

La règle d'or, et la souveraineté cauchemarde

L'REVUE NOUVELLE - JANVIER 2012

article

Parmi les mesures proposées par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel pour résoudre la crise de la zone euro, la « règle d'or » consiste à inscrire dans les Constitutions un objectif d'équilibre budgétaire. Or cette mesure, présentée comme une mesure d'élémentaire bon sens, aura des conséquences politiques et économiques: la défense de l'équilibre budgétaire primera sur les choix politiques. Le Parlement, contraint de limiter ses objectifs politiques à ce que permettent les rentrées immédiates, privera le pouvoir politique d'un levier d'action vital, faisant ainsi peser les conséquences de cette contrainte sur la population. De plus, le contrôle financier du gouvernement ressortit à la mission du Parlement: le budget n'est pas une simple opération comptable, mais un acte politique et démocratique. La règle d'or offre ainsi une assise constitutionnelle aux dogmes néolibéraux.

MATHIAS EL BERHOUMI ET LIONEL VAN LEEUW

Le 16 août dernier, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel tiennent une conférence de presse conjointe pour présenter leur plan contre la crise de la zone euro. Parmi les mesures phares du couple moteur, on trouve l'idée d'enjoindre les dix-sept États membres de la zone à adopter, avant l'été 2012, une « règle d'or » consistant à inscrire dans les Constitutions un objectif d'équilibre budgétaire. Pour le président français, « c'est une règle de bon sens qui doit conduire à la diminution des déficits et à la réduction de l'endettement ».

L'appel n'est pas resté sans suite. Le Premier ministre espagnol annonce, à peine une semaine plus tard, une réforme constitutionnelle pour insérer la règle d'or. Début

septembre, le gouvernement italien adopte un projet de réforme de la Constitution allant dans le même sens. En France, le débat a fait office de véritable saga de l'été entre la majorité endossant le costume de la responsabilité et l'opposition dénonçant un piège grossier¹.

Le 26 octobre, l'axe franco-allemand rallie la zone euro à une exigence allégée: réunis en sommet à Bruxelles, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à « l'adoption, par chaque État membre de la zone euro, de règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au ni-

¹ Selon toute vraisemblance, le basculement du Sénat à gauche devrait finalement empêcher l'adoption de la règle d'or.

veau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance, et ce avant la fin de 2012 ».

À l'heure d'écrire ces lignes, nul ne sait quel avenir les négociateurs de la future coalition fédérale réserveront à l'invitation franco-allemande et à l'engagement du sommet du 26 octobre. Cette question toujours en suspens n'a pas encore suscité de réel débat en Belgique, il est pourtant essentiel d'envisager les effets juridiques et économiques d'une telle règle. Bien qu'elle semble participer d'une saine discipline gestionnaire, la règle d'or constitue l'un des avatars de la politique d'austérité vantée comme réponse principale sinon unique à la crise des dettes souveraines. Et l'enjeu va au-delà : à long terme, l'adoption d'une telle norme aurait des conséquences importantes pour l'économie des pays qui s'y astreindraient. Elle affecterait également les modalités de l'action publique, et plus largement la conception courante de la démocratie représentative.

Une racine germanique, une lame de fond européenne

Depuis 1970, la Loi fondamentale allemande limite le déficit en n'autorisant l'endettement de la Fédération que pour financer les investissements publics². La Loi fondamentale impose toutefois aussi à la Fédération et aux Länder de tenir compte, dans leur politique budgétaire, de l'équilibre global de l'économie. La formulation est donc souple : il s'agit plutôt d'un principe directeur, dont la portée précise est laissée à l'appréciation des autorités politiques et peut être modulée en fonction du contexte socioéconomique.

2 On relèvera que plusieurs États américains connaissent ce type de règle depuis le XIX^e siècle. Cependant, ceux-ci n'ont en général pas établi cette règle à des fins de désendettement, mais plutôt, par la promesse d'un endettement limité, afin d'acquiescer à une crédibilité leur permettant de constituer une dette publique finançant leurs dépenses d'investissement.

