


REVUE POLITIQUE

ET PARLEMENTAIRE



CAPITALISME, DÉMOCRATIE : NOUVELLES DONNES

Mourad Ahmia

Dominique Bidou

Marie-Laure Fages

Jean-Claude Fontanive

Gérard Le Gall

Bernard Guirkinger

Antoine Lonjon

Claire Mallet

Didier Maus

Dominique Michaut

Pierre Moscovici

Jacques Perget

François Rachline

David Ritchie

Marc Roche

Bernard Rullier

G20 : L'AUTOMNE DE L'OCCIDENT ?

Christian de Boissieu

LIBRE OPINION : CRITIQUE DE L'INTERVENTION EN LIBYE

Charles Zorgbibe

LES PROJETS DU SÉNAT DE L'ALTERNANCE

Jean-Pierre Bel

CHINE : POUR UNE COOPÉRATION MULTIPOLAIRE

GAGNANT-GAGNANT

Kong Quan

ISBN 978-2-85702-180-3
ISSN 035-385 X



La « règle d'or » est-elle durable ?

À première vue, la règle d'or apparaît comme un bon produit de « durabilité ». Ne pas laisser de dettes à nos enfants, ne pas consommer plus que ce que l'on peut produire, tout ça ressemble bien au développement durable. Nous sommes tous d'accord pour ne pas compromettre les capacités des générations futures à répondre à leurs besoins.

Dominique BIDOU*

Consultant en développement durable

Un examen plus précis du projet de loi sur ladite règle d'or conduit toutefois à s'interroger. Il s'agit en effet « d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques » (article 1). Nous sommes dans une logique purement financière, et limitée aux comptes publics. Cette contrainte forte, qui serait inscrite dans la Constitution, a-t-elle un sens, si elle ne porte pas sur l'ensemble des ressources que nous consommons ? Les indicateurs et agrégats financiers font l'objet de nombreuses critiques, notamment en France où une commission animée par Joseph Stiglitz (Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social) et des travaux du Conseil Économique, social et environnemental, ont tenté d'ouvrir d'autres voies pour caractériser la croissance et le progrès. Une partie significative de nos richesses et de notre qualité de vie ne se traduit pas en euros.

L'obligation exclusive d'équilibre financier ne va-t-il pas reléguer les autres valeurs qui constituent notre patrimoine commun ? Comment éviter que celles-ci ne soient sacrifiées sur l'autel de la règle d'or ? La crise financière est bien réelle, mais elle n'est pas

la seule. Elle s'impose néanmoins et fait oublier les autres. Que sont devenus, par exemple, les objectifs du millénaire, emportés par les tourmentes financières ?

Une règle d'or « durable » ne peut être enfermée dans une approche financière exclusive, et de surcroît limitée à la sphère étatique. Le risque serait trop grand de voir la pression se déplacer vers des valeurs non monétaires, ou transférées d'une manière ou d'une autre à *plus tard*, ou à d'autres acteurs. Une sagesse partielle peut ainsi aller à l'opposé d'une sagesse globale. La protection formelle du futur peut se révéler un nouvel avatar du « court-termisme ».

Une empreinte écologique malmenée

Nous vivons au-dessus de nos moyens. Ce n'est pas qu'un mal français, c'est un problème de l'humanité tout entière. Celle-ci consomme chaque année près d'une fois et demie ce que la Terre produit. En référence à l'empreinte écologique, le point d'équilibre a été dépassé il y a un quart de siècle sans que

(*) www.db-dd.org

ni le monde politique ni le monde financier n'ait semblé s'en émouvoir, à quelques exceptions près. Et nous pourrions atteindre 100 % de dépassement en 2050 si rien n'est fait pour réagir à ce délit massif de grivèlerie. Il ne s'agit pas ici de déficit financier, mais d'un déficit matières. Et c'est beaucoup plus grave. Les budgets financiers ne traduisent somme toute que des conventions entre les hommes, avec des institutions pour les gérer. Ce sont des constructions humaines, qui doivent rendre compte du niveau de production et d'échanges, mais qui ne s'intéressent guère au capital productif autre que celui créé et possédé par les hommes. Nous savons que ce n'est qu'une vision réductrice des choses, et qu'elle peut masquer l'essentiel. En matière financière, les dettes des uns sont les créances des autres, et la question du déficit renvoie plutôt à celle du pouvoir : qui détient les rênes, qui contrôle, qui choisit notre avenir ? Nous conviendrons sans difficulté qu'il vaut mieux rester maître de son destin, et que l'endettement, dans cette perspective, n'est pas une bonne chose. Nous savons aussi que le créancier et le débiteur sont condamnés à vivre ensemble, dès que la dette atteint un niveau suffisant pour que le créancier s'en sente aussi responsable. Mais l'endettement « matières » est d'une autre nature.

