

Le Monde, 22 December 2005

JEAN PISANI-FERRY

Sortir de la dette publique

Un débat indispensable et trop longtemps retardé sur un élément essentiel des choix collectifs s'ouvre avec le rapport de Michel Pébereau sur l'endettement public.

Avec une précision clinique, il expose l'état alarmant de nos finances publiques. Il démontre que la progression continue de la dette des administrations est, à terme, insoutenable et explicite les efforts nécessaires pour en recouvrer la maîtrise. Il établit que l'addiction à l'endettement n'est pas due à la volonté de soutenir la conjoncture mais à l'habitude de tenir la taxation des générations futures pour une ressource additionnelle. Il détaille comment l'enchevêtrement des responsabilités territoriales nourrit la propension à la dépense. La pertinence de ces constats est irréfutable.

Ses recommandations restent cependant empreintes d'un étonnant classicisme. Le remède proposé — bannir, pendant cinq ans, hausse des dépenses et baisse des prélèvements — est certes d'une rigueur sans précédent mais la méthode laisse perplexe. Si l'observation de nos pratiques de gestion publique livre en effet une leçon, c'est que l'exhortation à la raison ne suffit pas. Les mauvaises habitudes ne se guérissent pas avec de bonnes résolutions.

De longue date, la gestion budgétaire française se caractérise par une comptabilité médiévale, qui ignore toute une partie du passif de l'Etat, par un pilotage au gré d'objectifs sans cesse changeants, et par la toute-puissance de l'exécutif. Sur le plan national, l'action discrétionnaire n'est contrainte — ou simplement informée — ni par un cadre comptable adéquat, ni par des principes de politique budgétaire communément admis, ni par des institutions susceptibles de faire contrepoids aux gouvernants.

C'est à l'Union européenne (UE) que notre pays s'en est remis pour lui dire quels indicateurs retenir, c'est à elle qu'il a sous-traité la définition des disciplines, c'est elle enfin qui est chargée, en principe, de l'admonester ou de le sanctionner. Ce cadre offre quelques commodités : les largesses viennent de Paris et les contraintes, de Bruxelles. Comme dans les pays mal gérés où les gouvernants s'attribuent le rôle du Père Noël et confient au Fonds monétaire international (FMI) celui du Père Fouettard, il permet de fixer au politique les limites qu'il répugne à se donner lui-même.

Le problème est que ce cadre ne fonctionne pas. Il nourrit dans l'opinion un rejet de ce qui est ressenti comme un carcan et alimente le discrédit de gouvernants jugés irresponsables. Il est incapable de produire les disciplines qu'il est supposé assurer, pour la raison que l'intervention de l'Union n'est pas perçue comme légitime ; celle-ci pourrait à bon droit nous empêcher de

mettre en danger la stabilité de la monnaie commune, mais elle ne peut revendiquer de faire notre bien malgré nous.

Qui plus est, ce cadre adresse aux gouvernements des signaux pervers : les plus grandes erreurs de politique budgétaire ont été commises en phase haute du cycle économique, lorsqu'un déficit de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) paraissait offrir une marge de sécurité suffisante au regard du plafond de 3 % fixé par le traité de Maastricht.

Retrouver la maîtrise des finances publiques exige donc davantage qu'un effort prolongé. Il y faut des comptes, des principes et des institutions.

1. Les comptes. Comptes et indicateurs ne sont pas neutres, ils orientent l'action. En focalisant l'attention sur le déficit, on fait passer au second plan la dette, dont on facilite ainsi une dérive subreptice. En retenant une norme de dette brute, on incite les Etats à la réduire en vendant des actifs — ce sont les fameuses privatisations —, quitte à s'appauvrir. En ignorant les engagements implicites au titre des retraites, on n'incite pas à conduire les réformes, souvent coûteuses dans un premier temps, qui assureront leur financement. L'observation des évolutions européennes montre que ces effets sont avérés.

Il importe donc que les décisions se prennent sur la base d'une comptabilité étendue. Or, si le rapport est minutieux, la communication qui l'a entouré n'apporte pas la clarté : la dette de l'Etat a d'abord été annoncée à 2 000 milliards, avant d'être ramenée à 1 100 milliards, comme si prendre en compte explicitement les retraites des fonctionnaires était par trop audacieux.

Il est urgent de fixer des normes pour des comptes de patrimoine des administrations publiques incluant aussi bien de tels engagements qu'une mesure de l'actif net des administrations publiques. C'est à la Commission européenne qu'il revient de les proposer, parce que le problème est général. Quant à la France, elle a tout intérêt à prendre de l'avance sur le mouvement en publiant régulièrement ses propres comptes.

2. Les principes. Parmi d'autres, le Royaume-Uni s'est doté d'un "code de responsabilité budgétaire" qui fixe l'objectif d'une stabilité du ratio de dette sur l'ensemble du cycle économique, et exclut que le déficit finance autre chose que des investissements. Les Britanniques, qui ne sont pas partie prenante au pacte de stabilité, se sont ainsi donné un pacte national qui concilie discipline de moyen terme et gestion active de la conjoncture économique.

Un tel cadre n'interdit pas des décisions discrétionnaires mais oblige à les justifier au regard des objectifs que la puissance publique s'est donnés. Il favorise doublement la croissance : parce qu'il évite une dérive des finances publiques et parce qu'il permet de soutenir la conjoncture en période basse.

La France a fait en ce domaine quelques tentatives, notamment à l'initiative de Dominique Strauss-Kahn, mais qui sont restées sans lendemain. Quand bien même la situation appelle une période d'assainissement, nous aurions toute raison de définir sans attendre, pour le moyen terme, des principes de

politique budgétaire suffisamment robustes pour résister aux alternances politiques.

3. Les institutions. En France, le ministère des finances choisit les prévisions économiques sur lesquelles le budget est établi, chiffre le coût des mesures nouvelles ou des baisses d'impôt et dresse les comptes. Ce cumul de fonctions place régulièrement le ministre en conflit d'intérêts avec lui-même. Ailleurs, il y a été mis fin : en Belgique, le ministre n'a pas le choix des prévisions économiques ; aux Etats-Unis, le Congrès a pris le leadership sur l'évaluation des recettes et des dépenses.

Il faut avancer dans cette direction, d'une part, en retirant au ministre la responsabilité directe des prévisions, d'autre part, et surtout, en confiant à un organisme indépendant l'évaluation budgétaire ex ante, le suivi de la situation des finances publiques — y compris pour les engagements hors bilan — et l'évaluation ex post.

Si la responsabilité des institutions politiques est et doit rester la décision, leur conserver celles de la prévision et de l'évaluation les soumet en permanence à des tentations inutiles. Instaurer une claire séparation entre ces fonctions contribuerait à rendre au ministre des finances français une crédibilité européenne largement entamée. Il y perdrait peut-être un peu de pouvoir, mais gagnerait, certainement, de l'autorité.