



**FINANCES PUBLIQUES
ET PÉRENNITÉ DE L'ÉTAT**

Sommaire

Introduction de Jean-Pierre Chevènement.....	7
« <i>La LOLF et la maîtrise des finances publiques</i> » par André Barilari, Inspecteur général des Finances	9
« <i>Au-delà de la LOLF : une réforme de l'Etat, un nouveau contrat social</i> » par Michel Bouvier, Professeur de finances publiques et fiscalité à l'Université Paris I Sorbonne, Directeur du Groupement de Recherches en Finances Publiques, Directeur de la Revue française des Finances Publiques (www.rffp.gerfip.org)	14
« <i>Dans quelles conditions pouvons-nous augmenter les impôts pour résorber les déficits et diminuer l'endettement ?</i> » par Jean-Pierre Cossin, Conseiller-maître à la Cour des Comptes	21
« <i>Dettes publiques : protéger les dépenses de long terme</i> » par Jean-Luc Gréau, Economiste, auteur de « <i>L'avenir du capitalisme</i> ».....	30
Débat	40

Le colloque qui nous réunit aujourd'hui s'intitule « Finances publiques et pérennité de l'Etat ». On sait que de tous temps, l'Etat, en France - et sans doute ailleurs - s'est trouvé confronté au spectre de la banqueroute. C'était le cas notamment à la fin de l'Ancien régime puisque ce fut le prétexte de la convocation des Etats généraux. En général, la solution était obtenue par l'émission de monnaie et l'inflation qui s'ensuivait. J'ai pris l'exemple de la Révolution : les assignats, gagés sur les biens nationaux, anciennement biens du clergé, ont rapidement beaucoup perdu de leur valeur, ce qui a permis à ceux qui ont acheté des terres, notamment avec des assignats, de s'enrichir et de réaliser la fameuse « accumulation primitive du capital ». D'autres exemples pourraient être fournis : avec le naufrage du Franc-or pendant la Première guerre mondiale, puis du Franc Poincaré, pendant la Seconde guerre mondiale, avec une certaine vulgate keynésienne (je n'impute pas du tout à John Maynard Keynes la responsabilité de ces théories) on s'est accoutumé à l'inflation. On pourrait, sans remonter très loin, sous le septennat de Monsieur Giscard d'Estaing, trouver une période comparable où l'inflation atteignait couramment 10% voire plus par an, ce qui était une manière d'éteindre les dettes et de procéder à l'euthanasie plus ou moins rapide des rentiers. J'aurais pu remonter plus loin dans le passé : Law, par exemple, au début du XVIII^e siècle.

Cette méthode s'est révélée commode en période de crise majeure : la Révolution, deux guerres mondiales sont des événements considérables ... le septennat de M. Giscard d'Estaing ne mérite peut-être pas d'être élevé au rang de catastrophe nationale. En dehors de ces grandes circonstances, le Franc était stable et l'Etat n'était pas trop impécunieux.

Les choses ont beaucoup changé puisque la dette publique, qui était d'un peu moins de 20% du PIB au début des années 80 (et, à l'époque, tous les jours on menaçait de traîner la France devant le FMI), est passée à 66,8%, selon les derniers chiffres dont je dispose, ce qui est évidemment considérable. Cette dette publique cumule la dette de l'Etat, celle des collectivités locales et celle des régimes sociaux. Il est difficile de penser que l'inflation pourra en venir à bout. En effet, l'inflation est à peine de 2% (1,8% d'après la loi de finances). De plus, dans le système de l'euro, la lutte contre l'inflation est le seul objectif assigné à la Banque centrale européenne qui pratique des politiques monétaires en conséquence, et qui considère qu'au-dessus de 2% il y a péril en la demeure. Certains vous expliqueront mieux que moi la théorie compliquée du NAIRU (taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation) : c'est en fonction de cette

théorie que la Banque centrale européenne considère que l'inflation ne doit pas dépasser 2% et qu'il faut proportionner le taux de croissance en conséquence.

En même temps, notre dette est maintenant entièrement libellée en euros, depuis la conversion du Franc en euro, ce qui fait que même si la France devait un jour se trouver en dehors de la zone euro, si l'euro devait être balayé, notre dette resterait libellée dans une monnaie qui, jusqu'à nouvel ordre, est une monnaie forte.

C'est de cette situation que Monsieur Pébereau a été invité à prendre la mesure. Le rapport qu'il a rendu il y a quelques mois met l'accent sur le caractère insoutenable de cet endettement croissant. D'après les chiffres que j'ai pu consulter, le déficit public ne doit pas dépasser 2,6% du PIB pour maintenir le ratio d'endettement ... Mais il ne reste pas le même et ne cesse de croître parce que l'endettement est supérieur à ce chiffre de 2,6% qui est en même temps le poids du service de la dette : chaque année il faut payer l'équivalent de 2,6% du PIB pour le service de la dette.

On s'est donc interrogé sur cet endettement, sur l'urgence, la nécessité, la possibilité, l'opportunité de le juguler. Vous savez que le rapport Pébereau aboutit à des recommandations nombreuses mais en particulier à une préconisation extrêmement vigoureuse qui est de faire passer, en l'espace de cinq ans, le taux d'endettement de la France de 66% à 60% du PIB. Il semble qu'une telle préconisation soit quelque peu aventurée car elle aurait des effets très importants sur la croissance. Certains économistes, tel Monsieur Vespérini, considèrent que la réduction d'un point de l'endettement de la France se traduirait par une baisse du taux de croissance d'un point, toutes choses étant égales par ailleurs. Ceci l'amène à considérer que le rapport Pébereau a raison de souligner qu'il ne faut pas poursuivre dans la voie de l'endettement mais qu'il a tort de préconiser une baisse aussi rapide qui serait récessionniste.

Je ne suis pas un spécialiste des finances publiques. Cette question est extrêmement importante si on reste attaché à la capacité d'intervention de l'Etat et on ne peut que se demander de quelle marge de manœuvre on dispose aujourd'hui.

En effet, la contrainte fiscale existe également : nous ne pouvons pas faire ce que nous voulons. L'environnement international est très contraignant : les règles posées par la Commission et par la Cour de justice des communautés européennes font que la marge de manœuvre est très étroite.

Pour répondre aux questions : L'Etat a-t-il encore un avenir ? Peut-il intervenir ? Jusqu'où ? Comment ? Nous avons réuni d'éminents experts à qui je vais confier la parole dans un instant :

D'abord André Barilari, Inspecteur général des finances, puis Michel Bouvier, professeur des universités. Tous deux ont écrit un petit livre : « *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat* », une explication de ce qu'est la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), mais aussi une réflexion sur le bon usage de cette LOLF, ce qu'on peut en attendre et ce qu'on ne peut pas en attendre. Ensuite, Jean-Pierre Cossin, Conseiller-maître à la Cour des Comptes, nous donnera une vue européenne de la question, notamment fiscale. Puis Jean-Luc Gréau, économiste, qui est déjà intervenu dans un de nos colloques sur la mondialisation régulée des échanges, donnera un point de vue un peu plus large.

Je n'ose pas dire que je conclurai, je vous donnerai la parole.

Il n'est pas douteux que nous touchons là à un problème de fond.

Etait-il opportun de le soulever ? Certainement.

Les préconisations du rapport Pébereau sont elles soutenables ?

Y a-t-il d'autres voies ?

C'est une problématique que nous ne pouvons pas éviter. Je vais donner tout de suite la parole à Monsieur Barilari pour la première intervention.

ANDRE BARILARI

La LOLF et la maîtrise des finances publiques

Merci, Monsieur le ministre.

Je voudrais rappeler très brièvement le diagnostic pour introduire cette présentation.

On peut ne pas partager cette analyse mais je dirai que nous sommes dans une situation de crise des finances publiques d'une gravité sans précédent, non pas tant en raison du montant même de la dette que de la nature et de la durée du déficit qui génère la dette.

Depuis environ vingt-cinq ans, chaque année, nos dépenses excèdent les recettes de l'Etat de 15% à 20%. Nous sommes donc dans la situation d'un déficit continu qui a généré la dette dont nous avons parlé et oblige maintenant à s'endetter pour payer les intérêts de cette dette, tout ceci sans l'excuse d'une situation exceptionnelle (pas de guerre...) ni même d'investissements particuliers pour l'avenir : on note que les dépenses de recherche, d'investissement au sens large (infrastructures...) ne sont pas mieux traitées. Ce sont donc les dépenses courantes qui ont généré ce phénomène, il s'agit d'une perte de maîtrise de la dépense publique.

Face à cette situation, je voudrais d'abord montrer rapidement qu'il y a des impasses ou des solutions trop partielles et que si on en reste là, on va se trouver dans une situation où la décision politique va se trouver très contrainte, on perdra ce que je pourrais appeler l'autonomie du politique.

Je voudrais ensuite regarder comment la situation pourrait être maîtrisée sur la base de la LOLF mais en insistant sur les limites de ce que représente la LOLF. Ceci sera éclairé ensuite par l'intervention de Michel Bouvier, notamment sur les circonstances et la genèse de la LOLF.

Comme on l'a dit dans l'introduction, deux solutions paraissent être des impasses : la poursuite des errements actuels et l'inflation ou la sortie de l'euro.

La poursuite de la facilité a été calculée par la commission Pébereau : elle conduit, sans remontée des taux, à une dette de 100% du PIB dès 2015, 200% en 2031... Avec une remontée des taux, ces échéances se rapprochent. Il s'ensuivrait une situation de perte de confiance des prêteurs, une difficulté à assurer le service des intérêts et toutes les conséquences qui pourraient en résulter.

L'inflation, on l'a dit dans l'introduction « n'est pas à notre portée » dans la zone euro. Ceci mériterait d'ailleurs une réflexion spécifique : au fond, les contraintes de la zone euro ne sont-elles pas une trop grande facilité pour nous dans la situation actuelle ? En effet, limiter le déficit à 3% du PIB, c'est avoir un déficit de 15% à 20% de nos recettes, ce n'est pas du tout maîtriser nos finances publiques.

La dette est libellée en euros... Si la sortie de l'euro nous amenait à reprendre un Franc que nous dévaluerions, nous aurions encore plus de peine à rembourser, avec les mêmes conséquences que la solution précédente.

Deux paramètres, souvent mis en avant, me paraissent tout à fait insuffisants pour régler la situation :

C'est d'abord la croissance. Bien sûr, si on prévoit une croissance durable de 3% par an, on arrive à régler bien des problèmes. D'ailleurs, les engagements actuels du gouvernement, avec réduction des dépenses inférieure à l'inflation d'un point en 2007, puis de 1,25 en 2008, 2,25 en 2009 et sur une croissance de 3% par an ... arrivent, à moyen terme, à maîtriser le problème. Mais je crois qu'on ne peut pas compter uniquement sur ce paramètre : la croissance varie, il y a des hauts et des bas...

D'aucuns mettent en avant la réforme de l'Etat. Le raisonnement est le suivant : pour maîtriser les finances publiques, supprimer notre déficit, il faut réformer l'Etat... donc réduire les effectifs de fonctionnaires. Il est certain que si dans certains domaines administratifs il est possible de faire des gains de productivité, il faut les faire et, éventuellement, les restituer pour diminuer les

dépenses. Mais cela ne porte que sur une petite partie des fonctionnaires, dans d'autres domaines les effectifs sont notoirement insuffisants par rapport aux politiques publiques à mener et, dans ces domaines, réduire les effectifs de fonctionnaires veut dire abandonner ou diminuer nos ambitions, c'est-à-dire réexaminer les politiques publiques, ce n'est pas simplement diminuer les frais généraux de l'Etat compensés par des gains de productivité.

Je conclus sur ce point en disant qu'il faut faire ce qu'il est possible de faire dans ce domaine, mais que ça peut à peine contribuer à compenser – et en partie seulement – la hausse mécanique des dépenses de retraites et de salaires dans le budget de l'Etat. Nous savons que ces charges représentent 40% du budget.

Par ailleurs, avec des prélèvements obligatoires de 43% ou 45%, la marge de manœuvre dans le domaine des recettes est très limitée, surtout dans un contexte de concurrence fiscale mais Jean-Pierre Cossin, je crois, reviendra sur cette question.

Donc, avec ces impasses ou ces solutions insuffisantes, on peut repousser un peu l'échéance – avec les solutions insuffisantes - mais l'échéance reste pendante.

Quelle échéance ? Une situation dans laquelle l'Etat français serait conduit à payer les intérêts de sa dette avec des fonctionnaires qu'il ne pourrait pas licencier et des engagements passifs. En effet, une grande partie de nos dépenses publiques consistent à payer les passifs, notamment dans le domaine des régimes sociaux particuliers... et il en reste à prendre en compte devant nous.

Il n'y aura donc plus de marge de manœuvre pour la décision politique, c'est presque la situation que connaît l'Italie.

Comment peut-on maîtriser les finances publiques par un processus politique ?

En effet, à mon sens, il ne s'agit pas un problème technique mais d'un problème politique qui nécessite un réexamen des politiques publiques.

Il existe un outil qui peut aider mais qui a des limites importantes dans ce domaine, c'est la LOLF.