Pour continuer à consommer, nous devons donc puiser sur le capital, lequel s'appauvrit d'autant. Tout ça n'est pas très durable, avec une population mondiale qui va s'accroître de près de moitié d'ici quarante ans, sur un fond de famines et de malnutrition, sans parler des profondes inégalités qui se creusent chaque jour.

Ne pas vivre au-dessus de ses moyens

La « règle d'or » consiste à ne pas vivre au-dessus de ses moyens, mais il faut l'assortir

de deux remarques : elle n'empêche pas de tout faire pour augmenter les moyens en question, et elle ne doit pas être confinée au monde financier, au risque de faire oublier « la vraie vie ».

Il y a tant de besoins non satisfaits, immédiats ou prévisibles, qu'il faut bien chercher à augmenter le potentiel productif. Et à l'heure de la mondialisation, couplée avec la « finitude » de la planète, il faut éliminer les solutions qui conduiraient à n'améliorer la situation des uns qu'au détriment des autres : prédateurs et autres colonialistes de tout poil, s'abstenir.

Aujourd'hui, la France, toujours sur la base de l'empreinte écologique, vit à peu près deux fois et demie au-dessus de ses moyens. Une règle d'or « durable », et pas seulement financière, serait bien nécessaire pour revenir progressivement à l'équilibre. Ce sont nos descendants et leur niveau de vie qui sont concernés, à commencer par nos propres enfants. C'est au 21^e siècle que des « peak » en tous genres, comme le peak oil pour le pétrole, toucheront nos économies et nos modes de vie. La perte de biodiversité, la chute de la productivité des océans, la fragilisation des équilibres climatiques sont pour demain, manifestations parmi d'autres des effets de nos excès. La France contribue comme de nombreux autres pays à cette perte de capital productif.

Pour ne prendre qu'un exemple, prenons le domaine où elle s'enorgueillit d'une deuxième place mondiale, la puissance maritime. Notre pêche, pourrait-on en déduire, doit largement subvenir à nos besoins. Et bien, c'est l'inverse, notre production ne couvre pas la moitié de nos consommations, et la situation se dégrade régulièrement. Nous devons prélever sur le stock des autres,

notamment ceux de populations en manque de protéines. Un petit peu de règle d'or ne ferait pas de mal dans ce domaine.

Ne pas consommer plus que ce dont nous disposons, sous réserve d'échanges équitables qui permettent de respecter l'équilibre au niveau mondial, serait donc la sagesse, et mettrait les forces créatrices au service de la capacité de production de la planète. Peut-on transposer cette « ardente obligation » en termes budgétaires ?

Des finances publiques à la capacité de production des nations

Les finances d'un État sont à l'évidence un enjeu lourd, mais imbriqué à de nombreux autres enjeux, notamment la valeur du patrimoine collectif d'une nation et sa capacité de production. Il est courant de mesurer l'importance d'un endettement d'un pays à l'aune de son PIB. L'observation est ainsi étendue de l'État à l'ensemble de la sphère productive. Le patrimoine collectif revêt des formes très diverses. C'est le capital productif au sens habituel du terme, manufacturier, capacité à produire des biens et des services marchands. C'est aussi un capital culturel, scientifique, naturel, paysager, humain et social, etc. Le tourisme, par exemple, est notre première industrie, fondé sur nos sites, nos paysages, notre histoire, notre gastronomie, et bien d'autres talents. Nous investissons dans les « grands sites » parce que c'est notre responsabilité de les préserver, mais aussi parce que c'est un argument de vente de notre pays.

