

20,00€

ISSN 0998-8289

N° 105 II/2015 (juin)

Pouvoirs Locaux

ID

Cyprien Avenel ■ Philippe Bas ■ Christian Bigaut ■ Muriel Boulmier ■ Martin Fourdrignier ■ Christophe Fourel ■ Nicolas Gaubert ■ Hervé Gaymard ■ Agnès Gramain ■ Robin Hege ■ Pierre Jamet ■ Beate Langenbruch ■ Stéphane Le Bouler ■ Laurence Lemouzy ■ Ronald Maire ■ Jean-Charles Manrique ■ Roberto Maroni ■ Pierre Méhaignerie ■ Elisabeth Mella ■ Bernard Nicolaieff ■ Benoît Pericard ■ Alain Pesenti ■ Mathieu Philippot ■ Jean-Michel Rapinat ■ Quitterie Roquebert ■ Épiphane Souhénou ■ François Soulage

ISSN 0976-2-909872-83-4 - 20,00€



9 782909 872834

Trimestriel N° 105 II/2015 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit de Cité
Lombardie, Expo 2015
Chronique italienne



Sur-le-champ
Déconcentration
Une audace contrariée

Politiques sociales

LES TERRITOIRES À LA MANŒUVRE



Couverture : © Destina-Fotolia.com



Sur-le-champ

La nouvelle charte de la déconcentration : une audace contrariée Bernard Nicolaieff 3

Pouvoir local

Les chartes régionales de l'autonomie locale.
Vers un droit international de la décentralisation ? Épiphanie Sohounou 7

Économie

La banqueroute des deux tiers sous le Directoire (2^e partie) Christian Bigaut 13

Dossier > Politiques sociales : les territoires à la manœuvre

Départements et politiques sociales : le statu quo apparaît difficilement soutenable Stéphane Le Boulter 24

« Relever le défi de l'individualisation des politiques sociales » Entretien avec Philippe Bas 33

La dépendance : défis à court et à long terme Muriel Boulmier 37

Le système français de protection de l'enfance : une hydre à trois têtes Jean-Michel Rapinat 42

Sortir de l'ambiguïté des politiques d'insertion François Soulage 46

L'esprit de responsabilité, valeur clé de la politique sociale Pierre Méhaignerie 49

Une nouvelle gouvernance territoriale des politiques sociales est-elle possible ? Pierre Jamet 51

Métropolisation : quel impact pour les politiques sociales ? Ronald Maire 55

La région, une chance pour les politiques sociales Benoît Pericard 59

« Il faut nationaliser le financement des prestations universelles,
véritable jardin à l'anglaise incompréhensible et injuste » Entretien avec Hervé Gaymard 63

La mutualisation des politiques sociales : une pratique de bonne gouvernance Jean-Charles Manrique 69

Écarts de mise en œuvre ou politiques publiques locales :
l'exemple de l'aide aux personnes âgées dépendantes à domicile Agnès Gramain, Robin Hege, Quitterie Roquebert 76

Le social : impensé de la réforme territoriale ? Cyprien Avenel, Christophe Fourel 81

Droit de Cité

Chronique italienne. Région Lombardie : nouveau moteur, nouveau départ Alain Pesenti 85

Entretien avec Roberto Maroni, Président de la région Lombardie 95

Europe

Aux lendemains du renouvellement des institutions européennes,
quelle mise en œuvre de la politique de cohésion ? Nicolas Gaubert 97

Droit et décentralisation

Qu'est-ce qu'une convention de coopération horizontale au sens du droit de l'Union européenne ? Elisabeth Mella 101

Gouvernance et société

Le récit public territorial à ouvrir et renouveler Laurence Lemouzy 109

Histoire de la gouvernance publique

Les noms et mots du pouvoir : le Moyen Âge (2^e partie) Beate Langenbruch 113

Livres

Mieux comprendre les mutations urbaines Mathieu Philippot 123

La fabrique politique des politiques publiques, un « enchantement nécessaire » ? Martin Fourdrignier 126

La banqueroute des deux tiers sous le Directoire

La situation financière a eu un rôle considérable dans le déroulement de la Révolution et même jusqu'à la Terreur notamment de 1789 à 1793 à cause de la dépréciation des assignats. De 1795 à 1797 la France connut une effroyable famine, nonobstant l'amélioration au printemps 1796 des approvisionnements dans les villes qui aggrava la situation financière du pays. L'inflation et l'agiotage effrénés régnaient en maîtres, les dilapidations et trafics engendraient des contestations. La situation économique et financière du pays était désespérée. La dette publique n'avait cessé de s'accroître de 1789 à 1797. En application de la loi de finances du 9 vendémiaire an VI (du 30 septembre 1797) relative aux fonds nécessaires pour les dépenses générales, ordinaires et extraordinaires de l'an VI, les créances de l'État et les rentes furent remboursées à concurrence des deux tiers de leur capital, en bons de trésorerie admis en paiement des impôts ou de biens nationaux. Ces deux tiers sont représentés par des bons au porteur de 5 % pour les rentes perpétuelles et de 10 % pour les rentes viagères. Dans la réalité, ces bons, qui étaient une nouvelle forme d'assignats, voient leur valeur s'effondrer immédiatement, conduisant à la ruine des créanciers de l'État. Le ministre des finances Ramel de Nogaret déclare « J'efface les conséquences des erreurs du passé pour donner à l'État les moyens de son avenir » ! Souvenir ou actualité prochaine ?