En 2009, la grande coalition CDU-SPD en fin de règne renforce drastiquement cette règle. Chaque année, une formule légale donne automatiquement le déficit autorisé — en basse conjoncture — ou le surplus imposé — en haute conjoncture —, sans exception pour les investissements ou l'équilibre global de l'économie. En moyenne, pendant le cycle économique³, le déficit sera limité à 0,35 % pour l'État fédéral à partir de 2016 et aucun déficit ne sera permis pour les Länder à partir de 2020⁴. Plus qu'un outil de conduite, c'est un véritable pilote automatique.

En proposant d'étendre ce mécanisme à l'ensemble des États membres de la zone euro, l'Allemagne souhaite obtenir des contreparties à son aide dans la crise financière. Le raisonnement est simple — certains diront simpliste : la cure d'austérité que s'inflige l'Allemagne depuis plusieurs années ne doit pas servir à financer les pays dont les gouvernements ont épargné ce type de politique à leur population. Encore moins à ceux qui ont présenté une version tronquée de leurs comptes. Dans le langage biblique, la règle d'or renvoie à l'éthique de la réciprocité : « Faites pour les autres tout ce que vous voudriez qu'ils fassent pour vous⁵. » La version d'Angela Merkel est inversée : « Imposez aux autres, les pénitences que vous vous infligez. »

L'image de la cigale allemande et de la fourmi grecque, espagnole ou portugaise mystifie cependant la réalité. L'Union économique et monétaire a toujours compris des règles de convergence budgétaire. Lors de la rédaction du traité de Maastricht en 1991, les architectes de l'euro avaient en effet pris soin, à l'insistance notamment des partisans de la rigueur, de conditionner l'accès à la

3 La succession d'une période de basse conjoncture et d'une période de haute conjoncture

4 Articles 109 et 115 pour la règle et 143d pour les dispositions transitoires.

5 Matthieu, 7, 12.

zone euro au respect de critères de convergence budgétaire : à savoir un déficit de 3 % du produit intérieur brut (PIB) maximum et une dette publique de 60 % du PIB maximum⁶. Conclu en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance⁷ a perpétué et approfondi ces critères. D'une part, les États membres de la zone euro doivent, par l'établissement de *programmes de stabilité*, tendre vers un objectif proche de l'équilibre budgétaire à moyen terme. D'autre part, la procédure de déficit excessif (PDE), doit assurer le contrôle du respect des critères en imposant aux États membres de l'Union européenne de transmettre régulièrement à la Commission les chiffres de leur déficit et dette publics. Dernièrement, le 28 septembre 2011, le Parlement européen a adopté en première lecture un paquet de six mesures sur la gouvernance économique, en vue de renforcer le pacte de stabilité et de croissance.

On constate que la proposition de la France et de l'Allemagne va plus loin que le pacte de stabilité et de croissance, même réformé : elle implique l'inscription dans la Constitution, plutôt que dans la loi, d'une règle prescrivant l'équilibre budgétaire à échéance immédiate.

Maastricht, en pire

À la différence de la règle d'or de la Loi fondamentale allemande, les critères de Maastricht ne visent pas l'équilibre budgétaire. Ils poursuivent l'objectif de maintenir la dette publique dans des limites sou-

tenables. Cette distinction est importante. Les critères de Maastricht n'ont d'ailleurs aucune base scientifique : ils reposent sur la valeur moyenne de la dette publique telle qu'observée à l'époque.

Le calcul sous-jacent à ces critères est le suivant : les valeurs maximales autorisées pour le déficit — 3 % — et pour la dette — 60 % — sont compatibles moyennant un taux croissance de 5 % (hypothèse retenue par les architectes de Maastricht)⁸. En effet, si les valeurs initiales de la dette et du PIB sont respectivement de 60 et 100, un déficit de 3 amène la dette à 63, tandis que la croissance amène le PIB à 105, de sorte que le rapport entre la dette et le PIB reste stable, à 60 %. Une croissance du PIB plus élevée ou un déficit inférieur à 3 % stabilisera la dette à un niveau plus bas par rapport au PIB, et vice-versa.

