



Guy VIDAL
Receveur général des finances honoraire
Ancien directeur du budget

Les finances publiques et la maîtrise du temps

(1^{ère} partie)

La suite de l'article paraîtra dans un prochain numéro.

Comment gérer les finances publiques entre les contraintes du passé et l'impossibilité de prévoir l'avenir ? Le décideur doit prendre en compte les données structurelles (telles que la mondialisation, l'Europe, l'inversion des raretés, la démographie, la persistance des comportements). Il doit aussi évaluer objectivement le présent et prendre en compte la répartition des responsabilités entre les acteurs : les politiques, les « lettrés » et les citoyens.

De même que l'eau n'a pas de forme stable, il n'existe pas de conditions permanentes

Sun Tsu

Parmi les premières notions que vont apprendre les étudiants lorsqu'ils abordent le sujet des finances publiques figurent quatre principes qui « doivent » gouverner le budget de l'État :

- **Unité** : toutes les informations nécessaires doivent être réunies dans un seul document, principe de clarté mais aussi de commodité ;
- **Universalité** : l'ensemble des recettes doit couvrir l'ensemble des dépenses, ce qui implique l'analyse et le recensement complet des unes et des autres, sinon le budget de l'État pourrait se résumer à un seul chiffre, celui de son solde, souci de clarté mais aussi simple bon sens ;
- **Spécialité** : tout crédit ouvert doit correspondre à une dépense identifiée dans sa nature et sa destination, souci de clarté et de contrôle ;

- **Annualité** : un budget est voté pour une année, rythme de l'activité économique, fondé sur le cycle des saisons, souci de commodité.

Ce ne sont, au fond, que des règles de bon sens, qui ne concernaient, d'ailleurs, à l'origine, que le budget de l'État. Beaucoup plus tardivement, on a vu appliquer les mêmes « principes » aux finances locales, ces quatre règles étant complétées par le principe de l'équilibre (équilibre d'ailleurs relatif puisqu'il comporte expressément la possibilité de recourir à l'emprunt). Pour les budgets des organismes sociaux, il a fallu attendre la création en 1976 par Raymond Barre Premier ministre, du « comité des comptes de la sécurité sociale » pour que soit entreprise et menée à bien une clarification des comptes des organismes sociaux.

Jusqu'en 2001, date de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, les finances publiques étaient gérées en termes de trésorerie.

On raisonnait en termes d'encaissement et de décaissement, la notion de droits constatés était ignorée et, par suite, la possibilité d'établir à intervalles réguliers de véritables bilans des finances publiques était inexistante.

On ne pensait guère à analyser la structure des finances publiques, à essayer de comprendre les causes de leur évolution, et de faire un bilan de la situation réelle de ces dernières.

Il y a beaucoup de motifs à cette situation. Parmi eux, il en existe un auquel on a peu prêté attention : c'est la règle de l'annualité budgétaire qui a enfermé les esprits dans un temps clos. On a fait de ce principe qui était de pure commodité une contrainte absolue, comme si la vie des finances publiques était totalement enfermée au sein d'une année – du 1^{er} janvier au 31 décembre pour la France (avec d'autres dates pour les autres pays, en particulier anglo-saxons, sans que cette distorsion n'ait amené qui que ce soit à s'interroger sur la signification de cette divergence).

La vie des sociétés est un continuum, dans lequel on peut, on doit, découper des tranches pour comprendre et agir, mais en ayant conscience que le présent est un instant qui supporte le passé et qui doit aussi imaginer et créer l'avenir. De quelle liberté dispose le décideur au regard des contraintes qu'impose l'écoulement du temps ? On ne peut pas interrompre le cours du temps, ni en commander dans son entier le déroulement mais la gestion des finances publiques n'est pas non plus sans effet sur ce dernier. Il y a une contradiction fondamentale entre l'impossibilité de connaître l'avenir et la nécessité de prendre, en matière économique et en particulier de finances publiques, des décisions qui engagent sur le long terme. Le décideur n'est toutefois, heureusement pas complètement désarmé. L'économie et la finance ne fonctionnent pas totalement au hasard mais en fonction de structures et selon des mécanismes dont bon nombre sont connus – et ont été déjà vécus – même si subsiste toujours une part d'incertitude.



La gestion des finances publiques ne peut être isolée du cadre général de la politique économique dont elle est un des éléments essentiels et des contraintes de toutes natures auxquelles elle se heurte. Elle n'a de sens que dans une optique de long terme. Tout décideur en matière de finances publiques doit se situer dans le temps (donc dans l'année, référence commode) : assumer le passé pour pouvoir identifier le présent, et se projeter dans l'avenir (donc bien au delà de l'année).