L'annulation des deux tiers de la dette publique de l'État le 30 septembre 1797, souvenir ou actualité prochaine ?¹ (2^e partie)

Les conséquences immédiates et lointaines de la banqueroute

Le Directoire, en dépit du discrédit de l'État et confronté à l'impossibilité de se procurer des ressources, lança, en application de la loi du 16 nivôse an VI (5 janvier 1798), un emprunt à lots de 80 millions à 5 % payable en numéraire, remboursable en dix ans et garanti sur le revenu des postes. Il fallut en faire un emprunt forcé, en exerçant une pression sur les fonctionnaires et les fournisseurs pour qu'ils souscrivent.

Les mesures de redressement financier et de prévention du retour d'une – nouvelle – banqueroute

Le Directoire obtint, entre septembre et décembre 1798, un ensemble de lois qui instituèrent ou augmentèrent

diverses contributions indirectes. La loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798) créa un quatrième impôt direct, l'impôt sur les portes et les fenêtres. Aux portes de Paris est rétabli l'impopulaire octroi. La loi du 3 nivôse an VI (23 décembre 1798) fixe à 3 journées de travail la base de la contribution personnelle de chacun. La répartition et le recouvrement des contributions étaient désormais confiés à une « Agence des contributions directes » dont les commissaires étaient des fonctionnaires. L'agence ne donna pas les résultats escomptés et la République, incapable de payer comptant ses indispensables fournitures, autorisa des « délégations d'impôts » : le fournisseur, seul capable de pouvoir accorder à l'État des avances fortes en numéraire nécessaire au paiement des soldes militaires et des traitements civils, recevait pour paiement le droit de lever les impôts pour couvrir sa créance.

Les élections de mars-avril 1799 amenèrent une majorité jacobine dans les conseils : ceux-ci obtiennent des

par
CHRISTIAN BIGAUT,
Docteur d'État en droit,
Docteur en histoire

directeurs, la démission de Ramel de Nogaret accusé de dilapidations, en particulier à cause des profits réalisés par la compagnie de Dijon².

Le rétablissement financier et la gestion de la « nouvelle » dette publique

Le 9 novembre 1799, Bonaparte met fin au Directoire et rétablira les finances publiques. Le budget 1799 est équilibré et le pays va bénéficier des ressources financières issues des campagnes militaires victorieuses (« La guerre paie la guerre »).

Un « Concordat des rentiers » décida, à propos de l'arrêté du 23 thermidor an VIII (11 août 1800), qu'à compter du deuxième semestre de l'an VIII les rentes et pensions seraient acquittées en numéraire. Une médaille fut frappée à cette occasion portant en légende « *Fides publica. Foenus stata die solutum* »³. Le cours du tiers consolidé (de onze francs au 18 Brumaire, à plus de 30 après Marengo) passe à 50, puis 60. Le relèvement est exceptionnel.

La loi du 21 floréal an X, article 1^{er} (11 mai 1802) transforme le nom de « tiers consolidé », acquis après la banqueroute des deux tiers en « 5 % consolidé », dénomination conservée sous l'Empire, avant l'appellation définitive de « rente 5 % » depuis la Restauration, pour effacer le souvenir de la banqueroute. Le Consulat et l'Empire héritaient, par l'intermédiaire de la banqueroute et de la consolidation, d'une faible dette publique. Le gouvernement soucieux de liquider la dette et de rassurer, accepta le gonflement de la dette publique en rente du « tiers consolidé » dénommé « cinq pour cent » en chiffres ronds, de 35 à 45 puis 63 millions de francs. Bonaparte redoubla de prudence lorsqu'il créa, par la loi du 24 germinal an IX (14 avril 1803), la Banque de France dont la présidence fut confiée à Crétet, rapporteur du texte de 1797. Ce dernier déclarait à l'époque « Ce projet leur laissera trop peu pour mourir, mais pas assez pour vivre »⁴. De même, pour rétablir la stabilité monétaire, fut créé par la loi du 17 germinal an XI (7 avril 1803) le Franc germinal qui dura jusqu'au Franc Poincaré. La banqueroute de deux tiers, ainsi que les différentes mesures fiscales ont entraîné un spectaculaire transfert des fortunes en un temps très restreint. Certains ont acquis des biens nationaux pour des sommes dérisoires. Au sommet, une classe de nouveaux riches, profiteuse des ventes des biens nationaux et des trafics avec les armées, est apparue. Les révolutionnaires ont ainsi créé une vaste classe de 1 200 000 citoyens. Celle-ci, ayant acquis à excellent prix des biens nationaux, est farouchement hostile au retour du roi pour éviter toute remise en cause de ses acquisitions. Louis XVIII le comprit. La Charte octroyée le 4 juin 1814 garantit l'irrévocabilité des ventes de biens nationaux⁵. Les gagnants se recrutaient dans les

couches les plus aisées de propriétaires fonciers et de fermiers, bénéficiaires des années de hausse des prix et d'inflation pour l'accumulation des capitaux et épargnés par la dépression. Des spéculateurs, en particulier les fournisseurs aux armées et les apporteurs de capitaux qui proposaient leurs services ou apportaient le crédit, se sont enrichis fortement. Cette couche sociale menait une vie de faste et de fête. Dans les campagnes, les paysans bénéficiant de la disparition des derniers droits féodaux et de la vente des biens nationaux devinrent de petits propriétaires. Les perdants ont été les rentiers. Ils ont été ruinés. La banqueroute des deux tiers a réduit la dette publique, mais ruiné le crédit de l'État et la confiance en sa parole jusqu'à la chute de Napoléon. La misère du peuple victime de la disette s'est accrue : les paysans gardaient leurs grains pour le vendre contre numéraire ou contre des marchandises.

