

Supprimons la coupe du monde de l'équilibre budgétaire public

Jean-Marie Harribey

10 juillet 2014

<https://blogs.alternatives-economiques.fr/harribey/2014/07/10/supprimons-la-coupe-du-monde-de-l-equilibre-budgetaire-public>

Commençons par une petite histoire imaginaire, mais plus vraie que nature. Le pays A (comme Allemagne) a décidé la semaine dernière de bâtir le budget 2015 de son État à l'équilibre, c'est-à-dire à supprimer totalement le déficit budgétaire. Ce pays A a par ailleurs un excédent commercial extérieur. Dans le même temps, un second pays F (comme France, mais c'est un pur hasard) aura l'an prochain un déficit budgétaire et un déficit commercial extérieur. Dans cette petite histoire que nous contons, il n'existe que deux pays au monde : A et F. Et donc qui ne commercent qu'entre eux. Obligatoirement, l'économie A dégage une capacité de financement égale au besoin de financement de l'économie F. Cette obligation résulte de l'équilibre comptable de la somme des flux engendrés par tous les agents économiques, tant privés que publics. Que sont tous ces flux pour comprendre pourquoi le modèle A s'impose comme dominant F et donc le monde ?

J'avais déjà raconté cette histoire dans deux textes sur ce blog en 2012¹, mais de manière sans doute trop distante des discours habituels sur les déficits publics pour que cela soit entendu. J'y reviens donc, afin de compléter, surtout que cette question interfère avec d'autres tout aussi importantes, comme la monnaie, les anticipations, le financement, le travail productif dans la sphère non marchande, le type de développement, etc.

Comptes privés et comptes publics sont dans un bateau

Le circuit d'une économie monétaire de production (nom donné par Keynes à ce que, depuis Marx, on appelle économie capitaliste) se résume par la somme des flux engendrés dans l'économie au cours d'une période donnée, et cela dans les trois compartiments suivants : la sphère privée, la sphère publique et les relations avec le reste du monde. La somme des soldes de tous ces flux est nécessairement nulle.

Dans le premier compartiment, qu'on peut schématiser par la présence d'entreprises, de ménages et de banques, les unes produisent, les autres consomment, les troisièmes financent. Au final, le solde entre le flux de monnaie nouvelle issue des banques à destination des agents non financiers privés et l'épargne de ces derniers indiquera le besoin ou la capacité de financement de la partie privée de l'économie. S'il est positif, cela signifie que l'épargne est insuffisante et qu'il faut un flux net de monnaie pour financer cette partie de l'économie. S'il est négatif, c'est qu'elle est excédentaire et qu'il faudra lui trouver une utilisation.

Dans le deuxième compartiment, celui de la sphère publique, le solde entre les impôts et autres prélèvements et les dépenses publiques indique le déficit ou l'excédent budgétaire. Dans le troisième compartiment, le solde entre les exportations et les importations indique l'excédent ou le déficit commercial avec le reste du monde.

Au total, nous avons l'égalité comptable : (flux de monnaie pour les agents non financiers – leur épargne) + (dépenses publiques – impôts) + (exportations – importations) = 0.

¹ « Le bon État doit être en déficit ! », <http://alternatives-economiques.fr/blogs/harribey/2012/09/27/le-bon-etat-doit-etre-en-deficit/#more-297>, et « Le bon État doit être en déficit !, Suite... », <http://alternatives-economiques.fr/blogs/harribey/2012/09/28/le-bon-etat-doit-etre-en-deficit-suite/#more-301>. J'ai repris cela dans *Les feuilles mortes du capitalisme, Chroniques de fin de cycle*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2014, chapitre 3.

Cette somme est celle du solde de tous les emplois et ressources.

Si le budget public est équilibré, le flux net interne de monnaie et le solde extérieur doivent être de signes contraires. Dans le cas du pays A du petit conte ci-dessus, comme il y a excédent commercial, cela signifie qu'il y a un flux net de monnaie en sens inverse, c'est-à-dire une épargne excédentaire. Si celle-ci n'était pas utilisée (thésaurisée), cela signifierait une destruction de monnaie. Heureusement... le pays F existe ! Mais, patience...

Remarquons que, à l'échelle du monde où il n'y a pas d'extérieur, le solde monétaire et le solde budgétaire sont nécessairement de sens contraires. Quand, au plan mondial, il y a déficit public, il y a création de monnaie, et quand il y a excédent public, il y a destruction de monnaie.

