

Nouvelles Visions

Pour une société de la connaissance

Une étude de la
de la FONDATION CONCORDE(*)

MAITRISER NOS FINANCES ASSURER NOTRE AVENIR

Novembre 2010

(*) Avec le concours d'universitaires, d'élus et d'hommes et de femmes de l'entreprise.

Sous la direction de Pierre-Mathieu Duhamel

Dossier édité par la Fondation Concorde
Toute correspondance est à adresser au :
9, rue de Téhéran – 75008 Paris
Tél : 01.45.61.16.75
Fax : 01.45.61.15.19
Email : info@fondationconcorde.com

www.fondationconcorde.com

Directeur de la publication : M. Rousseau

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	5
INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE :	8
LA DETTE PUBLIQUE EN FRANCE ET EN EUROPE : UNE MENACE REELLE.....	8
A. Tous les experts s'accordent aujourd'hui à reconnaître la gravité de la situation financière de la France	8
1. La convergence des diagnostics	8
2. La France n'est pas à l'abri.....	9
B. Une situation d'endettement – pourtant ancienne – amplifiée par la crise de 2007-2009.....	12
1. La construction de l'Europe monétaire avait permis d'effacer les différences entre les états membres, reléguant la question des finances publiques nationales au second plan	12
2. La crise a fait des Etats la ligne de défense ultime et a épuisé leurs réserves	19
DEUXIEME PARTIE :.....	23
UNE SITUATION D'URGENCE AUX ENJEUX CRUCIAUX	23
A. Les enjeux financiers.....	23
B. Les enjeux politiques.....	26
1. La crédibilité de la France à l'international	27
2. Notre statut en Europe	28
3. L'équilibre politique et social de la France	30

TROISIEME PARTIE :	33
NOS PRECONISATIONS POUR REDUIRE SIGNIFICATIVEMENT LA DETTE	33
A. Les principales leçons à tirer de la crise	33
B. Les fausses solutions	34
1. Vieux réflexe, l'inflation doit être écartée	35
2. Sortir de l'Euro serait suicidaire pour l'avenir de la France en Europe	36
C. Les solutions préconisées	38
1. Dire la vérité et faire de la pédagogie	38
2. Se fixer une stratégie à moyen/long terme et s'y tenir	39
3. Mettre en place des mécanismes de gouvernance des finances publiques au sein de nos institutions	40
4. Renforcer la gouvernance financière européenne	43
5. Accroître les recettes et revoir l'efficacité de notre système fiscal	45
CONCLUSION	49

PREAMBULE

La perception du rôle des Etats a basculé en moins d'un an. Mi 2009, ils étaient considérés comme les sauveurs du système bancaire, dont l'action résolue sous forme de plan de relance, a évité l'effondrement de l'économie mondiale. Début 2010, ils sont devenus les « grands malades » de la planète financière. L'endettement des Etats, pourtant ancien, est aujourd'hui au cœur des débats. Pourquoi une telle évolution ? Qu'en est-il de la France ? Face à cette question urgente, la Fondation Concorde a lancé un groupe de réflexion et interrogé de nombreux experts et praticiens.

La Fondation Concorde souhaite contribuer à la réflexion sur l'assainissement des finances publiques et la mise en place d'une nouvelle gouvernance pour garantir la santé financière et la prospérité de notre pays. D'autres publications, sur des thématiques proches, seront bientôt disponibles.

Rappelons que la France s'est engagée auprès de Bruxelles à passer de 7,7 % de déficit public en 2010 à 6 % en 2011 puis à revenir en-dessous de 3 % en 2013. Ce déficit couvre l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité sociale.

INTRODUCTION

Pourquoi, à un certain moment, un Etat se retrouve-t-il pris dans la tourmente financière ? Alors que sa situation n'avait pas déclenché d'alertes préalables, il franchit subitement une frontière - invisible auparavant - où tout bascule. Ce changement se matérialise notamment par la dégradation de sa notation financière.

Jusqu'à cet événement, l'Etat emprunte sans problème à un coût avantageux sur les marchés et assure la continuité de ses fonctions vitales. Mais, dès cette limite franchie, et ce en un temps très bref, le pays concerné se retrouve confronté à une hausse massive et brutale de ses charges d'intérêts, voire à l'impossibilité d'emprunter. Cette perte de crédibilité financière peut avoir des conséquences économiques, politiques et sociales dramatiques. Certains Etats s'effondrent alors (cas de l'Argentine au début des années 2000), d'autres ne tiennent que grâce à des interventions extérieures (cas de la Grèce).

De nombreux pays développés présenteront dans un proche avenir un ratio dette/PIB proche de 100 %. Ce critère n'est certes pas le seul pris en compte par les agences de notation mais il constitue un seuil attestant de la gravité d'une situation.

Face - mais aussi « grâce » - au risque de se voir « attaqué » par les marchés, les Etats se résignent à prendre les mesures rigoureuses qu'ils auraient dû engager il y a vingt ans et qui auraient été moins douloureuses à l'époque. La France ne fait pas exception : à titre d'avertissement, l'agence de notation chinoise « Dagong Global Credit

Rating », dont l'audience heureusement est marginale, a dégradé sa note de « AAA » à « AA- » (cf. aussi la récente étude de Moody's).

Notre pays, qui depuis 30 ans a laissé se creuser son déficit public, ne peut retarder l'assainissement de ses finances pour maintenir son rang de nation « fiable », et conserver son AAA vis-à-vis des autres agences de notation. Pour cela, il **doit réformer - de manière structurelle - la dépense publique et garantir la soutenabilité de sa dette**. La question posée est aussi celle du dosage et du calendrier de l'indispensable rigueur, pour ne pas handicaper les perspectives de reprise encore ténues dans notre pays.

Première partie :

La dette publique en France et en Europe : une menace réelle

La dette publique dans les différents pays européens, et en particulier en France, atteindra des niveaux records, à hauteur de 100 % de leur PIB, voire plus, à brève échéance. Si cette évolution n'a pas débuté avec la crise, celle-ci a considérablement accéléré la dégradation des finances publiques dans nos économies et rend urgente une diminution drastique de la dépense publique française.

A. Tous les experts s'accordent aujourd'hui à reconnaître la gravité de la situation financière de la France

1. La convergence des diagnostics

Pendant longtemps, l'accumulation de la dette n'a pas semblé inquiéter la majorité des experts, dont les avis divergeaient. Beaucoup affirmaient qu'un Etat souverain peut se refinancer à tout moment sans aucun problème parce qu'il bénéficie d'une flexibilité importante et de la capacité de recourir à l'impôt, ce qui le rend différent des autres agents économiques.

La situation grecque, bien qu'elle ait un caractère unique, a prouvé qu'un Etat, membre de la zone Euro, pouvait brusquement susciter une

défiance des marchés se manifestant, dans un premier temps, par la remontée brutale des taux d'intérêts.

Aujourd'hui, tous les diagnostics sur la gravité de la situation convergent : les Etats doivent réagir sous peine de subir à leur tour la punition des marchés.

2. La France n'est pas à l'abri

Les rapports institutionnels¹ sont sans ambiguïté : ils constatent le niveau d'endettement alarmant de la France et demandent une réflexion approfondie sur les mesures qui permettront d'engager une réduction effective et durable du déficit et de la dette publics.

La dégradation des finances publiques n'est certes pas nouvelle en France. Notre pays connaît une détérioration de ses finances publiques depuis plus de 30 ans. Mais la crise a encore accéléré la croissance de la dette publique. Si le contexte général de dégradation des finances publiques n'est pas propre à la France, celle-ci présente depuis longtemps une forte tendance structurelle au déficit public.

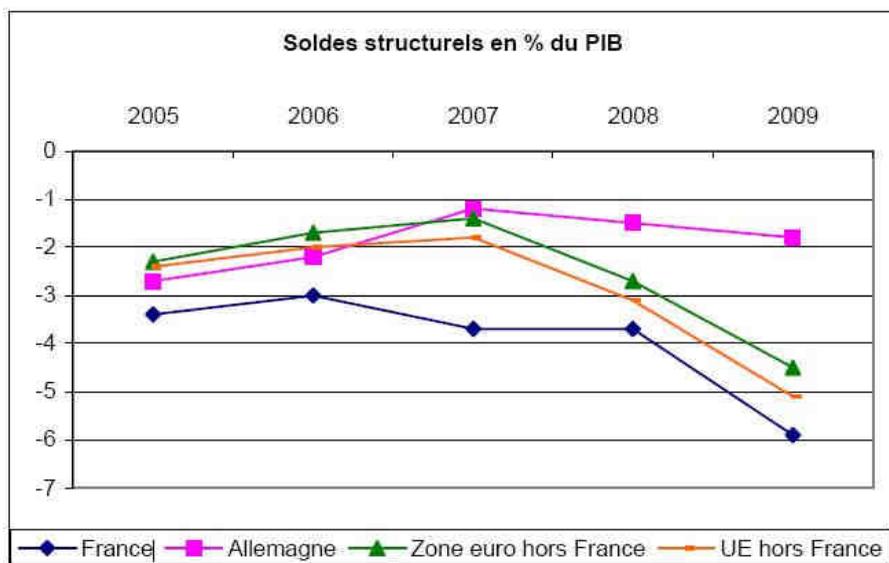
C'est ce que la Cour des Comptes souligne depuis 2007, en mettant en lumière la composante structurelle du déficit. Elle renouvelle cette année son appel à une réduction du déficit public qu'elle juge impérative.

