classique que la volonté de profiter de l'opportunité politique créée par la crise pour renforcer une politique de réforme structurelle.

Plus précisément, les investissements envisagés afin de relancer l'économie doivent contribuer à répondre aux deux principaux défis auxquels notre économie va devoir structurellement faire face : le choc démographique et les contraintes environnementales. Il faut donc privilégier des investissements susceptibles, d'une part, d'améliorer la productivité du travail, le niveau des qualifications des travailleurs (la formation et la recherche) et, d'autre part, de renforcer notre efficacité énergétique et de réduire nos coûts environnementaux. Il importe également de développer les services aux personnes. Le vieillissement de la population rendra, en effet, non seulement nécessaire une augmentation considérable des services aux personnes rendues dépendantes par l'âge, mais également une augmentation du taux d'emploi qui ne sera possible que si les travailleurs, et les familles en particulier, peuvent compter sur des services accrus.

Ce sont là précisément les objectifs du Plan Marshall 2.vert qui constitue l'axe du nouvel accord de majorité wallon. La meilleure réponse à la crise consistant à préparer l'après-crise, ce Plan entend soutenir la réorientation de notre économie vers les secteurs de demain et investir massivement dans ce qui assurera notre dynamique économique : le capital humain, le développement durable et les services aux personnes. La capacité de ce plan à prendre en compte la nécessité de faire face au vieillissement de la population et la lutte contre le réchauffement climatique justifie qu'il soit mis en œuvre en dépit des déficits publics qu'il induira. C'est parce qu'il allie relance de l'économie et investissements structurels qu'il ne doit pas être sacrifié sur l'autel de l'austérité budgétaire.

Auteur : Laurent De Brier
septembre 2009

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be