1 Assumer le passé

Le passé n'est jamais mort, il n'est même pas passé

William Faulkner

Comme toute politique économique la gestion des finances publiques suppose une vision synthétique à la fois des contraintes du passé et des marges d'action éventuelles du présent. Pour ce qui est du passé, il s'agit fondamentalement d'identifier des contraintes structurelles, de les analyser et de les intégrer dans le raisonnement économique. J'appelle contraintes structurelles celles que l'on n'est pas susceptible de modifier à moyen terme. Prendre du recul par rapport à ce que l'on pense être permanent est toujours difficile car il faut lutter contre des croyances spontanées, souvent sous-tendues par des jugements moraux ou des *a priori* politiques. Il n'est pas dans mon intention de les énumérer toutes dans le cadre de cet article, mais seulement d'attirer l'attention sur cinq d'entre elles, que l'on a quelque peu tendance à oublier : la « mondialisation », l'existence de « l'Europe » avec en particulier la création de l'euro, « l'inversion des raretés », l'impact de « la démographie », la « permanence des comportements ».

La mondialisation

Première contrainte : la « mondialisation » (contrairement à Pierre-Noël Giraud je préfère ce terme à celui de « globalisation », car, comme le remarque justement ce dernier, la mondialisation n'unifie pas le monde : elle ne le globalise pas, « elle le morcelle. Elle dynamise certains territoires et en fragmente d'autres¹ »). La mondialisation, c'est mal ! C'est la source d'inégalités, d'injustices, d'exploitations abusives de ressources naturelles... On peut continuer aisément cette litanie. Ces jugements moraux sont plus ou moins vrais mais le problème est que la mondialisation existe, qu'elle est une réalité incontournable. Elle signifie que la France ne peut être épargnée par une crise mondiale et qu'elle ne peut vivre isolée du monde. Dans ce contexte, on peut concevoir et appliquer des mesures de protection, mais une politique protectionniste nationale pour un pays de dimensions moyennes est vouée à l'échec. Les Français ont toujours eu le complexe de la « ligne Maginot », avec le succès que l'on sait. Dans un univers mondialisé ou « globalisé », une politique budgétaire « keynésienne » nationale consiste à vouloir remplir le tonneau des Danaïdes : en fait on relance surtout les importations. C'est l'échec assuré.

¹ « La mondialisation. Emergences et fragmentations » de Pierre-Noël Giraud, éd. Sciences Humaines.

La mondialisation, c'est aussi un grand marché avec des concurrents, une intense compétition. Qui gagne ? « L'opinion française est viscéralement hostile à la concurrence au point de constituer une aberration parmi les pays développés² ». Or c'est cependant grâce à la concurrence qu'un pays devient ou reste compétitif. Qui gagne ? Certes les économies disposant de grands espaces avec une suffisante variété de ressources naturelles ou humaines sont mieux placées, mais pour combien de temps ? Les vrais gagnantes sont les plus productives. Pour l'instant, l'économie américaine est dominante, même si cette domination est contestée. De la politique monétaire de la FED dépend l'évolution du dollar et, par suite beaucoup d'autres monnaies, et aussi les taux d'intérêt dans le monde. L'euro ne fait pas exception à la règle. Gérer cette contrainte, au plan des finances publiques, ne peut se faire que dans une optique de long terme. Les pouvoirs publics ne sont pas démunis mais toute action de ces derniers suppose la définition préalable d'une stratégie s'appuyant sur une vision d'avenir, dans un espace géographique de liberté politique prédéfini.

L'Europe

Second type de contrainte : l'Europe et l'Euro.

Ce dernier est une contrainte mais aussi une protection. « L'Europe de Schengen » est souvent vouée aux gémonies ou, ce qui est plus grave, oubliée, au nom de la souveraineté des nations. L'Europe, telle qu'elle se définit, est la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Deux problèmes : peut-on protéger l'Europe en tant qu'entité souveraine d'agressions extérieures (agressions de type militaire ou terroriste, mais aussi de type économique, ou, plus simplement, sous la forme d'immigration non désirée) ? L'Europe en tant qu'institution politique a-t-elle les moyens de gérer les problèmes complexes liés à cette libre circulation ?

Je crains que la réponse à ces deux questions soit négative. Les dimensions du territoire européen ainsi que les structures actuelles de l'Europe au regard de la diversité des intérêts des pays sont telles que l'étanchéité des frontières ne peut être assurée. L'absence d'autorité politique unique signifie que la porosité de l'ensemble est celle du pays le moins intéressé par une telle protection. De plus, la suppression des frontières intérieures pour une large partie d'entre eux a fait que tous les flux vont vers les pays les plus accueillants. Ceci est particulièrement vrai pour les hommes.