La structure actuelle du budget ne permet de véritable marge de manœuvre qu'au niveau des dépenses d'intervention qui représentent à peu près 30% du budget. Ces dépenses d'intervention sont souvent des compensations d'exonérations de charges sociales. Je crois qu'on est obligé, si l'on veut mettre en place un processus qui maîtrise mieux les dépenses publiques de pratiquer un réexamen des politiques publiques, de leur utilité et des leviers d'action de leur efficacité, de leur nécessité.

Que peut apporter la LOLF dans ce domaine ?

Je dirai tout d'abord qu'elle ne prend pas le problème frontalement. La LOLF organise le « dépenser mieux », elle permet d'avoir de meilleurs résultats avec l'argent que l'on met face à une politique publique. Elle peut permettre de faire des gains de productivité, en donnant des marges de manœuvre accrues aux responsables de programmes, aux responsables opérationnels, c'est, pour être très cursif, une libération des intelligences au sein de l'administration et un pilotage par les résultats des structures administratives mais avec la possibilité pour les responsables de redéployer ces gains de productivité sur d'autres dépenses. Il n'y a donc aucune obligation de dépenser moins.

Pour aller plus loin, il faut compléter la LOLF par un dispositif d'évaluation et de revue des programmes. La LOLF fournit pour cela un cadre, une assise :

D'abord, elle identifie les politiques publiques : on a maintenant une liste des politiques publiques, ce sont les programmes. Le budget de l'Etat est structuré en programmes (plus d'une centaine) et chaque programme est une politique publique, avec une stratégie, des objectifs, des indicateurs pour mesurer le progrès sur ces objectifs et une enveloppe de moyens très globale, très fongible, confiée à un responsable de programme. Identifiant les politiques, on peut mieux les examiner. Auparavant, le budget était complètement incompréhensible : on avait des dépenses par nature et non pas par destination et on ne savait donc pas ce que coûtaient les politiques publiques.

Non seulement la LOLF permet d'identifier les politiques mais elle permet de donner une lecture de leur coût, soit en lecture directe, avec le coût des programmes, soit en lecture enrichie, dans ce qu'on appelle l'analyse des coûts qui reventile dans les programmes de politiques les programmes-soutiens, plus transversaux, et qui donne donc des coûts complets.

Elle positionne des éléments d'évaluation des impacts de ces politiques publiques. On a fait l'effort de réfléchir : Que l'on recherche-t-on ? Quels sont les objectifs ? Comment ? Avec quels leviers ? On mesure les résultats à travers les indicateurs.

Un des moyens de reprendre la maîtrise des dépenses publiques est certainement de mettre en place un processus d'expertise et de réévaluation des politiques publiques sur le moyen terme – on ne peut pas tout faire rapidement – avec une composante technique : les corps de contrôle, les universitaires...

mais au service d'un processus de décision politique pour en tirer des conséquences sur un train de moyen terme.

Quel serait l'objectif ?

Il ne faut pas vouloir tuer le malade par une potion trop sévère administrée trop rapidement.

Il y aurait donc une zone dans laquelle il faudrait se maintenir, avec une trajectoire *minimum minimorum*, c'est celle qui a été évoquée en introduction d'un mot, c'est à dire de maintenir le poids de la dette en pourcentage du PIB, ne pas dépasser le pourcentage du PIB qu'on a atteint. Des calculs permettent de déterminer ce qu'on appelle le solde primaire stabilisant et de manipuler certains paramètres pour savoir chaque année ce qu'il faut faire pour y aboutir.

Une trajectoire plus ambitieuse conduirait à terme à retrouver l'équilibre, mais il faudrait trouver 40 milliards d'euros d'économies, diminués éventuellement des excédents de recettes dus à la croissance et il faudrait piloter à l'intérieur de cette zone.

On peut très vite écarter le genre de propos que je viens de tenir en dénonçant la rigueur d'une vision purement comptable des choses. Je crois fondamentalement qu'il ne s'agit pas de rigueur mais de choix politique. Il ne s'agit pas simplement d'économiser des dépenses, mais aussi de redéployer, de retrouver la capacité de remettre de l'argent sur des politiques publiques qui le nécessitent, d'en mettre plus, notamment, sur les investissements qui conditionnent l'avenir. C'est véritablement refonder les choix politiques à travers un processus de ce genre sur lequel il me paraît donc important de réfléchir.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, André.

Je me tourne maintenant vers Monsieur Michel Bouvier, professeur des universités.

*Au-delà de la LOLF : une réforme de l'Etat, un nouveau contrat social*¹

Merci, Monsieur le Président.

Avant de démarrer mon propos, je voudrais dire que le sujet est bien choisi.

L'Etat a-t-il un avenir ?

C'est une question extrêmement importante qui, associée avec celle des finances publiques, est particulièrement pertinente car si l'on considère l'histoire de l'Etat et celle des finances publiques, on constate que c'est la même histoire. Il n'y aurait pas eu d'Etat s'il n'y avait pas eu à un moment donné l'idée qu'il fallait instituer un système financier public rationnel. Tout a commencé avec la fiscalité, l'Etat s'est créé sur la base de l'impôt. L'Etat parlementaire d'abord, démocratique ensuite, s'est également créé sur cette base-là. Si on suit la trace de l'impôt, on suit la trace de l'Etat. Si on suit les pérégrinations des finances publiques, on suit les pérégrinations de l'Etat.

La refonte du système financier de l'Etat par la loi organique du 1^{er} août 2001 n'a a priori rien d'original. Un processus similaire est à l'œuvre dans la plupart des pays du monde, pareillement confrontés à la nécessité de moderniser leurs institutions et procédures budgétaires. En réalité, l'élément essentiel et le plus remarquable de la LOLF ne se situe pas tant dans la modernisation des institutions financières que poursuit le texte que dans la réforme en profondeur de l'Etat qui est bien son objectif majeur. Contrairement en effet à l'impression technique que peut donner une première lecture de la loi, c'est plus largement *un mode tout à fait nouveau de gouvernance* qui s'y dessine pour les prochaines années.

La LOLF : un processus de refonte globale de l'Etat

Si l'on peut saluer l'un des objectifs affichés de la LOLF, celui de renforcer la démocratie parlementaire, là n'est pas son aspect le plus novateur. Celui-ci réside bien davantage dans le processus de transformation de la gestion publique

¹ Pour une présentation de la LOLF et de la réforme budgétaire, cf : A. Barilari et M. Bouvier « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat » LGDJ 2004 ; Cf également M. Bouvier (sous la dir.) « Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance » LGDJ 2004 ainsi que « Innovations, créations et transformations en finances publiques » LGDJ 2006.

dont est porteur le texte, une transformation conçue comme levier d'une refonte du fonctionnement administratif mais aussi politique de l'Etat.

C'est plus précisément une « nouvelle publique » qu'entend impulser la LOLF, c'est-à-dire non pas seulement une gestion publique modernisée ou renouvelée, mais une gestion publique participant d'un autre type de gouvernance, une gouvernance systémique de l'Etat qu'il faut entendre comme une autre manière de gouverner, adaptée à un contexte général contemporain complexe, aléatoire et imprévisible. En ce sens, la LOLF est donc potentiellement porteuse d'une refonte du processus de décision qui, progressivement, devrait engendrer une reconstruction de nos institutions politiques et administratives.

Le nouveau dispositif ne se contente pas ainsi de redéfinir les rapports entre le Parlement et le gouvernement en augmentant de manière notable les pouvoirs d'initiative et de contrôle des députés et des sénateurs. Tournant le dos à la classique et parfois courtelinesque *logique de moyens* qui s'attache à ne considérer que le montant des crédits alloués, il lui substitue une logique *de résultats* qui est marquée quant à elle par une philosophie d'entreprise prenant d'abord en considération les objectifs à atteindre. Ce qui devrait entraîner des bouleversements en profondeur de la gestion publique et, partant, de l'organisation interne des administrations comme de l'action politique.

Ce faisant et de manière plus profonde, la réforme introduit une tension entre deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté *une logique politique* ancienne, procédant de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier la capacité politique des élus du suffrage universel, c'est-à-dire le Parlement ; lui fait désormais face *une logique de gestion*, plus récente, qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie la capacité d'expertise technique, celle des décideurs. Il en résulte que la démocratie politique se trouve confrontée à un enjeu fondamental qui est de parvenir à concilier ces deux logiques. Or sur ce terrain, la difficulté n'est pas mince. Il ne s'agit pas en effet d'assimiler trop hâtivement gestion et politique, au risque de finir par élever les techniques de gestion au rang du politique. Il s'agit plus exactement de parvenir à intégrer dans une logique économique, prioritairement gestionnaire, un processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel jusqu'ici a été un droit public financier qui par essence est un droit politique relevant de la tradition démocratique.

On ne doit pas s'y tromper. C'est de la manière dont il sera répondu à cet enjeu que va dépendre la qualité de l'Etat dans les prochaines années et, plus exactement encore, sachant la fascination portée aux techniques de gestion dans la société contemporaine, les formes que la démocratie sera conduite à épouser. Autant dire qu'on ferait fausse route en pensant que la LOLF se bornerait à modifier au plan technique les procédures budgétaires. Il s'agit en réalité d'une véritable *révolution des logiques politiques et administratives*.

Ainsi, l'enjeu qui se trouve en toile de fond de la LOLF va bien au-delà de la seule gestion rationnelle des finances de l'Etat. Cette loi participe en réalité d'une refonte globale de notre société allant dans le sens d'une plus grande autonomie laissée à ses acteurs publics et privés ainsi que d'une plus grande capacité d'action et une responsabilisation des gestionnaires publics.

Mais on ne saurait limiter cette réforme à une vision managériale de la gestion publique uniquement préoccupée d'efficacité. Il s'agit aussi de prendre en considération les effets qu'elle est susceptible d'induire en chaîne sur les acteurs et les structures et plus globalement sur le développement de la société sur le long terme.

Une bonne application de la LOLF implique par conséquent de s'intéresser d'une part aux conséquences systémiques qu'elle est susceptible d'engendrer, d'autre part à la manière d'organiser le processus de régulation dont elle est porteuse au travers d'une conception stratégique, responsabilisante, programmée et évaluative de l'action publique.

La LOLF : un processus de maîtrise des pouvoirs financiers

Réguler un jeu complexe de pouvoirs

Le budget constitue l'expression et la résultante de la confrontation d'intérêts très divers. De multiples acteurs sont en présence, soit directement - c'est à dire tous ceux qui participent à l'élaboration de la loi de finances, gouvernement, experts des administrations financières (Direction du Budget, Direction du Trésor...), à son adoption, les parlementaires, à son exécution et à son contrôle, gestionnaires des différents ministères, institutions de contrôle telles que la Cour des comptes ou les différents corps de contrôle administratifs - soit en arrière plan, comme les citoyens-contribuables, les collectivités locales, les entreprises, les banques et plus largement toutes les institutions nationales ou

internationales dont les intérêts dépendent peu ou prou des décisions financières inscrites dans le budget de l'Etat.

Par conséquent, et au-delà du citoyen, l'Etat est de plus en plus tenu de rendre des comptes non seulement à tous ceux qui participent par des moyens et des canaux très divers à la décision budgétaire mais aussi à ceux qui dépendent d'une manière ou d'une autre de cette décision.

C'est aussi pourquoi un tel jeu d'acteurs rend nécessaire une communication financière efficace à peine de déséquilibrer un système de pouvoirs fondé sur la réalisation d'un équilibre général conditionné en grande partie par une égalité d'accès aux informations.

Ainsi, les *indicateurs de performance utilisés dans le cadre de la LOLF* pour juger de la plus ou moins bonne réalisation des résultats doivent être cohérents et refléter les préoccupations de tous les acteurs concernés. C'est pourquoi leur élaboration ne peut être désincarnée et exclusivement confiée à des experts ; elle doit être au contraire le fruit d'un processus complexe fondé sur le dialogue et la concertation. Car au-delà des questions relatives aux coûts de gestion, à l'efficacité ou encore à l'efficience, se pose celle autrement plus difficile de la satisfaction d'une extrême variété d'intérêts.

Prendre en compte la dimension culturelle du pouvoir administratif

La LOLF représente une véritable révolution culturelle non seulement pour la société française dans son ensemble mais plus particulièrement pour ceux qui ont à la mettre en œuvre, c'est-à-dire les fonctionnaires de l'Etat. Or si la réforme de la gestion financière de l'Etat constitue déjà un gigantesque chantier du point de vue de sa mise en œuvre, la question de l'adaptation de la gestion des ressources humaines, et tout spécialement des carrières, devrait dans les mois à venir, avec son application dans le cadre de la loi de finances pour 2006, constituer une autre étape particulièrement délicate (cf « *Le budget 2006 en régime LOLF* », N° 91 de la Revue Française de Finances Publiques). Une telle transformation des manières de faire comme des valeurs ne peut être réalisée en effet sans que certaines précautions soient prises ni sans que l'on se préoccupe de la nature des changements et des adaptations susceptibles d'intervenir au regard du statut de la fonction publique.

Cela revient à dire que la LOLF ne peut être mise en œuvre avec succès qu'en tenant compte de la réalité administrative à laquelle elle doit s'appliquer. Ce n'est qu'à partir de cette réalité qu'il peut devenir possible de motiver les

personnels, de leur permettre d'intégrer le changement, c'est-à-dire internaliser et accepter la culture de gestion véhiculée par le texte, faciliter l'émergence de nouvelles règles et plus généralement d'un nouveau sens commun partagé par la majorité des fonctionnaires.

