



Rapport flash sur la réforme des pratiques budgétaires

Exécution des budgets de la France, 1965 – 2014

8 propositions

*Faites de moi un manchot,
Faites de moi un goutteux, un boiteux ;
Arrachez-moi mes dents chancelantes,
Pourvu que je reste en vie, tout va bien.*

Sénèque

*Quiconque a perdu
Ce que tu as perdu, ne s'arrête plus.*

Nietzsche

Auteurs : Yann Coatanlem, Rémi Forgeas, Evariste Lefeuvre, Mikå Mered, Alexandre Vodovar

New York, le 10 septembre 2014

www.clubpraxis.com

@ClubPraxis 

En résumé

Les vingt-cinq derniers exercices budgétaires révèlent un dérapage entre les déficits prévus et réalisés de plus d'un demi-point de PIB, soit 10 milliards d'euros par an. Dans un cas sur vingt l'écart est de près de 2,7% du PIB.

Cumulée au niveau élevé des déficits publics, la répétition année après année de cette erreur contribue à fragiliser la confiance dans la gestion des finances publiques. Le Club Praxis fait plusieurs propositions allant dans le sens d'une gestion plus transparente et plus prudente.

Nous recommandons tout d'abord l'instauration d'une marge de sécurité de un point de PIB, soit de l'ordre de 20 milliards d'euros, précisément pour compenser les erreurs d'exécution du budget.

Pour mieux guider les efforts indispensables de baisse des dépenses publiques, nous considérons ensuite qu'il faut s'imposer des objectifs clairs et intangibles de niveau de la dette, inscrits dans la loi, ou/et le déclenchement automatique d'une augmentation de la TVA (ou de toute taxe à large assiette), dans les limites des accords européens.

Le réalisme de la réforme doit aussi nous conduire à lisser les efforts budgétaires dans le temps, afin d'épouser les cycles économiques, mais l'objectif doit être, en moyenne, de dégager des surplus primaires.

Afin de renforcer la transparence, nous souhaitons promouvoir une agence d'analyse budgétaire vraiment crédible et indépendante, sur le modèle notamment du Congressional Budget Office aux Etats-Unis, qui puisse élaborer de véritables « *stress tests* » de l'ensemble des finances publiques.

Enfin, il nous paraît essentiel de mieux dissocier dépenses courantes et investissements, et de rendre indépendante et transparente la gestion des investissements souverains.

Erreur d'exécution	1965-1989	1990-2013	1965-2013
Moyenne	0.22%	-0.58%	-0.17%
Ecart type	0.80%	0.99%	0.97%
5e centile	-1.20%	-2.69%	-1.95%

Source : Club Praxis

Introduction

Presque dix ans après le rapport Pébereau sur la dette publique, pertinemment intitulé « *Rompre avec la facilité de la dette publique* », force est de constater que le besoin impératif de réforme des pratiques budgétaires françaises n'a toujours pas imprégné les esprits de l'opinion publique et de nos responsables politiques, au delà d'incantations plus ou moins sincères et le plus souvent vaines.

Il est généralement admis que la mauvaise maîtrise du budget de la France a commencé en 1981 et a connu depuis lors, avec quelques accalmies, des dégradations successives culminant avec la crise de la zone euro. La réalité est plus nuancée. Même si les situations sont différentes et que les déficits ont remplacé les excédents, on peut faire remonter au milieu des années 1965 une certaine propension à une mauvaise estimation par les gouvernements des contraintes budgétaires. Si le problème était mineur durant les Trente Glorieuses, il est beaucoup plus aigu à l'heure de l'explosion des dépenses publiques et de la dette de l'Etat, en augmentation de près de 30% du PIB depuis la crise de 2008.

A partir de données officielles sur les dernières cinquante années, provenant de l'INSEE pour les déficits ou excédents réalisés, du Journal Officiel, de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les prévisions élaborées dans les Lois de finances annuelles, nous soulevons des différences systématiques et souvent préoccupantes.

Mais au-delà, c'est tout le processus budgétaire qui est à revoir. Comme le soulève la Cour des comptes dans son dernier rapport¹, les procédures de Bercy sont « mal connues », « incertaines » et « manquant de transparence ». Il faut aujourd'hui une volonté politique pour envisager des projections crédibles dans le long terme et une analyse au fond peu différente des « *stress tests* » aujourd'hui imposés aux banques.

Sans réforme d'ampleur, c'est le pays dans son ensemble qui risque de souffrir de la défiance des investisseurs et des marchés. Comment assurer la confiance, quand se crée au sommet de l'Etat une dichotomie marquée : les hypothèses optimistes du gouvernement d'un côté² et le scepticisme croissant des magistrats de la rue Cambon de l'autre, par ailleurs privés d'accès aux dossiers de préparation des arbitrages budgétaires. Confiance encore plus ébranlée, lorsqu'il est constaté année après année que la réalisation du budget est généralement plus mauvaise que le budget voté.