Qu'impliquerait l'application de la règle d'or ? À long terme, moyennant une croissance du PIB, l'équilibre du solde de financement amènerait le rapport entre la dette et le PIB vers une valeur nulle. En d'autres termes, la dette représenterait chaque année une proportion plus faible du PIB. Si l'on retient plutôt que l'équilibre absolu, un déficit égal au maximum autorisé de 0,35 % (hypothèse allemande), la dette convergerait vers une valeur négligeable de 7 % du PIB.

Il apparaît donc que la règle d'or, telle que proposée, n'est pas une norme visant la stabilisation de la dette à un niveau souhaitable ou soutenable, mais établit un véritable programme d'extinction de celle-ci⁹. Seule

6 Ces critères sont contenus actuellement dans le protocole n° 12 concernant la procédure sur les déficits excessifs, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
 7 Résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, exécutée par le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n° 1466/97 du conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

8 Nous faisons ici référence au taux de croissance du PIB nominal, exprimé en euros « courants ». L'hypothèse retenue peut sembler élevée, mais tient compte du fait que contrairement au taux de croissance réel, en euros « constants », plus largement publié, les effets de l'inflation ne sont pas neutralisés.

9 On pourrait également souligner que la règle d'or n'est pas compatible avec un objectif de convergence car elle autorise sans limite de temps le maintien des stocks de dette actuels des États endettés. L'équilibre budgétaire laisse en effet en place la dette actuelle ; ce n'est que très lentement que cette dette deviendrait insignifiante par rapport au PIB.

la volonté d'éviter une éventuelle asphyxie des finances publiques par la charge de la dette pourrait justifier économiquement une telle politique. En 2010, la Belgique, dont la dette publique vaut 96,2 % du PIB, a consacré 3,5 % de son PIB aux charges d'intérêt de cette dette. Cela représente 6,6 % du total des dépenses publiques, qui se sont élevées à 52,9 % du PIB. Pourtant, la dette belge est supérieure à la moyenne de la zone euro, qui s'élève à 85,4 %, ainsi qu'au plafond de 60 % prévu dans les critères de Maastricht. Avant de s'engager dans un programme d'extinction quasi complète de la dette publique, il conviendrait de prouver que ces charges sont insoutenables pour le budget de l'État, ou risquent de le devenir.

Cette préoccupation est pourtant peu présente dans les discours vantant la règle d'or. Ceux-ci semblent s'en prendre à l'existence même de la dette publique. Or, c'est par l'emprunt que de nombreux États ont financé ou financent toujours leurs grandes infrastructures nationales. Cette procédure n'a rien de malsain : elle contribue au développement économique et au progrès social. Interdire aux États moins endettés, comme les nouveaux membres de l'Union européenne, le financement de leurs infrastructures par la constitution d'une telle dette à l'avenir revient à les priver d'importantes potentialités de développement par l'investissement public.

L'austérité permanente

La formulation de la règle d'or paraît à première vue neutre quant à la manière d'atteindre l'équilibre budgétaire. Diminution des dépenses ou augmentation des recettes, les deux voies semblent ouvertes. À ce titre, le mécanisme donne l'image de transcender le clivage gauche-droite. C'est pourtant une illusion, un mirage.

Les dépenses constituent, à court terme, une variable d'ajustement facile : un gouvernement devant urgemment redresser sa situation budgétaire a la possibilité de bloquer certaines dépenses qu'il juge non essentielles. De simples opérations administratives ou des ajustements budgétaires ponctuels suffisent à élaguer. Une augmentation des recettes fiscales implique, en revanche, de passer par des procédures plus lourdes, la plupart du temps de nature législative. Sans oublier que les politiques axées sur l'augmentation des recettes, par exemple en rééquilibrant les impôts, mettent plusieurs années pour apporter leurs fruits aux caisses de l'État.

