

*Séance du 5 décembre 2011*

## **Crise des finances publiques, crise de la gouvernance**

**par André BARILARI**

**Inspecteur général des finances, ancien directeur général des impôts  
conférencier invité**

---

### **MOTS-CLÉS**

Gouvernance - Dette publique - Crise - Ajustement budgétaire - Règle d'or.

### **RÉSUMÉ**

Au 30 juin 2011 la France a une dette de 1692,7 milliards d'euros (dette de Maastricht) Soit 86,9 % du PIB. Cette dette était de 1152 milliards d'euros en 2006 (64,1% du PIB) et s'est donc accrue de 500 milliards en 5 ans. La persistance de ses déficits la place dans une situation de dépendance absolue par rapport aux prêteurs (marchés), elle a perdu son autonomie politique. C'est seulement si elle arrive à mettre en place une bonne gouvernance de ses finances qu'elle pourra retrouver la faculté de se gouverner.

Nous allons nous poser trois questions :

- d'où vient cette dette et pourquoi augmente-t-elle si vite ?
  - une telle situation est-elle soutenable, quels sont les scénarios noirs ?
  - comment fait la France pour adapter sa gouvernance des finances publiques aux enjeux de la soutenabilité de l'endettement public et peut-elle réussir ?
- 

Gouverner c'est faire des choix de trajectoire, donc avoir une idée du but à atteindre. Le mot vient du vocabulaire nautique. C'est, depuis la renaissance, détenir et exercer le pouvoir exécutif au sein des institutions politiques.

Le mot gouvernance est un néologisme récent qui s'inscrit dans un mouvement de déconsidération de la politique, au bénéfice d'une technicisation de la gestion des affaires publiques. Alors qu'en politique le gouvernement obéit à des principes découlant de choix idéologiques qui peuvent s'opposer, dans la gouvernance peut se dégager une sorte de modèle universel autour d'un consensus sur les techniques les plus efficaces de gestion des politiques publiques. La crise de la dette ramène tous les Etats à un ensemble de remèdes formant un modèle standard de gouvernance prônée par les institutions internationales (FMI, OCDE, UE) qui semble occulter la faculté de gouverner et mettre en cause la souveraineté des peuples et la démocratie même.

Or, l'erreur de perspective est de rejeter la bonne gouvernance des finances publiques au nom de la démocratie. On perdrait celle-ci irrémédiablement (paradoxe de Montesquieu). En fait la bonne gouvernance des finances publiques est le sous-bassement indispensable, la dalle de fondation permettant de redonner à la politique son autonomie. Les deux concepts ne s'opposent pas, en fait ils se combinent. La bonne gouvernance est un pré-requis de la liberté de se gouverner.

Comment reconquérir le gouvernement grâce à la bonne gouvernance? C'est ce que nous allons voir en partant de la crise de la dette, symptôme du syndrome de mauvaise gouvernance.

Au 30 juin 2011 la France a une dette de 1692,7 milliards d'euros (dette de Maastricht) Soit 86,9 % du PIB. Cette dette était de 1152 milliards d'euros en 2006 (64,1% du PIB) et s'est donc accrue de 500 milliards en 5 ans.

Nous allons nous poser trois questions:

- d'où vient cette dette et pourquoi augmente-t-elle si vite ?
- une telle situation est-elle soutenable, quels sont les scénarios noirs ?
- comment fait la France pour adapter sa gouvernance des finances publiques aux enjeux de la soutenabilité de l'endettement public et peut-elle réussir ?

## **I – D'où vient cette dette et pourquoi augmente-t-elle si vite ?**

Pour bien comprendre la genèse de la dette il faut rappeler sa définition et son périmètre, ce qui nous permettra de caractériser l'origine de la dette et les facteurs essentiels de son évolution.

### **Définition et périmètre de la dette**

La dette dont nous parlons est une dette Maastrichtienne. L'article 104C du traité de Maastricht prévoit que les Etats membres évitent les déficits excessifs. L'article 1 du protocole sur les déficits excessifs indique les valeurs de référence:

- 3% pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut au prix du marché;
- 60% pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut au prix du marché."