L'état de santé d'une population représente aussi un capital de fait. Le faible niveau sanitaire de certains pays est un des freins les plus sérieux à leur développement, et la qualité d'un système sanitaire est un facteur d'attrac-

tivité des territoires. On peut aussi évoquer la sécurité, et la maîtrise des risques. Cet été, la presse s'est fait l'écho du mauvais entretien des digues en Chine. Un quart des villes serait sous la menace d'un accident. Les économies sur la sécurité améliorent sans doute les comptes publics, mais à quel prix ? On peut ainsi écrire la liste des ingrédients qui constituent le capital collectif d'une nation, bien au-delà du budget voté par son Parlement : niveau d'éducation, confiance dans les institutions, cohésion sociale, etc. On dit que le capital des grandes entreprises est au moins pour moitié « immatériel », à base de confiance et de qualité du management. Il en est de même pour une nation. Ce capital se construit au fil des années, et les fameux « piliers » du développement durable, économie, social et environnement, offrent un bon cadre d'analyse et d'évaluation pour une « règle d'or » étendue.

Règle d'or et coût global

Il y a mille manières de transférer des charges, parfois avec bonheur, mais aussi parfois au détriment du bilan global. La règle d'or limitée aux seuls comptes publics risque de favoriser des choix de procédures ou de modes d'intervention, pour des raisons purement formelles, au détriment de celles qui seraient retenues sur des critères d'efficacité opérationnelle.

La notion de coût global illustre cette inquiétude. Il permet de prendre en compte l'ensemble des dépenses liées à un équipement, mais peut conduire à augmenter l'investissement initial, et par suite, à transgresser la règle d'or d'un exercice comptable donné. L'intérêt des générations futures ne consiste pas qu'en une maîtrise des dépenses immédiates. Il faudrait y ajouter les dépenses engagées de fait, celles qu'il faudra assumer d'une

manière ou d'une autre. En argent sonnante et trébuchant, ou en patrimoine et en service rendu gratuitement par la nature. Dans le même ordre d'idées, le non-entretien d'un patrimoine peut permettre de respecter la règle d'or, au détriment du capital de la collectivité et du service rendu. On a vu par exemple comment les établissements d'enseignement s'étaient dégradés avant leur transfert aux collectivités territoriales, et l'effort aujourd'hui nécessaire pour remettre à niveau les universités.

Le coût du « rien faire »

Reporter une dépense peut s'avérer bien coûteux. Déjà, en 1999, l'observatoire de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur (dite commission Schléret) montrait qu'à défaut de dépenser 100 F (15,24 €) par an pour l'entretien et la maintenance des établissements il fallait déboursier 8 000 à 10 000 F (1 219,59 à 1 524,49 €) en travaux de réhabilitation lourde dans quinze ou vingt ans. La question de l'efficacité des dépenses est encore plus forte dans les domaines où il n'y a pas de retour d'investissement, de retour direct, précisément. La biodiversité, ou la lutte contre le bruit, par exemple. L'appauvrissement des milieux naturels, océans, forêts, zones humides, etc. coûte chaque année des milliards d'euros à l'humanité, payés de manière diffuse et différée. On a calculé que le coût du bruit provoqué par les transports coûte, en France, de l'ordre d'un demi-point de PIB chaque année, bien plus que ce que l'on dépense pour isoler des façades ou ériger des murs ou merlons antibruit. Le mauvais traitement acoustique de logements, d'écoles ou de bureaux coûte aussi très cher, en stress et en énervement, difficulté de concentration, en pertes de sommeil, et tout simplement en dépréciation d'actifs.

En matière de changement climatique, le coût de l'inaction est diffus, payé discrètement et *fatalement* par de nombreux acteurs, alors que l'action doit être décidée et payée. Nicholas Stern, dans son rapport célèbre sur le coût du changement climatique, nous donne des références déterminantes à cet égard. L'inaction coûte de 5 à 20 % du PIB mondial, l'action 1 %. Et il ajoute que ce 1 % sera source d'innovations : C'est pour une bonne part de la R&D, avec son propre retour d'investissement. *Y'a pas photo*, pour employer une expression populaire, l'action est rentable, le laisser faire, le fil de l'eau, le *business as usual*, est une erreur économique. Une règle d'or qui conduirait aveuglément à reporter des dépenses pourrait se révéler un bien mauvais calcul.

Des transferts coûteux

Une autre manière de respecter formellement la règle d'or est de transférer la charge initiale sur des opérateurs qui en font leur affaire, en échange d'avantages étalés sur de longues années.

