



La dette publique belge : notre passé a encore de l'avenir

Par **Octave Warzée**

Gradué en Kinésithérapie (EPSKP),
Certifié en Économie politique générale (ULg),
Diplômé en Économie et Gestion (ULg)

Titre en forme de boutade, teinté d'une pointe d'ésotérisme, c'est par ce biais libérateur que je m'engage sur la voie d'un domaine singulier. Domaine vraiment très étrange puisqu'une grande partie du public ne lui accorde péremptoirement que son plus total mépris ou sa plus vive dénégation. Il s'agit du domaine de la dette publique consolidée en Belgique.

Au-delà de la simple définition, j'ai voulu suivre cette dette, repérer ses variations et comprendre les stratégies tentaculaires qui veulent la réguler. Pour ce faire, je suis allé à la rencontre des faits afin de traduire leurs réalités.

1) Mais d'abord, qu'est-ce qu'une dette ?

Selon le *Dictionnaire Étymologique et Historique*¹, le substantif français *dette* nous vient d'une forme particulière de l'infinitif latin *debere*, infinitif signifiant « devoir, être obligé à/de ». Cette forme particulière de ce verbe latin est extraite de son supin (son participe passé) qui, au féminin, donne *debita* signifiant « due ».

Les mots français *dette*, *endetté*, *débit*, *débiteur* sont tous passés par le même sas, par le même moule de cette ancienne forme verbale qui, au-delà de sa signification, induit une relation hiérarchique au travers de laquelle est perçu un rapport de dominant à dominé. *Devoir et être obligé à/de* sont deux verbes qui sous-entendent un rapport de force dans lequel un des pôles est l'obligé de l'autre et contraint de s'y soumettre. Le même type de contrainte est évidemment généré par le substantif *dette*.

2) Quand naît, quand surgit la dette (publique) ?

La gestion d'un domaine public impose l'existence de projets au service de la population : des routes, des chemins de fer, des voies navigables, des administrations, des écoles, des hôpitaux, une armée, des services d'ordre, etc. Pour concrétiser leurs ambitions, les gestionnaires auront besoin de moyens, c'est-à-dire surtout d'argent qui sera prélevé sur les richesses créées par la population par les voies de l'impôt, de taxes, de transferts, de droits et d'amendes. Afin de rendre la situation limpide et pour renforcer leur crédibilité, les gestionnaires publics devront établir deux listes : une pour prévoir l'importance du coût de ces projets d'investissement (les charges) et l'autre pour prévoir la hauteur des sommes d'argent susceptibles d'être récoltées par les prélèvements aux fins d'investissement (les produits). Puisque nous sommes au stade des prévisions d'un ensemble de produits (ressources) et de charges (dépenses), nous pouvons dès lors parler de l'établissement d'un budget (l'appellation complète est « Budget des voies et moyens »).

Jusqu'ici, tout est très simple. Mais cela se complique dès que le coût estimé des projets à mettre en oeuvre dépasse, peu ou prou, la hauteur estimée des recettes récoltées. L'autorité publique peut commander n'importe quel travail, ce dernier ne se conclura que si l'exécutant est payé à la régulière. Par conséquent, si l'autorité publique n'a pas pu réunir l'argent nécessaire à la réalisation de ses projets, il ne lui reste plus qu'à s'adresser à un prêteur d'argent, en l'occurrence une banque, afin d'y emprunter la quantité manquante d'argent.

Autant on pourra dire, d'une part, que l'autorité publique sera *débitrice* vis-à-vis de la banque puisqu'elle y aura une dette, elle lui devra de l'argent ; autant on pourra dire, d'autre part, que la banque détiendra une *créance* sur l'autorité publique, elle en sera la créancière.

¹ Albert Dauzat, Jean Dubois et Henri Mitterand, *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*, Paris, Éditions Larousse, 1971.