La dette est définie ainsi:

*"Le total de dettes brutes à leur valeur nominale en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des administrations publiques".*

Une administration publique est une unité institutionnelle (autonomie de décision et comptabilité complète), contrôlée par une administration publique, non marchande (les ventes couvrent moins de 50% du coût de production).

Il existe trois sortes d'administration publique :

- administrations centrales (Etat et ODAC)
- administrations locales
- administrations de sécurité sociale.

La définition peut donner lieu à des problèmes d'interprétation. Ainsi la SFEF (Société de financement de l'économie française dans laquelle l'Etat est minoritaire), chargée de lever des fonds sur le marché obligataire avec la garantie de l'Etat et de les prêter aux banques pour assurer leur liquidité, a d'abord été classée le 22 avril

2009 par Eurostat dans les APU, puis reclassée dans les sociétés financières par décision du 15 juillet 2009. L'incidence sur le montant de la dette maasrichtienne était de 13 milliards d'euros et aurait ensuite augmenté considérablement.

La dette au sens du traité de Maastricht est une dette:

- brute au sens où on ne lui soustrait pas les actifs financiers que détiennent les administrations publiques.
- consolidée : sont donc exclus de la valeur de la dette les éléments de passif d'une administration détenus par une autre administration. Il en est ainsi particulièrement des dépôts.
- évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur de remboursement.

C'est donc très différent de la situation nette comptable de l'Etat qui est de 727,7 milliards (768,5- 1492,2) fin 2009. En sens inverse cette dette ne couvre pas les engagements hors bilans (qui devraient être pris en compte en normes IFRS):

- engagements de retraite des fonctionnaires 1143 milliards (avec un besoin de financement de 556 milliards)
- les besoins de financement des régimes spéciaux subventionnés par l'Etat soit 198 milliards.

### **La genèse de la dette actuelle**

La dette actuelle est essentiellement une dette de l'Etat qui a une origine relativement récente Paradoxalement durant la période de formation de la dette ce sont les dépenses de l'Etat qui étaient les moins dynamiques. Structurellement la dette s'est concentrée sur l'Etat car c'est "l'assureur en dernier ressort" et incidence de l'érosion des recettes est essentielle. L'effet amplificateur de la crise n'est pas dû essentiellement au plan de relance qui a été très prudent mais aux "stabilisateurs automatiques".

#### *Une dette de l'Etat qui a une origine relativement récente*

L'Etat porte 1339,2 milliards d'euros de dettes (sur 1692,7). C'est l'accumulation de trente ans de déficit. Il faut remonter à 1974 pour trouver un budget en excédent (0,4%). Le déficit devient structurel début des années 80 (la dette était alors de 20% du PIB) et reste en moyenne de 3% du PIB. Cette *dégradation ancienne et continue est ce qui différencie la France de ses partenaires*. Dans cette période, la France a gaspillé ses chances dans les rares hauts de cycle (affaire de la cagnotte) montrant une rare immaturité des politiques.

#### *Pourtant les dépenses de l'Etat ont été les mieux maîtrisées*

Les dépenses des administrations centrales, ont une progression moyenne sur la période de 1,9 % par an en volume sur 30 ans. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont eu un rythme de 50 % plus élevé (2,8%) et les collectivités territoriales un rythme deux fois plus fort (+ 3,6 %). L'Etat en effet s'est appliqué dans les années récentes des règles strictes (dont la croissance en "zéro volume") qui si elle n'a pas été entièrement respectée a eu une incidence certaine.

Ces évolutions se marquent dans les parts de chacune des institutions le PIB. La part des collectivités locales en volume est passée 7,7% à 11,3% du PIB. Les dépenses des administrations de sécurité sociale ont été les plus soutenues ce qui les a fait passer de 18,9 à 24,2% du PIB. L'Etat est seulement à 14% du PIB en recettes et 17% en dépenses.

### *L'Etat réceptacle de la dette*

Quatre raisons expliquent cette situation:

- en premier lieu la dette de l'Etat est la moins encadrée;
- de ce fait, pour les autres APU, il a fallu augmenter les recettes au détriment de celles de l'Etat;
- et de plus les gouvernements ont mené des politiques de baisse d'impôt inappropriées.
- enfin, l'Etat est "l'assureur en dernier ressort" (financement des déficits des régimes spéciaux...)