Ça fait longtemps que les collectivités locales sont confrontées à cette question. Faute de pouvoir financer directement un équipement, on l'intègre dans les programmes étendus, avec des opérateurs auxquels on confie la réalisation de ces équipements. Les ZAC servent notamment à ça. Pourquoi pas, si l'ensemble est cohérent, mais c'est toujours au prix d'une perte de contrôle des projets, de négociations auxquelles des intérêts extérieurs sont invités. La rentabilité financière de l'aménagement doit être assurée, ce qui peut conduire à des extensions ou des choix techniques inappropriés. Peut-être vaudrait-il mieux que la collectivité s'endette, pour conserver la maîtrise des projets, et rembourser sa dette par les revenus qu'ils

engendreraient. L'intervention d'un opérateur privé permet d'éviter le découvert financier et le risque qu'il comporte, elle permet de produire des comptes équilibrés, de montrer une bonne santé financière, mais elle a forcément un prix. Il y a de nombreux cas où ce choix est légitime, mais attention à ne pas se laisser entraîner par le simple aspect comptable, uniquement pour transférer une charge et respecter la forme, une « règle d'or » exclusivement financière.

Le PPP relève de la même logique. Le *partenariat public privé* peut s'avérer une excellente formule, et les retours d'expérience qui commencent à être connus permettent de mieux cerner les conditions de son efficacité. Mais une orthodoxie financière trop rigide pourrait conduire des collectivités publiques à y avoir recours systématiquement et pour des raisons exclusivement comptables, pour masquer des investissements en changeant leur forme juridique. Le paradoxe serait alors que, pour respecter formellement une règle de bonne gestion, une collectivité soit conduite à payer plus cher, ou à admettre une baisse de qualité de service.

Dans de nombreux domaines, l'État ou des collectivités publiques délèguent ou concèdent leurs responsabilités. Le mode de gestion des services publics ainsi délégués ou concédés est en principe plus performant, c'est le but affiché de l'opération. Mais c'est souvent une manière de faire prendre en charge des investissements qui n'ont pas été faits au bon moment, comme la modernisation de réseaux. Le débat souvent repris et sans cesse renouvelé sur la gestion de l'eau, en régie directe ou en service public délégué, montre que la réponse n'est pas simple, mais la recherche de la meilleure formule, celle qui permet d'avoir la meilleure qualité de service (qualité de l'eau, gestion de la

ressource, bonne desserte des écarts, etc.) pour le meilleur prix pour l'utilisateur, ne doit-elle pas primer sur toute autre considération ? Une autre manière de respecter une règle d'or purement financière est de choisir une procédure qui transfère la charge directement vers les usagers. Parfait si cela permet de maîtriser le coût du service rendu, mais à éviter si cela conduit à une augmentation. Mieux vaut une dépense publique, avec les recettes fiscales correspondantes, qui fait faire des économies aux usagers de services publics, qu'un transfert qui leur coûte cher. Le rendement de la machine globale est plus important que le seul rendement d'un de ses organes.

Nous vivons au-dessus de nos moyens. Une rigueur financière est nécessaire pour ne pas laisser à nos descendants la charge de nos débordements, mais il faut veiller à ce qu'elle se consolide en coût global. Un coût global comptable, investissement et fonctionnement, mais aussi étendu aux impacts sociaux, physiques et écologiques, et de la valorisation des capitaux de toutes natures dont la société a besoin pour assurer son avenir. Évitions les transferts masqués de charges à nos descendants, même sous couvert de bonne gestion.

La tentation de l'externalisation

La règle d'or pourrait bien se révéler une « fausse bonne idée » si son champ d'application est exclusivement financier, car la tentation « d'externaliser » des dépenses publiques pourrait devenir trop forte.

La question des « coûts externes » n'est pas réservée aux entreprises privées. Le secteur public est concerné, et l'État en particulier. Il s'agit des coûts engendrés par une activité, et dont le prix est payé par d'autres que ceux qui en sont responsables. Par exemple, la

pollution d'une rivière par une usine ou une unité d'épuration d'eaux usées mal exploitée a un coût pour la collectivité. Besoins accrus de traitement de l'eau potable, problèmes de santé publique et d'alimentation du bétail, dégradation de valeur touristique, pertes de biodiversité et appauvrissement des pêches, etc. Les payeurs sont nombreux, immédiats ou décalés dans le temps quand la pollution se concentre et s'accumule. Ces coûts « externalisés » sont en général bien supérieurs à ce qu'aurait coûté le traitement de la pollution « à la source », mais ils sont diffus, et ne sont pas payés par les mêmes personnes. Encore une manière de transférer des charges. Discrètement.