En d'autres termes, le poids des mentalités, mais aussi la mémoire des corps de fonctionnaires concernés ne peuvent être mésestimés. Cette mémoire, notamment, est marquée par un ensemble de valeurs dont certaines devraient être rediscutées, repensées sous l'effet de la logique de performance qui est celle de la LOLF, une logique porteuse d'une approche fonctionnelle et par métier du secteur public. Outre que les cadres d'action délimités par les programmes devraient se révéler souvent différents du cadre administratif habituel, on peut aussi pressentir que la notion d'égalité de traitement des fonctionnaires au sein d'un même corps nécessitera inévitablement d'être réexaminée à la lumière du principe de responsabilisation des gestionnaires institué à différents niveaux ; on pense ici tout autant aux responsables de programme, aux gestionnaires des budgets opérationnels, qu'aux responsables d'unités d'exécution, qui tous disposeront de fait d'un poids ou d'une liberté réelle en ce qui concerne l'avancement, le choix, les gratifications des personnels placés sous leur autorité.

Outre les difficultés soulevées par l'intégration de la culture de gestion au sein de l'administration publique, il convient de réfléchir également aux conséquences indirectes qui pourraient résulter de certains dispositifs s'y rattachant. Ainsi, l'utilisation d'indicateurs de performance, l'évaluation de la réalisation des objectifs, l'esprit de compétition qui peut apparaître, les gratifications instituées, la variabilité des rémunérations, sont des éléments qui sont éventuellement susceptibles d'inciter les gestionnaires à rechercher avant tout leur intérêt personnel. On peut à ce titre redouter que soient remises en cause des valeurs ou des pratiques, qui jusque là ont très largement déterminé la qualité de la fonction publique. Il ne faudrait pas par exemple que par excès d'individualisme et de calcul rationnel relatif à l'intérêt personnel, les habitudes de travail collectif se perdent, ou bien que l'indépendance par rapport au pouvoir politique disparaisse, ou encore que s'estompent le sentiment d'appartenance, les valeurs de solidarité et de réalisation de l'intérêt général.

Instituer une nouvelle alliance entre l'expert et le politique.

Les finances publiques ont des conséquences majeures sur l'organisation et la qualité de la vie en société. De ce point de vue il est fondamental de faire en sorte qu'elles n'échappent pas à la décision et à l'appréciation des décideurs politiques. De même que, corrélativement, l'affirmation de la responsabilité de

ces derniers est essentielle, *surtout dans une période de grande transformation des institutions comme c'est le cas aujourd'hui* où leurs choix et leurs non choix vont peser très lourd et pour de nombreuses années. Car leurs décisions ne sont pas conjoncturelles, elles sont structurelles. De la même façon, elles ne sont pas d'abord techniques, elles sont d'abord politiques. De ce point de vue, une *nouvelle alliance de l'expert et du politique* est bien à inventer : il s'agit d'assumer un paradoxe qui consiste à séparer le technique et le politique tout en les intégrant. Il convient par conséquent de scinder les fonctions de gestion qui doivent être confiées aux responsables des programmes et les fonctions de décision, qui sont des fonctions politiques revenant aux ministres.

Reste alors à déterminer un dispositif permettant d'instituer cette nouvelle alliance entre les deux catégories d'acteurs ; celle-ci pourrait se présenter sous la forme d'une « contractualisation » de leurs relations pour une durée calquée sur le temps du politique.

La LOLF : un processus à mettre en cohérence avec l'acte II de la décentralisation.

Une mise en cohérence est à réaliser entre l'action de l'Etat et celles des collectivités locales. Il devrait par exemple rapidement apparaître nécessaire de coordonner les missions de l'Etat avec certaines fonctions transférées aux collectivités locales. Selon la même logique, l'évaluation des actions développées dans des domaines tels que l'éducation ou encore l'emploi devrait conduire à une consolidation des performances.

Par ailleurs, la logique de la décentralisation et celle de la LOLF reposent sur des présupposés identiques tels que l'autonomie et la responsabilisation des acteurs publics et ce n'est que par l'association des deux démarches entreprises que peut se réaliser une réforme en profondeur de l'Etat.

En effet, outre la logique de responsabilisation dont sont porteuses ces deux réformes, c'est bien dans les deux cas un objectif de réduction des dépenses publiques qui est visé. Or s'en tenir à un « laissez-faire », sans préoccupation de coordination, ne conduirait, en tout cas pour quelque temps qu'à une augmentation des charges publiques qui pourrait bien se révéler sans précédent. Ainsi, bien que la décentralisation ait entre autres pour objectif de permettre de réduire les dépenses de l'Etat, on peut s'attendre à ce que celles-ci continuent d'augmenter à moins qu'un dispositif permettant de réguler l'évolution d'ensemble des dépenses publiques soit mis en place.

Une fois conceptualisé, ce lien entre les deux réformes devrait conduire à instituer des organes de régulation et de coordination de l'évolution des finances publiques locales et nationales réunissant les acteurs concernés ; il devrait s'agir, selon une logique systémique, d'institutions paritaires de contrôle destinées à faire en sorte qu'un développement harmonieux et maîtrisé puisse être réalisé. La Conférence des finances publiques mise en place en janvier 2006 constitue un premier pas dans ce sens, il convient maintenant de poursuivre cette logique.

En définitive, c'est bien la reformulation du processus de décision au sein du secteur public qui est sous-jacent à la LOLF comme à la nouvelle libre administration des collectivités locales. Et c'est bien aussi en cela que la réforme de la gestion des finances publiques est susceptible d'ouvrir à la réforme de l'Etat. Il s'agit d'évoluer vers une architecture nouvelle en accord avec les nécessités d'aujourd'hui, on veut dire une nouvelle forme de gouvernance intégrant démocratie, efficacité, solidarité et liberté.

A notre sens, et au regard du contexte actuel, la question essentielle de fond concerne prioritairement la régulation et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les finances publiques (finances de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale). Cette diversification reflète celle de la société et la condition qui fera que sera ou non instituée une nouvelle unité ou plutôt une nouvelle harmonie, repose fondamentalement sur la restructuration en réseau contrôlable du système financier public. Une telle condition implique des lieux de régulation à chaque niveau du système et par conséquent la mise en place d'organes de micro comme de macro contrôle. Autrement dit des organes paritaires ayant pour fonction de réguler par la concertation les évolutions des ressources et des dépenses publiques aux différents niveaux d'administration.

En définitive, c'est bien la reformulation du processus de décision qui est au centre des questions qui nous préoccupent. Indéniablement, en ouvrant vers une réforme de l'Etat, la réforme des finances publiques est susceptible d'y apporter des éléments de réponse positifs. A condition toutefois que la nouvelle gouvernance parvienne à intégrer dans un équilibre durable efficacité de l'action et démocratie.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le professeur.

Je me tourne maintenant vers Jean-Pierre Cossin.

JEAN-PIERRE COSSIN

Dans quelles conditions pouvons-nous augmenter les impôts pour résorber les déficits et diminuer l'endettement ?

La situation financière de notre pays vient de nous être rappelée... Notre endettement s'accroît nos déficits sont toujours importants et atteignent les seuils maxima prévus par le traité de Maastricht. Nous n'avons plus de moyens d'intervention à partir de la monnaie. Et aucune solution découlant d'une situation inflationniste ne paraît envisageable à court et moyen terme...

Aussi il faut s'interroger sur la possibilité de faire le choix de l'augmentation des impôts pour régler ou tenter de régler les problèmes d'endettement du pays.

Cette interrogation n'est pas de nature politique. Il ne s'agit pas de savoir si l'augmentation des impôts serait politiquement supportable, socialement équitable ou même si une telle augmentation ne serait pas défavorable à la croissance économique.

Il s'agit davantage de tirer les conséquences de ce que l'on peut appeler la « victoire de l'ultra libéralisme » au plan mondial et européen, et de mettre en évidence les contraintes juridiques et économiques qui y sont liées pour ne pas laisser naître trop d'illusions dans la possibilité de recourir à l'outil fiscal pour redresser les finances publiques, et notamment si cette perspective se limitait à la formule démagogique – explicite ou implicite - « d'augmenter les impôts des riches et des entreprises ».

En premier lieu il faut s'interroger sur la réglementation européenne qui encadre toutes décisions de nature fiscale des Etats de l'Union.

En clair il s'agit d'apprécier le degré d'autonomie fiscale des Etats. En apparence, les Etats ont gardé leur souveraineté fiscale puisque les décisions communautaires doivent être prises à l'unanimité mais en réalité ce n'est pas le cas.

La souveraineté n'existe pas pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée. Celle-ci a fait l'objet d'une harmonisation qui en a fait un impôt « d'assiette européenne » et quasi de « taux européen ». Seule la détermination du niveau des taux – normal et réduit - demeure de l'initiative des Etats.

Chacun a pu constater la totale absence d'autonomie décisionnelle lors des discussions de Bruxelles concernant l'application du taux réduit aux travaux sur

les immeubles d'habitation et l'interdiction de pouvoir l'appliquer aux restaurateurs.

Mais même pour les autres impôts les Etats ont perdu leur souveraineté fiscale. Celle-ci a perdu progressivement tout contenu réel à la suite des décisions jurisprudentielles qui ont créées petit à petit une « harmonisation fiscale par le bas ».

Ainsi on peut dire que les directives européennes et les décisions de la CJCE se sont montrées dans la période récente destructrices des fiscalités nationales.

En second lieu il faudra s'interroger sur la question de l'autonomie fiscale des Etats dans un environnement de concurrence fiscale européenne, voire mondiale, en tenant compte de la quasi impossibilité qu'ils ont de mettre en place - ou même de maintenir - des mécanismes visant à empêcher ou à limiter les possibilités d'évasion fiscale internationale. Ceci est d'autant plus vrai que la concurrence fiscale s'est accrue avec l'entrée dans l'Union de nouveaux pays qui utilisent cette arme pour attirer sur leur territoire capitaux et emplois.

Cette réalité risque de contraindre les pays à devoir faire des choix difficiles mais imposés par l'extérieur.

Pour s'en convaincre il suffit d'observer sur quels principes repose la réforme fiscale allemande : augmentation forte de la TVA et diminution significative de l'impôt sur les sociétés. Déjà les choix fiscaux de notre pays tiennent compte des mêmes contraintes.

Ainsi la concurrence fiscale entre pays de l'Union accompagnée d'une jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne très « libérale » mettent en cause la « souveraineté fiscale » et de ce fait limitent les marges de manœuvre.

Commençons par tenter de montrer en quoi les règles fiscales internationales – quelquefois anciennes – sont devenues de plus en plus contraignantes pour les Etats et ce parce que les jurisprudences nationales et communautaires leur donnent aujourd'hui une force qu'elles n'avaient pas par le passé.

Les règles de droit international ne sont pas nouvelles en fiscalité. Elles sont nécessaires pour déterminer le pays qui peut asseoir et recouvrer l'impôt lorsqu'un contribuable domicilié dans un pays perçoit des revenus qui trouvent leur source dans un autre. C'est le rôle des conventions fiscales.

Ces conventions bilatérales existent depuis longtemps. Elles correspondaient à une organisation réciproque des réglementations entre deux Etats. Elles visaient à éviter qu'un même revenu puisse supporter deux fois l'impôt mais aussi à éviter qu'un revenu puisse échapper à l'impôt dans l'un et l'autre Etat par application de règles de territorialité.

L'interprétation des conventions par les tribunaux est restée longtemps assez classique. Il convenait de déterminer le pays dans lequel le revenu devait être taxé. Et de fait, dans beaucoup de cas, la jurisprudence administrative reconnaissait au pays qui le premier avait découvert l'existence du revenu non imposé le droit de l'imposer dès lors qu'il ne l'avait pas été dans l'autre pays.

Cette conception bénéficiait au pays qui disposait de l'administration fiscale la plus efficace et les conventions n'étaient en réalité guère contraignantes, d'autant plus, qu'elles étaient accompagnées de mesures visant à protéger les assiettes nationales.

Parallèlement le droit communautaire, s'est développé, s'est appliqué et s'est, de plus en plus, imposé aux administrations nationales.

Les principes des traités de Rome et de Maastricht doivent être respectés par les lois nationales : principe de liberté d'établissement, (art 43 et 48 du traité de l'Union européenne), principe de liberté de circulation des personnes (art 39), principe de liberté de circulation des capitaux (art 56), et principe de liberté des prestations de services (art 49).

Ces quatre libertés sont énoncées en des termes suffisamment larges pour conduire à une assez grande latitude d'interprétation. Elles peuvent en particulier devenir le fondement juridique utilisé pour restreindre les possibilités des pays de mettre en place ou de maintenir des dispositifs « anti-abus » et « protecteurs de l'assiette fiscale nationale » parce qu'ils deviennent très rapidement des dispositifs « discriminatoires et attentatoires » à au moins une des quatre libertés. A ce titre, ils sont considérés comme illégaux et doivent être démantelés.

La loi fiscale est aussi encadrée par d'autres textes. Elle doit respecter la convention des droits de l'homme. Celle-ci ne pose de difficultés qu'en matière de procédure et de pénalités. Elle doit correspondre aux directives communautaires qui constituent le cadre incontournable du droit.

Les règles internationales ont fait irruption dans la fiscalité. Elles ont produit une véritable révolution juridique qui s'est traduite par des décisions fortes des tribunaux dont on ne peut ignorer les conséquences pratiques.