*Une dette de l'Etat peu encadrée* : la loi de finances fixe chaque année (article d'équilibre) un plafond d'emprunts (189,4 milliards d'euros pour 2011) mais seul le paiement des intérêts est une charge budgétaire dotée de crédits évaluatifs dans le cadre d'un programme. L'Etat rembourse ses dettes arrivées à échéance chaque année en empruntant à d'autres créanciers (97,4 MM en 2011) et peu financer son déficit sans limite juridique autre que le vote de la loi de finances annuelle.

*Les organismes de sécurité sociale ne peuvent s'endetter*, leur caractère assurantiel a entraîné une augmentation des prélèvements, de 15,9% à 22,2% du PIB (déplafonnement, CSG...). La LFSS fixe les plafonds d'emprunts de trésorerie mais comme ceux-ci financent un véritable déficit, ces dettes sont ensuite prises en charge par un établissement public, la CADES, qui doit les rembourser grâce à une ressource affectée, la CRDS.

*Les collectivités locales ont une "règle d'or"* : l'article L 1612-4 du code général des collectivités locales précise : "Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre (...) et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice." Cela a produit une augmentation fiscale, les prélèvements ont crû de 3,2% du PIB à 5,8%.

S'y ajoute une baisse des recettes de l'Etat inappropriée. Les baisses d'impôt de l'Etat ont fait perdre environ 3 points de PIB (17,7% à 14% du PIB), soit l'ordre de grandeur du déficit structurel. En l'absence de ces mesures nouvelles de réduction des impôts, le taux de PO serait passé à 45,3% en 2008 alors qu'il a été ramené à 42,5%. L'effet a été de 20 points de dette supplémentaires. De plus l'Etat rembourse toutes les dépenses fiscales qui portent sur les PO affectés aux APUL et aux ASSO et dont le poids, considérable, a été aggravé dans la période.

Les pays les plus en difficulté aujourd'hui sont ceux qui ont baissé leurs impôts : Espagne: baisse de 5 points (descendu à 30,7%) ; Islande: baisse de 5 points aussi (34%)

### *L'effet amplificateur de la crise*

L'année 2007, deuxième budget LOLF amorçait une reprise des équilibres, du fait de la crise 2008 se dégrade à nouveau. Le déficit public notifié à la commission européenne a atteint 3,4% au lieu de + 2% attendus). A l'époque tous les pays ont

engagé des plans de sauvetage du secteur financier et de relance. Du fait de sa situation structurellement tendue sur les finances publiques, la France a procédé avec prudence à la mise en œuvre de mesures de relance par les finances publiques.

Il y a eu d'abord les mesures financières prises dans le cadre d'un plan d'action concerté des États membres de la zone euro annoncé le 12 octobre 2008 (loi de finances rectificatives pour 2008 du 16 octobre 2008) puis, le plan de relance budgétaire annoncé le 4 décembre 2008 (LF rectificative 2008, LFR du 4 février 2009, loi sur la commande publique et 9 décrets). Ensuite, il est apparu que les partenaires sociaux réclamaient des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages (réunion du 18 février) et que le plan devait être renforcé pour l'automobile.

Le grand emprunt se situe dans un autre paradigme mais constitue en quelque sorte la quatrième phase. L'impact des mesures financières est limité à la dette (la SPPE) et il n'y a pas eu de coût budgétaire, au contraire (paiement de la garantie donnée à la SFEF).

L'effet des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire les baisses de recettes et les augmentations de dépenses non décidées dues à l'effet mécanique de la baisse d'activité, est cependant l'élément le plus important:

Le déficit 2009 de l'État est porté à – 138 MdE

- 37 sont liés au plan de relance (dont les 15,8 de mesures fiscales réversibles ci avant évoquées),
- 45 sont représentatifs du déficit structurel hors crise.
- 56 résultent des stabilisateurs automatiques.