En l'absence de politique commune ils iront là où ils sont les mieux reçus, ce qui signifie pour ceux qui viennent d'un pays non européen, les États où ils seront les plus aidés. Or la France est certainement parmi les pays les mieux disants, sinon le mieux disant. Le processus est cumulatif : les derniers arrivés s'installeront là où il y a déjà des implantations de la même ethnie, de la même langue, de la même religion. C'est ainsi que l'on a vu apparaître, faute de prévision et de réflexion, le communautarisme et se créer des enclaves dans le territoire français appelées pudiquement « zones de non droit ». L'Europe est une création, née de circonstances improbables, dont les conséquences n'ont été ni anticipées, ni analysées.

Ceci est encore plus vrai pour l'Euro dont certains prédisent la disparition par l'explosion de l'Europe de Schengen, d'autres l'avenir dans un fédéralisme renforcé sans que le problème soit réellement étudié : la polémique est beaucoup plus attirante ! L'Europe est contrainte mais c'est aussi un espace de liberté : si le Franc existait encore, il aurait déjà été dévalué à plusieurs reprises (avec l'impossibilité d'accéder au marché financier mondial) et notre modèle social aurait dans la foulée volé en éclats avec un cortège de drames sociaux faciles à imaginer. Certes « l'affichage d'une monnaie unique ne constitue pas à elle seule, un engrenage naturel suffisant vers le minimum de coordination nécessaire des politiques nationales » comme le fait remarquer fort justement Henri Pigeat³, mais l'Euro apporte une protection évidente qui a toutefois un prix. Ce contexte totalement nouveau n'a été anticipé ni sur le plan des finances publiques, ni d'ailleurs sur le plan politique (car il implique des transferts à l'Europe d'éléments de souveraineté, sujet tabou). La définition d'orientations stratégiques de long terme apparaît pourtant là comme une nécessité absolue.

Les européens conscients de la diversité de leurs économies s'étaient fixés des règles de convergences qui concernaient aussi les finances publiques. Le traité de Maastricht a renforcé et précisé ces dernières (elles étaient sans doute arbitraires, mais elles avaient un mérite énorme, celui de donner des points de repère). Cet effort était censé répondre pour partie à l'absence de gouvernance au niveau politique. L'hétérogénéité des pays composant l'Europe était telle qu'un véritable espace économique unifié ne pouvait se constituer aisément. De plus une partie de ces critères ont, dès le départ, été mis de côté pour certains pays (Belgique-Italie-Grèce) afin de « leur permettre d'entrer dans l'Euro, ce qui n'a évidem-

2 « Dix idées qui coulent la France » de Augustin Landier et David Thesmar, éd. Flammarion, p. 10 et 108.

3 Ilissos, n° 104.

ment pas été de nature à renforcer la crédibilité de l'ensemble du système »⁴. L'échec patent des États membres et des instances communautaires à respecter et à faire respecter les critères de convergence ont conduit à une modification des règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques. « Un nouveau traité, sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSGG) dans l'Union économique et monétaire a été signé le 2 mars 2012... En outre, l'assistance prévue par le Mécanisme européen de stabilité a été conditionnée à la ratification par l'État concerné du pacte budgétaire ».

Ces règles posent de nombreux problèmes d'application mais leur seule existence limite la liberté d'action des gouvernements concernés. La « mise sous surveillance d'un pays » met, à l'évidence, en cause la confiance que l'on peut avoir sur son avenir économique. Une gestion purement annuelle des finances publiques est devenue impossible. Pour ceux qui l'auraient oublié, je rappelle la catastrophe qu'a été, dans le passé, pour l'Europe le retour au protectionnisme, faute de politiques économiques et financières coordonnées : entre 1929 et 1931 le retour au protectionnisme a divisé par deux le chiffre d'affaires du commerce international français, réduit du quart la production industrielle et multiplié par deux le chômage.