À l'échelle de l'économie d'un pays, on peut écrire l'égalité comptable précédente d'une autre manière :

épargne = (flux de monnaie à l'économie privée) + (dépenses publiques – impôts) + (exportations – importations).

Les fêrus en économie reconnaîtront là les trois grandes occasions de création de monnaie, que l'on appelle les contreparties de la masse monétaire.

Le bateau prend l'eau

Certains pays accumulent les excédents, commerciaux puis bientôt budgétaires, à l'image du pays A imaginaire. D'autres accumulent des déficits. Les premiers financent donc l'économie des seconds. Quand cette situation s'éternise, elle devient insoutenable et grosse de difficultés politiques, voire de conflits, en tout cas de domination. Comme la domination ne dérange guère d'ordinaire les dominants, ils s'efforcent d'imposer l'austérité aux seconds, sans même se rendre compte qu'ils risquent de tuer la poule aux œufs d'or.²

Mais le plus étonnant est que la quasi-totalité des conseillers du prince régnant dans un pays comme F acquiescent aux réquisits de A et répètent à l'envi le mantra : il faut réduire les déficits publics, afin d'atteindre le paradis de A. On a compris que cela ne résolvait en rien le dilemme : qui finance qui ? Est-ce A qui finance F ou F qui finance A ? Ah, ça, mais, c'est bien sûr, il suffit, entend-on, que les deux autres soldes soient aussi juste à l'équilibre, chez A et chez F !

Patatras, dans une économie monétaire de production, cela signifierait que, ayant fait disparaître tout flux de monnaie nouvelle, il n'y aurait plus jamais de dynamique productive, car pour qu'il y ait un investissement net à l'échelle macroéconomique, il faut une création de monnaie.

Pour faire monter l'eau dans la pompe, il faut amorcer celle-ci

Ici commence l'une des plus grandes controverses entre les théories de la monnaie. Pour y voir clair, il faut se souvenir en permanence que la capacité de financement d'un agent économique implique nécessairement le besoin de financement d'un autre, et réciproquement. Dans les économies capitalistes modernes, la quasi-totalité de la monnaie utilisée par les entreprises et les ménages est de la monnaie de banque ordinaire, sous forme scripturale. Celle utilisée par l'État pour effectuer ses dépenses et reçue par lui en impôts est de la monnaie dite centrale. En effet, lorsqu'il paie par exemple les fonctionnaires, le Trésor public ordonne à la banque centrale de débiter le compte qu'il y possède au profit des banques – qui ont elles aussi un compte à la banque centrale – chez lesquelles les particuliers ont un compte de dépôt. Donc, l'opération Trésor-banque centrale-banques se fait en monnaie centrale ; ensuite, seule une petite part retirée par les particuliers se fait aussi en monnaie centrale (les

² Il faut nuancer ce jugement concernant la Chine, qui accumule les excédents par rapport aux États-Unis, mais qui n'a pas les moyens de leur imposer quoi que ce soit, ou bien qui a compris, elle, qu'elle n'a pas intérêt à ruiner le partenaire.

billets au guichet des banques), les échanges entre agents non financiers (ménages et entreprises) se faisant quasiment exclusivement en monnaie de banque. Quand l'État perçoit des impôts de la part des ménages et des entreprises, ceux-ci les ont payés en ordonnant à leur banque un débit de leur compte. Celle-ci demande alors à la banque centrale de débiter son compte au profit de celui du Trésor public ; cette opération banque-banque centrale-Trésor se fait donc en monnaie centrale.

Depuis la création de l'euro, le cheminement se fait un peu différemment puisque ce n'est plus la banque centrale nationale qui est au centre, mais c'est l'Eurosystème. Comme les États n'ont plus le droit d'emprunter auprès de la banque centrale, ils le font auprès des banques dites « teneurs de marché » (via la monnaie centrale en dépôt à la banque centrale), qui, elles-mêmes, peuvent les emprunter auprès de leurs consœurs, donc en monnaie centrale encore. Le cheminement est différent mais le support (la monnaie centrale) est le même.

La controverse arrive immanquablement si l'on se souvient de la petite égalité comptable du début. Si le budget public est en excédent, c'est-à-dire si l'État est en capacité de financement, obligatoirement les agents privés sont en besoin de financement. Et inversement si le budget public est déficitaire. À ceci près qu'on fait abstraction pour un instant du solde extérieur. Si on intègre ce dernier dans le raisonnement, une capacité de financement à la fois pour les agents privés et pour l'agent public n'est possible que par l'existence d'un besoin de financement exprimé au même instant par le reste du monde : on retrouve notre pays A imaginaire et son corollaire F.