### **Les explications plus profondes**

Cette incapacité à résister à la hausse des dépenses alors qu'on cède à la baisse des recettes traduit une pathologie des institutions démocratiques. Il faudrait faire appel pour l'expliquer à diverses théories:

- l'école des choix publics et le rôle des acteurs (élus, fonctionnaires);
- le paradoxe d'Olson et la tyrannie des groupes de pression contre l'intérêt général;
- la société de défiance (Algan et Cahuc)
- voire même la politique du pire des libéraux (Tax and spend)

## **II – Soutenabilité et scénarios noirs**

La question de la soutenabilité est étroitement dépendante des modalités de financement de la dette qui expliquent l'importance des marchés. Les économistes ne savent pas déterminer le point de décrochage mais tout peut maintenant arriver (scénarios noirs). Dans toutes les hypothèses, le même effort de rééquilibrage sera indispensable, les scénarios des marchands de rêve ne feront que le retarder et le rendre plus difficile.

Le principe de réalité s'impose avec d'autant plus de vigueur que l'on cherche à le nier.

### **Modalités de financement de la dette**

Avant l'euro, (le premier emprunt public a été lancé par François premier en 1535 sous la forme d'une rente perpétuelle) l'Etat émet soit auprès de ses correspondants "captifs" (circuit du trésor), soit auprès des particuliers, des bons du trésor et pour le long terme, des emprunts, souvent assortis d'avantages fiscaux ou monétaires. La banque centrale peut aussi assurer un découvert à l'Etat.

Avec l'euro, il est interdit à la banque centrale d'accorder des crédits aux organismes publics, l'Etat doit donc se financer sur le marché. Le maintien de taux bas favorise d'ailleurs ce recours au marché qui manifeste une demande de dette souveraine (jugée sûre). Pour mettre cela en œuvre, le 8 février 2001 un arrêté crée l'AFT, service à compétence nationale au sein de la direction du trésor qui gère à la fois la trésorerie et la dette. L'agence est assistée des spécialistes en valeur du trésor (21 banques privées) recrutés tous les 3 ans. Ils assurent une souscription minimum (2% des volumes), agissent comme force commerciale auprès des investisseurs pour les placements initiaux et le marché secondaire et ont un rôle de conseiller sur les perspectives des marchés et la stratégie à adopter.

La composition de la dette de l'État a été rationalisée par la création de trois catégories de titres standardisés, les valeurs du Trésor : les OAT, les BTAN et les BTF. Ainsi gérée sur les marchés financiers, la dette souveraine fait l'objet de la part des prêteurs d'une appréciation du risque de défaut. Actuellement la dette négociable de l'Etat est détenue à 70% par des non-résidents. Or, il existe des agences privées (essentiellement Moody's et Standard & Poor's) dont le métier est de coter ces risques afin d'éclairer le marché. Ces agences ont donc mis en œuvre des méthodes pour apprécier la soutenabilité des finances des Etats et donc leur capacité à honorer leurs dettes. Cette notation se traduit au niveau des taux d'intérêt qui sont demandés et qui peuvent donc être très variable.

### **Est-ce soutenable?**

Le thème de la soutenabilité pose quatre questions:

- un Etat qui ne peut plus honorer ses engagements envers ses créanciers peut-il faire faillite et quelles sont les conséquences?
- à partir de quel niveau de dette peut-on craindre cette mise en défaut et quelle est la zone à risque?
- existe-t-il d'autres solutions et d'autres choix sont-ils possibles?

*Les entreprises peuvent faire faillite, les Etats font défaut:*

La situation de faillite d'une entreprise signifie que son passif exigible dépasse son actif disponible (cessation de paiements) et qu'après diverses tentatives (recapitalisation, absorption...), aucune solution n'est trouvée pour assurer la continuité de l'entreprise, celle-ci est alors liquidée, elle disparaît.

Pour un Etat ce n'est pas le bilan qui compte (ils vivent avec des situations nettes négatives quasi constantes), mais le défaut dans la gestion de sa dette (ne pouvoir renouveler celle qui vient à échéance, ne plus payer les intérêts...). Un Etat placé dans l'incapacité ultime de payer ses dettes... ne disparaît généralement pas pour autant, sans être contraint à la liquidation de son patrimoine pour rembourser ses créanciers. L'histoire montre que ces situations sont fréquentes mais inégalement suivant les Etats.

Les derniers défauts de la France remontent à 1812 et à 1796. En 1796, le France n'a pas remboursé les assignats émis par le Trésor en 1789. Leur valeur reposait sur les biens nationaux mais les émissions finançaient les guerres. L'assignat est supprimé en 1796. Il a permis d'éviter une faillite de l'Etat ... pour la malheur des porteurs d'assignats. En 1812, l'Empire était exsangue suite aux campagnes napoléoniennes.