Le besoin de boussole budgétaire est aujourd'hui rendu d'autant plus nécessaire que la zone euro crée une situation d'union politique de facto : le traité de Maastricht et le Compact fiscal n'effacent pas le rôle de l'Etat mais l'obligent à prendre en compte les intérêts de l'ensemble de la zone euro, ce que le placement récent de la France « sous surveillance renforcée » par la Commission européenne vient nous rappeler de façon cruelle.

Sans meilleur narratif de la politique économique et budgétaire du pays, la France sombrera davantage dans une déprime collective où les Cassandres de tous bords prospéreront. Or les atouts de notre pays sont toujours importants, à l'aune des comparaisons internationales. D'après l'INSEE, le patrimoine net des secteurs institutionnels (Etat, collectivités, entreprises du secteur public) se situe à 326 milliards d'euros (en excluant cependant la valeur présente des engagements de l'Etat et de leur financement).

¹ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2014

² Voir le *Programme de stabilité du gouvernement*, paru le 23 avril 2014

L'endettement total du pays (institutionnel, entreprises et ménages) est élevé (349% du PIB fin 2012³) par rapport à l'Allemagne (287% - les différences avec la France sont surtout au niveau des entreprises hors système bancaire) et les Etats-Unis (289%), mais inférieur à celui du Royaume-Uni (494% - l'endettement des banques est le double de celui de la France). Cependant le patrimoine net moyen des ménages en France n'est inférieur que de 14% à celui Etats-Unis ; si l'on ajoutait la valeur présente des retraites en France (largement capitalisées aux Etats-Unis, et donc déjà incluses dans le calcul du patrimoine des ménages) et celle de certaines dépenses de santé, la balance pencherait sans doute nettement en faveur de la France.

1. La réalité de l'exécution des budgets depuis 1965

Obtenir des données budgétaires sur une durée longue est une gageure. D'une part, le manque d'information agrégée disponible sur les sites officiels oblige souvent à se plonger dans les textes des Lois de finances annuelles pour en extraire les données nécessaires, les formats étant par ailleurs très différents en 1965 et dans les années 2000 ! D'autre part le périmètre des budgets change au cours du temps, notamment en raison de la mise en place de la monnaie unique. L'INSEE utilise ainsi deux mesures de déficit, l'une standard, l'autre au « sens de Maastricht » : pour 2009 par exemple, le déficit est de -7,1% « au sens de Maastricht », alors que la Cour des comptes utilise un chiffre de -7,5% provenant également de l'INSEE (-4,2% vs -4,3% pour 2013). Nous avons choisi ici l'approche de Maastricht.

Tous les chiffres d'excédents ou de déficits ex-post proviennent de l'INSEE, ainsi que les niveaux de PIB au cours du temps. Les déficits ou excédents prévus par les Lois de finances proviennent pour la période 1965 – 1992 et l'année 2004 des fac-similés du Journal Officiel, en général disponibles sur le site legifrance.gouv.fr (avec une exception, semble-t-il pour 1973). Entre 1993 et 2003, nous utilisons un rapport du Sénat⁴, et après 2003, les projets de Lois de finances disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

Idéalement, on aurait souhaité utiliser les prédictions de budget de l'ensemble des administrations publiques. Mais en dehors de l'administration centrale, les comparaisons sont particulièrement difficiles car souvent la logique institutionnelle l'emporte sur une logique de comparaison internationale. Ainsi les prévisions budgétaires des collectivités locales ne sont pas disponibles de façon agrégée. Et dans la présentation des comptes sociaux, il existe une grande différence de périmètre entre les déficits suivis par le gouvernement, se limitant aux régimes de base et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), et ceux reconnus par l'INSEE, qui couvrent toutes les administrations de sécurité sociale (ASSO), « *que le contrôle soit très étroit, comme c'est le cas des régimes de base et du FSV - dont les recettes et les dépenses sont fixées par la Loi de financement de la sécurité sociale - ainsi que des hôpitaux, ou beaucoup plus lâche comme dans le cas des régimes complémentaires où l'État décide de donner ou non un caractère contraignant à des dispositions négociées par les partenaires sociaux.* »⁵ Mais il faut aussi souligner le rôle « hors bilan » de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), qui permet au gouvernement de « lisser » la présentation des comptes sociaux, c'est-à-dire d'étaler dans le temps les répercussions des déficits sociaux.