Fin 2009, le déficit a atteint 7,5 % du PIB et la dette (en hausse de 10 points sur l'année) approchait des 1 500 milliards d'euros, soit plus de 78 % du PIB.

¹ Rapport sur la situation des finances publiques de Messieurs Champsaur et Cotis - Avril 2010 ; rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques - Juin 2010 ; Rapports d'information du Sénat et de l'Assemblée Nationale - juin 2010

Marquant une nette prise de conscience de cette réalité, le Premier ministre, François Fillon, déclarait, dès l'été 2007, avant la crise : « Je suis à la tête d'un Etat en faillite ». On ne peut être plus clair.

La Cour des Comptes pointe également la situation défavorable de la France par rapport à la moyenne européenne. Le graphique ci-dessous illustre la différence d'évolution des soldes structurels en % du PIB entre la France, l'Allemagne, la moyenne des pays de la zone euro hors France et la moyenne de l'Union européenne hors France.



Source : Rapport de la Cour des Comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques - juin 2010

Le rapport Champsaur-Cotis souligne que la France n'a toujours pas apporté la preuve de sa capacité à réduire sa dette publique.

Si l'endettement s'accroît encore, il freinera la croissance puisqu'à mesure qu'il s'aggrave, la propension des ménages à épargner augmente. Les Français, confrontés à la perspective d'une perte de

contrôle de leurs finances collectives essaient de la compenser par un surcroît de prudence dans la gestion de leurs finances personnelles.

En cas de défaillance, l'Etat se verrait dans l'impossibilité d'assurer les missions de service public, de payer ses fonctionnaires, d'assurer les dépenses sociales (maladie, retraites) sans oublier les collectivités territoriales qui seraient elles aussi empêchées de faire fonctionner les services de proximité.

Les experts sont unanimes : pour faire face à ces risques, les mesures aujourd'hui mises en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux ; elles s'appuient sur un scénario optimiste de croissance et sont insuffisantes en comparaison de celles prises par nos voisins.

Certains relativisent la gravité de notre endettement en comparant la France au Japon, endetté à hauteur de 200 % de son PIB. Mais cette comparaison n'est pas pertinente car les caractéristiques nationales de la dette publique diffèrent. Contrairement à la France les détenteurs de la dette japonaise sont en majeure partie japonais ; le Japon bénéficie de taux de prélèvements faibles, donc d'une marge de manœuvre très élevée en comparaison avec la France. Par exemple le taux de la TVA n'est que de 5 % et le FMI préconise une augmentation de leur taux à 15 %.

Dans cette étude, c'est d'abord notre espace économique principal, le périmètre européen, qui a été retenu.

Essayons de comprendre pourquoi et comment la situation actuelle s'est progressivement créée.

B. Une situation d'endettement – pourtant ancienne – amplifiée par la crise de 2007-2009

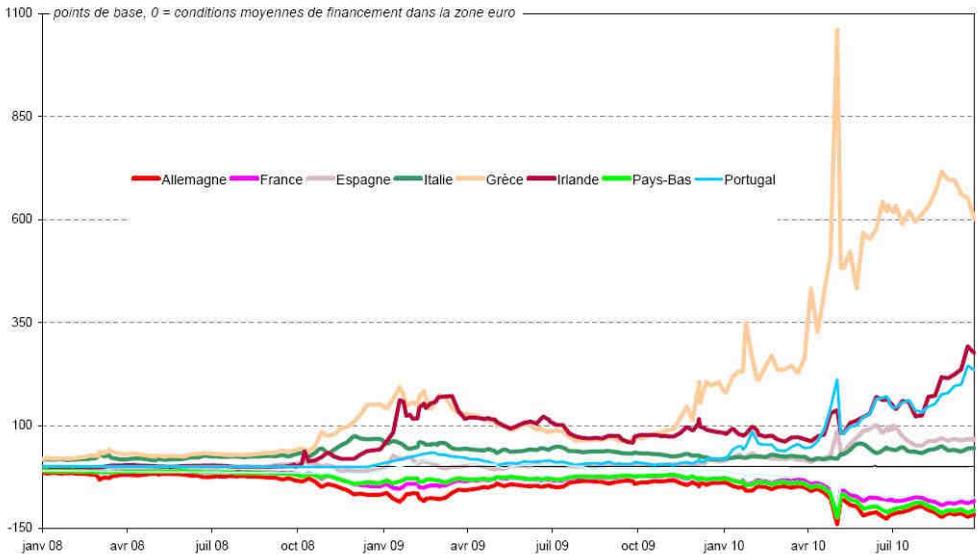
A certains égards, le caractère aigu des difficultés de la zone Euro aujourd'hui n'est pas surprenant. Il est même permis de s'étonner qu'un système ayant vécu, depuis tant d'années, avec beaucoup plus de dépenses que de recettes ait perduré aussi longtemps.

1. La construction de l'Europe monétaire avait permis d'effacer les différences entre les états membres, reléguant la question des finances publiques nationales au second plan

Les marchés ont considéré le mouvement de convergence des finances publiques lié à l'Euro comme une donnée.

L'Euro a été fondé sur la notion de convergence de la situation économique et financière des Etats « qualifiés » pour adhérer. Cette adhésion devait entraîner mécaniquement le respect de disciplines, interdisant toute perspective ultérieure de défaillance d'un membre. Les marchés ont pris cette logique au pied de la lettre et cessé, après la création de l'Euro, de différencier significativement les Etats membres en acceptant de les financer à des taux voisins.

Evolution des écarts de coûts de financement par rapport à la moyenne des conditions de financement de la zone euro (octobre 2010)



Source : Agence France Trésor

Ainsi l'écart entre la Grèce et l'Allemagne s'est réduit après la création de la monnaie unique : il était inférieur à 0,5 % jusqu'en septembre 2008. Le graphique ci-dessous montre que c'est la crise qui a fait réapparaître la différenciation entre les Etats européens (premiers sursauts en avril 2008 et confirmation en octobre 2008).

Pour autant, les Etats européens n'ont pas changé leur fonctionnement propre vis-à-vis des dépenses publiques.

Les comportements nationaux des pays européens en matière de finances publiques n'ont en effet pas disparu avec la création de l'Euro.

Trois catégories de pays apparaissent :

- l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays nordiques, ce qu'il serait tentant d'appeler la zone « Euromark », se sont tenus pour l'essentiel à leurs disciplines antérieures et constituent en quelque sorte le point d'ancrage de l'Euro, même si l'Allemagne, surtout en raison de la réunification a connu de réelles difficultés de 2002 à 2005 ;
- les pays du Sud (Espagne, Portugal et Grèce notamment) ont profité pleinement d'une « double récompense », celle de la manne des fonds structurels et celle du « bouclier monétaire » de l'Euro ; ils n'ont pas nécessairement renoncé à leurs habitudes ante Euro, à savoir l'importance de l'économie souterraine (Italie/Grèce) et le poids de la dépense publique. Cependant, leur situation n'est pas identique selon qu'ils disposent d'une véritable force de frappe industrielle et entrepreneuriale (Italie), qu'ils ont tout misé sur un seul secteur (l'immobilier avec l'Espagne) ou que leur économie est de petite taille et globalement très faible (Grèce) ;
- la France, après la période de discipline engagée en 1995 qui a permis sa qualification à l'Euro, suivie de plusieurs années de très forte croissance, est revenue dès 1997 à ses tendances lourdes : l'addiction à la dépense publique et l'allergie à l'impôt.

Historique de la détérioration des finances publiques en France.

L'accroissement de la dette publique en France est un problème ancien. En 1980, la dette de la France ne représentait que 20 % du PIB. En dix ans, elle a doublé pour atteindre 40 % du PIB. La récession de 1993 a provoqué la deuxième augmentation majeure de vingt points, amenant la dette à 60 % du PIB dès 2003.

La Commission Pébereau est la première, en 2005, à alerter les dirigeants sur le niveau de la dette et son augmentation accélérée, mais l'élection présidentielle referme le débat (aucun des deux candidats du second tour n'en parle). La crise a ramené le sujet dans l'actualité, plaçant la France en position défavorable sur le sujet des finances publiques au niveau européen. La France devrait s'approcher de la zone des 100 % du PIB vers 2013.

Comment expliquer cette forte croissance de la dette sur les trente dernières années ?

La France cultive deux mauvaises habitudes :

- elle entretient un niveau élevé de dépense publique, qui est supérieur à 50 % du PIB depuis 1981 et à même atteint 56 % du PIB en 2009 ;
- elle accumule les dépenses sans disposer des recettes permettant de les financer chaque année. Le rapport Champsaur-Cotis explicite ce phénomène de « gestion non symétrique des dépenses publiques au cours des cycles ». La France a un comportement proche de la schizophrénie concernant les dépenses et les recettes publiques. Le déficit public annuel de la France est donc pour la majeure partie (environ 2/3) d'origine structurelle : 5 % sur 7,5 % en 2009.