Une première remarque de bon sens s'impose : pourquoi le besoin de financement public serait-il *a priori* moins désirable qu'un besoin de financement privé ? Aucun économiste libéral n'ayant jamais osé affronter cette question, il faut en conclure logiquement que, derrière la condamnation sans nuance du déficit public, c'est celle de la dépense publique en soi qui est visée.

Au total, l'activité privée est impulsée lorsque les entreprises font des anticipations de débouchés (Keynes). Cette dynamique est enclenchée par le financement bancaire destiné aux entreprises qui, lorsqu'elles réaliseront la valeur produite par les travailleurs, dégageront des profits (Marx), paieront des salariés et des actionnaires, rembourseront leurs emprunts, la monnaie refluant vers les banques.

Et, de l'autre côté, l'anticipation de besoins collectifs a nécessité des emprunts publics pour investir et embaucher, selon le mécanisme de financement décrit plus haut. Mais il reste ici une énigme. Quel est l'acte premier ? S'agit-il du paiement des impôts ou bien les dépenses publiques doivent-elles être engagées avant que les citoyens paient leurs impôts ? La seule réponse logique possible est la suivante : puisque le paiement de l'impôt se fait nécessairement en monnaie centrale, il faut bien que celle-ci ait été auparavant injectée par le crédit accordé par la banque centrale (ou l'Eurosystème) au Trésor public.

Un raisonnement analogue s'applique aussi au secteur privé. Les banques accordent des crédits aux agents non financiers privés, mais en sachant à l'avance qu'elles auront la possibilité de compenser leurs dettes réciproques via leurs comptes à la banque centrale et surtout de se refinancer auprès d'elle.

Si on résume, l'état le plus habituel d'un État, c'est d'être en situation de besoin de financement, c'est-à-dire en déficit, et non pas en excédent ni même en équilibre sauf exceptionnellement. Et il n'y a là rien d'anormal pour au moins deux raisons. D'abord, parce que son horizon de vie n'étant pas limité, il peut renouveler sans cesse ses emprunts au fur et à mesure que les précédents ont conduit à la production d'une richesse supplémentaire (des actifs matériels comme les écoles, les universités, les hôpitaux, les routes..., et des actifs immatériels tels que l'éducation, la formation, la recherche...), la seule contrainte étant de ne

pas payer des intérêts exorbitants³. Ensuite, parce qu'il joue le rôle d'amorceur de pompe de l'économie, en cas de récession bien sûr (Keynes), mais même en situation normale. D'ailleurs, on peut raisonnablement penser que c'était vraiment l'avis de Keynes, car lors de la préparation de la négociation de Bretton-Woods, il préconisait la fin des balances extérieures positives sous peine de taxer les pays commercialement excédentaires. Donc, logiquement, avec un solde extérieur à peu près équilibré, le reste de l'équilibre se joue entre agents privés et agent public. Et on revient au point de départ : il n'y a pas plus de raison de blâmer le déficit public, et donc de louer l'excédent privé, que l'inverse. Et surtout, dans l'esprit de Keynes, s'il faut limiter les déséquilibres de paiements extérieurs, c'est pour éviter d'avoir à pratiquer un ajustement interne par la déflation et le chômage. Poursuivant dans cette lignée, Hyman Minsky avait émis la proposition dite de « l'employeur en dernier ressort » comme alternative à l'ajustement aux dépens du travail.⁴

Amorcer la pompe, c'est distinguer le financement du paiement de l'activité, et c'est reconnaître le caractère productif des travailleurs dans la sphère non marchande

Parmi les arguments en faveur de l'impôt, on entend régulièrement dire que l'impôt finance la dépense publique. Cela part d'une bonne intention, mais c'est rigoureusement faux. Parce que le financement de l'activité se situe *avant* la production, il est décidé sur la base des anticipations de débouchés que font les entreprises et sur la base de l'anticipation des besoins collectifs par l'État et les collectivités territoriales. Lorsque les entreprises vendent leurs produits, les acheteurs paient ceux-ci. Lorsque les pouvoirs publics ont créé les activités non marchandes, les citoyens paient leurs impôts. Pas plus que les acheteurs d'automobiles ne « financent » les chaînes automobiles, les citoyens ne « financent » l'école publique, ils la paient de manière socialisée.