La France se singularise par le primat – assuré avec difficulté – de la confiance dans sa stabilité financière

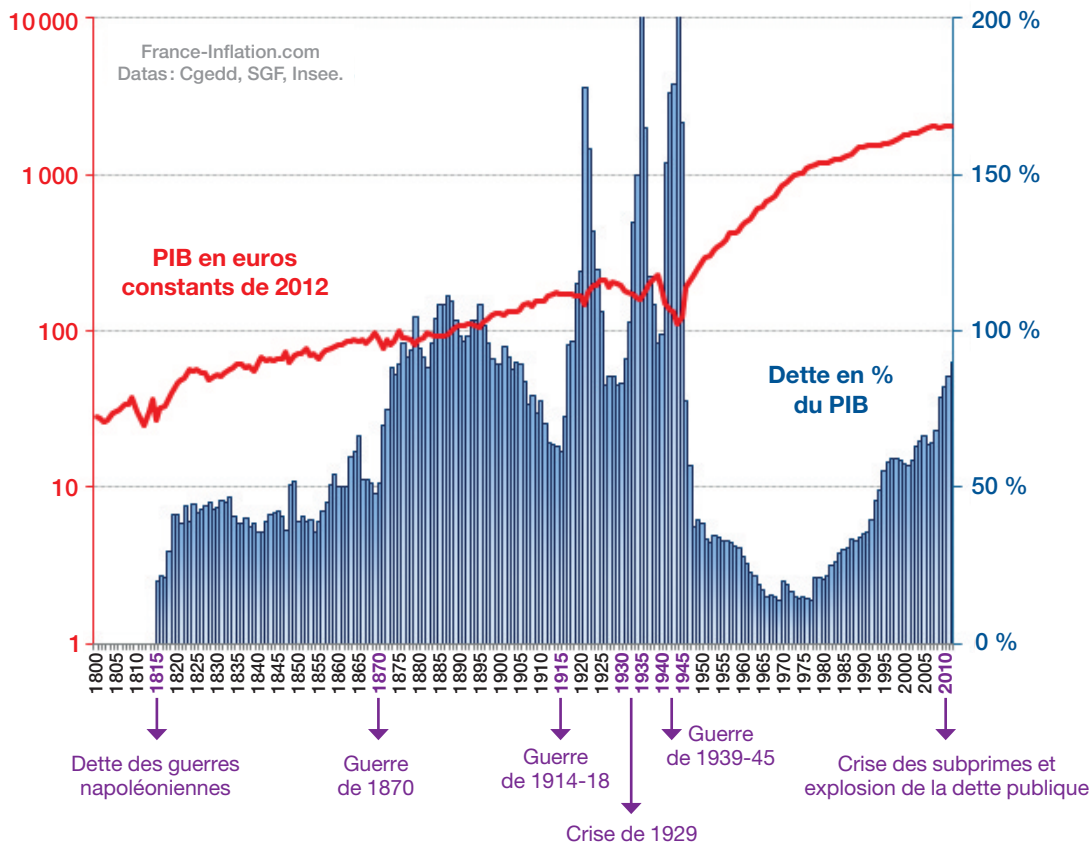
La Restauration, dont le mode de scrutin est censitaire, réduit la dette de l'État et tire les fruits, en termes de confiance des prêteurs à l'État, d'une restauration du crédit de la puissance publique en créant une caisse d'amortissement qui a pour but d'éteindre le plus rapidement possible la dette publique. La Restauration va pratiquer une « conversion » qui n'est pas une banqueroute partielle comme sous l'Ancien régime mais qui n'a eu finalement qu'un succès mitigé. « La dette publique est garantie. Toute espèce d'engagement par l'État avec ses créanciers est inviolable » proclamaient la Charte du 4 juin 1814⁶, la Charte du 14 août 1830⁷ et la Constitution du 4 novembre 1848⁸.

De la Restauration à la perte de souveraineté budgétaire française

De la Restauration à la première guerre mondiale, la stabilité du Franc germinal et des dépenses publiques (qui passent de 10 % du PIB en 1789, à 11 % en 1872 puis 12,6 % en 1912) est constatée avec deux exceptions : celles des conséquences des deux guerres, la guerre de 1870 en raison du poids de l'indemnité due à l'Allemagne et celle de 1914-1918 où la dette publique s'accroît fortement pour faire face aux coûts des reconstructions et aux paiements des pensions versées aux invalides ainsi qu'à l'augmentation des dépenses sociales et d'intervention économique. Les dépenses publiques grimpent à 33 % du PIB en 1920.