Ainsi, la France a décidé des baisses de prélèvements obligatoires depuis 1997, ce, sous des gouvernements de droite comme de gauche, tout en continuant à dépenser plus.

Ce qui est paradoxal, c'est que, malgré les réductions d'impôts (les baisses de prélèvements obligatoires représentent en cumul trois points de PIB sur les douze dernières années), les Français ont l'impression de subir une augmentation perpétuelle de la pression fiscale. Le sujet n'est

certes pas facile à aborder et se prête à la démagogie. Un tel décalage entre la réalité et sa perception par les Français s'explique en partie par un manque de communication et de pédagogie de la part des pouvoirs publics. Nous reviendrons sur cette idée dans la dernière partie de cette étude.

Au sein de la dépense publique, il faut de plus distinguer trois composantes dont les habitudes, les modes de financements et les systèmes de décisions ne sont pas identiques : l'Etat, les collectivités locales et les régimes sociaux. Ces trois acteurs ont une responsabilité dans la situation actuelle des finances publiques de notre pays.

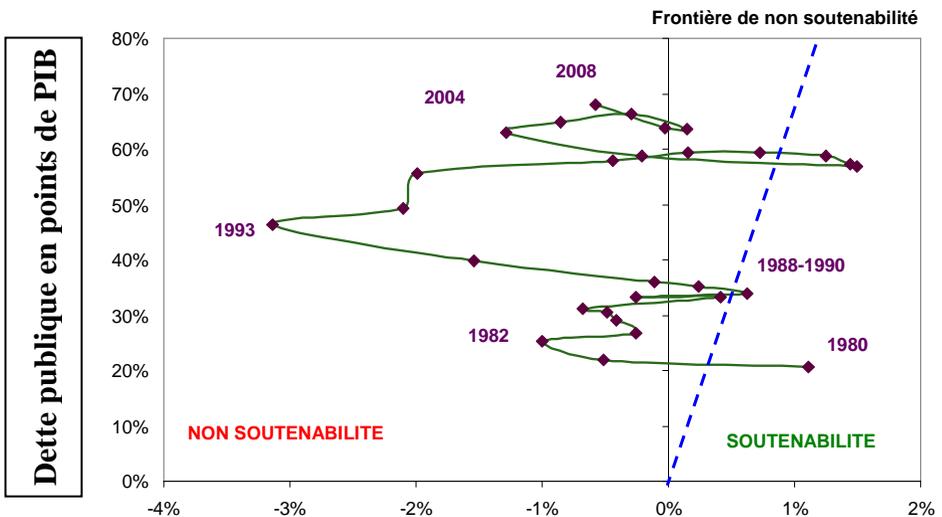
Dans l'histoire de l'accumulation de la dette publique, l'Etat est incontestablement l'acteur dominant. Mais il n'est pas seul responsable du déficit public et de la dette. Deux phénomènes sont à signaler :

- la constitution d'une dette sociale qui s'élève aujourd'hui à 160 milliards d'euros ; le déficit prévisionnel du régime général devrait atteindre 23,2 milliards d'euros pour la seule année 2010 ;
- la progression de la dépense des collectivités locales qui a été la plus rapide au cours des 25 dernières années.

La question posée aujourd'hui est celle de la soutenabilité de la dette française, c'est-à-dire la capacité pour notre pays de continuer à honorer ses échéances au titre des emprunts passés, tout en continuant à accéder aux marchés à un coût raisonnable pour couvrir ses besoins actuels.

Certains observateurs tirent la sonnette d'alarme.

Le schéma ci-dessous montre à quel point la gestion de nos finances publiques dans le passé affecte notre situation présente. Il représente en ordonnées le niveau de dette publique en points de PIB et en abscisses le solde primaire, exprimé en points de PIB. Le solde primaire est le niveau du déficit hors charge de la dette. Il représente donc la situation instantanée des comptes publics, comme si le poids du passé n'existait pas.



Solde primaire en points de PIB

Source : Direction du Budget - Minefi

La France n'a été en situation d'excédent primaire qu'à de très rares reprises depuis 1981 et seulement en période de très forte croissance économique. En 2009, le déficit primaire atteint des niveaux records. La France s'éloigne de plus en plus de la soutenabilité.

Autrement dit, depuis près de trente ans nous n'avons presque jamais été en mesure de financer nos dépenses permanentes par des recettes permanentes. Nous avons emprunté pour financer une part croissante de nos dépenses courantes auxquelles s'est ajouté l'emprunt pour couvrir les charges d'intérêts de nos emprunts précédents. C'est l'illustration même du risque de l'effet « boule de neige », c'est-à-dire l'accélération de l'endettement hors de tout contrôle.

Un pacte européen non appliqué dans la réalité.

Les disciplines du Pacte de stabilité et de croissance auraient dû conduire à enrayer ce phénomène. Mais elles ont été appliquées davantage formellement que réellement. Comme le souligne le rapport Champsaur-Cotis, depuis 1997, les 3 % du PIB à ne pas dépasser pour le déficit public ont été considérés comme « une cible plutôt qu'un seuil à ne pas franchir ».

Certains Etats membres se sont accordés en pratique une marge de manœuvre considérable par rapport à la lettre des traités.

Ainsi la France n'a pas respecté un seul des programmes de convergence adressés à Bruxelles depuis que cette obligation existe.

L'Allemagne a elle-même contribué à déconsidérer les règles du jeu en faisant bloc avec la France en 2003 et 2004 pour empêcher l'application des sanctions, alors que les deux Etats étaient en situation de déficit public excessif. Il est vrai cependant, qu'après cet épisode, chacun est revenu à son comportement ordinaire :

- l'Allemagne du Chancelier Schröder a réalisé une série de réformes structurelles majeures, notamment les retraites et l'assurance chômage ;

- la France a insuffisamment maîtrisé ses dépenses et a pratiqué, notamment en 2007, des baisses d'impôts non financées par des réductions de dépenses, creusant ainsi davantage encore son déficit structurel.

2. La crise a fait des Etats la ligne de défense ultime et a épuisé leurs réserves

La crise a accéléré le processus déjà en cours en « brûlant le temps ».

Avant la crise, les experts soulignaient que la situation de nos finances publiques poserait un problème à moyen terme, mais il restait un peu de temps pour s'ajuster. La crise a ajouté les pertes de recettes liées à la récession et les dépenses de soutien à l'activité, à la tendance de long terme à l'augmentation des dépenses.

Lorsque la crise est entrée dans sa phase critique, en septembre 2008, c'est vers les Etats et leur capacité de résistance prétendument illimitée que tous les regards se sont tournés :

- ce sont les Etats qui ont empêché le système bancaire et financier d'entrer dans un cycle de défaillances en chaîne qui aurait arrêté l'économie mondiale ;
- ce sont les Etats et les systèmes de protection sociale, qui par le jeu des stabilisateurs automatiques et au prix de déficits colossaux, ont amorti les conséquences sociales de la récession ;
- ce sont les Etats, en sollicitant encore davantage leur capacité d'endettement qui ont conçu et mis en œuvre les plans de soutien qui ont permis d'enrayer, dans la plupart des pays, la récession et d'amorcer la reprise économique.

Le résultat de cette mobilisation simultanée, ou coordonnée selon les zones économiques, a été la montée vertigineuse des déficits dans l'immense majorité des pays développés et le gonflement consécutif de l'endettement.

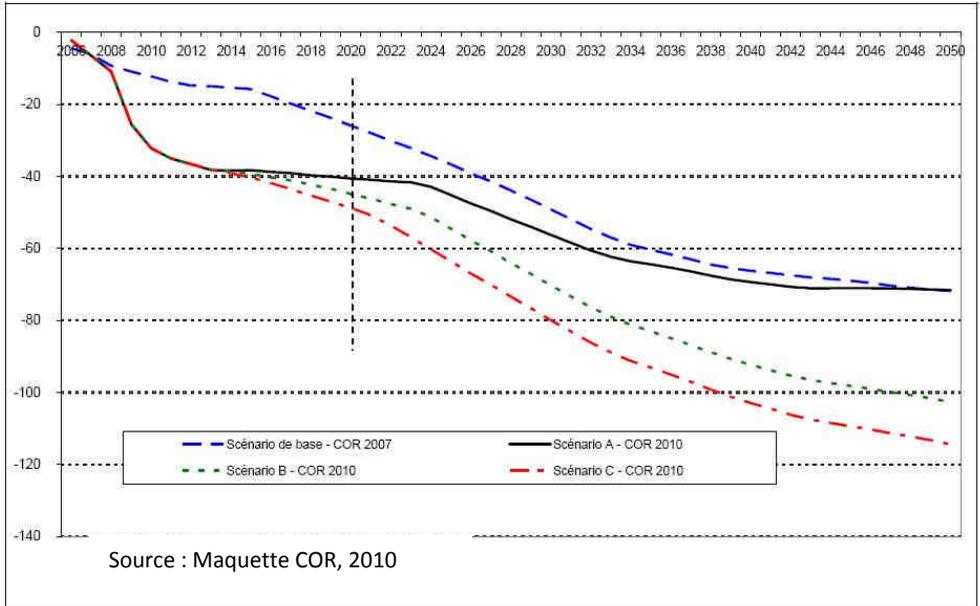
La quasi-totalité des Etats membres de la zone Euro est passée en déficit public excessif, pendant que ceux du Royaume-Uni et des Etats-Unis battaient des records.