Dès que les signatures du prêteur et de l'emprunteur sont inscrites au bas du protocole d'accord, la dette est née, la dette surgit. De même, sont également nés tous les rapports de force que toute dette génère entre débiteur et créancier. L'autorité publique devient l'obligée de la banque car elle s'y est endettée. Une dette implique la contrainte de son remboursement, toutes les sources de Droit le confirment. C'est une obligation quasi naturelle, depuis Hammourabi² jusqu'aux codes actuels.

3) Qu'est-ce que la dette publique de la Belgique ?

Il s'agit de l'addition (on dit « consolidation » : rendre solidaires plusieurs éléments isolés, les ramener à un seul) de toutes les dettes de l'État fédéral, des entités fédérées, des pouvoirs locaux (provinces et communes) auxquelles on ajoute, dans une certaine mesure, les dettes de la Sécurité Sociale. Dans le jargon des professionnels, on parle de « l'endettement brut » de toutes les composantes de l'État duquel on déduit tous les placements en titres ou en portefeuille de ces mêmes composantes afin d'obtenir l'endettement net.

Bien sûr, toutes ces dettes résultent d'une accumulation de déséquilibres budgétaires annuels négatifs. La dette publique consolidée est donc le total des différents déséquilibres budgétaires précédents. Au déficit budgétaire de 1900 va s'ajouter celui de 1901, aux déficits budgétaires consolidés de 1900 et 1901, va s'ajouter celui de 1902. Et ainsi de suite, sous la forme d'une très longue litanie.

À la fin de l'année 2012, le total net consolidé de toutes ces dettes atteint la somme astronomique de **375.000.000.000, soit 375 milliards d'euros** ou, pour les nostalgiques du franc belge, 15.000 milliards de francs. Bigre, c'est du costaud.

Ces chiffres donnent le vertige, nos neurones ne suffisent pas pour en mesurer et comprendre l'ampleur. C'est pour cette raison qu'il a fallu inventer un instrument de mesure qui va permettre d'étalonner ces importantes masses d'argent : le PIB³ (le Produit Intérieur Brut). Au 31 décembre 2012, la dette publique belge consolidée valait 98 % du PIB. Autrement dit, elle lui était presque équivalente.

4) Évolution de la dette publique belge consolidée entre 1945 et 2012

Ces deux « millésimes » délimitent une période heureuse pendant laquelle la population belge a vécu dans un climat de paix. Le 8 mai 1945 (le lendemain de la capitulation allemande à Reims) marque la fin de la Seconde Guerre mondiale qui fit plus de 50 millions de morts et le 31 décembre 2012 clôture la dernière année pour laquelle toutes les données chiffrées sont disponibles, afin de se livrer à de savants calculs relatifs à l'éventuel déséquilibre budgétaire de l'année.

Au cours de cette longue période de presque 70 ans, tout a été bouleversé : notre niveau de vie, les techniques, les entreprises agricoles et industrielles, l'habitat individuel ou collectif, le fonctionnement de la Sécurité Sociale dont son autonomie financière partielle, le marché du travail avec l'entrée des femmes dans la vie dite « active », les transports individuels ou collectifs, l'urbanisation en général, les forces de défense ou de l'ordre, les moyens de communication entre autres liés à la naissance de l'informatique, la finance mondiale, etc. Pas un seul recoin de notre existence n'a pu échapper à ce tsunami mondial du changement.

Même les méthodes d'évaluation et le nombre des grands agrégats économiques servant à déterminer les répartitions budgétaires ont changé. Les composants de la masse monétaire, de la dette publique et du PIB ne sont plus les mêmes depuis la rupture, par le Président américain Nixon, de la parité fixe entre le seul dollar US et l'*once troy* d'or (Cf. *Infra*). Dorénavant, le dollar US ne sera plus le « Gold Exchange Standard ». Dès lors, il va de soi que l'observation de l'évolution de la dette publique consolidée en Belgique ne peut être opérée à la manière d'un examen linéaire parcourant mécaniquement ces 70 années. En outre, afin de demeurer à l'intérieur des limites prévues de cet article, j'invite le lecteur à prendre immédiatement de l'altitude afin d'avoir un point de vue global sur la ligne du temps et l'errance de la dette publique belge.