À plus long terme, le respect d'une règle budgétaire stricte incitera les pouvoirs publics à limiter les risques de « dérapage ». Cela accentue le besoin de prévisibilité. Et on sait que celui-ci est davantage satisfait en jouant sur les dépenses. En effet, le bénéfice d'un impôt contient une part d'aléatoire, en raison de l'information toujours partielle de l'assiette et de la proportion de la fraude. L'exemple de la Communauté française offre une illustration de la meilleure prévisibilité des coupes claires dans les dépenses. En vue de l'entrée de la Belgique dans l'euro, l'entité francophone a mis en place dans l'enseignement supérieur un système de financement en enveloppe fermée. Instauré entre 1997 et 1998, ce mécanisme a transféré vers les établissements d'enseignement la gestion du risque budgétaire lié à l'évolution de la population étudiante. Au détriment de la viabilité financière des institutions et de l'encadrement des étudiants, la Communauté française a de cette manière privilégié la prévisibilité de ses moyens par la réduction des dépenses.

De plus, dans un climat politique où la pression fiscale constitue un enjeu plus important que la qualité des services publics, la dégradation de ceux-ci sera privilégiée à

l'accroissement de celle-là. Cette option est renforcée par un climat de défiance envers l'action publique, par la représentation d'un État mauvais gestionnaire, enclin à dilapider les deniers publics pour entretenir des assistés. Il est, en outre, plus aisé pour des gouvernants de faire supporter une part majoritaire de l'effort budgétaire sur les allocataires sociaux ou les travailleurs pauvres que sur les classes supérieures. L'accès aux médias et les capacités de lobbying de ces dernières sont d'une redoutable efficacité pour déplacer le curseur vers la diminution des dépenses.

En conséquence, défendre la règle d'or, c'est se rallier à l'austérité. Incrire ce principe dans une Constitution, ce n'est pas simplement consacrer une règle procédurale, c'est s'imposer durablement une orientation politique : la défense de l'équilibre budgétaire permanent avant toute autre considération de politique publique.

Or s'interdire à priori tout déficit public et toute dette, ou les limiter drastiquement, n'est ni efficace économiquement ni équitable socialement. L'austérité, qui frappe inmanquablement les dépenses sociales, peut exclure durablement du monde économique ceux qui vivent à sa marge. C'est, entre autres, autant de travailleurs, de production, de recettes fiscales perdus. En tolérant un déficit jusqu'au rétablissement de la prospérité et de la capacité contributive des citoyens, les pouvoirs publics évitent d'entrer dans un cercle vicieux. Il est aussi plus équitable pour les contribuables actuels de reporter dans le futur, par l'emprunt, la charge d'investissements publics qui ne produiront leurs effets qu'à (très) long terme. Est-il condamnable de laisser aux générations futures une dette produite pour des services dont ils bénéficieront ?

Dettes de l'État, dettes des ménages : une équivalence en trompe-l'œil

La règle d'or est souvent présentée comme une disposition de bon sens selon le raisonnement suivant : comme tout ménage bien géré, l'État ne pourrait « dépenser plus que ce qu'il a », « vivre au-dessus de ses moyens ». Cette affirmation est fallacieuse à deux titres.

D'une part, et bien peu d'économistes de quelque bord qu'ils soient le contestent, l'État n'est à l'évidence pas un agent économique comme un autre. Le pouvoir fiscal dont il jouit, combiné à celui de battre monnaie, rassure ses créanciers sur son aptitude à rembourser ses dettes. Ses capacités d'emprunt et de dépense dépendent ainsi peu du taux de rentabilité des projets qu'il mène et de la conjoncture économique. Cette spécificité le rend plus capable que d'autres d'assumer des investissements au rendement éloigné et incertain. On peut penser par exemple aux infrastructures ou à l'éducation. En cas de crise, l'État dispose de leviers lui permettant d'intervenir dans l'économie par une baisse ciblée des impôts ou une augmentation des dépenses.