En dépit de leur caractère brutal et sans précédent depuis le dernier conflit mondial, les conséquences de ces évolutions n'ont guère fait débat au long de l'année 2009, tant la question obsédante était celle du coup d'arrêt à donner à la récession. **Pendant ces quelques mois, les Etats, ultimes remparts aux yeux des ménages, des banques et des entreprises, ont donc pu tout se permettre au plan financier, en étant assurés de la bénévolence des marchés et des banques centrales.**

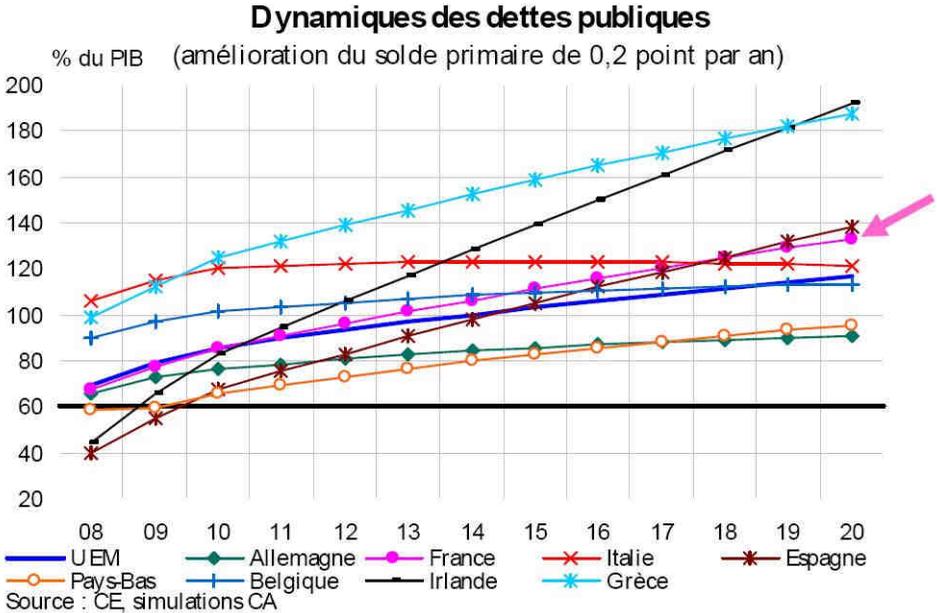
Les pays les plus vertueux, comme l'Allemagne, sont brutalement sortis des limites du traité européen, qu'il s'agisse des déficits ou de l'endettement.

Les pays qui avaient déjà fait danser l'anse du panier ont vu l'horizon de l'insoutenabilité se rapprocher brutalement. C'est le cas de la France par exemple avec la question des retraites. Les projections du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) publiées au printemps montrent que le niveau du déficit des régimes de retraite qui aurait été atteint vers 2030, faute de mesures correctrices, le serait dès 2020, comme l'illustre le graphique ci-après.

Solde annuel du système de retraite (en Mds d'euros 2008)
-rendements AGIRC-ARRCO constants -



Tous les pays de la zone Euro sont confrontés à des dynamiques d'endettement qui apparaissent insupportables et conduisent nombre d'entre eux à entrer dans la zone à fort risque d'un ratio dette rapportée au PIB égal ou supérieur à 100 % à un horizon très proche. Le schéma ci-dessous montre la dynamique de croissance des dettes publiques européennes.



Face à ces constats, notre réflexion s'est concentrée sur la situation de la France et les enjeux pour notre pays d'une réduction de son niveau d'endettement.

Deuxième partie :

Une situation d'urgence aux enjeux cruciaux

L'évolution de la dette publique en France montre l'urgence à prendre des mesures significatives pour assainir la situation financière du pays.

Ce qui peut surprendre, c'est la discrétion de la classe politique à ce sujet jusqu'à une période récente. La question avait d'ailleurs été éludée par les deux principaux candidats de la campagne de 2007.

Pendant que nos voisins parlent de rigueur, de redressement, d'assainissement, la classe politique française, au pouvoir ou dans l'opposition, hésitait, jusqu'à présent, voire refusait, à de rares exceptions, d'appeler un chat, un chat et de faire la pédagogie nécessaire sur ce sujet.

Rappeler les enjeux attachés à la réduction de la dette publique n'est pas verser dans le catastrophisme. C'est souligner combien la maîtrise de nos finances est indissociable de celle de notre destin en tant que Nation.

A. Les enjeux financiers

La dette de la France n'a cessé d'augmenter mais grâce aux faibles taux d'intérêts pratiqués sur les marchés et à l'efficacité de l'Agence France Trésor, notre pays a réussi à contenir la croissance de la charge de la dette. Les taux d'emprunt sont aujourd'hui très favorables en raison de la baisse décidée par la banque centrale et dans la mesure où les obligations d'Etat sont des valeurs refuges. Si la France en bénéficie et

peut se financer à un taux inférieur à celui de la zone Euro, elle emprunte néanmoins à un taux supérieur à ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas.

Nous ne pourrons pas compter à l'avenir sur une nouvelle baisse des taux d'intérêts. Le plus probable est la situation inverse. La remontée des taux à l'initiative des banques centrales suivra inévitablement la consolidation de la reprise économique.

Le risque de remontée des taux est réel et il faut en mesurer l'impact potentiel.

Outre la perspective d'une remontée générale des taux à horizon de dix-huit mois, la question posée est celle d'un renchérissement supplémentaire, qui résulterait de la défiance suscitée par la situation particulière d'un Etat.

Qu'est-ce qui peut déclencher une hausse des taux ?

Tout dépend aujourd'hui de l'appréciation portée sur la signature de l'emprunteur. Si une agence de notation de renommée internationale dégradait la note d'un pays, le marché réagirait par plus de méfiance et demanderait une rémunération accrue pour un risque plus élevé.

Ce raisonnement s'appliquerait à la France en cas de dégradation de sa note et s'ajouterait à celui qui résulterait d'un mouvement général de remontée des taux.

Pour notre pays, le coût potentiel est considérable.

A titre d'illustration, une augmentation de 1 % des taux d'intérêts représente une charge supplémentaire de deux milliards d'euros dès la première année, de quatre milliards d'euros au bout de deux ans et de huit milliards d'euros la troisième année à mesure qu'elle se communique à l'ensemble du stock de dette.

Le « cas grec » illustre la réaction des marchés. Aujourd'hui la Grèce emprunte à plus de 8 %, ce qui contrarie les efforts budgétaires qu'elle accomplit au prix de mesures douloureuses et impopulaires.

Le rôle des agences de notation telles que Fitch Ratings, Moody's ou Standard & Poor's, jusqu'alors peu médiatisé, a été mis en lumière. Leur rôle dans la relation avec les marchés est aujourd'hui évoqué fréquemment dans la presse.

Rappelons le fonctionnement de ces agences.

Les notes émises par les agences servent de repères aux marchés financiers dans les relations financières avec les Etats. Elles sont le reflet d'une évaluation menée par chaque agence, selon ses propres critères et sa propre méthode.

Les agences ne prennent pas seulement en compte le ratio endettement/PIB mais se basent sur de multiples critères afin d'évaluer la capacité d'un pays à faire face à ses engagements à un horizon de deux à trois ans. Elles évaluent la stabilité politique du pays, la profondeur de son économie et son potentiel de croissance future. Chaque pays s'efforce de présenter la physionomie économique et financière la plus avenante possible.

Lors de la crise, les agences ont fait l'objet de nombreuses critiques et ont été taxées de connivence avec le système financier. On leur a d'abord reproché leur manque de réactivité. Pourquoi n'être pas intervenues pour prévenir et pourquoi aucune note n'a-t-elle été dégradée alors que la situation l'aurait peut-être exigé ?

A contrario, quand les agences ont commencé à dégrader les notes de certains Etats, on les a accusé de créer un trouble supplémentaire, en provoquant la remontée des taux d'intérêts et en accroissant les

difficultés politiques, économiques, financières et sociales des pays dont la note était abaissée.

L'enjeu financier de la notation est donc majeur. Mais la dimension financière n'est pas seule en cause. C'est aussi la crédibilité de notre pays qui est en jeu.

B. Les enjeux politiques

Le redémarrage économique est aujourd'hui perceptible, mais pas pour toutes les zones économiques et pas à la même vitesse. En dernière position figure la zone Euro, qui sort le plus tard de la récession et à vitesse lente. Parmi les pays de la zone Euro, la position française reste très fragile.