Pendant tout le XIX^e siècle, malgré la menace de faillite en 1848, le gouvernement préféra l'augmentation de

L'évolution de la dette de 1800 à aujourd'hui



Différentes sources : PIB, inflation, Developpement-Durable.gouv
 Dette 1815-1977 : Bibliothèque Nationale, Annuaire Statistique de la France par SGF puis Insee
 Dette 1978-2012 : Insee série longue
 Voir : http://france-inflation.com/dette_publique_france_depuis_1800.php

75 % des impôts à la déclaration d'une nouvelle banqueroute; ainsi lors des difficultés dues aux guerres, en 1871 et en 1914, qui imposeront de recourir à l'emprunt national pour éviter la suspension de paiement. Le cours forcé des billets de banque avait été décidé pour permettre à l'État de tenir ses engagements à la différence de certains États⁹.

Ultérieurement, la crise de 1929 puis la seconde guerre mondiale seront les causes d'une augmentation des dépenses publiques, de la dette et du déficit, néanmoins corrigée par l'inflation et les dévaluations. La dette publique est passée de 80 % du PIB en 1932 – conséquence de la crise de 1929 – à 110 % en 1939 pour atteindre 170 % à l'issue de la seconde guerre mondiale.

Depuis, l'État a préféré recourir à l'inflation – véritable prélèvement obligatoire mais indolore –, voire à des dévaluations¹⁰ lorsque les États détenaient « la souveraineté monétaire » ou encore à des périodes de rattrapage économiques pour effacer, discrètement, les factures des guerres et la dette publique¹¹. Sous la troisième République, pour rassurer les épargnants,

inquiets des conséquences de la gestion du Cartel des gauches avait ainsi été constitutionnalisée la Caisse d'amortissement¹². Une double opposition se manifeste contre la réduction du déficit : la première est le refus de réduire réellement les dépenses publiques¹³, la seconde est la prédominance d'un courant de pensée percevant le déficit comme un moyen de soutenir l'activité économique et de relancer la croissance¹⁴.

La France n'a pas toujours pratiqué l'équilibre budgétaire en appliquant l'« exception culturelle de l'endettement », traduisant une addiction à la dépense publique de 1931 à 1958. Sous le général de Gaulle, après l'assainissement de 1958, la forte croissance des trente Glorieuses permet de ramener le taux d'endettement à un niveau historiquement faible. C'est ce qu'illustre l'expression gaullienne « La politique de la France ne se fait pas à la corbeille », signifiant l'indépendance à l'égard des prêteurs en raison du refus de tout déséquilibre budgétaire. Cette politique de non-déficit sera poursuivie par Georges Pompidou. Le dernier budget voté en équilibre date de 1973.

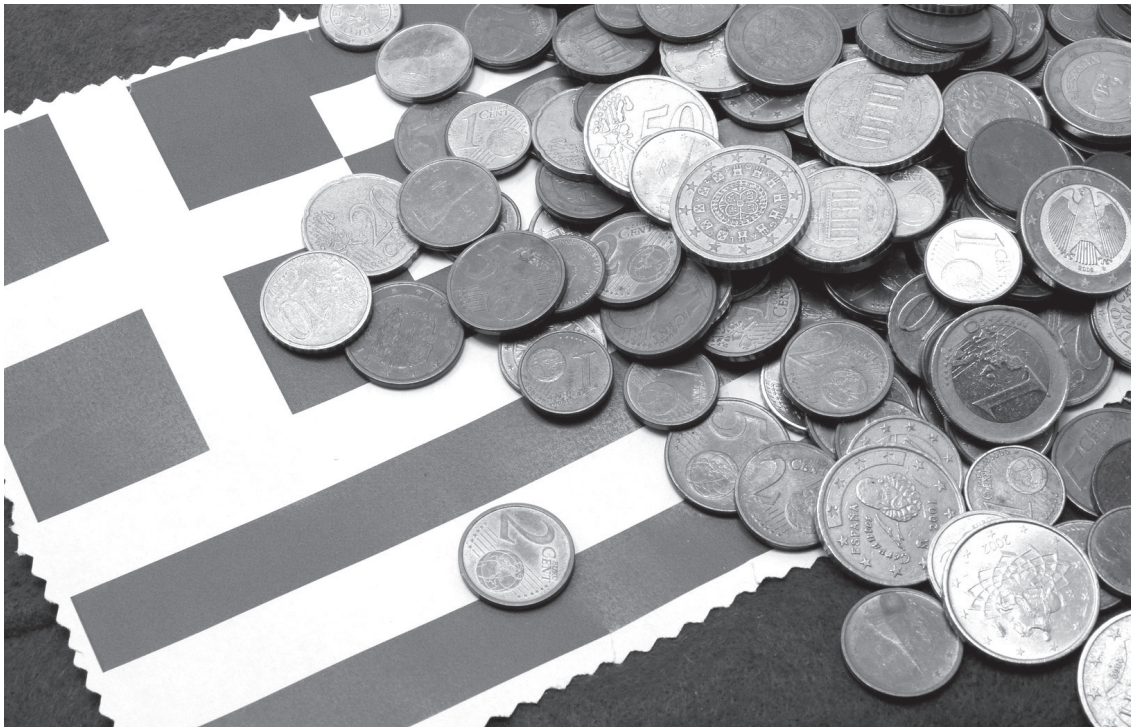
Une absence de désendettement conjuguée à un déficit difficile à réduire avec la perte de la souveraineté monétaire