³ Source : The Economist / McKinsey

⁴ <http://www.senat.fr/rap/103-112/103-1125.html>

⁵ Extrait d'une lettre de la Direction Générale de l'INSEE au Club Praxis

Illustrons sur l'exemple de l'exercice 2012⁶ à quel point les chiffres utilisés par le gouvernement sont partiels :

- les régimes de base plus le FSV affichent un déficit de 19,2 milliards d'euros,
- la CADES dégage *miraculeusement* un excédent de 11,6 milliards d'euros,
- le Fonds de réserve des retraites (FRR) est en déficit de 1,6 milliards d'euros,
- les régimes gérés par les partenaires sociaux sont également dans le rouge : l'UNEDIC pour 2,6 milliards, l'ARRCO pour 2,4 milliards et l'AGIRC pour 2 milliards d'euros,
- la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) dégage un excédent,
- les hôpitaux publics ou privés à but non lucratif connaissent un déficit de 2 milliards d'euros,
- etc

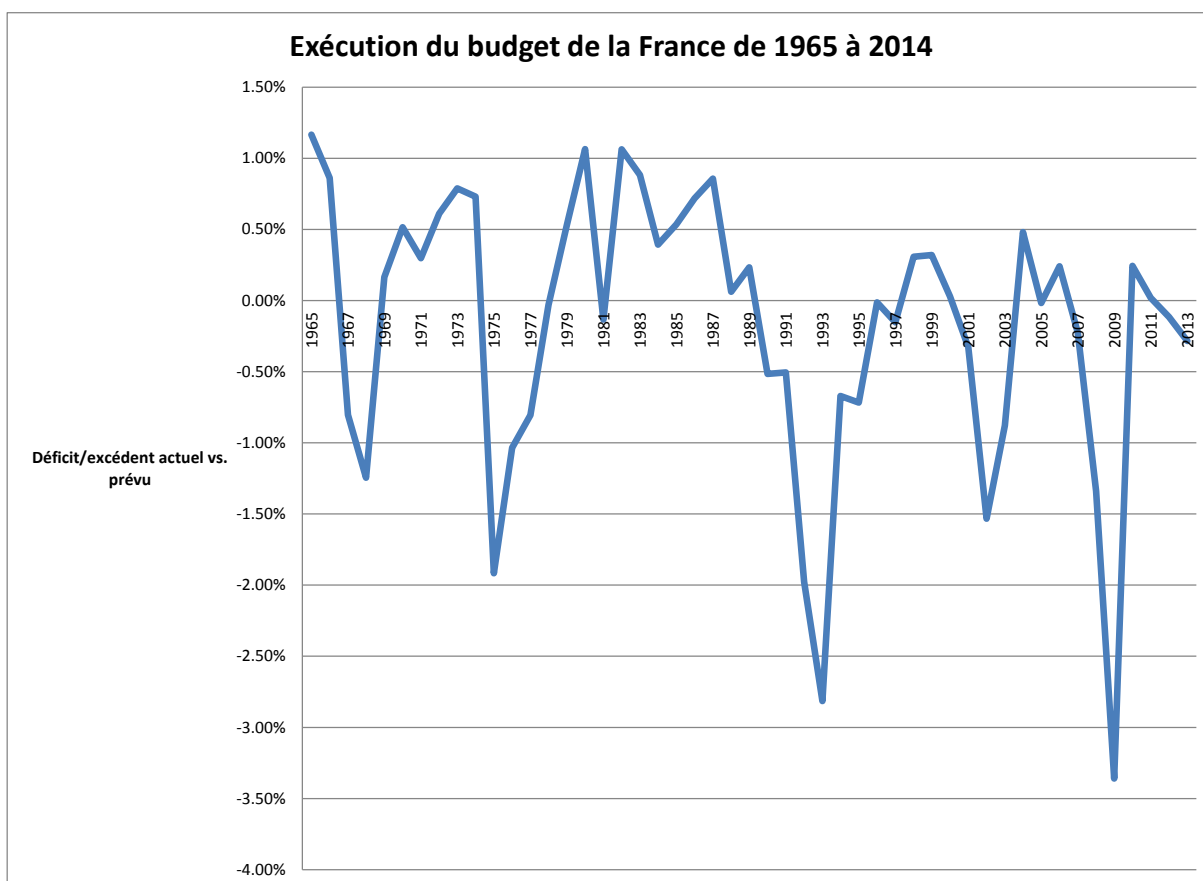
De sorte que globalement pour les comptes ASSO, le déficit reconnu par l'INSEE en 2012 n'est que de 12,5 milliards d'euros. Pour l'exercice 2008, l'INSEE reconnaît même un surplus de 14 milliards d'euros, alors que le déficit officiel réalisé par les régimes de base et le Fonds de solidarité vieillesse est de 11,2 milliards d'euros. Les différences de périmètres entre le budget de l'Etat et les déficits mesurés par l'INSEE pour les comptes sociaux sont donc trop importantes pour rendre possibles la comparaison entre prédiction et réalisation des budgets. En conséquence, nous nous en tiendrons à l'examen de l'exécution du budget de l'Administration publique centrale, c'est-à-dire de l'Etat et des « *organismes divers d'administration centrale* ».