Si la dette publique française n'apparaît pas sous contrôle, cette fragilité s'accroîtra. Sans une perspective réelle d'amélioration de sa situation financière, la France pourrait perdre sa crédibilité sur les marchés financiers et subirait la dégradation de sa note par les différentes grandes agences de notation (cf. Moody's).

Cette crédibilité tient d'abord aux engagements¹ pris par la France, au niveau européen, pour réduire son déficit d'ici 2013. Il est impératif qu'elle réussisse l'assainissement « promis » de ses finances publiques pour ne pas perdre la confiance des autres pays européens et celle de ses créanciers.

La crédibilité des pouvoirs publics est aussi en jeu vis-à-vis des citoyens, qui découvrent que leur pays pourrait être menacé par une crise

¹ La France s'est engagée à réduire son déficit public à 3% du PIB en 2013 (soit une réduction d'environ 100 milliards d'euros).

financière. Un tel événement aggraverait la défiance des citoyens, dont témoignent les taux d'abstention aux diverses élections.

1. La crédibilité de la France à l'international

La globalisation de l'économie amène aujourd'hui les agences à comparer les performances des pays et leur politique de gestion des finances publiques. Cette approche intervient dans le processus de notation. La France doit y être attentive, délivrer un message stratégique clair et s'y tenir.

Aujourd'hui, la plupart des pays européens revendiquent la mise en place de plans de rigueur pour assainir leurs comptes publics et revenir vers les objectifs fixés par la Banque Centrale Européenne. Leur discours politique est sans ambiguïté à ce sujet.

Comment expliquer que notre pays, alors que ses finances publiques l'exigent depuis longtemps, n'adopte pas la même attitude ? Quel impact aurait le non respect de ses engagements européens sur la situation de la France ? Nul doute que son statut sur la scène internationale serait considérablement amoindri.

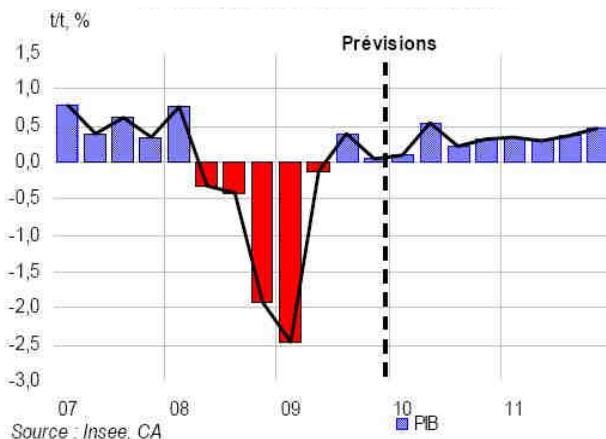
Le Premier ministre l'a bien compris puisque si le vocable « rigueur » reste à ce jour banni à l'intérieur de nos frontières, François Fillon l'a utilisé lors de son déplacement en juin 2009 au Japon, après la dégradation de la note française par une agence chinoise.

Une perte de crédibilité sur le plan international affaiblirait notre rôle en Europe.

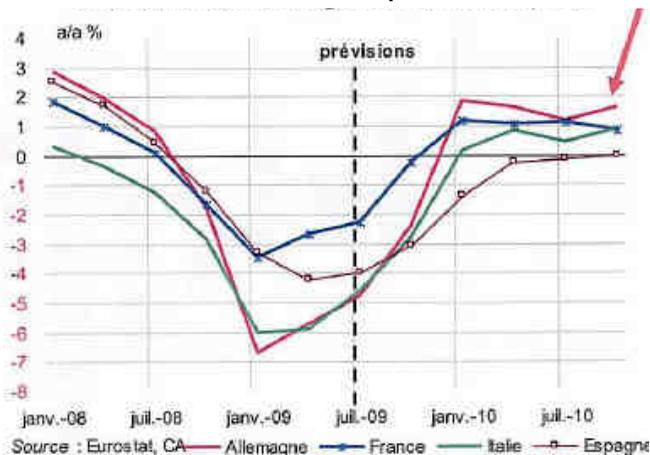
2. Notre statut en Europe

Les prévisions de croissance sont faibles pour la zone Euro, mais tous les pays ne sont pas au même niveau et des différences existent au sein de la zone.

UEM : prévision de croissance



Zone euro : la reprise



La sortie de crise graduelle rétablit la hiérarchie entre Etats qui préexistait à la création de l'Europe.

Trois groupes peuvent ainsi être distingués :

- **les pays les plus solides** : ceux qui ont respecté les disciplines avant la crise et qui ont accompli ces dernières années des réformes structurelles d'ampleur. Ils disposent d'un appareil industriel et productif compétitif, en phase avec la globalisation. Au premier rang de ces pays figure l'Allemagne, première économie de la zone Euro, avec les Pays-Bas et les pays du Nord. Ce sous ensemble constitue spontanément une « zone monétaire optimale » et pourrait demeurer le territoire d'un Euro réduit, en cas de scénario catastrophe ;
- **les pays les plus fragiles** : ceux qui se sont le plus écartés des disciplines du traité ou dont les économies, trop exposées ou mono-produit ont été frappés de plein fouet par la crise : Irlande, Portugal, Espagne et bien entendu Grèce ; ils ont à la fois des difficultés financières, liées à l'envie des marchés de tester leur solvabilité, et économiques, le besoin de retrouver un modèle de croissance ;
- enfin, **un groupe intermédiaire**, dont la France et l'Italie sont les plus significatifs, celui des pays qui ont largement consommé leurs marges de manœuvre financières sans les épuiser totalement et dont les perspectives de croissance sont médiocres pour les années qui viennent.

L'avenir du couple franco-allemand.

La France et l'Allemagne, qui sont les deux grands acteurs historiques de la construction de l'Europe ont des situations financières qui ne cessent de s'éloigner l'une de l'autre... La rigueur allemande et la mise

en œuvre de réformes structurelles ont permis d'assainir la situation du pays, dont le déficit est maîtrisé. Par comparaison, alors que la France connaît un déficit de 7,7 %, l'Allemagne est à 4,5 %.

Dans ces conditions, la question du maintien de la relation France-Allemagne pourrait se poser. Il apparaît impératif pour la dynamique européenne de rester en phase avec notre principal partenaire européen. Pour que la France rejoigne le groupe des pays les plus solides, des efforts considérables s'imposent, efforts qui vont au-delà des décisions prises aujourd'hui.

3. L'équilibre politique et social de la France

Les économistes estiment que lorsque la dette tend vers 100 % du PIB, des mécanismes macroéconomiques défavorables à la croissance peuvent se déclencher. En effet, l'expérience montre qu'à l'approche de ce seuil, les populations s'inquiètent de plus en plus et se mettent à épargner davantage. Cela pèse sur la consommation et donc les revenus des entreprises, qui réduisent à leur tour leurs investissements. La croissance est alors durablement affaiblie, le chômage ne diminue pas et l'assainissement des comptes publics est plus difficile à mettre en œuvre.

Les perspectives de croissance en France sont, à l'heure actuelle, réduites. Les nécessaires réformes actuellement en cours provoquent une forte tension sociale. L'acceptation de certaines mesures pour redresser notre situation financière nécessite beaucoup de pédagogie car les efforts ne peuvent être acceptés par les citoyens que s'ils en comprennent les raisons.

De ce point de vue, nos habitudes acquises sont difficiles à remettre en cause et la plupart des gouvernements, de droite comme de gauche, ont augmenté les dépenses.

Nous avons constitué le matelas de dépense publique le plus épais de l'Union Européenne et désormais la dépense publique fait partie du pacte républicain.

Cette tendance est d'autant plus difficile à inverser que, pendant la crise, c'est la dépense publique qui a joué le rôle d'airbag. La difficulté est qu'une fois la crise passée, l'airbag est toujours déployé, ce qui place notre pays en plan de relance permanent.

Avec un tel niveau de dépenses publiques, nous devrions au moins bénéficier de systèmes collectifs d'exception : un système éducatif performant et garantissant l'égalité des chances, un niveau de prévention et de qualité des soins au premier rang mondial, ou encore une bonne cohésion sociale qui résultent de l'ampleur et de la générosité de nos dispositifs de protection sociale.

Ce n'est pas le cas, ainsi que le montrent les études de l'OCDE. Sur tous ces sujets, nous cumulons le plus souvent dans les classements, un niveau de dépenses élevé et un niveau d'efficacité médiocre. Les citoyens eux-mêmes se déclarent insatisfaits des prestations reçues des systèmes collectifs.

Il importe également de prendre en compte les dangers de conflits intergénérationnels associés à la question de la dette publique. Qu'une génération s'endette en laissant la charge du remboursement aux générations qui suivent pose un problème d'équité et de solidarité entre les générations.

La classe politique actuellement au pouvoir, issue du babyboom, souffre

d'un détachement de plus en plus important des citoyens les plus jeunes, qui s'illustre dans les taux d'abstention aux différentes élections.