Depuis sa création en 1829, l'Etat grec n'a pas honoré ses engagements durant cinq périodes de son histoire, quatre au XIX<sup>e</sup> siècle et une au XX<sup>e</sup> siècle, en 1932 suite à la grande dépression américaine.

Lorsqu'un pays est confronté à une crise financière, dument constatée, le FMI lui octroie des prêts afin de garantir sa solvabilité. Dans le cadre des prêts qu'il accorde, le FMI se doit de garantir auprès de ses contributeurs la bonne utilisation des fonds alloués à tel ou tel pays. Ainsi il exige des emprunteurs qu'ils mettent en place les politiques économiques qu'il préconise : les "politiques d'ajustement structurel". Le pays négocie avec le FMI un accord de financement qui n'est définitif que si les créanciers s'engagent à restructurer la dette publique au sein du club de Paris et du club de Londres.

#### *Le caractère aléatoire du seuil de soutenabilité*

Le Centre d'analyse stratégique a mis au point un indicateur synthétique de soutenabilité. La France est au 12<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE (10<sup>e</sup> des 19 pays européens étudiés).

Quatre dimensions sont prises en compte:

- la situation de départ des finances publiques,
- à court et moyen terme, distance entre le solde primaire (déficit public hors charge d'intérêt) et le solde stabilisateur (c'est l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance de l'économie multiplié par la part de la dette publique dans le PIB. Ex si dette de 60%, taux d'intérêt réel de 3% et taux de croissance de 2%: soit  $(3-2) \times 0,6 = 0,6\%$ );
- à long terme, le provisionnement des charges induites par le vieillissement démographique;
- la solidité financière de l'ensemble des résidents.

Par contribuable, les Japonais sont les plus endettés (51779 euros), les Américains sont à 28043 euros, la France à 23264 euros et l'Allemagne à 21413 euros. En valeur absolue, la dette allemande est plus importante que la française (2079 milliards d'euros soit 83,2% du PIB, troisième pays le plus endetté au monde!). L'Italie est à 1843 milliards d'euros soit 120 % du PIB. Mais l'Allemagne a stabilisé sa situation depuis 2005 et en 2011 elle a 2% de déficit contre 5,7 pour la France. L'indicateur de soutenabilité ne suffit donc pas à anticiper les tensions.

La spécificité de la notation du secteur public a été très tôt soulignée par John Moody (il publie son premier manuel en 1918) car elle dépend non seulement de la capacité mais aussi de la volonté de l'émetteur. Entre 1968 et 1975, Standard & Poor's suspend son activité souveraine, ne notant plus que le Canada et les Etats Unis, Fitch renonce à noter les Etats souverains. Leur activité reprend peu à peu à la fin des années quatre-vingts (crises de liquidité et de solvabilité du Mexique, Russie, Brésil, Argentine...) et en 2009 les trois agences notaient plus d'une centaine d'Etats.

Mais, il n'y a pas de méthode transparente homologuée, les agences ne sont pas "régulées" (sociétés de droit américain, elles bénéficient d'une immunité

juridique de fait -jurisprudence favorable aux Etats Unis), les propositions de créer un autre type d'agences (européennes, internationale auprès du FMI n'ont pas abouties), la rémunération est assurée (depuis 1970) pour la plus grande partie par les émetteurs et non les investisseurs

La notation influe sur les taux : l'Allemagne emprunte à 1,67%, la France à 3,73%, l'Italie à 6,31%, l'Espagne à 7,04%.

#### *La solidarité des pays européens*

La première opération a été menée en avril 2010 pour sauver la Grèce: plan d'aide de 110 milliards (dont 80 des pays de la zone euro et 30 du FMI) sur 3 ans (la France y participe pour 16,8 milliards d'euros.)

Le fonds européen de stabilité financière (mai 2010), doté de 780 milliards d'euros de garanties apportées par les seuls Etats de la zone euro, peut racheter sur le marché la dette des Etats en difficulté ou leur prêter directement. Le dispositif a déjà servi l'Irlande à la fin du mois de novembre 2010. Le fond peut garantir à hauteur de 20 % des investisseur prêtant aux pays en difficulté (effet de levier ) Les pays européens veulent augmenter les capacités du FMI (la BCE aussi pourrait lui prêter...).