Toutes les politiques environnementales de lutte contre les pollutions depuis des années ont cherché à internaliser ces coûts. Deux manières de procéder, soit faire payer les pollueurs, soit les conduire à réduire et traiter leurs pollutions chez eux.

L'État et les collectivités publiques ne sont pas à l'écart de cette logique. Pendant des années, les communes externalisaient le traitement des déchets en les abandonnant dans des décharges plus ou moins contrôlées, avec à la clé des pollutions de sols, d'eau souterraines et de rivières, sans parler du paysage. L'internalisation, sous forme de traitement de ces déchets dans des usines, représente un coût à financer par des redevances, immédiatement perçues auprès des producteurs de déchets ménagers que nous sommes tous. L'extrême diversité des politiques environnementales des collectivités montre qu'il est possible de jouer sur le niveau d'externalisation : une règle d'or pourrait conduire à alléger des contraintes (ou à abandonner des ambitions) environnementales pour réduire des dépenses publiques. Ce serait le contraire de l'objectif affiché si le coût pour la collec-

tivité, tout compris, en était accru. Avec des déclarations du type « L'environnement, ça suffit », on voit bien que cette éventualité ne peut être écartée. Si la vigilance des protecteurs de l'environnement se relâche un tant soit peu, la règle d'or pourrait se traduire par une dégradation immédiate ou à terme du patrimoine commun. Ces dérives ne se produiront évidemment pas dans un État qui se veut « exemplaire », mais les conditions sont réunies pour que la tentation prenne consistance. Ajoutez une crise conjoncturelle sur les finances publiques, et le pire est à craindre.

Des recettes immédiates qui hypothèquent l'avenir

Une collectivité peut également laisser filer un patrimoine collectif pour obtenir des recettes fiscales immédiates. Externaliser revient alors à prélever des ressources (ou autoriser ce prélèvement) sans les payer. Un paysage, une qualité de l'eau, une culture populaire, et bien d'autres qualités d'un environnement humain, social, physique ou biologique peuvent ainsi être bradés pour assurer des recettes bienvenues pour une règle d'or. On le voit aujourd'hui aux États-Unis. Au nom de la relance de la machine économique et de la création d'emploi, le président Obama a autorisé des forages *off shore* bien dangereux. Une collectivité peut aussi « vendre son blé en herbe ». Un exemple pris dans l'actualité de cet été (étude du Programme des Nations unies pour l'Environnement, PNUE, publiée en août 2011) illustre ce danger, sans même qu'il n'ait besoin de règle d'or. Pendant cinquante ans, l'exploitation pétrolière au Nigeria a pu abonder des recettes de l'État tout en appauvrissant le pays, sur le plan humain comme sur le plan écologique. Cas extrême, espérons-le, qui montre avec force que l'intérêt

collectif et celui d'un État ne sont pas forcément en accord. D'autres formes de valeurs peuvent être bradées, en particulier des valeurs immatérielles, plus discrètes, comme des savoir-faire, des paysages, des politiques, des grandes entreprises publiques, etc. L'État, par le jeu des autorisations qu'il accorde, ou des lois qu'il adopte, peut ainsi acheter une bonne santé financière en externalisant des charges.

Réduire des contraintes de mise sur le marché de substances chimiques ou de médicaments, alléger des procédures en mettant en question le principe de précaution, sont des manières d'externaliser des risques. Cela peut permettre de réduire le nombre de fonctionnaires, ou de booster des activités créatrices de recettes budgétaires, mais à quel prix ?

L'improbable révélé par les crises

Bien sûr, ces perspectives semblent irréalistes, pour un État sophistiqué comme le nôtre. Des mécanismes de contrôle, des courroies de rappel, des instances judiciaires, des organisations citoyennes, il existe un bel ensemble d'instruments et d'institutions qui rendent improbables ces errements.