Les politiques de désinflation depuis 1983, la perte de la souveraineté monétaire depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 (qui a décidé la création de l'Euro), le Pacte Européen de Stabilité et de Croissance de 1997 (qui a précisé les règles que devaient respecter les États membres de la zone euro) conjugués au ralentissement de l'activité économique accompagné d'un chômage de masse ainsi qu'une gestion peu rigoureuse ont conduit à reposer la question de la soutenabilité de la dette publique en raison de son augmentation, de son niveau par rapport au PIB, de son coût de refinancement, donc du « défaut de paiement »¹⁵. Deux membres du gouvernement, sous deux chefs de l'État différents ont évoqué « un État en faillite » pour « défaut de paiement »¹⁶. Ils avaient le mérite d'officialiser la situation difficile de la France après plus de quarante ans de budgets votés en déficit par des hommes politiques moins sensibles à l'intérêt à long terme des Français qu'à l'intérêt à court terme de leur carrière¹⁷. Des institutions ont été créées comme le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale, la Banque Centrale Européenne, le Fonds européen de stabilité financière¹⁸ pour prévenir les défauts de paiement des États. Plusieurs situations ont laissé des souvenirs : celle de la Russie, avec en 1917 le refus par le gouvernement bolchevick du remboursement des emprunts Russes, celle de l'Allemagne avec l'hyperinflation en 1923 sous la République de Weimar puis de la RFA en 1945, dont l'accord de Londres sur les dettes extérieures allemandes, signé le 27 février 1953 entre la RFA et ses créanciers, allégera la dette – des deux guerres mondiales – de 50 %, soit 15 milliards de marks sur 30 ans ; celles du Mexique en 1982, puis de l'Argentine en 2001 avec la faillite de 95 milliards de dollars. La dette y avait quadruplé en vingt ans et le pays souffrait d'une surévaluation du Peso par rapport au dollar : la crise explose en décembre 2001, lorsque le gouvernement, après quatre ans de récession et 7 plans d'austérité entre 1998 et 2001, supprime la parité avec le dollar, qui servait d'arme anti-inflation, entraînant une forte dévaluation du Peso et une fuite massive de capitaux.

Cette crise s'inscrit dans une série de crises financières qu'a connues l'Amérique latine et qui fut inaugurée par celle du Mexique en 1994. Le défaut de paiement de l'Argentine sur 100 milliards de dollars de la dette de 2001, empruntés à des investisseurs internationaux conduisit à deux opérations de restructuration en 2005 et 2006. Les créanciers, détenteurs d'environ 93 % des dettes ont été indemnisés à hauteur de 25 % à 29 % de la valeur faciale de leurs créances. Les porteurs, notamment étrangers ont refusé l'offre d'indemnisation. Ils ont obtenu le 16 juin 2014 de la cour suprême américaine un

remboursement intégral conduisant le 31 juillet 2014 à un nouveau défaut de paiement de l'Argentine. Il y eut enfin, la crise de la Russie avec la non-conversion du rouble et le défaut de paiement en 1998. Certains États ne remboursant plus leurs dettes mettent leur système financier et leurs épargnants nationaux en danger, avec un risque de contagion pour d'autres États de la zone euro. La crise financière actuelle des pays européens résulte d'un enchaînement de causes. Tout d'abord, une crise bancaire américaine, avec la faillite le 15 septembre 2008 de la grande banque Lehman Brothers, résultat d'une bulle immobilière alimentée par des prêts accordés sans garantie à des millions de ménages américains surendettés¹⁹. La crise se propage aux marchés boursiers en 2008-2009. Les principaux pays déclenchent alors des plans d'urgence pour sauver leurs banques. Les entreprises n'ayant plus accès au crédit, cela conduit à une contraction des activités économiques. Afin d'éviter un effondrement de l'économie mondiale, et une dépression comme lors de la crise de 1929, les banques centrales américaine (la Fed), anglaise (BoE) et européenne (BCE) injectent des liquidités dans l'économie. Elles prêtent massivement aux États de l'argent créé de toutes pièces et facilitent le développement des crédits bancaires. La masse monétaire a ainsi quadruplé aux États-Unis et a été multipliée par deux et demi en Europe. L'économie ayant ralenti, les recettes fiscales chutent et aggravent les déficits. Plusieurs pays sont contraints de s'imposer des mesures drastiques pour faire face à la crise des dettes souveraines et éviter l'incapacité de rembourser. Chypre²⁰, afin d'éviter le défaut de paiement qui aurait entraîné la sortie de la zone euro a négocié un plan d'aides de 10 milliards d'euros avec le FMI, l'UE et la BCE en échange de réformes structurelles, des privatisations, une hausse des impôts, la mise en faillite de la deuxième banque du pays – Laiki Bank – et une taxation des dépôts bancaires des particuliers supérieurs à 100 000 euros ; l'Irlande²¹ a négocié en 2010 un plan d'aide de l'UE et du FMI de 85 milliards d'euros subordonné à la mise en œuvre d'un plan de rigueur comprenant des coupes dans la fonction publique, un accroissement des impôts et une réduction des budgets sociaux.