Les euro-bonds ont été étudiés par la commission...

L'Union européenne a décidé de créer le mécanisme européen de stabilité financière (MES)

#### **Les scénarios noirs**

Il existe trois scénarios noirs:

- le défaut avec mise en tutelle du FMI, ou de l'Europe (scénario à la grecque)
- la sortie de l'euro pour la France;
- l'éclatement de la zone euro et la disparition de l'euro.

Le risque de ces scénarios c'est de déboucher in fine sur l'abandon du modèle social français.

La mise en tutelle signifie de se voir infliger l'amère potion du FMI (, baisse des salaires et licenciement de fonctionnaires, privatisations, et surtout transfert du financement de la santé et de l'éducation non obligatoire sur l'usager et non plus le contribuable, sauf un minimum d'aide aux plus démunis)

Le scénario de sortie unilatérale de l'euro est catastrophique car la dette resterait libellée en euro, conduisant à une hyper inflation, des troubles sociaux et politiques, la déconsidération de la démocratie, la remise du destin de la nation entre les mains d'un "sauveur".

L'éclatement de l'euro serait moins dur (dette transférée en franc-euro)mais avec une forte dévaluation et ses conséquences.

Il ne faut pas croire que le rééquilibrage budgétaire nuit à la croissance

C'est au contraire un taux d'endettement élevé (plus de 80%) qui freine à la croissance (Reinhart et Rogoff 2010) :

- effet d'éviction des investissements privés
- augmentation des taux longs.

Il n'y a pas d'effet de relance nationale dans un contexte aussi ouvert que le notre. Enfin, si les déficits maintenaient la croissance, avec nos déficits passés nous aurions du avoir des taux de pays émergents alors que nous sommes devenus de plus en plus atones. Il faut "oublier Keynes". Donc il n'y a pas de contradiction entre rééquilibrage et relance.

### III – La voie étroite de la bonne gouvernance pour restaurer l'autonomie de gouvernement

La bonne gouvernance signifie un effort sévère et continu de rééquilibrage qui devrait être mené par un gouvernement d'union nationale en s'appuyant sur trois préalables indispensables:

- le pilotage dans la globalité,
- la vision pluriannuelle,
- la Constitutionnalisation.

Sur ces bases, il faut mener une politique qui permettra de jouer à la fois sur les dépenses sans toucher à l'essentiel du modèle social et sur les recettes en instaurant plus de justice. Je me référerai à un article publié dans la revue française de finances publiques avec Thomas Brand (le paradoxe de Montesquieu).

#### Les trois piliers de la bonne gouvernance

Le remodelage des finances publiques repose désormais sur trois piliers.

##### *La globalité*

Le pilotage global dont les outils existants avant 2008 étaient insuffisants, est rendu indispensable par l'enchevêtrement des sous ensembles, le dépassement de la stricte notion d'impôt dans celle de prélèvement obligatoire, les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La révision constitutionnelle de 2009 a créé l'occasion d'instituer des lois de programmation des finances publiques qui concernent toutes les administrations publiques et s'inscrivent dans la perspective de la consolidation des finances publiques

L'exposé des motifs, la première loi de programmation des finances publiques énonce que *“cette nouvelle catégorie de lois ...donne également toute sa cohérence aux composantes de la dépense publique, en intégrant les finances de l'Etat, déterminées en loi de finances, celles de la sécurité sociale, déterminées en loi de financement de la sécurité sociale, mais également celles des autres administrations sociales et des collectivités territoriales, dans leur ensemble”*.

##### *La pluriannualité*

On ne peut viser des équilibres que sur des trajectoires de moyen terme.

Recommandée par le FMI, l'OCDE et le Conseil européen, la pluri annualité s'incarne par les lois pluriannuelles qui comprennent notamment un budget triennal de l'Etat et les perspectives quadriennales de la sécurité sociale.