Refuser de traiter le problème de la dette publique dès aujourd'hui, alors que de nombreuses voix s'élèvent dans ce sens, serait une preuve supplémentaire aux yeux de la jeune génération et des suivantes d'une réelle incapacité des pouvoirs publics à régler les problèmes de la société. Du constat d'incapacité au rejet, il n'y a qu'un pas vite franchi.

Nous attirons l'attention sur le danger d'un tel glissement, source de forte instabilité sociale et politique.

Troisième partie :

Nos préconisations pour réduire significativement la dette

La croissance de notre économie est indissociable de l'assainissement de nos finances publiques. La réforme structurelle qui concerne une large part de la dépense publique est la clé d'une augmentation de notre potentiel de croissance.

A. Les principales leçons à tirer de la crise

Trois grandes leçons peuvent être tirées de la crise :

- elle a accéléré le cours du temps et accentué l'écart entre les zones économiques de la planète ; ceux qui ont aujourd'hui les plus fortes perspectives de croissance sont aussi ceux qui bénéficient de la plus grande crédibilité financière ou qui disposent, comme les Etats-Unis, d'une monnaie dominante ;
- elle a mis à mal le postulat d'homogénéité de la zone Euro. Accepté sans discussion par les marchés au moment de sa création, il a vécu. Pour maintenir la zone Euro, il faut dorénavant démontrer cette homogénéité, ce qui suppose des changements majeurs quant à son pilotage et quant au comportement de ses membres ;

- elle a atteint durablement le potentiel économique de certaines économies, dont la nôtre ; il est probablement vain, non seulement d'espérer le rattrapage de la croissance perdue pendant la récession, mais même le retour spontané au rythme de croissance d'avant le choc économique. S'agissant de la France, les estimations en cours convergent vers l'idée que notre croissance potentielle est durablement plus proche de 1,5 % que de 2,5 %, niveau qui figurait dans le programme annuel de convergence adressé à Bruxelles et dans lequel il n'y a ni baisse du chômage, ni résorption significative du déficit. Les prévisions de la commission européenne publiées le 12 septembre 2010 annoncent certes pour la France une croissance de 1,6 % en 2010 au lieu des 1,3 % initialement annoncés. Cependant ces prévisions sont jugées optimistes par l'OCDE qui prévoit un ralentissement de la reprise économique au-delà de 2010 dans les pays développés, notamment en France.

B. Les fausses solutions

Si personne ne discute la nécessité de réduire les déficits publics et de maîtriser les dettes des Etats, il y a un débat intense sur la manière d'y parvenir.

Dès lors qu'on ne peut plus, comme sous Philippe Le Bel, brûler nos créanciers pour éteindre la dette ou pratiquer la « banqueroute des deux tiers », il faut recourir à de nombreuses réformes de fond. Elles demanderont persévérance et courage politique, à commencer par celui qui consiste à refuser les solutions illusoire.

1. Vieux réflexe, l'inflation doit être écartée

La voie du recours à l'inflation est évoqué par certains, y compris par des économistes éminents au sein d'institutions internationales.

Une telle solution, qui consiste à spolier sans le dire les épargnants au profit des débiteurs, se heurte à de solides objections :

- personne n'a pu expliquer jusqu'à présent comment un seul pays membre d'une zone monétaire, en l'espèce la zone Euro, peut créer de l'inflation contre la volonté des autres partenaires, à commencer par le plus important d'entre eux, et contre celle de la banque centrale européenne que les traités chargent expressément de veiller à la modération des prix¹ ;
- au-delà de cette difficulté majeure l'expérience montre aussi que les politiques économiques sont impuissantes à créer une inflation modérée ; une fois amorcée, la hausse des prix échappe à ses créateurs et la remise sous contrôle se fait au prix d'efforts douloureux.

Nous savons que tout pays sortant de l'Euro se verrait entraîner à des tendances inflationnistes fortes.

¹ La BCE devrait aussi réfléchir aux moyens de limiter la hausse du cours de l'Euro dans la guerre des monnaies

2. Sortir de l'Euro serait suicidaire pour l'avenir de la France en Europe

Ce schéma a été évoqué au plus fort de la crise grecque. Dans l'hypothèse où un pays sortirait de l'Euro, la première conséquence serait la hausse massive des taux d'intérêts auxquels l'Etat en question se financerait, traduisant ainsi la méfiance générale à l'égard de la nouvelle monnaie. Cette dernière serait par définition fortement dévaluée par rapport à l'Euro, afin de redonner au pays concerné un avantage de compétitivité. Mais cette même dévaluation rendrait encore plus redoutable le remboursement de la dette existante qui elle, resterait libellée en euros.

S'agissant de notre pays, ce scénario apparaît impraticable pour des raisons financières qui sont les mêmes pour tous les membres de la zone Euro, mais aussi et peut-être surtout pour des raisons politiques, celles qui tiennent au rôle de notre pays, sur le continent et à l'avenir de la construction européenne.

L'idée européenne est d'abord née de la réconciliation franco-allemande et a progressé depuis l'origine grâce à la dynamique franco-allemande, même si d'autres pays fondateurs ont aussi joué leur rôle.

L'Allemagne, en raison du poids du passé et de sa responsabilité dans l'histoire du continent a partagé avec la France ce rôle prépondérant, en dépit du fait que notre pays n'était pas toujours à la hauteur des performances économiques et financières allemandes. Les dirigeants franco-allemands successifs ont veillé à maintenir et à faire fructifier cet héritage et ont permis à la construction européenne de progresser.

Cette évidence a disparu. L'Allemagne est réunifiée, le tropisme des dirigeants allemands pour la construction européenne n'est plus aussi manifeste que par le passé comme en témoigne les conditions du sauvetage de la Grèce, même si une solution européenne a fini par émerger après des discussions difficiles. L'élargissement à l'Est et la mondialisation ont ouvert d'autres horizons politiques et économiques à l'Allemagne.

Cette réalité nouvelle est essentielle pour notre pays. Si l'Allemagne dont les exportations représentent près de 50 % du PIB a d'autres choix que le partenariat privilégié avec la France, il n'en va pas de même pour notre pays.

La France ne peut espérer continuer à jouer un rôle moteur au sein de l'Europe que dans la relation privilégiée qu'elle entretient avec l'Allemagne.

Cette relation tient bien sûr à la volonté politique des dirigeants des deux pays de maintenir dans le temps le lien exceptionnel que nos deux pays entretiennent depuis près de soixante ans.

Elle tient aussi au caractère synchrone de nos économies et de nos situations financières. Si la France devait durablement s'écarter de l'Allemagne, qu'il s'agisse de la puissance de nos économies, de la vigueur de notre croissance ou de la solidité de nos finances, le risque serait immense de voir nos destins politiques diverger.

Au stade de gravité auquel nous sommes, il n'y a pas « une » solution, mais une palette de solutions qui concernent nos comportements permanents. Pour les changer, il est nécessaire de disposer non seulement d'outils, mais aussi de méthodes permettant de vaincre les résistances au changement que les réformes vont provoquer.

1. Dire la vérité et faire de la pédagogie

La mise en œuvre de la stratégie doit être associée à une véritable pédagogie, afin que nos concitoyens comprennent la situation et les enjeux associés en termes d'emploi et de croissance.

Les Français sont inquiets de la situation actuelle et ont besoin de perspectives. Ils sont prêts à entendre un langage de vérité.

Aujourd'hui, ce discours n'est pas tenu avec netteté. Il s'agit pourtant là d'une nécessité. L'ensemble de la nation doit être sensibilisée à la problématique de la dette publique et aux efforts nécessaires à accomplir pour assurer l'avenir du pays.

Les difficultés de nos voisins grecs étaient l'occasion d'engager cette pédagogie. Cette opportunité n'a été saisie ni par les pouvoirs publics, ni par l'opposition. Au moment où se discute le projet de loi de finances 2011 qui opère incontestablement certains efforts sur les dépenses publiques et sur la remise en cause des niches fiscales (mais qui, notons le, n'épuise pas le sujet), il est important de mettre en perspective les efforts demandés : quels impératifs s'imposent à nous ? Quelle logique poursuit-on ? Quelle est la voie à suivre ?

2. Se fixer une stratégie à moyen/long terme et s’y tenir

La maîtrise de notre dette et la réduction de nos déficits s’imposent. Les réformes concernant la gestion des dépenses publiques doivent être menées dans la durée. Notre première préconisation porte en effet sur la nécessité pour la France **d’adopter une stratégie crédible, claire et précise et d’y associer un engagement ferme avec un horizon défini**. Il s’agit d’énoncer des objectifs à atteindre, d’expliquer comment faire pour les atteindre et de se tenir, au fil du temps, à ce que l’on a dit avec des points de contrôle réguliers et correctifs si besoin.

Cette idée simpliste, que les entreprises appliquent tous les jours, mérite d’être rappelée puisque notre pays n’en est pas coutumier.

A la différence de nos voisins allemands, nous avons tendance à choisir un axe d’intervention puis à en changer rapidement. Il peut même arriver que nous préconisions une chose et son contraire simultanément.

L’histoire des programmes de stabilité et de croissance transmis chaque année à Bruxelles et dont pas un seul n’a été respecté par la France depuis l’origine ne plaide pas en notre faveur.