D'autre part, les ménages, lorsqu'ils acquièrent un logement, s'inquiètent avant tout de la charge financière que représente le remboursement de l'emprunt éventuellement contracté, plutôt que du prix d'achat en tant que tel, lequel représente souvent plusieurs années de revenus. Appliquée aux ménages, la règle d'or, qui met sur le même pied les dépenses courantes et d'investissement, leur interdirait purement et simplement le financement à crédit de l'accès à la propriété...

La fin du politique

Qu'il s'agisse d'une règle d'or stricte (équilibre budgétaire) ou plus souple (critères de Maastricht), la démarche met à mal les fondements de notre système politique. Le consentement à l'impôt, ou plus largement le contrôle financier du gouvernement, est consubstantiel à la démocratie parlementaire. Il est déjà formulé dans la Magna Carta de 1215 et dans le Bill of Rights de 1689. Sous la devise *No taxation without representation*, ce principe fut un signe de ralliement de la révolution américaine de 1776. Dans un récent ouvrage consacré à l'histoire du consentement à l'impôt en France, Nicolas Delalande qualifie les événements de 1789 de « révolution fiscale ». La fiscalité de l'Ancien Régime était jugée arbitraire, injuste et opaque. Le roi imposait seul, sans convoquer les états généraux, des taxes multiples et enchevêtrées qui reflétaient, tout en les consolidant, « les hiérarchies et les inégalités de la société d'Ancien Régime, au sein de laquelle les paysans et les pauvres des villes supportent l'essentiel des charges¹⁰ ». Les doléances à cet égard ont engendré deux dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 13 consacre le principe de l'impôt et l'égalité devant celui-ci, l'article 14 proclame le consentement à l'impôt et à son utilisation¹¹.

L'esprit des révolutionnaires français a inspiré le constituant belge. La rédaction de son œuvre fut également guidée par le rejet des dérives de la période de domina-

tion hollandaise¹². En vertu du Titre V de la Constitution, l'impôt, les comptes et le budget sont réservés au pouvoir législatif. Ce principe de légalité symbolise « la lutte et la victoire des assemblées représentatives contre l'absolutisme des monarques. Il constitue, aujourd'hui, une condition de l'équilibre des pouvoirs et s'impose comme un élément fondamental de l'État de droit¹³ ». De plus, l'autorisation que le pouvoir législatif confère ne vaut que pour un an, alors qu'elle couvrait une décennie sous l'autorité orangiste. Selon la Cour constitutionnelle, le principe d'annualité institue « une tutelle et un contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif¹⁴ ». L'article 180 de la Constitution confie à la Cour des comptes le soin de veiller à ce « qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». Cette disposition s'explique « par la volonté de maintenir le gouvernement dans les limites du cadre budgétaire approuvé par la Chambre des représentants¹⁵ ».

Imposer, fût-ce par la voie constitutionnelle, l'équilibre budgétaire, c'est retirer au Parlement sa mission chronologiquement — sinon logiquement — première. Le budget n'est pas une simple opération comptable. Il s'agit de l'acte politique par excellence, celui qui reflète les priorités d'un gouvernement, mais aussi l'adéquation entre les objectifs annoncés et les moyens prévus. Avec la règle d'or, le Parlement est contraint de limiter ses objectifs politiques à ce que permettent les rentrées immédiates. Elle constitue une sorte de plafonnement de la souveraineté populaire. En privant le pouvoir politique d'un levier d'action aussi vital et en faisant peser les conséquences de

10 N. Delalande, *Les batailles de l'impôt*, Seuil, 2011, p. 23 à 37.

11 « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » (article 13) ; « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » (article 14).