D'abord le Conseil d'Etat a fait évoluer sa jurisprudence dans un sens qui donne une importance primordiale à la règle internationale.

La jurisprudence du Conseil s'est convertie au droit communautaire et au droit international à partir des années 1992, puis le Conseil a fait prévaloir sans réserve les traités sur les lois internes, y compris les lois postérieures. Puis il a affirmé sa pleine compétence pour interpréter les conventions internationales. Enfin il s'est estimé lié par la jurisprudence de la Cour de justice des

communautés européennes et a déclaré recevable les moyens tirés de la non-conformité des textes français. Ainsi le Conseil d'Etat peut écarter un texte français comme incompatible avec une directive et peut saisir la Cour de Justice d'une question préjudicielle en interprétation.

Il s'est agi d'une évolution dont on n'a pris réellement la mesure que dans la période récente.

Ensuite le rôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes est incontournable. Elle détient de fait un « quasi pouvoir législatif ».

Elle a pour mission - selon le traité - d'interpréter le droit communautaire et de s'assurer de son application uniforme dans l'ensemble de la communauté. Disons qu'elle ne s'en prive pas et qu'elle s'applique à censurer toute loi nationale qui ne serait pas compatible avec la norme.

Elle peut naturellement censurer des dispositions qui entrent dans le domaine de compétence de la Communauté – la fiscalité indirecte –. Mais elle peut aussi censurer – indirectement - des dispositions, qui n'apparaissent pas d'évidence, de sa compétence, comme les impôts directs.

Ainsi les décisions de la CJCE créent une véritable « législation européenne » qui s'impose aux législateurs nationaux, et sur laquelle les Etats et l'Union n'ont aucune possibilité de recours.

La CJCE a commencé à intervenir timidement - en 1986 dans un arrêt « Commission contre France » - qui a été l'amorce d'un profond mouvement de fond qui n'a pas l'air de devoir s'interrompre, puisque l'invocation par les « plaideurs » du non respect par une loi, d'une des quatre libertés, est chose facile en raison de l'imprécision même de ces notions.

Premier exemple : La législation française n'autorisait pas les entreprises à récupérer la TVA afférente aux frais de restauration, et ce, pour des raisons d'équité et des raisons budgétaires.

La CJCE a considéré en 2000 - dans le cadre d'une instance (arrêt du 19 septembre 2000) - que cette interdiction n'était pas conforme à la réglementation communautaire et en a interdit le maintien.

Tenant compte de l'incidence budgétaire de cette décision, l'administration fiscale française l'a appliquée en tentant par voie d'instruction d'en limiter la portée. Elle n'a autorisé la récupération de TVA que sur les seules dépenses concernant les clients et les fournisseurs de l'entreprise et a continué à l'exclure pour les dépenses engagées en faveur du personnel et des dirigeants.

En 2002, le Conseil d'Etat a été amené à sanctionner cette doctrine administrative « restrictive » sur le fondement de l'abus de pouvoir (arrêt du 27 mai 2002)

Cette jurisprudence s'est révélée très favorable aux entreprises et très coûteuse pour l'Etat. Non seulement la récupération est devenue générale mais il a fallu aussi « rembourser » les entreprises.

Un autre exemple tout aussi significatif illustre les conséquences réelles des décisions de la CJCE. Il concerne l'imposition des plus-values.

En France les plus values réalisées à l'occasion de la vente de titres par les contribuables sont imposables alors qu'une telle imposition n'existe pas dans tous les pays de l'Union.

Afin d'éviter que les contribuables ne quittent la France pour échapper à l'impôt et se domicilient- le temps de céder leurs titres - dans un pays qui exonère ces plus values, le législateur français avait retenu un dispositif qui prévoyait la possibilité d'imposer les plus-values susceptibles d'être réalisées. Ce dispositif avait, il est vrai, l'inconvénient d'apparaître comme une imposition des profits non encore réalisés.

Cette mesure a été contestée par un contribuable devant les tribunaux français et le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer. Il a posé une question préjudicielle à la CJCE afin de savoir si « une telle mesure qui permettait une imposition « au moment où un contribuable quittait le pays pour se rendre dans un autre pays de l'Union était ou non contraire au principe de liberté d'établissement posé par le traité ».

Répondant à cette question, la CJCE, en date du 11 mars 2004, a considéré que la règle nationale n'était pas conforme au traité dès lors qu'elle portait atteinte à la liberté d'établissement.

Les conséquences sont simples à imaginer : il est possible de réaliser à l'étranger des plus-values substantielles en exonération d'impôt à condition d'y être domicilié au titre de l'année de réalisation de celles-ci.

Devant de telles opportunités pouvant inciter à des « expatriations » le législateur national a été conduit à prévoir l'exonération en France des dites plus-values réalisées par les contribuables. Et la loi de finances pour 2006 les a exonérées sous condition de durée de détention.

Prenons encore l'exemple de la suppression de l'avoir fiscal à partir de 2005 Elle s'est traduite par l'octroi d'importants avantages aux grands groupes internationaux à la suite de la suppression du précompte mobilier.

Chacun connaît le mécanisme de l'avoir fiscal. Il consistait à redonner au contribuable qui percevait des dividendes d'une société française le montant de l'impôt sur les bénéfices que celle-ci avait supporté avant de distribuer les dividendes.

Il était toutefois prévu que si la société procédant à la distribution de dividendes n'avait pas préalablement payé d'impôt sur les bénéfices distribués

elle devait supporter une contribution de substitution appelée « précompte mobilier » dont l'objet était de compenser l'avoir fiscal. Dans les faits, le précompte mobilier était payé par les « groupes internationaux qui percevaient des revenus exonérés d'impôt en France »

La réglementation européenne allait conduire la France à devoir rembourser les avoirs fiscaux aux résidents d'un pays européen qui percevaient des dividendes de sociétés françaises et ce, en fonction du principe de non discrimination.

Pour éviter une telle conséquence dont l'impact financier aurait été lourd il a fallu modifier le régime fiscal des dividendes. La loi a supprimé l'avoir fiscal et son corollaire le précompte mobilier. Cette réforme a principalement bénéficié aux grands groupes internationaux au détriment des ressources publiques.

On peut poursuivre et donner d'autres exemples de « démantèlement » des règles fiscales protectrices.

La France avait instauré des règles permettant d'imposer les résultats des participations détenues par des sociétés françaises dans des sociétés implantées dans des pays dits à « fiscalité dite privilégiée » sans y avoir de véritable activité économique.

La jurisprudence a considéré que de telles dispositions ne pouvaient s'appliquer lorsque les sociétés étrangères étaient implantées dans un pays avec lequel existait une convention fiscale. Il en a résulté que les impôts payés ou rappelés à ce titre ont été restitués aux entreprises.

On peut dire que les contraintes réglementaires et jurisprudentielles empêchent les Etats de mettre en place des législations plus protectrices de leurs intérêts et susceptibles de leur permettre de mener des politiques fiscales « indépendantes ».

Dès lors notre pays – comme les autres - se trouve pour le moins démuné face à la concurrence fiscale. Il nous faut en prendre la mesure.

Cela ne nous permet pas de trop espérer d'une « éventuelle » augmentation des impôts sur les entreprises, les hauts revenus et le patrimoine.

C'est l'objet de la seconde partie de l'exposé.

Sur quels revenus joue principalement la concurrence fiscale et au profit de qui ?

Il est facile de comprendre que la concurrence fiscale ne peut bénéficier qu'aux assiettes « délocalisables » : les bénéfices des entreprises, les produits

financiers, les hauts revenus et les contribuables eux-mêmes. La délocalisation n'étant réellement utile que si l'avantage fiscal est substantiel.

Personne aujourd'hui n'ignore cette réalité.

Les questions fiscales sont désormais posées en terme de « concurrence » de « fiscalité comparée » et non plus comme par le passé en terme d'équité, de justice sociale ou de redistribution - On peut certes le regretter mais c'est devenu ainsi - et ce, même si les études concernant les délocalisations débouchent sur des résultats pour le moins contrastés et souvent sujets à critiques.

Il en est pour preuve l'observation de l'évolution des fiscalités depuis plus d'une décennie et plus particulièrement au cours de ces dernières années dans l'ensemble des pays.

Envisageons rapidement les questions liées à la fiscalité des entreprises.

Si l'on analyse les conditions d'imposition des bénéficiaires des entreprises on constate une diminution générale du taux de l'impôt sur les sociétés qui se situe en France à 33,33%, taux qui est comparable à ceux généralement constatés au sein de l'Union européenne.

Mais des pays de l'Union pratiquent des taux très faibles et même le taux zéro.

Et ceux qui avaient des taux proches du nôtre continuent à les baisser. Aussi il serait peu réaliste de pronostiquer une augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés dans les circonstances actuelles.

Si l'on regarde le régime d'imposition des plus values de cession de participations détenues par les sociétés on constate une même évolution vers la diminution de l'impôt. Ces plus-values vont être purement et simplement exonérées à partir de 2007 et elles bénéficient déjà d'un taux de 8% alors qu'elles supportaient jusqu'à présent celui de 19%.

Pourquoi cette évolution ? Tout simplement parce certains pays européens - Belgique, Pays-Bas, Luxembourg...- ont des régimes d'exonération qui attirent les sociétés « holdings » sur leur territoire. Aussi, pour garder des sociétés holdings en France il a été décidé de faire comme les autres. Peut-on proposer de revenir sur cette mesure ?

Si l'on observe l'évolution de la Taxe professionnelle on constate une diminution encore plus marquée avec pour corollaire un transfert massif de charges sur le budget de l'Etat... La taxe professionnelle qui était calculée en tenant compte de la masse salariale et de l'importance des investissements est devenue progressivement une taxe sur la valeur ajoutée de l'entreprise. La part relative aux salaires a été supprimée sur cinq ans, les nouveaux investissements

ont été exonérés, le plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée a été aménagé... Tout cela a débouché sur une taxe « sur la valeur ajoutée » que d'ailleurs certains commencent déjà à contester dans son principe au motif « que la France aurait créée une nouvelle taxe sur la valeur ajoutée » ce qui, naturellement, est interdit par les directives européennes.

Ces quelques exemples et rappels montrent qu'il ne serait pas raisonnable – dans les circonstances et l'environnement actuel – de laisser croire que l'on peut attendre beaucoup « d'un accroissement des impositions sur les entreprises ». Sans doute des améliorations ponctuelles sont envisageables et susceptibles d'accroître les ressources de l'Etat, mais dont l'incidence budgétaire réelle ne saurait être à la hauteur des enjeux.

Analysons maintenant les impôts supportés par des particuliers susceptibles de se « délocaliser »...

Ces personnes peuvent être des dirigeants des entreprises, des salariés les mieux rémunérés et des détenteurs de capitaux mobiliers. Pour ces contribuables il faut tenir compte globalement de la fiscalité des revenus et de la fiscalité du patrimoine.

L'impôt sur le revenu en France est tout à fait comparable et même moins élevé que dans bon nombre de pays voisins. Aussi, on peut dire sans trop se tromper, que la « délocalisation » uniquement motivée par un impôt sur le revenu excessif ne constitue pas un vrai risque. De ce point de vue il peut exister certaines marges de manœuvre.

Aussi les risques de « délocalisation » ne peuvent provenir que du cumul des impositions – impôt sur le revenu au taux marginal, impôt sur les plus-values mobilières, et impôt sur le patrimoine – Ce risque ne concerne sans doute que peu de personnes mais il est réel.

Peut-on en faire abstraction au motif qu'il ne touche encore que peu de personnes ? Doit-on au contraire en tenir compte ? Il s'agit d'un débat sérieux et sans doute politiquement sensible, mais ce que nous devons savoir si il était décidé d'en faire abstraction, c'est que techniquement, aujourd'hui, il ne sera pas possible ou du moins très difficile – d'instaurer des règles susceptibles d'éviter la « déperdition » de la matière fiscale pour notre pays. Parce qu'elles seraient condamnées par la CJCE.

Tant que cette « forme de surveillance pointilleuse » de la CJCE existera – et on ne voit pas comment ce contrôle pourrait disparaître puisqu'il illustre une forme d'harmonisation par le bas – la logique de la concurrence fiscale s'imposera aux Etats même malgré eux.

Peut-être serait-il utile que les Etats se montrent davantage « pugnaces » et « exigeants » pour faire valoir les impératifs de protection de leurs intérêts. Ce qui n'est pas le cas.

Il suffit simplement d'observer ce qui s'est passé et ce qui se passe pour en être convaincu. Quelques rappels : Exonération des plus-values mobilières à terme, exonération des plus-values mobilières et professionnelles réalisées au moment du départ à la retraite des dirigeants, instauration de régimes de « *stock options* », aménagement du régime des donations.... Et c'est la même chose partout.

Bien sûr, la question de l'impôt de solidarité sur la fortune reste posée. Elle est débattue et la France semble résister.

Le mouvement de baisse des impôts – ou du moins de certains impôts - ne semble pas devoir être remis en cause. Et il est probable que l'on assiste à un « véritable changement de cap » du moins tant que n'existera pas une véritable « harmonisation fiscale ».

Longtemps j'ai pensé que la règle de l'unanimité était garante de notre « souveraineté fiscale et donc de notre indépendance ». Je crois que cette position était fondée tant que l'Union était à neuf, à douze ou à quinze et surtout tant que cette « souveraineté » n'était pas mise à mal par la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Mais aujourd'hui dans ce nouvel environnement « l'harmonisation fiscale » est sans doute nécessaire aux équilibres budgétaires des principaux pays européens.