La France doit agir sur le déficit et résorber le décalage structurel entre le niveau des dépenses et le niveau des recettes. L’horizon ne peut plus être celui de la prochaine loi de finances **mais celui d’une trajectoire définie au minimum sur cinq ans donc au-delà des prochaines échéances politiques**.

Cette stratégie, une fois définie avec les moyens qui permettent sa mise en œuvre, doit être affichée et solennisée pour que nos partenaires et créanciers soient rassurés et convaincus de notre détermination. Pour cela, nous devons régulièrement démontrer de la réalisation de nos engagements.

3. Mettre en place des mécanismes de gouvernance des finances publiques au sein de nos institutions

Quels sont les mécanismes de gouvernance que l'on peut introduire dans les institutions pour parer aux mauvais comportements ? Quels sont les principes à respecter pour ne pas reproduire à l'avenir les errements du passé ?

Lutter contre l'addiction à la dépense publique.

C'est d'abord à l'Etat de se donner une limite à lui-même. Des mécanismes régulateurs doivent être mis en place.

La Commission présidée par Michel Camdessus a émis l'idée de mettre en place une règle constitutionnelle d'équilibre, en inscrivant dans la Constitution le principe d'une « loi-cadre de programmation des finances publiques » pluriannuelle, s'imposant aux lois de finances et de financement de la Sécurité Sociale, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Cette règle fixerait une trajectoire impérative de réduction des déficits, et la date de retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques. La Commission précise qu'il appartient au législateur de fixer la durée couverte par les lois-cadres, et la date de retour à l'équilibre.

La mise en œuvre de ce principe ne nécessite pas une réforme constitutionnelle, lourde et difficile à réaliser. Face à la gravité de la situation, il est urgent d'adopter une telle règle au plus vite. S'agissant de l'Etat, l'inscription de la règle d'équilibre dans la loi organique sur les lois de finances permettrait une action rapide et efficace.

L'Etat s'obligerait ainsi pour une durée de cinq ans à ne pas dépenser plus en valeur d'une année sur l'autre. Cette règle inclurait, bien

entendu, les montants transférés aux collectivités territoriales. En effet, ces dernières, si elles ne contribuent que marginalement au déficit par leurs résultats, ont bénéficié d'une très forte croissance des concours de l'Etat.

Rendre illégitime le déficit des comptes sociaux et le résorber en 2013

Le déficit de la Sécurité sociale est attendu à 21,4 milliards d'euros en 2011, contre 23,2 milliards cette année.

La crise a certes contribué à l'explosion de ces montants mais le déficit de nos finances sociales existait avant elle, comme l'atteste l'importante dette sociale accumulée qui vient d'être transférée à la CADES, sans au demeurant que son financement soit prévu dans la durée.

Ce déficit est **illégitime** et s'analyse comme un report dans le temps de nos dépenses sociales présentes. A la différence du déficit budgétaire, le déficit social ne se traduit en aucun cas par la constitution d'actifs matériels ou immatériels (infrastructures ferroviaires, routières, niveau d'éducation, brevets...); il ne fait qu'alourdir la pression financière sur les générations futures sans aucune contrepartie pour elles. La disparition du déficit social est donc un impératif moral et politique.

La réforme des retraites actuellement en cours traite une dimension importante de ce déficit. Cette réforme, même si elle n'épuise pas le sujet, est donc une nouvelle étape utile qui s'ajoute à celles menées en 1993 et 2003. Un rendez-vous à horizon 2017-2018 est d'ores et déjà à prévoir pour poursuivre l'effort en la matière.

La question de la branche maladie reste en revanche à traiter. Notre système est celui qui laisse à la fois le plus de liberté aux patients et le moins de frais à leur charge. Dans la plupart des autres pays, l'équilibre

est différent. Ceux où les patients ont le plus de liberté de choix sont aussi ceux où la fraction de la consommation médicale restant à leur charge est la plus importante. Ceux où la prise en charge de ces dépenses par le système collectif est la plus importante laissent des marges de choix beaucoup plus restreintes. Si la question est difficile, il ne faut pas l'éluider et rechercher un nouvel équilibre entre liberté de choix des patients et maîtrise des coûts.

Notre pays doit s'inspirer des autres systèmes et rechercher la mise en place de mécanismes de responsabilité des patients à la fois aux plans individuel et collectif.

S'agissant de la dimension collective, il faut explorer la piste d'un mécanisme d'apurement automatique du déficit de l'assurance maladie dans l'exercice qui suit son apparition. Un tel mécanisme aurait une forte vertu pédagogique pour empêcher le système de santé et ses utilisateurs de s'installer dans un déficit dont, en définitive, personne ne se sent vraiment responsable ; il empêcherait aussi la constitution de la dette qui en résulte, dont on vient de remarquer une nouvelle fois la nocivité à l'occasion du débat en cours sur la CADES.

Il est aussi nécessaire qu'au lieu de subir en permanence la dérive d'un système de santé qui n'est pas vraiment contrôlé, une véritable réflexion globale soit menée. L'augmentation tendancielle des dépenses de santé est sans doute inévitable. Encore faut-il l'anticiper et s'assurer qu'elle correspond à une valeur ajoutée véritable pour la société et les individus qui la composent. La qualité de notre système de soin ne peut plus être proclamée pour nous rassurer collectivement. Elle doit être mesurée objectivement et contribuer aux performances d'ensemble de notre société.

4. Renforcer la gouvernance financière européenne

Face à l'échec du pilotage de la zone Euro mis en lumière par la crise, un nouveau mode de fonctionnement est indispensable. La question est de savoir comment favoriser aujourd'hui un fonctionnement harmonieux de l'Europe économique et monétaire, crédible à l'extérieur et permettant à chaque membre d'avoir une situation financière saine.

Le passé immédiat vient de démontrer, avec le non-respect quasi permanent de la limite des 3 %, qu'il ne suffit pas d'édicter des règles pour qu'elles soient suivies.

Dès lors, l'Europe est confrontée aux questions suivantes : les critères choisis au moment de la création de l'Euro sont-ils encore pertinents et sont-ils suffisants ? Comment la gouvernance financière de l'Europe doit-elle évoluer pour s'assurer de la mise en œuvre réelle des règles communes ?

Les critères actuels ont montré leurs limites et de nouveaux ratios pourraient être déterminés dans le cadre d'un « Pacte de Stabilité et de Croissance II ». Une surveillance multilatérale des dépenses publiques doit aussi s'appliquer aux pays européens n'ayant pas adhéré à l'Euro.

Mais, faute de progrès quant à leur mise en œuvre effective, les nouvelles règles ne seraient pas plus efficaces que les anciennes et la prise de décision commune continuerait à présenter de nombreuses difficultés, comme l'a illustré récemment le cas grec. La gouvernance repose actuellement sur des procédures très lourdes, nécessitant des discussions souvent très longues pour aboutir, par paliers successifs, à des sanctions financières qui ne sont jusqu'à présent jamais intervenues.

Le caractère inopérant du dispositif en vigueur jusqu'à la crise à plusieurs explications :

- la lenteur du processus itératif entre la commission et les Etats membres qui rend la montée vers le dispositif de sanction complexe et très incertaine ;
- le caractère paradoxal des sanctions qui conduit, au moins dans un premier temps, à dégrader encore la situation financière des Etats que l'on veut sanctionner pour déficit excessif en leur infligeant une amende ;
- la volonté délibérée des deux Etats les plus importants de la zone Euro, la France et l'Allemagne, qui ont combiné leur force en 2003 et 2004 pour empêcher la mise en œuvre des sanctions qu'ils auraient dû subir à cause de leur non respect des critères fixés par le traité.

Dès lors, les discussions en cours entre les Etats membres et la commission européenne doivent conduire à un nouveau régime de sanction qui retrouve la crédibilité que l'ancien a perdu, tant vis-à-vis des Etats membres eux-mêmes que des agences de notation et des marchés financiers.

Pour atteindre ce résultat, le nouveau régime doit évoluer dans trois directions : la rapidité, l'automatisme et la nature politique des sanctions.

C'est pourquoi nous préconisons le passage à un système plus efficace en termes de déclenchement de la sanction. Lorsqu'un Etat, grand ou petit, ne respecte pas une règle, il doit être sanctionné de manière plus rapide et quasi-automatique. C'est à ces conditions que sera restaurée la crédibilité de la règle commune.

Le processus actuel doit être simplifiée et les délais de sa mise en œuvre raccourcis.

De plus, la nature de la sanction ne doit pas être seulement financière mais revêtir une dimension politique qui manifeste beaucoup mieux la véritable nature du non-respect par un Etat membre dans ses obligations vis-à-vis de la monnaie unique.

Le projet de suspension du droit de vote d'un pays au Conseil, en cas de non respect des critères, mérite donc pleinement d'être soutenu dans le cadre des discussions en cours entre la commission et les Etats membres.