Mais la règle d'or est une réponse à une situation de crise, et nous savons bien que les garde-fous qui nous rassurent peuvent bien être emportés par une tourmente. Les crises que nous connaissons depuis quelques années – financières, mais aussi énergétique, alimentaire, biologique, etc. – relèvent de la tectonique des plaques. Des ajustements sont en cours, inéluctables et lourds de conséquences. Les rigidités de nos sociétés provoqueront sans doute quelques craquements, malgré les efforts d'adaptation que le développement durable préconise. D'autres tourmentes sont à

craindre, qui exigeront des mesures prises dans l'urgence, pour parer au plus pressé. Nos garde-fous sont-ils indéboulonnables, dans ces conditions ? L'hypothèse d'externalisation massive de charges ne peut être exclue si la règle d'or ne porte que sur un équilibre formel et exclusivement financier.

Le patrimoine menacé par la règle d'or

Une règle d'or sans référence au patrimoine est manifestement bancal. Il s'agit de préserver l'avenir, et les capacités des générations futures. Ne pas dépenser plus que ce que l'on produit est une bonne chose, à condition que cet équilibre sur les flux ne se fasse pas en pompant sur le stock. Ne pas l'écrire dans une « règle d'or » serait bien imprudent.

On pourrait bien « vendre les bijoux de famille », pour satisfaire formellement une exigence qui se révélerait alors contre-productive. On a vite fait de dilapider un capital accumulé par de longues années d'effort et de rigueur. S'il est vrai que les économies d'un ménage doivent permettre de faire face aux coups durs, les réserves d'un État peuvent être mobilisées pour surmonter une crise. Ce n'est pas cependant leur vocation première, qui est de constituer un capital productif, dont les performances doivent s'améliorer en continu. Est-il raisonnable de demander aux Grecs de vendre l'Acropole pour sortir de la crise ?

Nous sommes bien d'accord pour présenter des comptes bien « propres », conformes aux standards des agences de notation financière. Mais quel sens cela aurait-il pour l'entreprise « France », ou « Europe » ou même « Monde » si ces comptes masquaient un appauvrissement du capital productif de ces collectivités ?

L'immobilier aux premières loges

En France, l'État et le secteur public en général disposent d'un patrimoine considérable. Il prend diverses formes, matérielles ou immatérielles. Au titre du patrimoine matériel, l'immobilier. Il peut se traduire aisément en argent, pour la part susceptible d'intéresser des investisseurs, entreprises ou particuliers. La presse s'est fait l'écho, cet été, de vente de palais de justice rendus vacants par la réforme de la carte judiciaire. Les prix annoncés semblaient bien faibles, compte-tenu de la nature de ces biens, peu adaptés à d'autres usages que ceux pour lesquels ils ont été conçus.

Toutes les réformes structurelles des services de l'État entraînent une remise à plat des besoins fonciers et immobiliers. L'adaptation en continu du patrimoine public est nécessaire, mais il faudrait s'assurer que la valeur de ce patrimoine reste équivalente, même en prenant de nouvelles formes. L'enchevêtrement, en France, des responsabilités et des compétences entre collectivités ne rend pas les choses faciles, les décisions de l'État se répercutant souvent sur le patrimoine de villes, de départements ou de régions. La réforme de la carte militaire en est un autre exemple intéressant, qui ouvre aux collectivités des opportunités d'aménagement « historiques », et qui ne se reproduiront pas. Ces opportunités ont une valeur réelle, à intégrer dans les comptes patrimoniaux.

Maintenir le patrimoine n'est certes pas le figer, c'est au contraire, le faire évoluer pour qu'il reste en permanence productif. Ça peut demander de l'argent frais, et entrer en conflit avec une règle d'or strictement conçue sur les recettes et les dépenses annuelles. C'est donc une gestion dynamique

du patrimoine qu'il faut engager. De réels progrès ont été accomplis ces dernières années dans la gestion du patrimoine immobilier public, un effort à prolonger et à inscrire d'une manière ou d'une autre dans la règle d'or.

Une approche prospective du patrimoine des collectivités

Le patrimoine des collectivités est aussi immatériel, comme la culture. On voit ce que signifie pour une région l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO. La qualité d'un site, d'un paysage, d'un monument, constitue un patrimoine productif formidable, mais souvent fragile. On a vu récemment comment un projet de pont à Bordeaux a failli coûter à cette ville la radiation de la liste de l'UNESCO. Le débat en cours sur l'avenir de l'Hôtel de la Marine à Paris, place de la Concorde, est également instructif à cet égard.