Alors quelle est notre marge « fiscale » dans la situation telle qu'elle est ?

Il semble que les solutions fiscales aux problèmes budgétaires ne résident pas – si l'on recherche des recettes nouvelles substantielles – dans l'imposition des « riches » ou « des produits financiers » ou encore des « grands groupes multinationaux ». Non pas parce que cela ne serait pas bien, au contraire, mais tout simplement parce que ce n'est – semble-t-il – plus possible sauf à modifier les règles.

Alors il faut explorer d'autres pistes :

- Celle de l'augmentation de taux de la TVA : Le choix du taux demeure de notre responsabilité : la TVA frappe autant les produits importés que les produits nationaux. Son taux n'a pratiquement pas d'incidence sur la « délocalisation » de la consommation. L'augmentation d'un point de TVA produit des recettes budgétaires significatives et l'expérience d'une augmentation forte - de deux points - a déjà été faite dans le passé avec de

réels résultats budgétaires, mais il vrai avec des conséquences politiques différentes.

- Celle de l'augmentation de l'impôt sur le revenu : une augmentation de l'impôt par une redéfinition des tranches et une limitation forte des diverses réductions et crédits d'impôt, tout cela sans accroître le taux marginal d'imposition.
- Celle du renforcement de la « lutte contre la fraude » au sens large - fiscale et sociale – et en ciblant mieux la « vraie fraude » et en mettant en œuvre de nouveaux moyens dont l'existence même serait plus dissuasive.
- Celle - peut-être risquée - du renforcement de l'imposition sur « la propriété immobilière » qui il faut bien le dire n'est pas susceptible de se délocaliser.

Mais je ne suis pas sûr que cet ensemble de propositions soit très populaire...
Je m'en excuse.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Jean-Pierre.

Nous voici pris entre l'enclume et le marteau, entre des réformes qui ne peuvent porter leurs fruits que dans le long terme et, par ailleurs, une contrainte fiscale qui s'est beaucoup resserrée et limite nos marges d'action.

Que faire ?

Monsieur Gréau, nous nous tournons vers vous.

JEAN-LUC GREAU

Dettes publiques : protéger les dépenses de long terme

Je remercie Res Publica pour son invitation. Ses sujets portent toujours sur des thèmes qui, à la fois, nécessitent un examen minutieux et suscitent la controverse. Ce sont donc de bons sujets.

Je suis un partisan de toujours de l'équilibre des finances publiques. De ce point de vue, je ne crains pas d'apparaître comme quelque peu archaïque, du

moins au regard des critères keynésiens. Cependant je vais évoquer devant vous une situation dont je tirerai une conclusion : c'est qu'il n'est pas possible pour la France – et sans doute aussi pour d'autres grands pays industriels dans le monde – de résorber rapidement et sans casse économique son déficit et sa dette publique. Par conséquent il nous faudra sans doute envisager des pistes hétérodoxes de sortie de cette situation très difficile.

Le rapport Pébereau, que je viens de lire très attentivement, dit des choses de la plus haute importance quelles que soient les divergences d'appréciation que je porte sur certains passages. Ce rapport a été établi par Monsieur Pébereau avec des personnes très remarquables, Monsieur de la Rosière, Monsieur Camdessus qui ont représenté les plus hautes institutions financières nationales et internationales.

Comme le rappelait Jean-Pierre Chevènement en entrée, ce rapport dit donc que la dette publique française est devenue insoutenable et je crains que cette conclusion ne soit vraie : il y a un excès de la dette et il faut maintenant essayer d'attaquer le problème.

La chose la plus importante que dit ce rapport a trait au passé : nous avons connu - pendant les « Trente piteuses » dénoncées peut-être avec excès par Nicolas Baverez- en vingt-cinq ans, une croissance moyenne de 2% supérieure à la moyenne européenne. Dans ces conditions, sachant que nous ne sommes pas en temps de guerre et qu'aucun séisme n'a affecté ce pays, comment se fait-il qu'on ait pu voir monter la dette publique en pourcentage du PIB de 21% à 66% ou 67% aujourd'hui, avec une perspective d'augmentation continue ? Normalement, c'est inexplicable. Remarquons tout de même que la majorité des Etats industriels dans le monde ont connu une évolution comparable à divers degrés.

Comment en est-on arrivé là ? C'est le point qu'il faut d'abord développer.

Deuxième point : Le déficit est-il maîtrisable ?

Réponse : oui, en ce moment, grâce aux très, très, très bas taux d'intérêts du refinancement de la dette publique, les plus bas que nous ayons connus depuis la guerre, en France, en Europe et dans le monde. Autrement dit : nous n'avons pas d'effet "boule de neige". Sans cela, nous ne pourrions pas endiguer la croissance de la dette publique, tant bien que mal, comme nous le faisons actuellement.

Troisième question : Faut-il résorber la dette publique ? [Je ne dis pas : Comment la résorber ?]

Réponse : normalement oui. Mais, dans les conditions actuelles, au niveau qu'elle a atteint désormais, il y aurait sans doute un vrai risque de stagnation et de récession économique en cas de mouvement fort du côté des dépenses ou du côté des impôts.

Quatrième question : Y a-t-il une autre réponse que la réponse classique consistant à dire : nous allons maîtriser notre dépense publique par un effort patient, tenace, méthodique, tel que l'a envisagé Monsieur Bouvier tout à l'heure, ou par un effort de maîtrise des dépenses associé à des augmentations ponctuelles d'impôts tel que Jean-Pierre Cossin l'a évoqué à l'instant devant vous ?

Je crains fort que la situation soit telle, compte tenu des nouvelles contraintes qui vont apparaître dans les années prochaines, que nous ne puissions pas y répondre par les moyens classiques.

J'évoquerai donc *in fine* une hypothèse économiquement tout à fait incorrecte.

Comment en est-on arrivé là ?

Nous avons connu les « Trente piteuses » de la gestion de la dette publique : trente-trois exercices budgétaires de l'Etat déficitaires d'affilée ! Ce n'était pas arrivé depuis longtemps !

Il y a eu quatre erreurs, quatre mauvaises appréciations successives.

La première, pendant le septennat de M. Giscard d'Estaing : on a attendu le retour de la grande croissance de l'après-guerre. Pendant vingt-cinq années (de 1948 à 1973), nous avons connu 4,8% de croissance moyenne, près de 4% de productivité moyenne et, en même temps, des recettes publiques qui augmentaient à une vitesse impressionnante. On a attendu le retour de cette croissance ! Seul Raymond Barre a fait un petit effort d'infléchissement de la dépense publique de telle sorte que le déficit, tel qu'il était comptabilisé en 1981 au moment de la passation de pouvoir entre Monsieur Giscard d'Estaing et Monsieur Mitterrand, était encore relativement modeste et que la dette publique n'excédait pas 21% du PIB.

Nous ne serions pas là aujourd'hui si la dette publique était égale à 21% du PIB ... nous aurions probablement choisi un autre thème de débat...

Tout le monde connaît la deuxième erreur [sur laquelle je vais porter une appréciation nuancée... non pas seulement en raison de la présence de Jean-Pierre Chevènement à ma gauche, ce n'est pas seulement la courtoisie qui me conduit à porter cette appréciation...].

L'échec de la violente politique de relance budgétaire de 1981 a coûté au budget de l'Etat. Cette erreur a été lourde, d'autant plus qu'elle s'est accompagnée d'une politique monétaire menée à contresens. Pendant qu'on relançait par le budget, on cassait la machine par la monnaie. En conséquence, cette relance ne pouvait pas opérer de véritable essor de l'économie française et, très vite - la date (16 avril 1982) est très connue - lorsque le patronat a rencontré le gouvernement (Pierre Mauroy et ses collaborateurs), on a passé la marche arrière et on a freiné des quatre fers dès le printemps 1982, ce qui fait que, très heureusement, la dépense publique n'a pas explosé sauf sur une période d'une petite année. Cela est très peu connu parce que tout le monde pense que pendant toute la période (de 1981 au moins jusqu'au plan Delors, en 1983-84) il y a eu une véritable gabegie financière. Ca n'a pas été le cas.

En même temps je crois pouvoir dire que l'effort de freinage des dépenses publiques opéré entre 1982 et 1986 a été le plus important de toute la période concernée. On n'a jamais fait autant d'efforts depuis lors.

Sachons aussi qu'à cette époque, nous payions des taux d'intérêt fort élevés, nous devions refinancer la dette publique française avec des taux extrêmement élevés qui seront d'autant plus élevés par la suite que l'inflation va baisser brutalement. La réussite de la politique anti-inflationniste opérée à partir du 1983 a fait que les taux d'intérêt nominaux élevés au départ sont devenus des taux d'intérêts réels très élevés à l'arrivée. Cela a gonflé mécaniquement notre dette publique.

Néanmoins, les 10 et 11 décembre 1991, lorsque, sous l'impulsion de la France - car c'est la France qui est responsable de l'union monétaire -, le traité de Maastricht est conclu, la France a une dette publique égale à 36% de son PIB. Cette dette est la plus faible de tous les pays qui entrent dans l'union monétaire [à l'exception du Luxembourg, un cas de figure qu'on ne peut pas prendre en considération]. Il est donc tout à fait normal que nous nous engagions dans l'union monétaire, nous étions les meilleurs, les premiers de la classe.

Que s'est-il passé ? Entre 1991 et 1997 (cf. rapport Pébereau, pages 30 et 31) la dette publique est passée de 32% au début de 1991 à 58% du PIB. C'est pendant cette période de six années que se situe le grand dérapage. Le rapport Pébereau nous fournit une richesse unique, de ce point de vue, un élément d'analyse historique. L'ironie de l'histoire est amère : c'est le pays le mieux doté du point de vue de ses comptes publics pour entrer dans l'union monétaire qui, ensuite, va mettre en place des choix économiques - nécessités par l'union monétaire - qui vont casser à la fois l'économie et les comptes publics !

Nous avons accroché notre politique monétaire à celle de la Bundesbank, et (le rapport Pébereau le rappelle, ce n'est pas inutile) nous avons les taux

d'intérêts les plus élevés de l'histoire monétaire de la France depuis que la Banque de France a été créée en 1800 par Bonaparte. Nous avons cassé la croissance française, détruit des milliers d'entreprises, des centaines de milliers d'emplois, restreint la capacité de nos finances publiques, subi la plus grande récession de l'après guerre, celle de 1992-1993 : -1,4% !

Nos finances publiques s'affaissent profondément et, peut-être, irrémédiablement.

Quatrième temps de l'opération, comme dans une sorte de moteur à implosion, la législature Jospin, une législature d'imprudence et de légèreté dans la conduite de nos finances publiques. Chaque année, il y a deux budgets : le budget préparé, voté et le budget exécuté. Pendant la législature Jospin, nous avons eu cinq budgets raisonnables dans leur préparation et dans leur vote et déraisonnables dans leur exécution. La conséquence a été la suivante : alors que nous avons connu - comme toute l'Europe, mais plus que la moyenne européenne - une forte croissance, supérieure à 3%, la création de plus d'un million deux cent mille emplois dans le secteur concurrentiel - ce qui n'avait plus été vu depuis le premier choc pétrolier - et quatre cent milliards, c'est-à-dire 4% du PIB, de recettes fiscales supplémentaires, Monsieur Jospin a légué à Monsieur Raffarin le même déficit budgétaire et une dette publique quelque peu aggravée, par rapport à la période précédente ! Pourquoi ? Trois cent milliards de dépenses supplémentaires et cent vingt milliards de francs d'allègements fiscaux ciblés en direction de l'électorat présumé du Parti socialiste ! Ainsi, ces opérations ont absorbé la croissance des recettes fiscales.

Au bénéfice de ces quatre erreurs successives, nous nous trouvons dans cette situation d'enlisement complet de nos finances publiques et, depuis, nous gérons la situation au jour le jour.

Le problème actuel concerne toute l'Europe, en ce sens que, pour la première fois depuis la guerre, l'ensemble de l'Europe - à l'exception purement apparente de l'Espagne et de la Grande-Bretagne qui croissent en endettant leurs ménages - n'a pas bénéficié de la croissance mondiale. Depuis 2002, la croissance mondiale est de 4%, 4,5%, 5% l'an et, en Europe, nous sommes à 1,5% en moyenne, en incluant l'Espagne et la Grande-Bretagne. Les Pays-Bas, qui étaient montrés en exemple il y a quelques années, ont enregistré au cours de ces cinq dernières années une croissance moyenne de 0,6%, comme l'Allemagne et l'Italie. Nous sommes dans une situation de marasme économique et même de bons impôts bien ajustés ne rapporteraient pas grand-chose.

Le rapport Pébereau fait un constat impeccable de la défaillance du contrôle démocratique : le Parlement élu pour contrôler la dépense publique ne la contrôle pas. Au contraire, il pousse discrètement à certaines dépenses supplémentaires. Les guichets sociaux se multiplient et, bien entendu, l'Etat sarkozyen (celui qui éteint les incendies et poursuit la délinquance) doit être maintenu et développé, compte tenu du contexte.