« L'inversion des raretés »

Troisième problème : le XX^e siècle a vu se produire une révolution silencieuse, « l'inversion des raretés⁵ ». En son début, les hommes étaient rares et les matières premières fossiles, énergie comprise, paraissaient sinon inépuisables, au moins plus qu'abondantes. Jusqu'à la guerre 1939-1945, la France avait un solde commercial équilibré dans ce dernier domaine. La généralisation de l'usage du pétrole ainsi que le retour de l'Asie au plan mondial ont complètement changé les données du problème. On a maintenant une vision catastrophique des réserves du monde en ressources naturelles. Il n'y a pas si longtemps, la presse bruissait du « peak oil », expliquant que les ressources pétrolières étaient en train de diminuer et qu'il fallait, toutes affaires cessantes, passer à un nouveau modèle économique. Depuis la « découverte » du gaz de schiste, le ton a changé (un siècle de réserves pétrolières et gazières a affirmé M. Christian de Margerie – d'autres parlent même d'un siècle et demi...), mais le problème subsiste à terme. On parle maintenant d'autres ressources fossiles : « Or, argent, palladium, platine : la pénurie est en vue » (titre d'une

conférence prononcée à Tours le 18 février 2014). D'aucuns évoquent un « peak all », y ajoutant même une pénurie d'eau. Sur ces sujets règne le plus souvent la plus grande confusion intellectuelle : les problèmes de l'eau (gestion de flux) n'ont rien à voir avec ceux du pétrole (gestion de stock). Je dirai simplement que, sur ce genre de sujet, la vision de la réalité l'emporte souvent sur la réalité elle-même. Ici, il faut raisonner sur le long terme mais sans pour autant se laisser guider par la passion. Les choix effectués ne sont, à l'évidence, pas dénués de conséquences sur la gestion des finances publiques : le soutien à l'industrie photovoltaïque, en France, dans ses formes actuelles se justifie-t-elle ? Faut-il aussi, par exemple, continuer à subventionner la filière des éoliennes ? Je ne me prononce pas ici sur le fond, mais il est évident que le coût pour les finances publiques ne sera pas le même selon les réponses apportées à ces deux questions.

Le XXI^e siècle vient de découvrir que les ressources naturelles étaient limitées, en même temps que l'homme n'était plus une denrée rare. La Chine a même fondé son développement économique sur cette dernière ressource.

La démographie

Quatrième contrainte structurelle : la démographie. C'est certainement l'une des plus importantes ; or on ne peut qu'être frappé par la méconnaissance de ce type de problème, voire le refus d'anticiper en ce domaine. Certes « en matière de démographie, il faut se méfier des analyses simplistes⁶ » comme l'écrit Hervé Le Bras, qui rappelle que Joël Cohen de l'université Rockefeller de New York a recensé 67 estimations de la population maximale possible du monde depuis la fin du XVII^e siècle. Le FMI publie à des intervalles plus ou moins réguliers des prévisions démographiques sur le long terme, fondées sur l'extrapolation des données fournies par le passé, avec des fourchettes d'hypothèses telles que les résultats sont souvent inutilisables pour le décideur. La courbe continue est l'instrument préféré, alors que la réalité est faite d'oscillations et de discontinuités, et tout simplement de hasards. En cette matière, à titre personnel, je ne crois guère à la solidité des prévisions à très long terme, mais, à l'horizon d'une génération, les structures démographiques sont incontournables.

Toutefois, pour que les anticipations soient exploitables par le décideur, il faut que ces prévisions soient fondées sur une analyse très précise de la réalité : les taux de fécondité, par exemple, ne sont pas les mêmes dans les divers types de

4 « Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publique, des concepts largement conventionnels et vecteurs d'idéologies » de P. Bertoni. Revue française de finances publiques, n° 125.

5 « La fin des modèles de développement » de J.-M. Severino, Annales de la Société d'économie politique, 2009-2010, éd. Economica.

6 Interview d'Hervé Le Bras, La Recherche, n° 484, février 2014.

populations. Or la France s'interdit de telles approches au nom de je ne sais quels principes de non-discrimination. Ce qui est absurde : les besoins en équipements publics ou en aides financières ne sont pas les mêmes lorsque l'immigrant est un belge wallon ou un immigré, souvent clandestin, en provenance d'Afrique sub-saharienne. Ce refus de savoir en cette matière est d'autant plus grave que l'ignorance pollue le débat démocratique et autorise toutes les dérives. Les tabous existent aussi dans les sociétés dites évoluées. Le résultat : on découvre les problèmes *a posteriori* et alors il est beaucoup plus difficile et beaucoup plus onéreux pour les finances publiques d'y porter remède.

La permanence des comportements

Cinquième et dernière série d'éléments sur laquelle je souhaite attirer l'attention : la « permanence » des comportements. Je ne veux pas me livrer à une analyse détaillée de tous les blocages de la société française – un livre n'y suffirait pas – mais je voudrais insister sur trois d'entre eux.