Le graphe ci-dessous illustre l'écart observé au cours des cinquante dernières années entre le budget voté et sa réalisation. La première observation est qu'il n'y a pas une sorte de période « *idyllique* » suivie d'une période « *irresponsable* », mais davantage un continuum, même si les dérapages sont certainement plus importants depuis les années 1990. En moyenne, au moins dans les 25 dernières années, les gouvernements ont tendance à sous-estimer la difficulté d'exécution des budgets, pour une grande part en raison de l'asymétrie typique de genre d'exercice – les dépenses sont engagées de façon plus ou moins mécanique alors que les recettes sont très dépendantes (i) de la croissance de l'économie, (ii) de la réponse des agents économiques à une politique fiscale de plus en plus illisible et confiscatoire, ces deux facteurs étant fortement liés. Autre constante, la perception par les gouvernements du poids de la fiscalité (dès septembre 1983, François Mitterrand déclarait que les prélèvements obligatoires avaient atteint un niveau « insupportable ») et la montée inexorable de ces prélèvements...

On ne s'étonnera pas que les pics des dérapages budgétaires soient observés lors de crises : en 1968, durant les chocs pétroliers des années 70, le début de l'ère Mitterrand, la récession du début des années 90, la crise de 2008 et celle de la zone euro. A l'inverse, des soldes positifs inattendus sont surtout dégagés sous le gouvernement Jospin : c'est l'épisode tragi-comique de la « *cagnotte* ». La polémique absurde qui en a découlé n'a fait que renforcer l'idée que la réalisation d'un budget devait forcément réserver de mauvaises surprises⁷.

⁶ Source : INSEE

⁷ Pour une analyse plus exhaustive des politiques budgétaires de la France voir *L'âge d'or des déficits – 40 ans de politique budgétaire française* de Pierre-François Gouiffès (La documentation française, 2013).



Source : Club Praxis

En moyenne depuis 1965, l'erreur d'exécution du budget a été proche de 0% du PIB, avec un écart type de 1% et un 5^e centile de -1,95%. Sur la période 1990-2013, la moyenne est de 0,58%, l'écart type de 1% également et le 5^e centile de -2,69%. Le risque de dérapage apparaît donc significatif et il a en gros doublé depuis la période 1965-1989 : le 5^e centile était alors de 1,20%. Mais on n'observe pas de tendance exponentielle.

Enfin, il faut noter que ces estimations sont sans doute sous-estimées puisqu'elles ne prennent pas en compte les incertitudes pesant sur les déficits récurrents des comptes sociaux et des comptes des collectivités locales, que l'Etat finit toujours par prendre en charge. Une approche radicale serait d'ignorer les prévisions établies en dehors des comptes publics centraux, incomplètes et artificielles, et de comparer les objectifs de la Loi de finance avec les déficits constatés par l'INSEE sur l'ensemble des comptes publics. Il y aurait certes un certain manque de cohérence, mais au moins l'admission que les déficits engendrés en dehors de l'Administration publique centrale sont in fine réintégrés au budget de l'Etat et que ce rattrapage systématique s'apparente à un manque de prévision et certainement de bonne gestion. Car l'Etat devrait provisionner *ex ante* ces dérapages récurrents plutôt que de les éponger *ex post*. En suivant cette approche de *limite supérieure*, si l'on peut dire, on obtient une sous-estimation moyenne de déficit de 1% du PIB sur les vingt-cinq dernières années, et dans un cas sur dix, elle se monte à près de 3% !

Proposition 1 : Une marge de sécurité minimale de un point de PIB, soit de l'ordre de 20 milliards d'euros, sera établie dans l'élaboration des budgets futurs des pouvoirs publics (Etat, collectivités locales et comptes sociaux). Notons que si on voulait respecter les critères de Maastricht avec une certitude de 95%, il faudrait viser un budget à l'équilibre chaque année,

puisque le 5^e centile est très proche du niveau de 3% prescrit par le traité de Maastricht. A contrario, en votant un budget avec un déficit de 3%, on est quasiment certain que le déficit réel sera en dehors des critères de Maastricht.

2. Les outils de la transparence du pilotage budgétaire

Etablir des garde-fous dans la prévision budgétaire n'est qu'une étape nécessaire. La clarté des objectifs est tout aussi importante. Sans mesures programmées précises et sans calendrier, une accélération de l'endettement de la nation est à craindre. Il faut retrouver l'esprit de la « Règle d'or » et se donner des ambitions intangibles.