A cette défaillance du contrôle démocratique s'ajoute la défaillance du contrôle bruxellois. Les recommandations de Bruxelles sont inopérantes, non seulement sur la France mais sur les autres pays européens : Madame Merkel écarte déjà le contrôle de Bruxelles sur le budget allemand. A cet égard, je dois dire que j'ai été extraordinairement surpris lorsque nos partenaires nous ont imposé la présidence de Monsieur Juan Manuel Barroso à la tête de l'Union européenne ! Je venais de lire dans la presse que le Portugal, dont cette personnalité avait assumé la présidence du Conseil pendant quatre ou cinq ans, avait connu deux récessions et que Monsieur Barroso avait laissé le trésor public portugais avec un déficit public égal à près de 7% du PIB, c'est-à-dire une situation de quasi-faillite... qui, d'ailleurs pose bien des problèmes à ses successeurs. Comment se fait-il qu'on ait choisi comme vigile de la rigueur de la dépense en Europe quelqu'un qui avait failli aussi gravement dans les limites des frontières portugaises ? Ce sont d'autres considérations qui ont joué, nous le savons bien. Néanmoins, nous constatons la défaillance du contrôle bruxellois.

Mais la grande défaillance, pour un économiste, est celle des marchés financiers. En effet, la gouvernance des marchés financiers devait encadrer l'action des pouvoirs publics, comme elle devait encadrer l'action des entreprises (sauf dans le cas d'Enron ou autres turpitudes de ce genre). L'Italie a une dette publique de 109% du PIB, un déficit public supérieur à 4% du PIB, la dette publique belge est à 96%, les Pays-Bas sont plus endettés que nous, l'Allemagne est au moins à notre niveau. Comment se fait-il que des primes de risque ne soient pas apparues sur la dette publique des pays concernés pour inciter les Etats à faire l'effort de prudence financière qui s'imposait ? Comment se fait-il que les fameux fonds de placement internationaux n'aient pas opéré cette régulation ?

C'est un point fondamental. Monsieur Greenspan s'est prononcé sur le sujet, il a appelé cela un *conundrum* (en anglais : quelque chose qui est inexplicable). Normalement toutes les entités économiques dont la dette s'accroît de façon disproportionnée, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une collectivité publique, devraient subir une sanction sous forme d'un renchérissement des conditions de refinancement de leur dette... Ca n'a pas été le cas.

Constatons la défaillance des marchés financiers que Monsieur Pébereau et ses coéquipiers oublient... et pourtant ce sont de grands financiers !

C'est un problème de fond qui est au cœur de la mondialisation actuelle.

Ce qui permet de tenir actuellement, comme je l'ai dit, ce sont les taux d'intérêt extrêmement bas. Avec une inflation d'environ 2% nous payons 3,5% ou 4% de taux d'intérêt à dix ans, et à peine plus à cinquante ans puisque la France, imitée immédiatement par la Grande-Bretagne et l'Allemagne a, à partir de 2005, émis des obligations à cinquante ans, à très bas taux. Les bas taux et le fait de repousser la charge dans le futur, vers les générations les plus éloignées possible, nous permettent de tenir et les marchés ne réagissent pas.

Attention, si les marchés ne réagissent pas, c'est que le contexte économique et financier mondial reste favorable. Il suffirait de peu de chose : une crise d'un marché émergent, le ralentissement de l'économie américaine, un krach immobilier en Grande-Bretagne ou en Espagne, voire aux Etats-Unis... pour que les conditions d'emprunt merveilleusement favorables qui nous sont faites disparaissent et nous verrions immédiatement réapparaître les primes de risque et une aggravation des conditions de refinancement de la dette publique. L'effet boule de neige, dont je parlais d'entrée de jeu, nous empêcherait de maîtriser notre dette publique, même si nous faisons des efforts importants pour contrôler l'évolution du budget.

Deux considérations supplémentaires me laissent penser que les choses sont devenues très difficiles :

Nous sommes en situation de mondialisation commerciale, une partie de notre base industrielle, technologique, s'enfuit vers les zones de dépression salariale qu'offre la mondialisation. Ce phénomène est relativement lent, il s'accélère, il est progressif mais il est durable. La conséquence est que la base fiscale chère à Jean-Pierre Cossin, indépendamment de la concurrence fiscale telle qu'elle existe en Europe sur certains types d'impôts, est plutôt portée à la contraction qu'à l'expansion. Nous avons donc là une nouvelle contrainte.

N'oublions pas non plus l'impact financier du vieillissement démographique. Comment se fait-il que cette question soit occultée par l'ensemble des pays ? Nous n'allons pas pratiquer l'euthanasie du troisième ou du quatrième âge ! Les dépenses de retraites sont inéluctables, comme les dépenses de maladie et de dépendance supplémentaires. L'économiste basique que je suis en déduit qu'il faut faire des réductions de dépenses par ailleurs pour empêcher que la masse totale de la charge n'augmente. Ce serait déjà bien si nous parvenions à compenser cette dérive inévitable de la dépense par une contraction organisée, méthodique, patiente de nos dépenses telle que la souhaite Monsieur Bouvier.

Nous sommes actuellement dans une sorte de nasse pour le traitement de la dette publique.

Faut-il quand même réduire la dette publique ?

Il faudrait pouvoir le faire. Mais je suis, de ce point de vue, très attentif à ce qui s'est passé durant ces vingt-cinq dernières années. Une grande leçon de politique économique nous a été constamment répétée par les faits économiques et par l'histoire économique.

Les politiques économiques de relance ou de restriction ont des effets asymétriques.

Quand on relance l'économie par la voie budgétaire (je dis bien par la voie budgétaire et non par la voie monétaire), les effets stimulants sur l'économie sont apparemment faibles.

Deux exemples : ce qui s'est passé en 1981-1982 en France mais aussi ce qui s'est passé aux Etats-Unis avec la politique de Monsieur Bush. Monsieur Bush a opéré des réductions d'impôts - qui vont étonner Jean-Pierre Cossin - égales à 6% du PIB américain, 600 milliards de dollars en l'espace de quatre ans ! Ce qui est frappant, c'est que l'économie américaine a mis trois années à se redresser. Ce n'est qu'en 2003 que le secteur privé américain a recommencé à créer des emplois, à la faveur de la politique monétaire de la Banque centrale la plus favorable que les Etats-Unis aient jamais connue dans leur histoire... et qui a été la véritable base du redressement. Pendant ce temps-là, les Etats-Unis sont passés d'un excédent budgétaire de 2% à un déficit budgétaire de 4% du PIB, c'est à dire que la baisse des impôts s'est répercutée dans l'équilibre – ou dans le déséquilibre – comptable.

Donc la relance budgétaire a un effet faiblement stimulant.

En revanche, d'une façon asymétrique, on constate l'effet souvent déprimant de la contraction brutale des dépenses ou de l'augmentation brutale des impôts. N'oublions pas la décision Juppé de l'été 1995 d'augmenter la TVA de deux points (c'est moins que ce que Madame Merkel veut faire en 2007 en Allemagne). Ce prélèvement supplémentaire a entraîné un ralentissement important de l'économie française alors que celle-ci sortait tout juste de la récession imposée par la politique monétaire.

De ce point de vue aussi, on voit une asymétrie : autant la relance n'est pas très productive de croissance, autant la restriction est productive de stagnation et de récession.

La seule politique qui vaille c'est de gérer prudemment les dépenses publiques en période de croissance. On engrange les recettes fiscales supplémentaires et l'équilibre se rétablit spontanément. C'est ce qu'on a oublié de faire entre 1997 et 2001 et, là, le rapport Pébereau est justifié dans ses conclusions. Janvier 1997-janvier 2001 : quatre années de forte croissance, quatre années de forte croissance des recettes fiscales... mais le résultat est celui que vous connaissez.

Je voudrais envisager un dernier point avant d'ouvrir le débat sur une question politiquement et économiquement incorrecte.

Indépendamment des dépenses de retraites, de dépendance, de maladie et des risques résultant de la mondialisation, nous devrions être attentifs à deux postes de la dépense qu'il faudrait plutôt augmenter que réduire :

D'abord les dépenses pour l'enseignement supérieur et la recherche. Tout le monde est d'accord, à droite comme à gauche, notre enseignement supérieur est en situation de « déglingue » globale. Il faut dépenser à la fois pour l'équipement et pour le fonctionnement, augmenter la dépense *per capita* dans l'enseignement supérieur.

Ensuite, et ce n'est pas non plus seulement pour faire plaisir à Jean-Pierre Chevènement, les dépenses de sécurité et les dépenses militaires. Nous entrons dans un monde de plus en plus dangereux, notre capacité militaire est sous dimensionnée au regard de ces dangers - qui ne se limitent pas au seul danger terroriste - et je ne vois pas comment nous allons pouvoir éviter d'accroître quelque peu notre effort militaire dans les années à venir. Il suffit de lire le journal, d'ouvrir les pages internationales... Tout va mal !

Compte tenu de cela, je pense que nous sommes dans une nasse financière.

Je ne crois pas - c'est la conviction intime d'un partisan de l'équilibre budgétaire - à la possibilité de revenir par étapes à une extinction ou à une résorption profonde de la dette publique, aux 21% de 1981 ni même aux 32% ou 36% de Maastricht. Je ne le crois pas, compte tenu de tout ce que je viens de vous dire.

Par conséquent, nous allons avoir à supporter des risques considérables.

Il existe cependant une échappatoire. Elle est bien connue et Jean-Pierre Chevènement m'a un peu devancé, c'est la monétisation de la dette publique (*horresco referens*) dont je ne suis pas partisan... en principe.

[Je précise au passage que le poids de la dette publique est d'autant plus important que les générations qui arrivent sur le marché du travail sont maigres : le poids de la dette publique allemande, égal en apparence à celui de la France, est en réalité plus lourd ; le poids de la dette publique italienne est encore beaucoup plus lourd que ce qu'on imagine ! Ce point n'apparaît pas non plus dans le rapport Pébereau. L'aspect démographique est pourtant essentiel puisque ce sont les générations futures qui vont supporter le fardeau de la dette, plus elles seront nombreuses et mieux cela ira, plus elles seront maigres et plus la situation sera difficile.]

Le Japon a une dette publique égale à 150% du PIB, il peut la monétiser, rembourser l'épargne privée japonaise, qui finance la dette publique, en créant de la monnaie.

La Banque centrale américaine le fait un peu : en 2002, par exemple, elle a racheté une partie de la dette publique en prétextant la menace d'une déflation.

Théoriquement, nous ne pouvons pas le faire : nous sommes en union monétaire, un système quasi-fédéral, c'est-à-dire que la Banque centrale ne peut agir, non seulement parce que l'orthodoxie monétaire qui y règne l'interdit - et parce que ses statuts l'interdisent - mais tout simplement parce qu'elle ne peut pas traiter également des dettes inégales. Si l'Espagne a une dette publique de 40% du PIB et l'Italie une dette publique de 110% du PIB, comment arriver à un moyen terme entre ces dettes inégales ? Techniquement, la BCE ne peut pas le faire.

Il y a là un obstacle énorme, qui a été oublié au moment où on a plaidé vigoureusement pour l'union monétaire. L'union monétaire présupposait une convergence des économies européennes sur tous les plans et en particulier sur le plan de leurs finances publiques... convergence qui n'a pas eu lieu.

J'évoque quand même cette hypothèse d'une monétisation partielle de la dette publique parce qu'il me semble - et là je rebondis sur les propos de Monsieur Bouvier - qu'indépendamment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, l'Etat a deux durées pertinentes pour son action.

- D'abord l'urgence : la canicule, le SAMU, les pompiers, les policiers... la nécessité de se porter au secours du citoyen en danger.

- Puis le très long terme : construire des centrales nucléaires de nouvelle génération pour préparer la sécurité énergétique en 2025 ou en 2030, assumer des dépenses de recherche fondamentale, peut-être insuffisantes aujourd'hui, développer l'enseignement supérieur, maintenir une politique nataliste digne de ce nom, dont on a vu qu'elle avait été efficace dans ce pays.

Donc, la question que je pose *in fine* est la suivante.

Ne faudrait-il pas plaider, auprès de nos amis européens et auprès des experts économiques dans le sens suivant : toutes vos considérations sont belles et bonnes mais, objectivement, nous avons à faire face à une situation sans commune mesure avec celles que nous avons connues depuis très longtemps, peut-être depuis la Révolution française. Il nous faut protéger certaines dépenses vitales de très long terme. Celles-ci ne pourraient-elles pas être financées par une certaine dose de création monétaire qui se ferait très naturellement, par une acquisition à due concurrence, en contrepartie d'une émission de monnaie, d'une fraction des bons du Trésor et des obligations du Trésor émises par les Etats inclus dans l'union monétaire européenne ?

J'ai conscience, en émettant cette proposition, de franchir une ligne jaune. Néanmoins je crois très profondément que nous ne parviendrons pas à résorber notre dette rapidement et qu'au contraire, des dangers nouveaux et des contraintes nouvelles vont apparaître qui nous obligeront à envisager des solutions nouvelles.

Je dépose donc cette modeste proposition incorrecte devant vos consciences et je suis prêt à répondre à vos questions à ce sujet comme à ce qui a précédé.

Merci de votre attention.

DÉBAT

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur Gréau, pour cet exposé aussi brillant qu'hétérodoxe.

En tant qu'ancien responsable de la gendarmerie et de la police nationale, je ne sais pas si, à mon tour, je ne vais pas émettre quelques réserves sur cette incitation à franchir la ligne jaune...