L'Irlande comme l'Islande ont risqué en 2010 un défaut de paiement suite à des crises bancaires consécutives à une spéculation immobilière effrénée, à un éclatement des bulles et à l'effondrement des prix, à des faillites bancaires ayant entraîné le sauvetage des banques et des nationalisations ; le Portugal²² a obtenu en 2011 un plan d'aide de l'UE de 78 milliards d'euros sur trois ans en échange de l'adoption de plusieurs plans d'austérité et d'un rééchelonnement d'une partie de sa dette. La Grèce²³ a obtenu en 2010, lorsque le pays s'est déclaré incapable de rembourser ses créanciers, plusieurs aides de l'UE, de la BCE et du FMI de 240 milliards d'euros, en échange de la mise en



Crédit photo: ChircoDidorC-Fotolia.com

La Grèce a obtenu en 2010, lorsque le pays s'est déclaré incapable de rembourser ses créanciers, plusieurs aides de l'UE, de la BCE et du FMI de 240 milliards d'euros, en échange de la mise en œuvre de plusieurs plans d'austérité draconiens : privatisations (parfois sans repreneur), rentrées fiscales (fuyantes), licenciements de fonctionnaires et réduction des dépenses publiques, participation du secteur privé à l'abandon de créances et restructuration.

œuvre de plusieurs plans d'austérité draconiens : privatisations (parfois sans repreneur), rentrées fiscales (fuyantes), licenciements de fonctionnaires et réduction des dépenses publiques, participation du secteur privé à l'abandon de créances et restructuration²⁴.

Depuis son indépendance en 1830, la Grèce a connu 6 faillites et a passé plus de temps en situation de défaut de paiement et de rééchelonnement de sa dette qu'en situation saine²⁵. L'Espagne²⁶ n'arrivait pas à se remettre de l'explosion de la bulle immobilière en 2007. Ce pays a soutenu artificiellement sa croissance pendant des années, a obtenu une aide de l'UE de 41,3 milliards d'euros en échange d'un plan d'austérité. L'Italie²⁷ a mis en œuvre depuis 2011 plusieurs plans d'économies pour réduire son endettement - 1 900 milliards d'euros - et son taux d'intérêt pour ses emprunts. La question mérite d'être posée pour la France²⁸ puisque la notation de sa dette a été rétrogradée à plusieurs reprises par les trois agences de notation : le 13 janvier 2012 par Standard & Poor's, le 19 novembre 2012 par Moody's, le 12 juillet 2013 par Fitch et le 8 novembre 2013 par Standard & Poor's, note (AA+) confirmée le 25 avril 2014, puis à nouveau par Fitch le 13 juin 2014 et les 19 septembre 2014 par Moodys puis le 10 octobre 2014 par Standard & Poors mais avec « une perspective négative », ainsi que par Fitch le 12 décembre 2014 « en raison de l'incapacité de la France de réduire son déficit ». Entre 1974 et 2013, la dette est passée de 21,2 %

à 93,5 % du PIB nonobstant les privatisations d'entreprises publiques depuis 1986 et la vente depuis 2005 de nombreux biens immobiliers et mobiliers dont l'État n'a plus l'usage pour « participer au redressement des finances publiques et contribuer au désendettement ». C'est la « vente des biens nationaux » d'aujourd'hui !

La France, à laquelle la Commission européenne le 5 mars 2014, a refusé d'accorder un étalement budgétaire supplémentaire, pour avoir été en situation de « déficit excessif » en juin 2003, avril 2009 et mai 2013, a été placée « sous surveillance renforcée » pour son manque de compétitivité ; elle a vu sa note dégradée pour cinq raisons : un manque de réformes, une pression fiscale très élevée, l'incapacité à abaisser les dépenses, un taux de chômage pénalisant et une dette qui ne cesse de grimper. Entre des recettes qui ne peuvent plus augmenter et des dépenses qui ne se réduisent pas assez, la dette a atteint 2 023,7 milliards d'euros selon l'Insee, soit 95,1 % du PIB le 30 septembre 2014. Cet emballement de la dette, nonobstant la forte augmentation des prélèvements obligatoires, valide la courbe de l'économiste Arthur Laffer, selon laquelle, à partir d'un certain seuil, l'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires qui a atteint 44,7 % du PIB en 2014 entraîne une baisse des recettes fiscales. Notre pays qui est « sous surveillance renforcée » de l'exécutif Européen depuis 2013, reporte indéfiniment sa dette en lançant de nouveaux emprunts lorsque d'autres

arrivent à échéance pour payer les dépenses courantes (intérêts d'emprunt, traitements des fonctionnaires, paiement des prestations sociales) en pratiquant une iniquité intergénérationnelle qui fera supporter par les générations futures les dépenses passées et actuelles dont elles n'auront nullement profité. Le risque est une hausse des taux d'intérêt lorsque la mansuétude des marchés aura cessé. Les intérêts de la dette sont déjà la première dépense de l'État devant le budget de l'éducation nationale.

Les 2/3 de la dette négociable de l'État sont détenus par des non-résidents. Cet endettement est abyssal en dépit de l'adoption de mesures de contraction des dépenses budgétaires, de la lutte intensive contre l'évasion fiscale dans le but de maintenir la confiance des agences de notation de crédit, qui servent de guide pour le choix des investisseurs, et des marchés. La France a obtenu, après négociations, avec la commission de Bruxelles et avec l'Allemagne un rééchelonnement de la dette, afin que ces autorités acceptent de différer dans le temps l'application des critères définis par le traité de Maastricht, la limite à 3 % du PIB du déficit public annuel et une dette publique inférieure à 60 % du PIB²⁹. Depuis 2012, les taux d'intérêt ont fortement baissé dans toute la zone euro en raison d'une part, de la politique de la BCE qui a ramené son taux directeur à un niveau jamais vu de 0,05 % et d'autre part, de son engagement (pour éviter une déflation, un retour à une crise des dettes souveraines et surtout permettre de relancer la croissance) à racheter les emprunts d'État et dettes souveraines (« Quantitative easing »). Cette décision a pour objet d'inciter les investisseurs à acheter des dettes souveraines sans se soucier de la solvabilité du pays, mais risque d'avoir comme conséquence de moins inciter les États concernés à réduire leurs déficits publics. La dette est – à court terme – à l'abri d'une sanction des marchés...