2.1 Les sanctions automatiques

Proposition 2 – « La TVA automatique » : En cas de dépassement du niveau de la dette au-dessus d'un seuil fixé à l'avance par la loi, une hausse d'impôt automatique est activée, de préférence avec une assiette large, TVA ou CSG, dans les limites des accords européens.

Ce moyen drastique forcerait notamment le gouvernement à maintenir les niveaux de prélèvements obligatoires pendant la période de « réajustement » de la politique budgétaire, comme le préconisait en son temps le rapport Pébereau. La priorité absolue doit être au désendettement et à l'efficacité de la fiscalité, c'est-à-dire causant l'impact le moins négatif possible sur le fonctionnement de l'économie. Notons que depuis 2012, les rentrées fiscales sont négativement corrélées avec la croissance : la baisse des recettes a été de 1,7% en 2013, alors même qu'on enregistrait une croissance de 1,4% sur la même période.

Les réformes administratives devront être profondes et se révéleront très difficiles, mais leur mise en œuvre sera rendue indispensable par cette loi de plafonnement.

Proposition 2-bis : Le gouvernement se donnera, sous le contrôle du parlement, un objectif de stabilisation de la dette en dessous d'un niveau relatif au PIB, fixé à l'avance par la loi. C'est l'équivalent du plafonnement de la dette aux Etats-Unis, mais en pourcentage du PIB et non en niveau absolu.

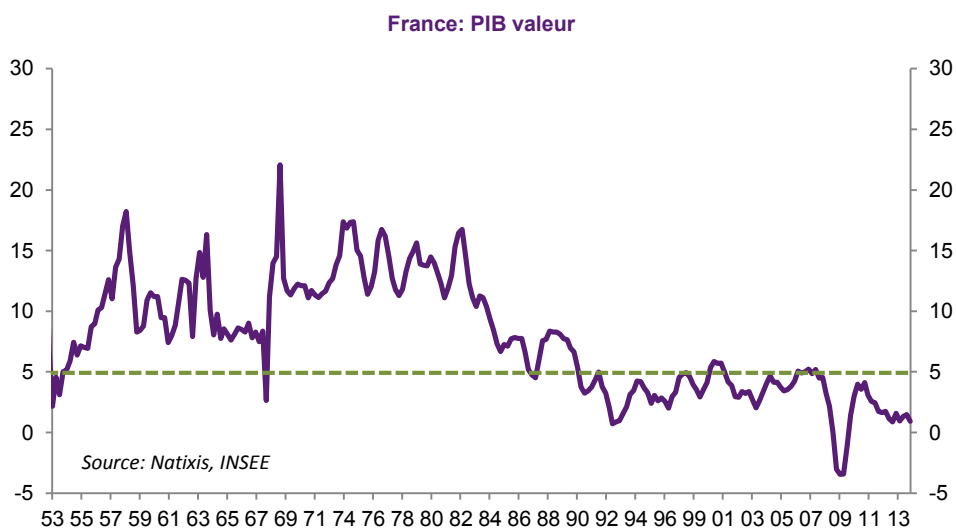
Proposition 2-ter : En cas de dépassement du niveau de la dette au-dessus d'un seuil fixé à l'avance par la loi, le budget de l'exercice suivant devra être approuvé par une majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale. C'est de facto l'ouverture d'une crise politique, et donc l'assurance d'une incitation qui sera prise au sérieux. Notons qu'aux Etats-Unis des collectifs regroupant notamment des « sages » comme Warren Buffett ont fait des propositions similaires de sanction du Congrès américain en cas de détérioration des déficits.

L'adoption d'une règle fondée sur le critère de dette publique devrait répondre à un double objectif. A court terme il s'agirait surtout de se fixer un seuil au-delà duquel le risque de perte de crédibilité serait amplifié. La discipline budgétaire serait renforcée, la marge de manœuvre contrainte, dans un objectif de court moyen-terme bien défini et compris par tous : contrôler la dynamique haussière de la dette publique.

A plus long terme en revanche, la cible de dette publique devrait être non seulement crédible mais aussi cohérente, c'est-à-dire refléter les fondamentaux économiques, et en particulier le niveau de croissance potentielle. La règle des 3%/60% du Traité de Maastricht ne sortait en effet pas de nulle part. Elle reposait sur une équation assez simple : avec une

croissance nominale de 5% (croissance + inflation), un déficit public de 3% du PIB assurait une stabilité de la dette publique à 60% du PIB.