Le patrimoine de l'État, c'est aussi des participations dans des grandes entreprises. Une capacité à influencer la gestion de ces poids lourds de l'économie, qui revêt également une valeur incontestable. Et puis il y a le Louvre et le CNRS, les réseaux de services publics comme les hôpitaux et les canaux de France, un capital humain de fonctionnaires, et bien d'autres choses. Il faut bien sûr trouver la meilleure manière de valoriser ce patrimoine, qui n'est pas immuable, mais qui doit conserver et même accroître sa capacité à produire du service, de la richesse, du bien-être. Abandonner à leur sort les canaux Freycinet, par exemple, c'est laisser filer un potentiel réel. Les efforts actuels pour les moderniser et trouver de nouvelles modalités d'exploitation, qui demandent un investissement considérable, permettent de leur redonner de la valeur. Comment inscrire cette

approche patrimoniale dans la règle d'or ?

Il faut donc adopter une approche prospective, intégrant, développement durable exige, la satisfaction des besoins d'aujourd'hui – et en premier lieu ceux des plus démunis - et la préservation des capacités des générations futures à répondre aux leurs.

La règle d'or rejoint ainsi la définition du développement durable, exprimée dans le rapport Brundtland. Mais une règle élargie au patrimoine réel. S'agissant du budget de l'État, la règle devrait imposer une évaluation du capital productif de l'État, et imposer qu'elle reste équivalente, rapportée à la population, à défaut de s'accroître dans une perspective de progrès social.

Un endettement extra-financier

Il ne faut pas accumuler les dettes pour éviter des ennuis. Ce qui vaut pour l'argent vaut pour bien d'autres ressources, mais le monde de la finance a secrété des instruments de contrôle et d'intervention qui s'imposent rapidement. Les mesures d'assainissement sont exigées à court terme. Il en est différemment des autres dettes, celles que nos économies provoquent dans la société et dans la nature.

La complexité de ces mondes extra-financiers est bien supérieure à celle de la finance, qui n'est déjà pas rien. La finance a vu pendant des années des déséquilibres se constituer, et ne réagit qu'aujourd'hui, à la suite de quelques événements déclencheurs comme telle ou telle crise sectorielle ou locale. Que penser, alors, d'autres déséquilibres qui se creusent sous nos yeux, et que nous ne parvenons pas à maîtriser. La satisfaction de nos besoins, d'aujourd'hui et de demain pour reprendre la définition du

développement durable, s'exprime bien au-delà du monde financier. Lors de la crise de 2008, on a souvent parlé de la « vraie économie », en opposition à celles des banques. La finance est une commodité pour favoriser les échanges, un instrument au service de l'économie, et sa mauvaise santé pose toujours un problème. Mais sa bonne santé ne suffit pas, l'enjeu du développement est beaucoup plus vaste.

C'est le potentiel productif de la planète, et de chaque communauté humaine qui doit être préservé. Il doit même s'accroître puisque la population mondiale s'accroît encore, et sensiblement, et que même à population constante, il reste de nombreux besoins « essentiels » non satisfaits. La règle d'or, qui impose que l'on ne consomme pas plus que ce que l'on produit, doit s'appliquer au-delà de la sphère financière. Aujourd'hui, la planète vit sur son capital, nous consommons plus que le flux annuel de production primaire. Il en résulte un appauvrissement général, masqué par la valorisation financière des biens et des services : le PIB de la planète augmente, et nous en déduisons hâtivement que sa production nette augmente également. Les critiques sur le concept de PIB sont nombreuses. Des travaux sont en cours, en France, en Europe et à l'ONU notamment pour voir comment suppléer les carences de cet indice qui rapporte toute l'activité humaine à des flux financiers dont on ne connaît plus la signification.

Intégrer les dimensions de la vie

Le développement durable nous conduit à intégrer plusieurs dimensions de la vie, au lieu de les traiter séparément. L'économie y tient toute sa place, mais associée à d'autres préoccupations, comme la disponibilité des

ressources et le bien-être. Adopter une règle rigide sur un seul point, la finance, sans se doter des dispositifs équivalents sur les autres dimensions de la vie, serait bien dangereux. Nous savons qu'il y a de nombreux liens entre l'économie et le réchauffement climatique, l'état de santé des océans, et la répartition des richesses entre les nations. À l'inverse de ce qui se passe avec les dettes financières, personne ne vient vous présenter la facture de dettes extra-financières, mais elles ne s'en accumulent pas moins. Un surendettement d'autant plus grave qu'il est caché, et porté par la société tout entière, de manière diffuse, au lieu de l'être par des groupements puissants et respectés. L'absence d'interlocuteurs reconnus est un véritable handicap, mais il ne doit pas faire oublier l'existence de la dette.