Des parallèles historiques apparaissent avec la période de la banqueroute des deux tiers. Outre la défiance dans la classe politique, l'activisme législatif et l'instabilité des règles fiscales, plusieurs mesures se traduisent par des restrictions de libertés : accroissement extrêmement important de la fiscalité sur tous les types de revenus, parfois pour des raisons stigmatisantes, pour les catégories de contribuables concernés (taxe à 75 % sur les revenus supérieurs à un million d'euros par an, instauration en 2012 d'« une contribution additionnelle sur la fortune » qui devait être acquittée sur la base du barème ISF de 2011, abaissement du seuil à partir duquel l'impôt sur la fortune est dû afin « d'associer à l'effort de redressement des comptes ceux qui sont le plus en mesure de le faire » selon le ministre des Finances de 2012...), institution de l'« exit tax », pour freiner l'exil fiscal des entrepreneurs et des ménages fortunés à l'étranger, créée par la loi de finances rectificative pour 2011 avec application

rétroactive au 3 mars 2011 et dont les conditions ont été durcies en 2013; mise en œuvre de fichiers, rappelant « la loi concernant les suspects du 17 septembre 1793 », afin de connaître non seulement, « les mouvements de fonds suspects » avec TRACFIN, les comptes à l'étranger non déclarés (EVA-FISC), les mouvements suspects sur les comptes et livrets grâce au fichier automatisé des opérations bancaires (FIBANC) le montant des comptes bancaires et assimilés (FICOBA, le fichier national des comptes bancaires et assimilés); mais aussi création d'un fichier recensant toutes les transactions immobilières en France (Patrim-Usagers) alimenté par les milliers de transactions enregistrées par les Conservations des hypothèques (loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013) et enfin, création d'un fichier central de l'assurance-vie et des plans d'épargne retraite (FICOVIE) destiné à être opérationnel le 1^{er} janvier 2016.

Ce fichier géré par la banque de France transmettra les informations à l'administration fiscale. S'y ajoutent les réseaux d'échange et de stockage électronique d'informations EUROFISC, qui associe les administrations fiscales des 27 pays de l'Union européenne et, en application de l'accord de Berlin du 29 octobre 2014, sur le modèle du *Foreign Account Tax Compliance Act*, les échanges automatiques d'informations par les banques et institutions financières concernant les détenteurs de comptes dans 57 pays à partir du 1^{er} janvier 2017.

Cet arsenal de fichiers destiné à connaître la situation patrimoniale des citoyens a été accompagné du renforcement des moyens des contrôles fiscaux qui permettrait encore plus aisément qu'en 1797, avec l'inscription des rentiers de l'époque « au grand-livre de la dette publique », d'appliquer une mesure déjà mise en œuvre sous l'appellation « d'emprunt forcé sur les citoyens aisés » dans la période 1793-1799 en France; celle-ci l'a été à Chypre et un rapport du FMI du 18 octobre 2013 a suggéré pour les autres États « pour résoudre l'endettement des États », de taxer toute l'épargne financière nette des ménages à un taux unique de 10 %. Par crainte d'une nouvelle spoliation des rentiers, les épargnants d'aujourd'hui constatent une érosion de la confiance et dénoncent une rhétorique du soupçon. Elle se manifeste par une évaporation des sièges sociaux et des contribuables, concernant non seulement des activités visibles comme le sport, le spectacle, les grandes activités économiques, mais aussi une multiplicité d'autres plus discrètes, comme les créateurs de start-up, les patrons de PME exportatrices et les cadres dirigeants, dans des pays moins fiscalisés, qualifiés par certains journalistes de « paradis fiscaux »³⁰. Une mesure n'a pas encore, à la différence de l'époque du Directoire, été instaurée : la réduction des traitements de tous les fonctionnaires publics « pour faire face au déficit de 67 millions pour l'an VII » qui avait été annoncée par un message du Directoire.

Nombre de défauts de paiement d'États de 1501 à 2002

Pays	Nombre de défauts de paiement d'État de l'année 1501 à 2002			
	1501-1800	1801-1900	1901-2002	Total
Espagne	6	7	0	13
Équateur	—	3	6	9
Vénézuéla	—	5	4	9
France	8	—	0	8
Allemagne	1	5	2	8
Mexique	—	5	3	8
Uruguay	—	2	6	8
Brésil	—	2	5	7
Colombie	—	4	3	7
Libéria	—	1	6	7
Pérou	—	2	5	7
Turquie / Empire ottoman	—	1	6	7
Portugal	1	5	0	6
Argentine	—	2	3	5
Autriche	—	1	4	5
Bulgarie	—	2	3	5
Grèce	—	4	1	5
Yougoslavie	—	1	4	5
Chili	—	2	2	4
Russie	—	1	3	4
Pologne	—	—	3	3
Chine	—	—	2	2
Égypte	—	1	1	2

Source: Reinhart *et al.* (2003), et sources provenant de Standard and Poor's. Voir aussi « Deux siècles de faillites d'États sur le continent européen », *Le Figaro* du 3 septembre 2012; « La Grèce a passé la moitié de son temps en faillite » et « Défaut souverain », Wikipédia.