Si le seuil des 60% a été dépassé c'est bien évidemment en raison de négligences politiques, mais aussi parce que l'hypothèse sous-jacente était totalement erronée. Comme le montre le graphique ci-dessous la croissance française a été structurellement inférieure à 5% depuis le début des années 1990.



Mécaniquement si on peut dire, la France n'aurait pas pu stabiliser sa dette publique à 60% avec un déficit public de 3%. Il aurait fallu une politique budgétaire plus restrictive. A contrario, on ne peut blâmer la seule croissance pour expliquer la hausse rapide de la dette au cours des deux dernières décennies.

Cet exemple permet surtout de montrer combien, sur la longue période, la fixation d'un seuil de dette publique devra être déterminée sur la base d'une estimation sérieuse, indépendante, et non au doigt mouillé, du potentiel de croissance de l'économie française. Il montre aussi que la stabilisation des finances publique dépend fortement des réformes engagées. L'accroissement du potentiel de croissance de la France permettra non seulement d'atteindre plus rapidement – mais aussi un niveau inférieur – son objectif de stabilisation de la dette publique.

2.2 La prise en compte des cycles économiques

Proposition 3 : Le gouvernement s'engagera à lisser les efforts budgétaires dans le temps, afin d'épouser les cycles économiques, avec comme objectif d'équilibrer les opérations courantes (incluant la charge de la dette) en moyenne et donc de dégager des surplus primaires. La Loi organique relative aux lois de finances sera révisée dans ce sens.

Il n'y a pas de projet de société qui vaille sans financement soutenable dans le long terme. Sans évolution maîtrisée du budget dans le temps, la France risque fort de perdre la confiance des investisseurs. N'oublions pas que la France emprunte aujourd'hui à des taux exceptionnellement bas et qu'elle est exposée à la fois à la hausse générale des taux d'intérêts (mais son coût serait probablement en partie compensé par une hausse de la croissance) et à un renchérissement de la prime de risque du pays.

Cela dit, notre pays a encore le temps de se ressaisir et de présenter un plan pluriannuel de réduction de son train de vie, crédible parce qu'il aura pris en compte tous les facteurs de dérapage ; il faut dépasser le flou artistique. C'est un vrai changement de comportement. Depuis des décennies, toutes les prévisions budgétaires des gouvernements établissaient un retour à la « normale » d'ici une période de deux ou trois ans. L'enjeu est de dépasser les promesses de court terme et une approche purement comptable pour se donner une analyse de risques à long terme, permettant de dégager les programmes de gouvernement les plus efficaces en termes de service au citoyen et d'impact sur l'économie.

2.3 Renforcer le rôle du Haut Conseil des Finances Publiques

Pour mener à bien cette politique budgétaire responsable, la France doit se donner des outils nouveaux. La Cour des comptes fait un excellent travail, mais portant essentiellement sur un contrôle a posteriori. Le Haut Conseil des Finances Publiques, créé en décembre 2012, semble remplir l'objectif recherché. Mais composé essentiellement d'un comité de sages sans grands moyens et avec un mandat limité (vérifier la sincérité des hypothèses de croissance), il ne saurait rivaliser avec le Congressional Budget office aux États-Unis, qui avec 220 personnes dispose de vraies ressources. D'autres modèles possibles sont l'Office of Budget Responsibility au Royaume Uni et le Parliamentary Budget Officer au Canada⁸. Dans tous les cas, l'organisme de prévision doit être le plus indépendant possible, nommé par le parlement et ouvert à l'ensemble des citoyens.

La Loi organique relative aux lois de finances promulguée en 2001 et étendue à la sécurité sociale en 2005 est un pas dans la bonne direction, mais beaucoup trop timide : le rapport livré chaque année au Parlement provient du gouvernement et ne porte que sur les quatre prochaines années. Il doit se transformer en outil indépendant de prospective à beaucoup plus long terme - idéalement 50 ans pour mieux appréhender les changements générationnels. Les données comptables et financières de la France doivent pouvoir être rendues publiques à travers une interface facile d'accès, interactive et mise à jour fréquemment.

La question fondamentale que doit pouvoir poser le citoyen est la suivante : de quelques informations disposent le gouvernement et le parlement pour prendre les bonnes décisions? Et puis-je, moi citoyen lambda, y avoir accès dans les mêmes conditions? A l'époque du Big Data, les gouvernements doivent cesser de nous faire croire qu'on peut bien gouverner, et communiquer, avec des indicateurs des Trente Glorieuses.