Le premier, et peut-être le plus important, car il explique beaucoup de choses : **le rejet de la loi du marché** et la conviction que l'État souverain doit et peut en corriger « tous » les excès et les dérives. C'est un thème de divergence constant avec nos amis anglo-saxons (héritage d'une culture catholique au regard d'un monde influencé par le protestantisme ?). L'idée que la « volonté politique peut tout » est largement répandue, avec les déboires et les désillusions qu'entraîne le contact avec la réalité. Sans doute certains « grands projets » portés par l'État ont réussi, mais que d'échecs aussi : le « plan calcul » – les « plans sidérurgie » – la « relance du charbon »... Je ne prolonge pas l'énumération. Il est évident que tous les « grands projets » lancés par l'État ne pouvaient réussir, mais comme par définition ils étaient « grands », leurs échecs représentaient beaucoup d'argent, de l'argent public perdu, des moyens gaspillés qui auraient été plus utiles ailleurs. Toute aide de l'État devrait être précédée d'une double analyse : l'activité concernée peut-elle être assumée à un moindre coût par un investisseur privé ? Est-elle valable socialement ? (Je n'ai jamais oublié qu'au moment où l'on parlait de « relance du charbon », en 1981, 800 mineurs mouraient, chaque année, dans des souffrances atroces, de la silicose dans le seul département du Nord). Il n'est pas interdit de réfléchir sur les priorités d'un État et sur ses capacités financières (il est vrai que pour certains, « il n'y a pas de contrainte financière, là où il y a une volonté politique »...). Je ne dirai pas que ce comportement est inscrit dans nos gènes, mais je

ne suis pas loin de le penser. Que l'on ne se méprenne pas sur ce point : l'État a un grand rôle à jouer mais « il ne peut pas tout » (Lionel Jospin). C'est cependant une constante bien française que d'attendre de lui qu'il règle tous les problèmes (il est vrai que les rois de France guérissaient les écrouelles ! enfin c'est ce que disait le bon peuple...) et protège tout le monde du berceau au cimetière. D'aucuns appellent ceci le « modèle français », mais il a un coût, très lourd, pour les finances publiques et la France peut-elle encore assumer ce dernier dans sa configuration actuelle ?

Un second point mérite attention. **L'attachement au territoire**, j'allais dire au terroir, était pour ma génération une évidence. On disait d'ailleurs volontiers que le Français était casanier. Avant 1939, rares étaient les Français qui avaient dépassé les limites de l'hexagone. La situation à cet égard a beaucoup changé. L'espace a rétréci dans l'esprit de tous : l'avion, le téléphone portable et internet y sont pour beaucoup. Pour un jeune, émigrer n'est plus un tabou. C'est vécu comme une expérience à tenter : beaucoup reviennent, mais pas tous, et ce ne sont pas les plus mauvais qui restent dans le pays qu'ils ont découvert. La génération des quadras-quinquas est sans doute moins mobile, mais le départ n'est plus, pour elle non plus, un tabou. Or c'est elle qui produit le plus. Il y a là un risque évident. La France évolue et le gouvernant qui n'en a pas conscience peut être amené à prendre des décisions allant à contresens des objectifs qu'il souhaite atteindre.

Un troisième point doit être signalé : **une conception des relations sociales fondées sur les seuls rapports de forces** (héritage du marxisme-léninisme-stalinisme qui a profondément marqué la culture syndicale française). Cette situation est, peut-être en train d'évoluer avec l'accord du 11 janvier 2013, sur le marché du travail, donnant à la négociation une place nouvelle. Pour beaucoup de syndicalistes, un « avantage acquis » par la « lutte syndicale » est devenu, par une curieuse perversion du langage, un « droit acquis ». De ce fait, ces avantages acquis perdurent alors même que les causes qui les avaient justifiés ont disparu. Le secteur public abonde de ces « droits acquis » qui sont devenus, au fil du temps, de simples privilèges : la Cour des comptes en fournit un bon exemple avec « les facilités de circulation de la SNCF⁷ ». La sémantique fait parfois des ravages : elle interdit, en la circonstance, de réfléchir au bien-fondé de mesures nées au hasard du temps.

C'est dans ce cadre largement contraint que le décideur doit gérer les finances publiques au quotidien, en fonction du présent.

⁷ Rapport annuel 2014 de la Cour des comptes, p. 325 sqq.