En réalité, votre exposé était implacable par sa démonstration. Nous sommes dans une situation de réelle déresponsabilisation, non seulement sur le plan fiscal, comme l'a très bien montré Monsieur Jean-Pierre Cossin, mais également sur le plan de ces fameuses « quatre libertés » qui nous lient les mains en matière de commerce extérieur et de politique économique et nous empêchent de réagir. Je pense que la collectivité publique a rarement été à ce point désarmée.

Je voudrais cependant nuancer le pessimisme général qui s'est exprimé, pessimisme corrigé par le volontarisme à très long terme des partisans de la LOLF, parmi lesquels je me range, d'ailleurs.

On peut espérer que la LOLF permettra d'y voir un peu plus clair mais ne nous faisons pas trop d'illusions sur les résultats d'une réforme qui serait inspirée par le souci de la performance managériale. Vous l'avez dit très bien, Monsieur Bouvier, c'est la transparence démocratique qui est visée, ce sont les choix politiques eux-mêmes qui seront peut-être plus faciles à faire. Seront-ils bons pour autant ? C'est à voir...

J'entends un certain nombre de voix qui s'expriment, à droite ou à gauche, chez Monsieur Sarkozy ou chez Monsieur Fabius, pour prôner des économies sur la dissuasion. Je tiens à dire tout de suite que telle n'est pas ma position. Je pense que le monde dans lequel nous sommes est dangereux, qu'il est bon

d'adapter notre dissuasion, de continuer à la moderniser en pensant aux menaces futures auxquelles nous devrions peut-être faire face.

Tout ce que vous avez déclaré, Monsieur Gréau, sur la recherche, sur l'enseignement supérieur, suscite également mon approbation, comme ce que vous avez dit à propos de la natalité.

Il faut dire que j'ai toujours été un « ministre dépensier », comme on dit, je n'ai donc pas eu la responsabilité d'avoir à serrer la vis.

D'autres dont c'était la tâche l'ont fait dans des conditions sur lesquelles on peut aujourd'hui s'interroger. Je prendrai pour exemple la politique monétaire qui a été menée pendant près de vingt ans, une politique de monnaie forte et de taux d'intérêts relativement élevés. De 1981 (à plus forte raison à partir de 1983, moment où nous avons fait un choix de politique monétaire qui nous enfermait dans ce système) à 1998, nous avons dû faire face à des taux d'intérêts extrêmement élevés, ce qui n'a d'ailleurs pas empêché la dette d'augmenter.

Je veux nuancer le pessimisme qui s'est exprimé citant le proverbe : « Quand je me vois, je me désole, quand je me compare, je me console ». Vous avez cité l'Allemagne, l'Italie, les Etats-Unis dont l'endettement est comparable au nôtre...

JEAN-LUC GREAU

... 60%, avec une dette des ménages deux fois et demie supérieure à celle des ménages français

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Précisément, ne faudrait-il pas prendre en compte non seulement la dette publique, mais aussi la dette des entreprises et celle des ménages ?

JEAN-LUC GREAU

Evidemment, c'est ce que les économistes ne font pas !

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

On verrait alors que la France n'est pas en si mauvaise situation : la dette des entreprises n'est pas considérable, les entreprises se sont beaucoup désendettées et les ménages sont moins endettés en France qu'ailleurs...

JEAN-LUC GREAU

... Et on s'apercevrait que ce sont les pays anglo-saxons et l'Espagne qui sont le plus mal situés, c'est-à-dire les pays qui connaissent une belle croissance...

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

... L'Espagne qui, par ailleurs, a un endettement moindre. Mais cette situation peut évoluer négativement au fur et à mesure que les fonds de cohésion européens iront se raréfiant.

La question que je me pose est un peu provocante :

Un pays, une nation souveraine, a conservé la responsabilité de ses affaires, ce sont les Etats-Unis. Or les Etats-Unis sont très endettés, tant sur le plan de leur endettement public (60%) que de l'endettement de leurs ménages. Les Etats-Unis ne vont-ils pas choisir l'inflation ? C'est une autre voie hétérodoxe, une autre « ligne blanche » - si vous le permettez, car les choses ont changé [« *je sais que je suis archaïque* » riposte Monsieur Gréau] - que je franchis :

N'irons-nous pas vers une inflation importée des Etats-Unis ? En effet, si les Etats-Unis connaissent l'inflation, l'Europe (donc l'euro) pourrait-elle rester en dehors ?

C'est une question qu'on peut se poser.

Vous avez évoqué Monsieur Barroso tout à l'heure. Nos responsables (pas très responsables d'ailleurs) ont partout laissé cette situation se créer au fil des ans. Comme vous l'avez dit, ce n'est pas un problème franco-français car il s'observe partout dans le temps et dans l'espace depuis près de trente ans. Nos responsables n'ont-ils pas adopté la devise de Louis XV : « *Après moi le déluge !* » ? Ils sont en présence d'une situation qu'ils ne contrôlent pas, qu'ils ne

peuvent pas contrôler. Le Premier ministre évoque un plan de désendettement courageux, à cinq ans... ce qui évite d'être courageux dans l'immédiat !

Il me semble qu'on va forcément vers des solutions relativement hétérodoxes qu'on n'ose pas évoquer de peur de troubler le consensus. Mais cette situation ne peut pas se prolonger indéfiniment sauf à atteindre des niveaux d'endettement réellement insupportables : 100% du PIB dépassés par l'Italie, le Japon (150%), c'est absolument colossal !

Alors, on ne peut pas être contre la culture nouvelle de gestion des finances publiques, elle est souhaitable.

Mais prenons-nous véritablement en considération les déséquilibres majeurs qui affectent l'économie mondiale ? Je veux parler du déficit du dollar, avec les risques qu'il fait peser sur le système financier international, d'une mondialisation qui aboutit à l'érosion de notre base productive et à un accroissement de nos charges sociales qui sera très difficile à soutenir dans la durée.

Un chiffre m'a frappé. Vous avez dit que, dans le déficit public, les finances sociales interviennent pour moitié, le reste se répartissant entre l'Etat et les collectivités locales. On voit bien que des économies devraient être faites sur ce poste.

JEAN-LUC GREAU

Puis-je apporter une précision ?

En réalité, le déficit social essentiel est le fait de l'assurance chômage et de la maladie. Les autres régimes sont en équilibre. Ces deux points négatifs ne représentent tout de même pas l'équivalent du déficit public. En revanche, il est vrai que le budget social de la nation a depuis longtemps largement dépassé le budget de l'Etat. Mais si les deux points noirs de la protection sociale, le chômage et la maladie, nous mettent en mauvaise situation, cette situation est très loin d'être aussi grave que celle de l'Etat proprement dit.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

C'est vrai, mais je me permets d'observer que le poids croissant des retraites va nous ramener à la situation initiale. Que va-t-il falloir augmenter ? Les cotisations ? La CSG ? Tout cela va se globaliser et, en dynamique, c'est le poste des dépenses sociales qui, me semble-t-il, pèse le plus lourd. Cela nous amène à nous interroger sur la politique du médicament, le ticket modérateur et son

champ d'application. Ce sont des sujets extrêmement difficiles que nous n'avons pas encore véritablement explorés. Mais nous ne pouvons pas éviter de nous poser ces questions.

Plusieurs pistes sont dessinées, je crois que nous sommes au cœur de très grandes questions assez mal vues, y compris d'ailleurs par des dirigeants qui se laissent souvent balloter par des courants contradictoires :

Tantôt ils sont saisis de frayeurs excessives, d'où le rapport Pébereau et ses préconisations qui, à mon sens, ne sont pas réalistes, car trop dures : on ne peut pas réduire de six points l'endettement de la France en cinq ans sans aggraver la récession.

À d'autres moments, on parle de « cagnotte »... On sait ce qu'il en était en 2000, tout cela a abouti à certaines réductions fiscales et n'a pas généré une attitude responsable des finances publiques vis à vis de ce problème.

Je pense que le moment est venu de donner la parole à la salle.

CLAUDE ROCHET

Ayant travaillé quatre ans à la « Réforme de l'Etat », je trouve cette expression particulièrement énervante : en effet, on ne parle pas de réforme de l'Etat mais de réforme de l'administration. La réforme de l'Etat, c'est Jean-Luc Gréau qui l'a décrite en montrant cet état de décrépitude dans lequel est tombé un Etat qui a perdu sa marge d'initiative. Donc la LOLF, une réforme de gestion qui permet de redonner du pouvoir au politique, ne pourra fonctionner que si précisément le politique reprend le pouvoir... et, de ce côté-là, c'est mal parti !

Je sais l'effort qui est fait dans les services d'André Barilari, mais on va présenter aux parlementaires, au lieu des fameux « 880 chapitres », plus de 1500 indicateurs absolument incontrôlables et non fiables. Je ne sais pas comment ils vont s'y retrouver. En fait, on présente aujourd'hui les indicateurs que l'on *sait* calculer et non ceux qu'il *faut* calculer. Donc tout cela est très bien mais ce sont des réformes qui ne fonctionnent que sur une échelle de temps de dix ans, ça ne va donc absolument pas résoudre le problème.

Il y a, par contre, des marges de manœuvre qui peuvent avoir des effets immédiats :

On a beaucoup de difficultés à aborder les gains de productivité, parce que ça fait mal et que ça touche à l'électorat des fonctionnaires mais les frais de fonctionnement de l'Etat s'élèvent à 117 milliards d'euros, 100 milliards en enlevant les subventions aux établissements publics. C'était l'hypothèse retenue

par les SMR, on s'y fixait l'ambition de les réduire de 2%. On sait très bien que lorsqu'on s'attaque à des économies ridicules, ça ne marche pas.

Or on peut faire beaucoup mieux. Des gains de productivité absolument gigantesques peuvent être faits, à commencer par Bercy. Chaque fois que j'y vais, je me demande pourquoi Bercy est gardé par des douaniers... je ne crois pas qu'on trafique des quantités de schnouff dans les caves de Bercy ! Nous avons 22000 douaniers, 8000 sont sur le terrain... et c'est un peu partout pareil.

Le niveau des dépenses publiques ne se réduira pas mais il faut faire des réallocations considérables de métiers qui doivent disparaître et être réaffectés là où il y a création de valeur. C'est cette optique de création de valeur qui doit être le fil conducteur. Contrairement à ce que pensent les politiques, qui se font peur à eux-mêmes, ça mobilise les fonctionnaires qui ont envie de faire un métier intelligent et sont las d'entendre qu'ils sont trop payés, alors que les salaires sont modestes, et qu'ils sont inutiles, alors qu'ils font fonctionner la machine.

Le miracle, c'est que l'administration française « tombe en marche » en dépit de l'opacité assez extraordinaire des mécanismes de fonctionnement.

Le deuxième gain de productivité possible est la revue des missions. C'est la grande leçon du Canada qui a réussi en quatre ans à réduire un déficit budgétaire de 6% en scannant toutes ses missions par six questions simples. Est-ce que c'est du domaine de l'Etat ? Est-ce que ça peut être fait d'une autre manière, par des ONG ? De nombreuses missions, notamment notre fameuse politique de l'emploi qui coûte 1,5% du PIB, peuvent être accomplies autrement.

On peut gagner environ 20%, ce qui ramènerait les frais de gestion à 20%, ratio acceptable. Mais cela suppose de nouvelles capacités qu'on ne travaille pas assez et qui sont liées à la constitution d'actifs stratégiques qu'il faut pouvoir mesurer, ce qui suppose des investissements gigantesques dans les systèmes d'information, ce qui n'est pas fait - ou fait, jusqu'ici, de manière assez maladroite et ruineuse.

Il faut reconsidérer complètement la formation des hauts fonctionnaires pour qu'ils comprennent qu'il s'agit maintenant de faire du *design*, de l'architecture de grandes organisations et non plus consolider leurs logiques de territoires, ce que tout directeur d'administration centrale se doit de faire pour garder ses prérogatives et protéger ses programmes, les rendre non fongibles. Les systèmes d'information ont un autre enjeu : comme l'a dit Jean-Luc Gréau, ce n'est pas seulement la base fiscale qui s'évade, mais aussi la base technologique. 1974 n'a pas été une crise conjoncturelle, mais un changement de cycle technologique et le passage à la troisième révolution industrielle. Aucun pays ne l'a vu. Les Etats-Unis ont commencé à le voir en 1980 et, en 1990, avec Al Gore, ils ont considérablement investi dans ce domaine. Nous sous-investissons

considérablement dans les technologies de l'information. On peut très bien avoir des mécanismes de couplage de la dépense publique et de l'investissement dans les technologies critiques, ce qui existe déjà aux Etats-Unis, avec le *Small business Act* où les achats publics sont réservés autour de 40% aux PME tandis que 2,5% de l'achat public est réservé à des entreprises innovantes. On utilise donc la dépense publique comme outil de développement. Bien sûr, c'est totalement interdit par Bruxelles au nom de la concurrence libre et non faussée.

J'adhère totalement à ce qu'a dit Jean-Luc Gréau : Si on gagne 20 milliards par des gains de productivité, une revue des missions et si on retire les 20 milliards de la MIRE (Mission interministérielle de la Recherche et de l'Enseignement supérieur), on gagne 40 milliards pour atteindre à peu près un niveau zéro de déficit [en considérant que l'enseignement supérieur est un investissement, c'est-à-dire en bouchant les filières qui ne servent à rien qu'à produire des manifestants]. Pour le reste j'adhère totalement à l'idée hétérodoxe de Jean-Luc Gréau : il faut faire un grand emprunt européen, qui inclurait naturellement la Suisse où il y a d'importantes réserves de financement pour financer de grandes infrastructures, le ferroutage, l'équipement des Alpes...