Certains objecteraient que les entreprises peuvent autofinancer une partie de leurs investissements lorsqu'elles ont mis en réserve les profits qu'elles n'ont pas distribués aux actionnaires ou aux créanciers. C'est exact ; d'ailleurs, leur autofinancement mesure l'accumulation de leur capital de période en période. Mais ce qui est vrai au niveau microéconomique ne l'est plus au niveau macroéconomique : l'accumulation nette ne vient pas d'un prélèvement sur des fonds préexistants, sur de l'épargne préalable. Si un investissement net existe pour l'ensemble de l'économie, des revenus supplémentaires seront engendrés, dont une partie grossira l'épargne à hauteur de l'investissement nouveau initiateur. L'anticipation des besoins collectifs est suivie d'un financement, d'une production, puis d'un paiement par l'impôt. En généralisant, le financement (ex ante) et le paiement (ex post) privé ou collectif encadrent l'acte productif marchand et non marchand. Mais cette distinction entre marchand et non marchand suppose d'avoir auparavant clarifié le concept de travail productif. Le non-marchand n'est pas financé par prélèvement sur le marchand. Les travailleurs employés dans la sphère non marchande sont producteurs de valeur économique au même titre que les travailleurs de la sphère marchande, à la nuance de taille près qu'ils ne produisent pas de valeur pour le capital. Le produit non marchand s'ajoute au produit marchand et ne s'en retranche pas. Les libéraux confondent prélèvement financier sur le marchand et décision de consacrer une part des ressources humaines et matérielles à produire des services non marchands. En fait, ils ont bien compris que ces forces de travail et ces ressources matérielles

³ Voir le rapport du Collectif pour un audit citoyen de la dette publique, « Que faire de la dette publique de la France », 2014, <http://www.audit-citoyen.org/wp-content/uploads/2014/05/note-dette.pdf>.

⁴ Pour une présentation simple, voir Cédric Durand et Dany Lang, « Comment l'État peut-il combattre le chômage ? L'État, employeur en dernier ressort », *Le Monde*, 8 janvier 2013, http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2013/01/07/l-etat-employeur-en-dernier-ressort_1813614_3234.html.
<http://abonnes.lemonde.fr/cgi-bin/ACHATS/ARCHIVES/archives.cgi?ID=68d1f8657d2bfd32624fbf62cb3fed6aae2af35f58deba2a>

n'étaient plus disponibles pour aller produire de la plus-value pour le capital : ils baptisent alors ce manque à gagner, ce vrai crime de lèse-capital⁵, de prélèvement sur ce qui a été déjà produit pour le capital. Tout faux.

Le raisonnement logique trouve son aboutissement dans un choix normatif pour un autre développement

Finalement, le problème de la légitimité de la dépense publique, de son financement, donc de l'endettement pour l'avenir de l'État se noue au moment de l'anticipation des besoins collectifs, c'est-à-dire du partage entre biens privés et biens publics, entre ce qui relèvera de la logique marchande et ce qui relèvera de la logique non marchande. En d'autres termes, l'anticipation des besoins collectifs doit simultanément être couplée avec l'anticipation de la validation démocratique du paiement socialisé par l'impôt, validation qui signifie l'acceptation par les citoyens du partage entre le domaine du privé et celui du collectif.

On imagine que la persévérance à mêler les questions de la monnaie, du financement de l'activité, du travail productif, et maintenant de la démocratie, est liée au projet de rendre soutenable, socialement et écologiquement, le mode de développement humain. Et que la nécessité de ces détours explicatifs m'a été suggérée par la domination du pays A il y a quelques jours. D'où cette proposition : supprimons la coupe du monde de l'équilibre budgétaire public.⁶

⁵ La palme de l'aveuglement revient cette semaine à Jean Peyrelevade, « Le cas français », dans le dossier « La croissance : pourquoi il ne faut pas y croire » de l'hebdomadaire *Le un*, 9 juillet 2014, <http://www.le1hebdo.fr>.

⁶ L'articulation entre ces trois aspects (travail productif dans la sphère non marchande, distinction entre financement et paiement, et soutenabilité du développement) constitue la trame de la synthèse que j'ai proposée dans *La richesse, la valeur et l'inestimable, Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2013. Évidemment, je n'ai presque rien inventé ; j'ai seulement théorisé depuis vingt ans ce concept de travail productif dans la sphère non marchande, pour l'articuler à la distinction entre le financement et le paiement, et au type de développement, mais tout le reste est puisé surtout dans les irremplaçables apports de Marx, de Keynes et de Kalecki.