2 Évaluer le présent, anticiper le futur : la responsabilité des acteurs

Assumer le passé ne suffit pas, il faut anticiper en permanence : un exercice difficile pour les acteurs du jeu économique

Une remarque préalable toutefois : y a-t-il seulement un présent ? La question paraît absurde, mais, en fait, lorsqu'on analyse la « situation actuelle » d'une économie, on s'appuie sur des résultats statistiques qui se réfèrent déjà au passé : je ne vais pas lister toutes les informations qu'utilisent les économistes pour formuler leurs jugements mais il suffit de se rappeler les délais de publication de l'indice des prix, des résultats du commerce extérieur, de la valeur du produit intérieur brut etc... (de un mois à un an, voire plus). En fait le présent n'existe pas : c'est une création intellectuelle fondée souvent sur la simple extrapolation d'informations plus ou moins anciennes, reclassées selon des schémas de pensée prédéfinis (ce qui exclut par avance la prise en compte de tout fait nouveau et par suite son analyse). Le présent, ainsi reconstitué, n'est que du passé plus ou moins récent.

On voit apparaître ici l'importance des théories à la base des modèles économiques, car ce sont elles qui servent de guide à l'analyse. Le risque de céder à la facilité est évident. En reprenant la terminologie de Kahneman, je suis même tenté de dire que beaucoup ne font appel qu'au « système 1 » de leur pensée pour élaborer leur vision de la situation⁸. Quoi qu'il en soit, toute théorie – avec ses modèles sous-jacents – est fondée sur un enchaînement mécanique des événements où le hasard, où le fait nouveau, où les anticipations [rationnelles, mais aussi irrationnelles], où la complexité de la réalité n'ont pas de place (la preuve : combien d'économistes ont prévu la crise de 2008 ?). L'analyse économique, en développant des modèles de plus en plus évolués sur le plan mathématique, a fait d'énormes progrès mais tous ces modèles sont déterministes et les raisonnements s'enchaînent « toutes choses égales par ailleurs », ce qui est absurde car la réalité est mouvante par essence (il n'est pas besoin d'avoir lu Sun Tsu pour en être conscient). La prévision en avenir incertain reste encore un exercice des plus risqué (peut-être qu'un jour les mathématiciens sauront prévoir l'effet du hasard, mais on n'est pas encore là !). À ce stade jouent souvent deux éléments : l'existence de « leaders » d'opinion qui séduisent par leurs

raisonnements et leurs approches des problèmes – la pression de l'opinion générale (se tromper avec les autres n'est pas grave, se tromper seul est une catastrophe sur le plan de l'image de marque ! (J.M. Keynes)). Intégrer l'idée de la discontinuité dans les raisonnements est toujours un exercice ardu. La courbe continue est une invention des mathématiciens pour les besoins de leurs analyses. La réalité, elle, est discontinue.

La seconde difficulté est la concordance des temps dans la politique économique du gouvernement. Une politique économique suppose une vision globale et des décisions cohérentes en matière monétaire, en matière de finances publiques, dans la gestion du marché comme dans les rapports sociaux et une stabilité dans les choix, tant que les données conjoncturelles ne conduisent pas à revoir les options initiales. Là, c'est souvent le marché mondial qui donne le ton. Le handicap est que l'Europe de Schengen – qui n'est pas une « zone monétaire optimale » selon la terminologie de Mundell – a dissocié la politique monétaire des autres instruments d'action et qu'il n'existe pas de politique économique au niveau européen. Sur ce type de problème, la réflexion ne peut se faire que sur le long terme. Les difficultés actuelles de l'Europe sont nées en grande partie de cette absence d'anticipation et par suite d'une méconnaissance des conséquences des décisions prises au fil du temps. Cette dernière remarque conduit à s'interroger sur les acteurs qui interviennent dans la gestion des finances publiques, leurs horizons de pensée, mais aussi plus précisément les grands choix qui leur incombent.

Les acteurs et le partage des responsabilités

En matière de gestion de finances publiques, il n'y a que trois catégories d'intervenants : les politiques auxquels je joins les journalistes, ceux que j'appellerai les « lettrés » et les électeurs.

Les **politiques** d'abord, car ce sont eux qui ont le pouvoir de décider. Je dirai un mot dans la foulée des médias et plus précisément des journalistes car leur rôle est essentiel en la matière. Dans la France actuelle, on peut même se demander si ce ne sont pas eux qui gouvernent tant leur présence est envahissante lors des élections.