Proposition 4 : Une agence de prévision et d'analyse budgétaire sera instituée. Indépendante du gouvernement, elle sera nommée et financée par le Parlement, et placée sous le contrôle du Haut Conseil des Finances Publiques. Elle sera en charge d'établir des hypothèses à différents horizons de temps (de un an à cinquante ans) et de réaliser des simulations (« stress tests ») de l'ensemble des finances publiques et de l'efficacité de l'action publique sous ces différentes hypothèses, qui porteront notamment sur le taux de croissance, l'inflation, les taux d'intérêts, les spreads des obligations françaises, la rentabilité des entreprises, les taux et assiettes d'impositions, les variables d'ajustement de la masse salariale de la fonction publique. Toutes ses données, analyses et délibérations seront entièrement rendues publiques.

⁸ Pour une analyse détaillée des « *fiscal councils* », on pourra se reporter à un rapport récent du FMI : <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613a.pdf>

Il va sans dire que pour viser à la moindre efficacité le champ d'analyse d'une telle agence doit porter sur l'ensemble des comptes publics, y compris sur ce qu'on appelle le « *hors-bilan* », notamment la valeur présente des retraites et des dépenses de santé. Du côté des revenus, l'évolution des prélèvements publics et leur impact sur la croissance (négatif si l'on augmente le niveau d'imposition, mais positif si l'on accroît la stabilité et la visibilité fiscale), les gains de productivité de la fonction publique devront également être pris en compte dans les simulations.

Le programme de stabilité 2014-2017 du gouvernement⁹ contient bien des projections jusqu'en 2060 : il est estimé que les dépenses liées au vieillissement, à la dépendance, à la santé ou à l'éducation demeurent essentiellement stables sur toute la période 2015-2060. On est en droit de douter de cette analyse, d'aucun qu'elle n'est pas étayée par des données et des modèles précis. Et surtout elle se base sur des hypothèses moyennes : or il faut le dire clairement, une prévision moyenne à 45 ans n'a aucun sens. Les prévisions à un an sont déjà difficiles : d'avril 2013 à avril 2014, la prévision de dette publique pour 2017 est passée de 85,3% à 89% ! Et les prévisions de la Commission européenne caracolent à 4 ou 5 points au-dessus de celles du gouvernement.

Dans le long terme, seuls les stress tests sont utiles. Le gouvernement calcule déjà des « *passifs contingents* » dans le cas des banques, il faut pouvoir estimer des scénarios de gros temps pour les finances publiques, et surtout en tirer des leçons de gestion plus prudente du budget.

La France est désormais membre de l'Open Government Partnership¹⁰, institution internationale qui promeut une plus grande transparence et un plus grand engagement des citoyens afin d'engager des réformes structurelles difficiles. Il est temps de passer à la vitesse supérieure !

2.4 Mieux séparer dépenses courantes et investissements d'avenir

Proposition 5 : Afin d'améliorer l'information fournie aux citoyens et aux marchés, mais aussi l'analyse de la performance des dépenses engagées par l'Etat, il nous paraît indispensable de séparer des dépenses courantes et des investissements à long terme, et donc de se rapprocher des concepts de la comptabilité du secteur privé. On présentera donc dans la Loi de finance :

- un budget des opérations courantes – comprenant uniquement les dépenses et recettes liées au fonctionnement de l'Etat, des comptes sociaux et des collectivités publiques (ainsi masse salariale, frais ou allocations de loyers et autres coûts maintenance et réparation, dépenses de santé, financement d'associations et autres dépenses de fonctionnement)

- un budget des investissements – comprenant les achats d'équipements lourds (par exemple achat d'équipement militaire, rénovation d'un hôpital, acquisition d'œuvres d'art)

Ceci permettrait de clarifier les débats car s'il est concevable que le budget des investissements soit déficitaire, le budget des opérations courantes devrait être en excédent si

⁹ <http://www.economie.gouv.fr/grandes-orientations-du-programme-de-stabilite-2014-2017>

¹⁰ <http://www.opengovpartnership.org/>

nous souhaitons réellement réduire l'endettement de la France sans remettre en cause le rôle de notre pays dans les affaires du monde.

2.5 Rendre la TVA transparente

Proposition 6 : Il est choquant de constater que l'essentiel des discussions sur le poids de la fiscalité porte sur l'IRPP, qui ne représente qu'une part marginale des recettes fiscales alors que la TVA n'est que rarement discutée car invisible.

Afin de rendre plus visible le poids de la fiscalité indirecte sur la société, il faudrait présenter les prix hors taxes uniquement et ajouter la TVA au moment du paiement.

3. La gestion de l'investissement souverain

Une fois établie une plus grande séparation entre dépenses courantes et investissements de long terme, se pose la question de la gouvernance de l'investissement souverain.