² Hammourabi : roi de Babylone (1793 – 1750 avant J-C), il fit rédiger un code judiciaire, comme Justinien et Napoléon.

³ Le PIB ou Produit Intérieur Brut : indice de référence basé sur la somme des valeurs ajoutées (différence entre le chiffre d'affaires et le coût des produits ou services bruts ou semi-finis consommés) créées par quiconque sur le territoire d'un État pendant un an.

5) Synthèse du tracé de notre dette publique consolidée

Vu de plus haut, le volume relatif de notre dette publique est resté globalement maîtrisé par rapport au PIB pendant les « Trente Glorieuses », soit de 1945 à 1975. Son montant total oscillait entre 55 et 75 % de notre PIB. Ces années sont caractérisées par une croissance économique soutenue. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les besoins sont énormes, la population croît et consomme de plus en plus, l'aide américaine (Plan Marshall) est salvatrice et les gouvernements successifs ont encore une très haute idée de ce qu'est le bien commun.

Mais deux dates sont à retenir. Elles annoncent l'inflexion des politiques économiques mondiales tant l'impact des conséquences qu'elles recèlent est énorme. La première date : aux États-Unis, **le dimanche (jour de fermeture de la Bourse) 15 août 1971**, le Président républicain Richard Milhous Nixon suffoque le monde entier en annonçant que le dollar ne sera plus convertible en or selon une parité fixe (un dollar = une *once troy* = 31,1034768 gr.) définie par les accords de Bretton Woods du 22 juillet 1944. La valeur du dollar – et des autres monnaies – va devenir flottante. La deuxième date : de la capitale du Koweït, **le mercredi 17 octobre 1973**, le cheik Ahmed Zaki Yamani, ministre saoudien du Pétrole et des Ressources, annonce que l'OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole) décrète un embargo sélectif à l'égard de certains pays (dont la Belgique) et va diminuer sa production de 25 % afin de « libéraliser » le marché. Cette dernière décision va provoquer, en un peu plus de trois semaines, le quadruplement du prix de référence du baril d'Arabian Light qui passe de 1,25 à 5 dollars US.

Pour mesurer les conséquences de ces décisions, il n'est pas besoin d'être grand clerc. Par « libéraliser le marché », il faut comprendre : rendre un peu plus rugueuses et attiser les convoitises ou rivalités entre concurrents afin d'abattre les plus faibles, gagner des parts de marché et accroître les marges bénéficiaires. Les décisions prises lors de ces deux dates sont essentielles pour l'économie mondiale. Elles donnent le signal du départ à un néo-libéralisme plus sauvage par lequel les « hommes d'affaires, entrepreneurs audacieux et autres capitaines d'industrie » vont se ruer furieusement sur toutes les opportunités. Ils vont profiter de l'aubaine et tenter de devenir de plus en plus riches, forts et libres. Le tout en se souciant le moins possible des règles qu'impose la plus élémentaire bienséance. Comme peut se sentir riche, fort et libre le renard investissant un poulailler sans vergogne aucune. Désormais : « La fin justifie les moyens » (Machiavel) et « L'homme est un loup pour l'homme » (Hobbes).

Pour l'Amérique républicaine, le capitalisme doit avoir davantage de liberté de manœuvre. La parité fixe dollar/or était une entrave à l'égard de la notion de la « libre » entreprise. En 1981, un autre Président républicain, Ronald Wilson Reagan, ira bien au-delà de la critique de la parité fixe dollar/or. Il dira tout le bien qu'il pense de la « dérégulation » et proclamera que « l'État n'est plus la solution mais bien le problème ». Maintenant, c'est l'État qui gêne. Moins de règles, plus de liberté, c'est bien mais cela peut très mal tourner car certains vont croire que tout est permis. La première victime importante de cette confusion extrême et perverse entre liberté et impunité fut le Président républicain Richard Milhous Nixon lui-même, qui dut démissionner de la présidence des États-Unis le 8 août 1974, car convaincu de fraude électorale par un tribunal.