12 E. Witte, *La construction de la Belgique (1828-1847)*, éditions Complexe, 2005, p. 22 et 23.

13 E. Willemart, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruylant, 1999, p. 92 et 93.

14 Il s'agit d'une jurisprudence constante (notamment l'arrêt n° 59/2006 du 26 avril 2006).

15 M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruylant, 2005, p. 709.

cette contrainte sur la population, on peut craindre le développement de pratiques d'esquive ou de contestation de la part des contribuables. L'exemple grec démontre à souhait que l'absence de confiance dans les solutions adoptées et le sentiment de payer pour une crise causée par d'autres, nuisent au civisme fiscal.

Un instrument adapté ?

Une Constitution est un instrument rigide, spécialement en Belgique où les révisions sont soumises à une procédure particulièrement lourde¹⁶. La Constitution a pour vocation d'instituer une société, elle doit donc s'inscrire dans une temporalité longue.

Si une règle d'or avait été inscrite dans la Constitution belge, on peut se demander si l'État aurait pu organiser le sauvetage des banques, qui a causé une augmentation de la dette de 5,9 % du PIB selon les dernières données disponibles. On peut également s'interroger sur ce qui resterait de la capacité des pouvoirs publics à relever des défis majeurs, tels le boum démographique bruxellois, sans recourir à l'emprunt. L'obligation d'équilibre budgétaire, sauf à imaginer une violation répétée de celle-ci, pourrait ainsi conduire à des aberrations politiques.

Du point de vue de l'efficacité, rien ne permet d'ailleurs d'affirmer que de telles méthodes sont plus judicieuses que l'association à la décision budgétaire d'organes consultatifs, qui peuvent l'orienter et en améliorer la qualité. On pense au rôle que

¹⁶ L'article 195 de la Constitution prévoit deux étapes. Dans un premier temps, le pouvoir législatif fédéral désigne les dispositions constitutionnelles à modifier. Cette déclaration de révision entraîne la dissolution des chambres et l'organisation d'élections. Dans un second temps, les chambres nouvellement élues statuent sur la révision constitutionnelle à la majorité des deux tiers, et avec un quorum de présence de deux tiers. En l'occurrence, la dernière déclaration de révision ne fait pas état de la possibilité d'insérer une règle d'or. Dès lors, si la Belgique voulait inscrire ce mécanisme, elle ne pourrait le faire avant la prochaine législature.

joue le Conseil supérieur des Finances dans l'objectivation de la situation fiscale des entités fédérées et la définition de leurs objectifs budgétaires respectifs. Le processus mis en place dans ce cadre est l'un des éléments qui a contribué à faire de la Belgique l'un des rares États de la zone euro à faire baisser son taux d'endettement depuis les années nonante. De 122,7 % en 1997, année de référence pour l'accès à l'Union monétaire, la dette brute des administrations publiques belges est passée à 96,8 % en 2010 après avoir atteint un seuil de 84,1 % en 2007.

Débudgétisation

La vertu budgétaire est la mère de tous les vices politiques. L'application de la règle d'or reposerait, en effet, sur les règles comptables du *système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté*, version 1995, en abrégé « SEC95 ». Le problème est loin d'être purement technique. Concrètement, si l'investissement public est généralement comptabilisé¹⁷ dans le *solde de financement* des administrations publiques, les opérations financières et les opérations commerciales¹⁸ ne le sont pas. On peut déduire deux conséquences majeures de cette différence de traitement.

La première, c'est la tentation de substituer, en matière de services publics, l'investisse-

¹⁷ Le SEC95 diverge de la comptabilité d'entreprise — et de la comptabilité communale — sur un point essentiel : les dépenses d'investissement sont directement imputées au solde de financement, tandis que les entreprises et les communes les amortissent dans leur compte de résultat ou leur budget ordinaire. Ainsi, une entreprise qui construit en 2011 une école pour trois millions d'euros et loue ce bâtiment à la Communauté française l'amortira en trente ans dans son compte de résultat, soit cent mille euros par an, de 2011 à 2040. En revanche, si la Communauté française construisait cette école, elle comptabiliserait immédiatement dans son solde de financement une dépense de trois millions d'euros en 2011.