La tentation est donc grande de satisfaire l'exigence immédiate et bien visible, au détriment des autres exigences, plus difficiles à mettre en évidence et aux effets décalés dans le temps. La règle d'or exclusivement financière peut affecter durement la capacité de production de nos héritiers.

Nos émissions de gaz à effet de serre restent à un niveau beaucoup trop élevé, ainsi que nos rejets de substances toxiques dans l'air, les rivières et la mer, les sols et les eaux souterraines.

La richesse biologique de la planète est durement affectée par une artificialisation brutale, des extensions urbaines incontrôlées, des décharges sauvages loin des regards. Des dettes en nature, qui devront être payées d'une manière ou d'une autre. Des dettes réparties entre les nations de manière très inégalitaire, sans que des agences ne viennent sanctionner les États par des notes lourdes de conséquences.

Une notation extra-financière

Il existe des agences de notation extra-financière. En France, la loi sur les Nouvelles régulations économiques, NRE, relayée par la loi Grenelle 2, instaure des obligations de présentation de résultats sur une série de données écologiques et sociales. Les agences observent les entreprises, et leur appréciation commence à peser sur les décisions des investisseurs.

Les États sont par ailleurs évalués régulièrement sur leurs politiques environnementales (notamment au sein de l'OCDE), sur le niveau de santé ou d'éducation de leurs populations. Citons par exemple l'empreinte écologique promue par le WWF, l'indice de développement humain (IDH) proposé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ou l'indice Happy Planet Index (HPI) de la New Economics Foundation (NEF) de Londres. Des institutions onusiennes, européennes et internationales, des ONG et des universités publient des indices sur la bonne santé environnementale et sociale des nations, mais il n'y a pas pour l'instant de sanction véritable. L'endettement extra-financier, environnemental et social constitue un enjeu considérable, au moins aussi important que l'endettement financier. La prééminence de ce dernier lui confère une puissance dangereuse si elle n'est pas équilibrée par d'autres exigences.

Pour une règle d'or globale

Toute la difficulté est là : les investissements environnementaux et sociaux (santé, éducation, recherche, culture, etc.) sont très souvent rentables. Rentables pour la société dans son ensemble, et très concrètement, en argent sonnante et trébuchante. Mais ils ne le

La « règle d'or » est-elle durable ?

Dominique BIDO

sont pas automatiquement pour les investisseurs. En valorisant le potentiel humain, et en réduisant des coûts diffus, l'humanité fait une bonne affaire, mais pas forcément telle ou telle entreprise. Il faut transposer les intérêts macro économiques au niveau des intérêts immédiats des acteurs, à l'échelle micro économique. Les 5 à 20 % diagnostiqués par Nicholas Stern ne pèsent pas sur telle ou telle activité en particulier, ce qui aurait un effet mobilisateur immédiat, mais sur des acteurs nombreux et aux intérêts divergents. Le développement durable consiste justement à rapprocher les intérêts de la collectivité d'une part, des acteurs économiques d'autre part. Le jeu de ces acteurs doit s'inscrire dans un cadre favorable à la prise en compte des intérêts globaux. C'est le rôle des États et des gran-

des institutions financières que de créer ce cadre, et de le faire vivre. Fiscalité, notations financières et extra-financières, règles comptables doivent être mobilisées à cet effet. La règle d'or doit s'inscrire dans ce contexte. Pour un équilibre dynamique et global qui ouvre le champ du possible, et non pour un équilibre statique et partiel, qui risque fort d'enfermer l'avenir.

L'objectif d'un budget en équilibre est évidemment une condition pour le développement durable, mais pas uniquement un budget financier. Le développement durable nous conduit à voir plus loin. Mettons en chantier une « règle d'or » durable, intégrant toutes les richesses de la nation, qu'elles soient financières, humaines, environnementales et sociétales.