Depuis la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, existe une projection quadriennale des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses sociales sur laquelle le législateur doit se prononcer, et qui énonce notamment que ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives de l'article 50 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

##### *La constitutionnalisation:*

L'expérience allemande doit nous inspirer. Une nouvelle règle a ainsi été adoptée à l'occasion d'une révision constitutionnelle en août 2009. Elle s'applique à l'Etat fédéral et aux Länder, mais pas aux communes ni aux organismes de sécurité sociale, dont la capacité d'endettement est faible.

Elle pose les deux obligations suivantes :

- à compter de 2016, le déficit structurel de l'Etat fédéral devra être inférieur ou égal à 0,35 % du PIB ;
- à compter de 2020, les comptes des Länder devront être à l'équilibre structurel.

Pour la France, le rapport Camdessus (juin 2010) proposait :

- d'instituer une loi-cadre de programmation pluriannuelle des finances publiques qui s'imposerait aux LF et aux LFSS votées annuellement pendant la durée de la programmation, le Conseil constitutionnel vérifierait de plein droit qu'elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre
- de conférer une compétence exclusive aux lois financières en matière de prélèvements obligatoires
- de rapprocher les projets de lois de finances (PLF) et les projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS)
- de créer un groupe d'experts qui rendrait un avis public sur la pertinence des prévisions retenues dans les projets de lois-cadre de programmation des finances publiques et tout projet de loi financière.
- de déterminer par la loi organique la date du retour à l'équilibre des finances publiques.

Seule l'idée de la loi cadre semble reprise dans le projet actuel, Les lois de programmation seraient remplacées par des lois cadres s'imposant juridiquement aux LF et LFSS et définissant une trajectoire d'équilibre, une loi organique définirait le contenu des lois cadres, les périodes, les conditions de vote.

En fait ce processus, est bloqué car le parti socialiste compte refuser la révision lorsqu'elle sera soumise au congrès, or la crédibilité implique sinon d'un consensus comme la LOLF, au moins d'une large majorité.

### **Traquer la couche d'obésité dans les dépenses et introduire plus de justice dans les recettes:**

*1- Le volet dépenses* : il faut prendre appui sur la LOLF qui nous a doté depuis 2006 d'un budget par programmes pour engager véritablement une évaluation des politiques publiques dans le but de traquer la "couche d'obésité" de nos dépenses, dans une optique à la fois plus ferme et moins idéologique que celle de la RGPP. Celle-ci en effet a peu d'effet (de 300 millions à 1 mm d'euros par an selon les experts), elle ne s'appuie pas sur la LOLF, le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, en lui-même, n'a pas de sens, elle est limitée à l'Etat.

Il faut lancer une véritable évaluation quinquennale des programmes LOLF. Mais il faut aussi rationaliser les collectivités locales (supprimer un niveau, fusionner les communes...) Et également supprimer au sein de la protection sociale les mécanismes qui incitent au gaspillage. Selon l'OCDE on peut gagner 50 milliards d'euros.

*2- Le volet recettes* : il faut regagner trois à quatre points de recettes par une réforme d'ensemble.

L'élimination drastique des dépenses fiscales (rapport IGF- vote uniquement en loi de finances...), la TVA sociale, avec un impôt écologique sur les énergies polluantes, pour diminuer le coût du travail et restaurer notre compétitivité, un impôt

sur le revenu avec une tranche supplémentaire à 50 % et retenue à la source, le renforcement de l'ISF avec suppression de l'exonération des œuvres d'art sont les pistes à explorer.

Pour gagner le temps nécessaire à la mise en œuvre de ces actions, il faut toujours resserrer la solidarité des pays de l'euro (propositions françaises) et avec un consensus des principaux pays de l'euro déterminer dans quelles conditions, en attendant une mise à jour des traités, la banque centrale va renforcer l'action du FESF en rachetant les dettes sur le marché secondaire quitte à accepter une dévaluation de l'euro de 10 à 15 %, ce qui contribuerait à relancer l'activité et rééquilibrer la balance des paiements. (Politique du général de Gaulle en 1958 avec la commission Ruef-Armand). Peut être faut-il aussi en revenir pour la dette existante à des titres de dette perpétuelle placés prioritairement auprès des français car on ne remboursera jamais le principal de notre dette historique. La seule chose à notre portée, et c'est suffisant est de supprimer les déficits et donc de laisser en valeur relative la dette fixée en valeur absolue, baisser par rapport au PIB.