Le quadruplement du prix du baril de pétrole à la fin de 1973 a eu des effets désastreux sur les économies des pays importateurs du précieux fluide. Tous avaient assis l'essentiel de leur consommation énergétique sur les énergies fossiles, tant pour ce qui relève du domaine du travail que du domaine des loisirs. Un redoutable coup d'accélérateur est dès lors donné aux dépenses en général et donc forcément aux déséquilibres budgétaires et à l'accroissement de l'endettement public. La Belgique, afin de biaiser les difficultés, décida, entre autres, d'installer une nouvelle centrale nucléaire à Tihange en 1975 (Tihange 2 et Tihange 3 suivront), ce qui devait faire d'elle un État moins dépendant des énergies fossiles.

À l'aube des années 1980, et pour presque une décade⁴, les électeurs et les partis politiques nous concoctèrent une coalition de conservateurs chrétiens et libéraux. Tout devint poussière de farine sous le poids des meules de leur moulin broyeur : blocage des salaires, sauts d'index⁵ et même une dévaluation (comme en 1926 et 1935) de 8,2 % de notre franc national le lundi 21 février 1982 (dévaluation décidée en catimini, en l'absence du Gouverneur de la Banque Nationale, dans une discrète chaumière se mirant dans les eaux de la Semois à Poupehan). Contrairement à ce qu'ils proclamaient *urbi et orbi*, les conservateurs laissèrent filer l'endettement public vers des cimes inattendues. Le sommet fut atteint avec 137 % du PIB en 1993. Caramba, c'était raté pour les chantres de l'orthodoxie budgétaire !

⁴ Les gouvernements Martens-Gol ont dirigé les affaires de l'État belge de 1981 à 1988.

⁵ À titre de rappel, il est vrai qu'en 1974, les rémunérations des acteurs économiques ont été indexées à huit reprises, soit une indexation tous les mois et demi. En 1981, le coupon des obligations de l'État belge titrait 14 %. L'inflation n'était pas rampante, elle était vrombissante.

Au cours de la fin des années 1990 et de l'amorce du XXI^e siècle, les disciplines budgétaires successives ramenèrent la dette publique consolidée à un niveau plus modeste, soit 87 % du PIB en 2007.

Et puis **le lundi 15 septembre 2008**, la grande affaire des *subprimes* éclate au grand jour aux États-Unis, la faillite de la banque Lehman Brothers est déclarée. Cette annonce a l'effet d'un tsunami, on dit d'elle qu'elle est systémique. Cela signifie qu'elle risque de miner le système, que la confiance est atteinte, et que chaque banque se méfie de chaque banque. Les trois grandes banques belges, Dexia, Fortis et la KBC, se font porter pâles. Elles sont brutalement reconnues trop faibles et inaptes à s'intégrer au système financier mondial, alors que leurs instances dirigeantes les proclamaient invulnérables et universelles quelques semaines auparavant. Ces banques doivent être recapitalisées, elles ont trop de valeurs pourries dans leurs coffres, leur état de santé est précaire. La recapitalisation décidée par le gouvernement aura coûté (et il n'est toujours pas possible de savoir en 2013 si tous les comptes sont clôturés, notamment les réductions du nombre d'agences et d'agents) au moins vingt milliards d'euros (soit plus que 5 % du PIB) qui devront être ajoutés au total de la dette publique consolidée qui, à la fin 2012, atteint 98 % du PIB

Il est étonnant de constater que le ministre des Finances qui, chaperonné par le Premier ministre, a dirigé la manœuvre de recapitalisation des trois banques (en alourdissant la dette publique) en 2008, 2009, 2010 et suivantes est aussi celui qui, pendant douze années aux Finances, n'a cessé de réduire les moyens de l'État en le privant d'une partie des impôts des plus aisés et d'une partie des cotisations sociales des employeurs puisque le gouvernement, dans son ensemble, avait prescrit à ce grand serviteur de l'État de les réduire.