Lancé à grand renfort de communication en 2008, le Fonds Stratégique d'Investissement (FSI) se voulait être le premier fonds souverain français, avec une promesse de dotation de 20 milliards d'euros. En réalité, il n'avait rien à voir avec les modèles revendiqués de la Norvège (GPF¹¹) ou de l'Alaska (APF¹²). Ces derniers, voulant traiter préventivement le syndrome hollandais¹³, tendent à dégager des capacités d'investissement futures et à stabiliser l'économie. L'orthodoxie budgétaire de ces fonds est centrale. En Alaska par exemple, la répartition des dividendes annuels du fonds est définie dans la constitution, et les tentatives de modification sont soumises à référendum. Seulement doté de 734 000 dollars à sa création en 1977, la force de frappe de l'APF était en 2013 de 51,7 milliards de dollars.

En Norvège, l'orthodoxie est maximale et la surveillance drastique. La loi de finances de 2001 interdit au gouvernement d'extraire plus de 4% des actifs du fonds pour alimenter le budget annuel de l'État. La seule exception jamais faite à cette règle fut le budget 2009, afin de limiter les effets de la crise sur la capacité de crédit des banques norvégiennes. Grâce à cette discipline, le fonds souverain norvégien devrait dépasser la barre des 1000 milliards de dollars d'actifs en 2019¹⁴.

Les structures qui gèrent ces fonds sont pour l'essentiel indépendantes du pouvoir politique, qui ne décide que des orientations globales. Elles ouvrent leurs données au public pour permettre un vrai débat démocratique autour de leurs orientations et résultats. L'APF et le GPF sont d'ailleurs récompensées par une note de 10/10 au Linaburg-Maduell Transparency Index, indicateur de la transparence de la gestion des fonds souverains.

En France, le débat public sur la structure, les objectifs, et l'utilisation des bénéfices du FSI n'a jamais eu réellement lieu. Le FSI avait été conçu surtout dans le but de défendre de

¹¹ *Government Pension Fund Global*

¹² *Alaska Permanent Fund*

¹³ Inspiré du cas des Pays-Bas des années 1960, le terme *syndrome hollandais* désigne les conséquences structurelles nuisibles provoquées par l'augmentation importante des exportations de ressources naturelles par un pays et la concentration de son industrie autour de ce secteur.

¹⁴ 878 milliards à fin 2013

l'industrie française actuelle, et seulement marginalement pour préparer le futur. Préparer le futur, cela veut dire investir dans les innovations qui feront la croissance de demain et/ou investir massivement à l'étranger dans l'optique de se tailler une part de marché intéressante dans la géopolitique des droits de vote en conseil d'administration. Plutôt que cela, le FSI devait surtout investir dans des sociétés françaises afin de soutenir leur croissance ou les défendre face à tentatives de prise de contrôle étrangères¹⁵.

Le FSI a été adossé en 2013 à la nébuleuse BPI-France, avec une dotation effective de seulement 14 milliards d'euros. Doté toujours des mêmes ambitions affichées malgré un bilan plus que contrasté, le FSI fut alors renommé Banque Publique d'Investissement - France Investissement (BPI-FI), et gagna enfin le droit de reprendre des participations de capital-investisseurs. En 2013, il a même débloqué 500 millions d'euros pour créer Large Venture, son fonds dédié au capital-risque. L'on reste donc vraiment dans une logique purement nationale de développement des ETI¹⁶.

De plus, la structure du nouveau conseil d'administration de BPI France ne garantit en rien la dépolitisation de sa gestion. En effet, seuls deux de ses treize administrateurs sont indépendants, les autres étant choisis au sein de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et Consignations et des régions. Or on a pu voir la déconnexion entre rationalité politique et rationalité économique en 2013 sur les dossiers Florange et Petroplus. D'autre part les décisions sont trop longues et trop centralisées.

Proposition 7 : BPI France Investissement sera gérée de façon indépendante à partir d'un cahier des charges fixé à l'avance par l'Etat. Son objectif sera de maximiser le rendement à long terme des investissements, non pas de servir de variable d'ajustement pour accompagner les champions nationaux. Des limites seront établies pour éviter des retraits excessifs en direction des dépenses courantes.

Proposition 8 : Afin de renforcer son action extérieure et ainsi amorcer une prise de part de marché par l'Etat dans la géopolitique des droits de vote en Conseils d'Administration — à l'instar de la Norvège, de l'Alaska ou du Qatar — le gouvernement fusionnera les branches de prises de participation et de capital investissement de Proparco¹⁷ avec BPI-FI.

¹⁵ Il est paradoxal de noter à cet égard que la plus grosse ligne du fonds souverain norvégien en 2011 était sa participation dans Total, alors que la principale participation du FSI était ses 7 milliards d'euros investis dans France Télécom qui a perdu plus de la moitié de sa valeur !

¹⁶ Entreprises de taille intermédiaire

¹⁷ Filiale de l'Agence Française du Développement (AFD) chargée du secteur privé