MONSIEUR BERTHOD

Je voudrais poser une question et faire une observation.

La question porte sur la structure de la dette publique envisagée du point de vue de ceux qui la détiennent :

Qui sont les créanciers ? Quel est le pourcentage de la dette détenue en France, en Europe hors de France et hors d'Europe ? Cette information, qui n'a pas été donnée dans les différentes interventions, est assez importante, on le voit en comparant avec la dette américaine.

L'observation porte sur l'inflation. Quand on s'interroge sur l'inflation, son utilité, ses avantages et ses inconvénients, on se place toujours du point de vue économique et il me semble qu'on oublie trop souvent le point de vue social. J'ai souvent entendu Jean-Claude Trichet dire que l'inflation pénalise les revenus modestes. C'est évidemment un mensonge. L'inflation pénalise les créanciers et favorise les débiteurs. Or, en général, les débiteurs sont plutôt les revenus modestes, les « pauvres », pour employer un mot politiquement incorrect. L'inflation avantage les pauvres et pénalise les riches. La politique de désinflation, de lutte contre l'inflation qu'on mène depuis vingt ans peut être qualifiée, de ce point de vue d'antisociale, même si, par ailleurs, il peut y avoir à cela des raisons économiques. Il me semble que c'est un aspect des choses qu'on oublie un peu trop souvent.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci. Je vais me tourner vers André Barilari pour savoir s'il peut répondre à la première question de Monsieur Berthod concernant la détention de la dette. Qui sont les créanciers ? Combien sont des résidents ? Combien sont des non-résidents, européens ou extracommunautaires ?

ANDRE BARILARI

Je n'ai pas la réponse. J'ai en tête un chiffre de 10% ou 15% que je ne peux absolument pas vous garantir. Peut-être quelqu'un dispose-t-il d'un chiffre plus précis pour la part des non-résidents. Elle est en augmentation, elle est certainement significative. L'agence de la dette fait des conférences à l'étranger pour syndiquer des consortiums bancaires, pour placer ses valeurs. C'est donc certainement quelque chose qui se développe.

Sur les résidents, je crois qu'une grande partie de la dette est certainement détenue par les retraités, c'est une forme de placement de l'épargne, y compris de la petite épargne, de l'épargne de précaution. Ce n'est pas forcément le placement des riches qui peuvent plus placer en actions ou oser des placements risqués. La dette publique des Etats est le placement du petit rentier, au sens du petit revenu de complément, de la petite épargne de précaution.

Je nuancerai votre axiome sur le fait que l'inflation est quelque chose qui pourrait être mis en œuvre sans coût social.

JEAN-LUC GREAU

Je peux ajouter un point : jusqu'à une date récente, la majorité de la dette publique française était détenue par des résidents français. Les résidents français détiennent en même temps une partie de la dette publique étrangère.

Les pays en situation difficile, comme l'Italie, la France, l'Allemagne, ont un taux d'épargne élevé, à la différence de pays comme l'Angleterre, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande où le taux d'épargne est très bas puisque le flux de dette est toujours supérieur au flux de placement.

Sachez une chose très importante pour comprendre la réserve qui existe au sein de nos vieilles nations industrielles. Quand l'Argentine a connu la plus grande faillite de l'histoire, avec 100 milliards de dollars de dette en 2001, une fraction considérable de sa dette était détenue par trois catégories d'épargnants : les Allemands, les Autrichiens et les Italiens. C'est ainsi que l'Argentine a pu restructurer sa dette. Les Anglais et les Américains ne voulaient pas la restructuration autoritaire de la dette argentine. Cela veut dire qu'il y a des réserves d'épargne de ce côté-là. Le problème n'est pas tant la question de savoir si nous pouvons, sur notre épargne intérieure, couvrir les besoins, c'est de savoir à quoi ça sert, à quoi sert le déficit qui se renouvelle, qui se reconstitue sans arrêt.

Ce point me permet d'évoquer une question qui n'est jamais apparue dans le débat sur la dette publique : quand l'Etat résorbe sa dette, ce que souhaitent beaucoup de personnes, que fait-il ? Il dégage une épargne nette et il restitue au secteur privé une partie de ce que celui-ci lui a prêté. La question essentielle est de savoir où va aller cet argent. Cette épargne privée va-t-elle rester dans le champ de la France ou de l'Europe occidentale, là où se trouvent nos vieilles économies ? La question vaut aussi pour l'Allemagne, pour l'Italie... Ou bien cette épargne va-t-elle s'évader vers des destinations exotiques ?

Je dis la chose pour la raison suivante : le Trésor public français a effectivement été épargnant net de 1875 à 1895, il a remboursé des sommes

importantes aux gens qui lui avaient prêté de l'argent. Une grande partie de ces sommes est allée vers l'Argentine et vers la Russie. Donc, une des questions adjacentes au cas où, par miracle, quelque « Bonaparte » arriverait au gouvernement pour résoudre nos problèmes financiers, c'est d'organiser le recyclage de ces sommes que l'Etat restituerait aux épargnants de façon à ce que les épargnants les remettent dans le circuit des économies européennes. C'est tout à fait essentiel.

ANDRE BARILARI

On est dans le rêve !

Le débat n'est pas de résorber la dette. Au mieux pourrait-on la maintenir en valeur absolue et encore ça supposerait qu'on ait supprimé le déficit... Donc la vraie question, c'est de supprimer le déficit. Pour la dette, l'ambition réaliste est plus modeste, on la réduira optiquement en pourcentage du PIB si on la maintient en valeur absolue ou si elle croît en valeur absolue moins que le PIB.

Mais rêver à une situation dans laquelle on serait capable de faire baisser la dette en valeur absolue, ça voudrait dire que non seulement on ait supprimé notre déficit – mais encore qu'on fasse des excédents !

JEAN-LUC GREAU

A 0% de déficit, vous commencez à rembourser votre dette. Le service de la dette représente 2,6% du PIB. Vous le faites modérément mais vous le faites par étapes... Et j'ai parlé de « Bonaparte », et non des candidats à la présidence de la République de 2007 !

DOMINIQUE GARABOL

J'ai beaucoup admiré le talent de Monsieur Barilari et de Monsieur Bouvier pour expliquer comment ils comptaient piloter un avion qui, aux dires de Monsieur Cossin, était en phase de dépressurisation... C'est exceptionnel.

Ceci dit, j'ai des considérations un peu plus profondes sur les équilibres financiers. Il y a trois acteurs qui s'endettent et qui prêtent : l'Etat, les ménages et les entreprises. Comme l'a dit Monsieur Barilari, la dette est perpétuelle et le seul choix est : Qui porte la dette ?

Ce sont ces équilibres qui expliquent ce qu'on a constaté sur les marchés financiers et le fait que ni la France, ni l'Allemagne, ni les pays analogues n'ont été pénalisés par des primes requises par des investisseurs parce que ces pays sont sains. M. Pébereau a parlé de 2 milliards de dette avec une extension sociale mais les avoirs des Français dans les OPCVM correspondent à 2 milliards aussi. Il y a une équivalence absolue. Le problème n'est pas la capacité financière, c'est un problème social, un problème de redistribution entre des débiteurs et des créanciers et c'est évidemment un choix éminemment politique.

Alors, dans ce cadre, je crois que la Banque centrale européenne a une politique. Je ne sais pas si elle est réellement pensée. Mais on assiste quand même, si on considère les équilibres financiers globaux à l'échelle des pays, à des antagonismes très forts entre pays débiteurs et pays créanciers. On est en train de sortir d'un monde unipolaire pour aller vers un monde bipolaire avec, en particulier, une opposition entre la Chine et les Etats-Unis. La question de l'inflation sera cruciale et décidera du dénouement de cet affrontement. Il me semble que la Banque centrale européenne reste délicatement neutre, elle participe au démantèlement d'Etats par des demandes d'allègements d'impôts alliés aux critères de Maastricht qui limitent de fait les dépenses, comme on l'a esquissé tout à l'heure. Mais elle veille aussi à l'équilibre financier externe, ce qui mettrait l'Europe dans une situation neutre en cas d'explosion entre la Chine et les Etats-Unis.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Monsieur Garabiol, pourriez-vous développer le point auquel vous avez fait allusion pour finir, à savoir la neutralité de la politique de la Banque centrale européenne sur le plan des finances extérieures ? Voulez-vous dire, comme je crois le comprendre, que la zone euro s'équilibre ?

DOMINIQUE GARABIOL

C'est exactement ça. Vous avez dit tout à l'heure que les responsables n'étaient pas responsables. Je n'y crois pas. La politique de l'Union européenne est constante, voulue, raisonnée depuis au moins 1979 (à l'époque de Madame Thatcher). La concurrence fiscale a été discutée très fréquemment et la réponse a toujours été qu'elle était souhaitée politiquement. Si on ajoute la concurrence fiscale au critère de déficit de Maastricht et à ses impacts sur les capacités de

dépenses, cela explique très bien que dans le cadre de la mondialisation les politiques se sont neutralisés et ont de fait transféré une part de la souveraineté publique aux grandes entreprises, ce qu'on voit tous les jours. La Banque centrale européenne me paraît jouer à fond ce jeu-là mais être beaucoup plus prudente sur le jeu des équilibres financiers globaux entre les grandes régions mondiales. Le fait que la zone euro soit légèrement excédentaire est quelque chose qui est très important en cas de résurgence d'une guerre d'inflation comme on en a parlé tout à l'heure. Cela signifie que l'euro garde une marge de liberté par rapport au dollar. Cette liberté fait, d'ailleurs partie des critiques actuelles puisqu'elle explique, au moins en partie, la surévaluation de la devise européenne.

MARTIN FRENET

N'étant pas financier, je voulais poser deux questions concrètes :

Une question sur la vignette auto que Monsieur Fabius – me semble-t-il – a supprimée, ce qui a déséquilibré les finances régionales. Jusqu'à maintenant les collectivités régionales ont beaucoup de mal à rééquilibrer leur budget.

On parle aussi de fiscalité écologique à propos des automobiles, c'est-à-dire que la vignette auto aurait pu être modulée suivant la pollution émise par les véhicules. N'est-ce pas une erreur que d'avoir supprimé cette vignette ?

Je voudrais aussi parler des privatisations qui ont pour effet de priver l'Etat d'un revenu régulier : on a gagné une fois mais on a perdu sur le long terme.

Sur ces deux aspects, je voudrais savoir si on n'a pas tué la poule aux œufs d'or.

JEAN-PIERRE COSSIN

La question concernant la vignette auto est intéressante car il s'agit selon mon raisonnement d'une base fiscale non « délocalisable ». Aussi il n'apparaît pas que le meilleur choix lorsque l'on a des problèmes de finances publiques soit de supprimer un impôt qui est assis sur base « bien localisée » et peu susceptible de quitter le territoire national, notamment lorsque les véhicules appartiennent à des personnes privées. On peut donc dire que ce n'était pas une décision d'une grande « opportunité fiscale ». Mais il faut tenir compte aussi du fait que la

vignette a été supprimée pour des raisons de simplification administrative... mais là encore il s'agit d'une simplification coûteuse.

La deuxième question concernait l'éventualité de mettre en place une vignette « écologique ». Si l'on avait gardé la vignette auto, on aurait pu évidemment modifier les règles de détermination des taux pour retenir des taux qui auraient été fonction de la pollution émise par les véhicules. Une telle solution a été retenue cette année pour une autre imposition : la taxe sur les véhicules de société. Celle-ci est aujourd'hui déterminée en fonction du taux d'émission de CO2, avec un résultat relativement modéré puisque les entreprises qui supportent cette taxe nouvelle protestent devant le Ministère des Finances pour en obtenir une forte réduction, de la moitié ou des trois quarts, ce qu'elles vont obtenir d'ailleurs.

Sur les privatisations, je ne dirai rien. Du point de vue technique et financier obtenir immédiatement un capital ou percevoir dans le temps des revenus du capital sous forme de dividendes est une question qui se pose toujours et pour laquelle des calculs devraient être faits qui donneraient des résultats aléatoires.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

On ne va pas demander l'avis de chacun sur les privatisations.

La réponse peut être de principe ou nuancée. Disons que tout dépend de quelles privatisations on parle. Certaines rapportent, d'autres pas. On peut se placer de points de vue très différents. Il y a, me semble-t-il, l'intérêt stratégique de conserver dans le secteur public telle ou telle entreprise. Prenons le cas d'EDF ou d'AREVA.

Mais c'est un sujet étranger à la thématique de notre colloque.

Je vous remercie d'être venus nombreux. Je me tourne surtout vers les intervenants pour leur dire combien leur contribution a été précieuse pour notre réflexion collective.

Merci.


Achévé
d'imprimer
en juin 2006

Ont participé au colloque du Lundi 24 avril 2006

André Barilari, Michel Bouvier
Jean-Pierre Cossin, Jean-Luc Gréau
Et Jean-Pierre Chevènement

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne
75007 Paris

 01.45.50.39.50

@ res-publica@wanadoo.fr

Site internet : fondation-res-publica.org