¹⁸ Les opérations financières (constitution de réserves, octrois de crédits, prises de participation) sont toutefois prises en compte pour le calcul de la dette brute consolidée ; les opérations commerciales sont exclues entièrement du champ des administrations publiques.

ment privé à l'investissement public, ou de gérer les services publics sur un mode commercial. En effet, plus le secteur privé s'implique dans le service public — par exemple par des partenariats public-privé (PPP) —, ou plus sa gestion revêt des caractéristiques commerciales — notamment par la fixation de prix significatifs —, moins l'impact budgétaire immédiat sera douloureux. Nous pouvons à ce titre, en Belgique, citer les projets de PPP en matière de bâtiments scolaires dans les trois Communautés.

L'autre conséquence du SEC95, c'est que toute règle stricte appelle son détournement: la tentation est aussi grande de maquiller l'investissement public en opération « financière » ou « commerciale ». Les « différences d'interprétation » annuelles entre l'Institut des comptes nationaux et les pouvoirs publics à ce sujet en témoignent.

En rigidifiant les exigences d'équilibre budgétaire, la règle d'or risque d'encourager le recours aux pratiques de débudgétisation, au bénéfice du secteur privé et au préjudice de la transparence et de la qualité de l'action publique.

Pour conclure

Les arguments contre la règle d'or, quelle que soit sa version, ne manquent pas. Pourtant, dans ce débat comme dans d'autres émergeant à l'occasion de la crise actuelle, la raison n'a pas le droit de cité et seuls les dogmes néolibéraux s'imposent. Nicolas Sarkozy déclarait ainsi en 2007: « L'État est trop endetté et les ménages pas assez. D'ailleurs, il faut tordre le coup à cette idée: s'endetter pour un ménage, ce n'est pas mal, c'est une confiance dans l'avenir. » Quelle meilleure illustration d'une idéologie qui postule que l'initiative privée est généralement supérieure à l'action publique pour l'obtention du bien-être social,

que cette affirmation dénuée de fondement scientifique? Pendant que les gouvernements s'évertuent à lutter contre la dette publique, ils perdent de vue que c'est davantage de l'endettement privé que la crise est née. Alors que les circonstances devraient conduire à la remise en cause des dogmes néolibéraux, leurs thuriféraires souhaitent s'offrir une assise constitutionnelle. C'est sans doute le signe que rien ne change. C'est peut-être aussi celui d'un changement imminent. La volonté d'inscrire une règle d'or pour le long terme serait alors le chant du cygne de gouvernements conservateurs qui devront prochainement faire face à l'alternance. Cependant, l'assentiment de partis sociaux-démocrates, tels le SPD allemand et le PSOE espagnol, à la règle d'or ne laisse pas présager un changement de cap radical. L'absence d'un contre-discours articulé et crédible, capable d'offrir une alternative à la direction actuelle de l'Europe, se fait durement ressentir.

La règle d'or est révélatrice de la tension entre marché et souveraineté. L'impératif de crédibilité face au marché justifie une restriction de la marge de manœuvre des représentants de la souveraineté populaire. Le parallèle avec le référendum en Grèce, aussi vite annoncé qu'abandonné, est frappant. L'initiative d'interroger le peuple sur un « plan de sauvetage » qui façonnera son avenir a fait l'effet d'une douche froide sur les places boursières. Elle a également été fraîchement accueillie par les institutions financières et les principaux dirigeants de la zone euro, qui n'ont pas hésité à agiter la menace de mesures de rétorsion. *There is no alternative*. Le slogan thatchérien est plus que jamais de rigueur. Il est en passe d'être constitutionnalisé. Alors que le modèle qu'il promeut a plusieurs fois échoué, le temps n'est-il pas venu de redonner à la souveraineté l'espace qui lui est dû? On redécouvrirait alors qu'il existe des alternatives. ■