Pour certains intervenants, parfois même des hommes politiques, la dette publique consolidée n'a guère d'intérêt car, d'une part, on ne la paiera jamais et, d'autre part, qu'elle atteigne 50 ou 150 % de notre PIB c'est du pareil au même. C'est ce qu'ils affirment. Au premier terme de cet argumentaire, il faut répondre que, en théorie, c'est en partie vrai : un État est immortel et il lui est bien plus facile qu'à un individu (mortel par nature) de réemprunter afin de rembourser l'emprunt arrivé à échéance et de le renouveler par un suivant. L'État est-il éternel pour autant ? Une échéance demeure toujours possible. Observons quand même que quiconque achetant une obligation souveraine (d'État) se la verra néanmoins rembourser à son terme. Au deuxième point de l'argumentaire, je répondrai que la Belgique, comme tous les autres États, est surveillée par les agences de notation (les plus connues sont Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's). Ces agences attribuent des cotes aux États et de ces cotes dépendent les taux d'intérêt que l'État devrait payer lors des emprunts qui lui permettraient de renouveler sa dette publique. Dès lors, la hauteur de l'endettement d'un État par rapport à son PIB est un critère de bonne ou de mauvaise notation et de bon ou de mauvais taux auprès des investisseurs. Qu'on se le dise.

6) Exemple de plan de réduction de la dette publique belge

QUELQUES DONNÉES :

- Fin 2012, notre dette publique consolidée nette atteint : 375 milliards d'euros. À peu de choses près, ce chiffre est égal à notre Produit Intérieur Brut (le PIB).
- La Commission européenne souhaiterait que nous ramenions cette dette à 60 % du PIB en 20 ans. Donc, 40 % de la dette, soit 150 milliards d'euros, devraient être récupérés sur la richesse créée en deux décennies.
- Cela signifie, *ceteris paribus* (toute chose restant égale par ailleurs), que chaque année pendant 20 ans, nos gouvernements devraient saisir 150 milliards : 20 = 7,5 milliards d'euros sur la richesse produite en Belgique. Et ce, en plus des corrections budgétaires habituelles de l'année en cours.
- 7,5 milliards d'euros ? Est-ce trop ou est-ce acceptable ? Tout est relatif.
- Les corrections budgétaires de l'année en cours devront, sans artifice, être ajoutées à ces 7,5 milliards d'euros. En tout, le prélèvement annuel total (réduction de l'endettement public + les corrections budgétaires de l'exercice en cours) devrait être voisin de ce que le gouvernement Di Rupo récupère depuis sa constitution en décembre 2011, soit une grosse dizaine de milliards d'euros par an. Et ce, pendant 20 ans.

Qu'en disent les augures ? L'équité et la justesse guideront-elles la réflexion des stratèges ? Alourdira-t-on encore la ponction fiscale (actuellement 25 % au-dessus de la quotité exemptée) sur des revenus dont l'imposable atteint 7.000 euros par an (soit à peine 600 euros/mois) ? À l'inverse, allègera-t-on encore davantage la ponction fiscale sur les revenus des sociétés et des nantis sous le fallacieux prétexte qu'il faut les garder sur le territoire national ? Va-t-on, derechef, s'en prendre aux allocations sociales afin de les réduire ? La Belgique étant terre de surréalisme, tout est possible. Qui de Kant ou de Nietzsche l'emportera dans la conception des trains de mesures ?

Hésitation, mystère, prudence... D'où le titre laissant deviner l'importance des enjeux qui détermineront l'avenir de notre société. Parmi ces enjeux, la dette publique en est le plus imposant.



I H O E S

Institut d'histoire ouvrière,
économique et sociale