Quoi qu'il en soit, la vision des politiques ne va pas, sauf exceptions rarissimes, au delà de la prochaine élection et ceci se comprend fort bien. Être réélu est la récompense de celui qui a bien travaillé dans le sens souhaité par ses électeurs, rien de plus démocratique. Être réélu, c'est aussi

⁸ « Système1 - Système2 – les deux vitesses de la pensée » de Daniel Kahneman. Éd. Flammarion. Pour ceux qui veulent « faire court » : « Le Raisonnement » d'Olivier Houdé, éd. PUF, coll. Que sais-je ?

l'assurance de disposer d'un revenu stable pour la durée du nouveau mandat : pour ceux qui font profession de la politique, cet aspect est loin d'être négligeable, c'est un réflexe bien humain. Un problème se pose lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière de finances publiques où, on l'a vu, la vision de l'avenir doit porter sur le long terme, voire le très long terme (c'est peut-être ce qui distingue l'homme d'État de l'homme politique ?). Au-delà de ces préoccupations personnelles que l'on vient d'évoquer, l'homme politique est aussi prisonnier de sa vision du monde, de la formation qu'il a reçue, du parti politique auquel il a adhéré. En matière économique, rares sont les révolutions intellectuelles, mais lorsqu'elles adviennent, peu sont capables de leur apporter contradiction. Ceci a été le cas lorsque les idées de Keynes ont été découvertes en France. Il est vrai que l'analyse keynésienne correspondait bien à la configuration du moment, mais elle n'était pas pour autant la « théorie générale » apportant une clé de lecture pour toutes les situations possibles. Le drame est que cette « théorie générale » a convaincu une première génération qui elle-même l'a enseignée à une seconde génération, c'est à dire que depuis une soixantaine d'années cette théorie a été dominante. Les politiques n'ont évidemment pas échappé à cette vague et on ne peut guère le leur reprocher. En revanche, la prise de conscience du fait que la théorie keynésienne n'expliquait pas tout a été fort lente, si même elle a existé pour certains (il est vrai que d'autres en sont restés à un marxisme primaire, tel que pouvait l'enseigner à l'Institut d'études politiques de Paris Roger Baby, « agrégé de l'université » dans un cours fort connu à l'époque intitulé « Le Marxisme », dont le contenu – relecture faite un demi-siècle plus tard – est d'un niveau affligeant...). Le drame en France est que les partis politiques ont adhéré à certaines théories économiques ou politiques en considérant qu'en dehors d'elles « point de salut ». Cette sclérose intellectuelle bloque bien des évolutions. Rares sont ceux qui parviennent à échapper à ces emprises.

Celui qui veut le faire et s'astreint à une réflexion à moyen ou long terme doit accepter l'idée de sacrifier sa carrière, mais aussi doit accepter l'idée d'une perte du pouvoir de son parti au profit de ses opposants. Je ne connais guère que le chancelier Gerhard Schröder qui, en Europe, en 2003, ait eu le courage de relever un tel défi avec son « agenda 2010 ». Le résultat : l'Allemagne a vu son économie restructurée et est devenue la principale puissance en Europe pour une ou deux générations. Le prix : son parti a perdu les élec-

tions qui ont suivi en 2005 et lui son poste de chancelier. Dans une interview publiée dans « L'Opinion » du 7 novembre 2013, il déclare « On ne peut pas demander à un élu de remettre sciemment en cause son élection. En revanche, je pense qu'on peut lui demander de mettre en œuvre les réformes ». Il précise un peu plus loin sa pensée : « Soit, en tant que responsable politique, vous façonnez la réforme, soit vous serez le jouet de la réforme... Si, comme moi, vous voulez le primat du politique sur l'économique, il faut prendre les choses en mains : vous ne pouvez pas attendre que le fossé se creuse entre un monde qui change profondément et une classe politique inerte ». Les politiques en France sont beaucoup plus prudents, sinon pusillanimes. Ils sont beaucoup à penser comme Henri Queuille qu'il « n'est aucun problème assez urgent en politique qu'une absence de décision ne puisse résoudre », ce qui est peut-être vrai, mais le prix pour les finances publiques peut être monstrueux dans un pays où plus de la moitié de l'économie est de nature publique.

Que le sens de la survie politique l'emporte sur les intérêts fondamentaux du pays ne préoccupe guère les diverses formes de presse qui ne sont que des miroirs ou des échos de la parole politique dans ce qu'elle a de plus immédiat. Elles s'enthousiasment pour tel ou tel candidat ou se déchaînent contre tel autre selon des critères qui lui sont propres, mais dont aucun d'entre eux n'intègre une vision à long terme de la France. La presse qu'elle soit écrite ou audio-visuelle ne fait que commenter l'actualité.