5. Accroître les recettes et revoir l'efficacité de notre système fiscal

Selon les dernières analyses de la Cour des Comptes, la composition de notre déficit public est pour près de 2/3 de nature structurelle. Cela signifie que même lorsque la croissance est à son niveau normal notre pays vit au-dessus de ses moyens et que la conjoncture n'est pas la principale responsable. Dès lors l'évolution spontanée des recettes et les mesures déjà prises de maîtrise des dépenses publiques ne seront pas suffisantes pour résorber notre déficit. La chasse aux niches fiscales menées actuellement apportera des résultats non négligeables, mais qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. L'Etat doit montrer sa détermination à maîtriser ses finances en procédant en parallèle des réductions de dépenses à une hausse de ses recettes. Cet impératif doit s'accompagner d'une réflexion sur la structure de nos prélèvements et ne pas se borner à rechercher quelques ajustements qui, s'ils sont

productifs de recettes supplémentaires, ne feraient que chahuter un peu plus notre paysage fiscal.

Dans cette perspective, deux sujets, nous semblent prioritaires : l'harmonisation fiscale européenne et la création d'une « TVA emploi ».

L'harmonisation fiscale France-Allemagne.

La recherche de l'harmonisation fiscale en Europe, et dans une première étape avec l'Allemagne, est une priorité. Cette ambition permettrait d'aborder la réforme de notre système fiscal de façon nouvelle, en sortant des débats franco-français dépassés, largement marqués par des antagonismes idéologiques ainsi qu'on le voit avec la question de l'ISF et du bouclier fiscal. Une telle approche a la vertu de nous placer en face de nos responsabilités, à la lueur des choix faits dans d'autres pays, qui sont aussi nos partenaires et alliés et qui sont confrontés à la même contrainte, l'ouverture au monde.

Il conduit aussi à installer de manière pratique dans nos choix politiques la question, centrale à nos yeux, du couplage économique et politique de notre pays avec l'Allemagne.

Parmi les conséquences logiques d'un tel mouvement d'harmonisation figurerait la disparition simultanée de l'ISF et du bouclier fiscal, le second n'étant qu'une mauvaise réponse au premier qui est un mauvais impôt. Ce double mouvement irait dans le sens de l'efficacité économique et de la compétitivité fiscale de notre territoire d'une part et d'un apaisement du débat fiscal, d'autre part.

La perte d'environ 3,5 milliards € de recettes qui résulterait de ce mouvement devrait être compensée par un retour de la TVA restauration au taux normal en incluant au passage la restauration rapide, pour éviter les distorsions de concurrence.

Il est donc essentiel que les réflexions voulues par la France sur le rapprochement fiscal avec l'Allemagne passent le plus rapidement d'une phase d'étude à une phase opérationnelle et que l'intérêt d'une telle démarche soit pleinement partagée de l'autre côté du Rhin.

L'augmentation de la TVA au bénéfice de l'emploi.

Les avantages de la TVA sont bien connus.

C'est un impôt neutre vis-à-vis de la chaîne économique et facile à recouvrer. Il présente la caractéristique de taxer indifféremment la production française et celle venue de l'étranger. L'analyse de la consommation des ménages français montre la part significative de produits importés dans le panier global. La part des importations est allée croissante à mesure de l'émergence de pays producteurs à coûts salariaux réduits et à l'efficacité commerciale accrue. Le décalage entre les prix de revient français et ceux de ces pays s'explique notamment par la différence de niveau de vie avec ces pays et la faiblesse de la protection sociale dont bénéficient les populations concernées par comparaison avec la nôtre. Améliorer notre compétitivité passe donc, entre autres, par la réduction de ce différentiel. Le coût de notre protection sociale est aujourd'hui, pour l'essentiel, supporté par le facteur travail à travers les cotisations sociales et la CSG qui pèse majoritairement sur les coûts salariaux, c'est-à-dire sur le travail en France. Il faut corriger ce déséquilibre en déplaçant une partie de ces coûts vers la consommation et donc les importations, ce qui revient à facturer une partie du coût de notre protection sociale aux pays d'origine des produits que nous importons.

Les pays scandinaves, reconnus pour leur système sophistiqué de protection sociale et leur niveau élevé de dépenses publiques l'ont bien

compris et pratiquent des taux de TVA proches de 25 %. Les agences de notation sont très attentives au taux de TVA, important levier fiscal.

L'Allemagne a procédé à une augmentation de 3 points de la TVA (TVA sociale en compensation d'une baisse des taux de cotisations sociales) dès 2007. La Grande Bretagne prévoit, quant à elle, une augmentation de 2,5 points de sa TVA en janvier 2011.

Une augmentation de la TVA de 2 points rapporterait de l'ordre de 10 à 12 milliards d'euros, dont la moitié pourrait être utilisée à la réduction des charges sociales pour permettre à nos entreprises d'être plus compétitives et dont l'autre moitié serait consacrée à la réduction de notre déficit.

Ce dispositif contribuerait à la fois à garantir le respect de notre trajectoire d'assainissement financier, conformément aux engagements pris vis-à-vis de l'Union européenne et à améliorer notre compétitivité par la réduction des charges qui pèsent sur le travail.

Bien évidemment, l'interdiction du déficit social doit aller de pair avec l'augmentation de la TVA pour éviter que les recettes supplémentaires qui en résulteraient ne soit qu'une facilité de plus au profit d'un système de dépenses incontrôlé.

CONCLUSION

La crise que nous traversons et ses conséquences sur la situation financière des Etats a au moins une vertu ; elle est parvenue à faire sortir la question de l'état de nos finances publiques du cercle restreint des spécialistes pour la transformer en véritable débat public.

Le devoir de tous ceux qui réfléchissent au destin de notre pays est de contribuer à ce que ce débat se poursuive, notamment lors des échéances nationales qui auront lieu dans dix-huit mois.

Il ne s'agit pas en effet d'une question financière, mais bien d'une question politique, celle de la maîtrise de notre destin national et de notre place dans l'Europe et d'une question morale, celle de l'indispensable équité qui doit prévaloir dans la chaîne des générations.

Maîtriser aujourd'hui nos finances publiques, c'est, à tous égards, contribuer à la préparation de notre avenir commun.

Précédentes parutions de *Nouvelles Visions* éditées par la Fondation
Concorde

En 2001,

Janvier : *La Mondialisation – Un monde nouveau, une chance pour l’avenir.*

Avril : *L’Administration du nouveau siècle – Les nécessaires réformes.*

Mai : *L’Environnement, nouvelle frontière politique.*

Juin : *Une fiscalité pour une France ouverte – Moins d’impôts pour chaque Français.*

Octobre : *Revitaliser l’économie d’en-bas – Décentraliser l’initiative, libérer les énergies.*

Novembre : *Pour un ministère du développement durable – Contribution d’un groupe du Corps des mines pour la réforme de l’Etat.*

En 2002,

Janvier : *Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l’intérêt général.*

Février : *Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001.*

Mars : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (1^{ère} édition)*

Juin : *EDF : libérer l’énergie, garantir l’avenir. (2^{ème} édition)*

Octobre : *Caisse des Dépôts et Consignations – Repenser le rôle de l’établissement et sa place dans le secteur financier public.*

Novembre : *Retour à la compétitivité ou régression sociale.*

En 2003,

Janvier : *L'emploi et le travail en France – L'impact des 35 heures.*

Avril : *Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l'économie d'en bas.*

Juillet : *Débat public sur l'énergie : libérer l'énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF.*

Novembre : *Français et Américains : l'autre rive.*

En 2004,

Janvier : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1^{er} fascicule).*

Février : *Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2^{ème} fascicule).*

Juillet : *Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général.*

Novembre : *L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question.*

En 2005,

Avril : *Baromètre de la confiance.*

Mai : *Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés.*

Juin : *Politique énergétique de la France à horizon 2050. Un atout au service du développement durable.*

Octobre : *Santé et environnement.*

Novembre : *Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France !*

En 2006 - 2007,

Mars 2006 : *Baromètre de la confiance.*

Mai 2006 : *Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance. Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans.*

Juin 2006 : *Nous ne paierons pas vos dettes, comment s'en sortir ?*

Octobre : *Pour une société de la connaissance. Réussir l'université du XXI^{ème} siècle.*

Novembre 2006 : *La mondialisation, notre nouveau monde.*

Avril 2007 : *2002-2007, remettre la France sur le bon chemin*

Mai 2007 : *Politique industrielle de défense, quelles pistes pour une refondation*

Septembre 2007 : *Quelques pistes pour réduire la dépense publique – Pour un grand audit de l'Etat*

En 2008 - 2009,

Mars 2008 : *Le nucléaire du futur, un atout de développement durable*

Juin 2008 : *Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries*

Novembre 2008 : *Crise financière : sauvons le capitalisme productif des excès du capitalisme financier*

Février 2009 : *La Santé au travail – 2009 : enfin une vraie réforme*

Juin 2009 : *Réduction de la dépense publique – Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports*

En 2010,

Juin : *Les territoires, les entreprises et l'emploi*

Septembre : *Créons l'écosystème de l'innovateur*

Novembre : *Maîtriser nos finances, assurer notre avenir*

Novembre : *L'économie de fonctionnalité – un nouveau modèle économique durable*