Ce n'est pas le cas de ceux que j'ai appelé les « **lettrés** ». Je dénomme ainsi tous ceux qui étudient les problèmes posés par la conduite de l'économie dont la gestion des finances publiques n'est qu'un élément : les universitaires, professeurs ou chercheurs – les chercheurs dans les entreprises privées, notamment les banques – les membres des administrations chargés de collecter, et d'analyser l'information sur l'évolution de la société ainsi que bon nombre des corps de contrôle. En résumé, tous ceux qui s'intéressent et réfléchissent à la vie économique du pays et possèdent pour ce faire un minimum de compétences. C'est auprès d'eux que l'on trouve des analyses sur le long terme. Deux difficultés majeures apparaissent toutefois :

– les horloges des chercheurs ne coïncident pas nécessairement avec celles des décideurs. Les travaux des chercheurs sur ces sujets complexes nécessitent souvent de longs délais et leurs résultats ne sont pas toujours immédiatement

exploitables pour le décideur. Que faire ? Se fonder sur des analyses incomplètes, ou faire une impasse totale sur les informations déjà recueillies ? C'est une des raisons pour lesquelles les rapports de la Cour des comptes ont eu pendant longtemps aussi peu de suites ;

– comme je l'ai fait remarquer précédemment, il existe des tabous pour les lettrés. Un bon exemple est celui de l'immigration. Rares sont ceux qui osent aborder ce sujet par crainte d'être taxés de racisme ou de parti-pris idéologique. Sauf à être un saint laïc, il faut être en fin de carrière dans l'administration pour traiter un tel thème, tellement il déchaîne de passions. L'exploitation des gaz de schistes est un autre exemple caractéristique du caractère tabou de certains sujets.

Soit, mais sur quelles bases prendre des décisions ?

On est alors conduit à agir à partir d'informations résultant d'études rapides ou, en matière sociale, sur la base de résultats concernant de très faibles effectifs : on tombe alors dans le piège de ce que les statisticiens appellent « la loi des petits nombres », c'est à dire que l'on obtient des résultats extrêmes qui n'ont aucune signification (voir note 8).

La conclusion de ces quelques remarques est que, souvent, les pouvoirs publics n'ont pas, pour le long terme, les analyses nécessaires à une prise de décision rationnelle.

Quelle place pour l'électeur, **le citoyen**, dans ce contexte ? Je suis tenté de dire qu'il est « hors jeu » (*Que connaît de l'immensité du ciel, la grenouille au fond du puits ?* – proverbe chinois).

Si la conjoncture lui est favorable : exemple, de bas taux d'intérêt quand il envisage de s'acheter un logement, il ne pensera pas un instant à regarder si cette situation ne peut pas changer du jour au lendemain en raison d'une trop forte exposition des finances publiques – ou des finances de son entreprise - en matière d'endettement. On lui parle de « PIB potentiel » de « PIB réel », de « déficit primaire », de « déficit structurel », notions auxquelles il n'entend rien (il faut

dire que cette dernière formule⁹ si elle est intéressante au plan intellectuel est suffisamment souple pour que l'on puisse assez largement en moduler les données pour obtenir des résultats plus séduisants que ceux que fournit la réalité *a posteriori*). Les chiffres qu'il entend citer ne sont pas non plus de nature à l'inquiéter : combien d'électeurs sont capables de dire ce que représente un déficit de 4% du PIB des finances publiques comme pourcentage d'écart entre les recettes et les dépenses du budget de l'État ? Le citoyen subit souvent en période préélectorale un matraquage de chiffres auxquels il ne comprend goutte ! Si les prix n'augmentent pas trop, c'est que tout va bien au plan économique. Ceux qui affirment le contraire ne sont pas crus. À l'inverse il peut être séduit par un slogan du type « sortez les sortants » dont la justification intellectuelle est des plus minces. Il peut être aussi séduit par « les lendemains qui chantent »... Je ne veux pas faire de sociologie électorale dans le cadre de cet article, sinon pour dire que l'électeur se sent peu concerné par le long terme, sans doute un peu plus par le moyen terme, mais très préoccupé par le présent et l'avenir immédiat, notamment sur le plan fiscal. Les seuls en mesure de l'attirer sur le long terme sont les politiques, mais, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, ces derniers se garderont de le faire. Ils savent bien que l'on coupe toujours la tête des porteurs de mauvaises nouvelles.



Au terme de cette analyse, on peut être tenté de penser que rien n'est possible, que les contraintes de tous ordres sont telles que l'avenir n'est pas gérable. Heureusement, il n'en est rien. Connaître son environnement est une nécessité pour pouvoir réfléchir et pour pouvoir agir. « Penser, c'est anticiper » écrit Michel Serres. Le décideur dispose de larges marges de liberté. La suite de cet article, dans un prochain numéro, essaiera de tracer quelques pistes de réflexion pour une meilleure gestion des finances publiques au regard de l'écoulement inexorable du temps. ■

⁹ « Le déficit structurel : un indicateur riche d'enseignements » d'Amélie Barbier, Gauchard, Gestion et Finances Publiques la Revue, n° 1-2, janv.-fév. 2014.