Nota: « La fin de l'Autriche-Hongrie: la fin de la couronne austro-hongroise », *La Tribune*, 7 août 2014, et « The dissolution of the Austro-Hungarian Empire: Lessons for currency reform », essay in *International Finance*, n° 195, février 1994. Peter Graber et Michael Spencer.

Conclusion

Quatre voies sont offertes pour échapper à un défaut de paiement: la croissance, l'inflation pour éroder la dette – refusée par la zone euro –, la maîtrise des dépenses publiques et la répudiation de la dette avec un défaut total qui altère la crédibilité des gouvernements qui ne trouveront plus de prêteurs ou la répudiation partielle par une restructuration de la dette pour inverser la dynamique, par des négociations avec les prêteurs (renégociation des conditions de remboursement, délais, taux d'intérêts). La difficulté est de définir les niveaux de déficit ou de dette à partir desquels les marchés perdent confiance et exigent « une prime de risque » plus élevée sur les titres publics. Avec un danger: la spirale de l'en-

dettement. Plusieurs pays se sont engagés, avec succès, dans des programmes de désendettement publics massifs, le Canada en 1993, les pays du Nord de l'Europe au début des années 1990 (Suède, Finlande...).

L'état de faillite ou le défaut de paiement total ou partiel se traduit, hier et aujourd'hui, par la vente immédiate d'actifs par les agents économiques, le retrait des banques par les épargnants des dépôts et des capitaux, avec le risque de créer un « bank run » c'est-à-dire un mouvement de retrait massif des banques des capitaux des particuliers, la fermeture des guichets, la fuite des étrangers³¹, et la mise en place de mesures de redressement impopulaires sous la pression des pays prêteurs et des marchés: baisse des retraites, diminution des traitements des fonctionnaires et des dépenses courantes,

suppression des prestations sociales ainsi que de la prise en charge de remboursements de frais médicaux, ventes d'entreprises nationales, ajustement des programmes budgétaires, blocage des comptes d'épargne et des prix, « invitation » à acquérir des bons du Trésor, « mobilisation de l'épargne au service du redressement du pays », formule actuelle qui a remplacé celle « d'emprunt forcé », taxation des dépôts bancaires et produits financiers, pénuries d'approvisionnement, coupures d'eau, de gaz et d'électricité et en contrepartie, désobéissance, refus de payer les impôts, pratique du marché noir et de l'économie « souterraine » entraînant au plan politique, le vote pour des partis extrémistes, des alternances et des mouvements de protestation. Ainsi, dix gouvernements, ont, à l'exception de l'Allemagne, été remerciés. En Espagne, la crise et le mouvement des indignés ont conduit à un changement de majorité. Les socialistes de José Luis Zapatero ont laissé la place au Parti Populaire. En Italie, sous la pression des marchés et l'accroissement des taux d'intérêt, Silvio Berlusconi a dû démissionner. En Grèce, après la démission du socialiste Papandréou, un gouvernement avec les socialistes, la droite et l'extrême droite a été constitué. Au Danemark – qui ne fait pas partie de la zone euro – le gouvernement de centre-droit a été remplacé en septembre 2011 par une coalition de gauche dirigée par le parti social-démocrate, contraint de durcir son système d'indemnisation du chômage. En Finlande les élections législatives d'avril 2011 ont permis aux conservateurs de former une coalition avec les sociaux-démocrates en remplacement du centre. Au Portugal avec la démission du Premier ministre socialiste, José Socrates, en mars 2011 à la suite du rejet du 4^e plan d'austérité s'est produite la victoire électorale de la droite. En Irlande le parti du centre (le Fianna Fail) qui dominait la vie politique depuis 80 ans a été battu aux législatives par le parti de centre droit (Fine Gael) qui a constitué un gouvernement de coalition.

La Slovaquie, en décembre 2011, et la Slovaquie en mars 2012 ont pratiqué l'alternance ainsi que la France avec les élections présidentielle et législatives de 2012. Dans un second temps, l'austérité et les restrictions budgétaires imposées par Bruxelles et le FMI ont ébranlé les fondements électoraux des partis traditionnels et ouvert la scène électorale à des formations « populistes » et contestataires, aux élections européennes de 2014, avec le succès en Espagne (5 sièges sur 54) de Podemos (héritier du mouvement des indignés né pour protester contre le système politique et économique accusé d'avoir fait plonger le pays dans la crise), de Syriza, arrivé en tête avec 26,6 % des voix en Grèce, du Front national, premier parti en France; aujourd'hui, les législatives grecques du 25 janvier 2015 ont provo-

qué une alternance en faveur de Syriza³², avec le risque de contagion au Portugal en octobre 2015, en Espagne en décembre 2015 mais aussi en Italie.

La question posée aujourd'hui est celle du rythme à adopter pour rendre compatibles réduction des dépenses publiques et des déficits et soutien, voire poursuite, de la nécessaire croissance.

Prenons garde que la détérioration des finances publiques ne réalise la prophétie de Mirabeau :

« La dette publique fut le germe de la liberté. Elle a détruit le roi et l'absolutisme. Prenons garde qu'en continuant à vivre elle ne détruise la nation et nous reprenne la liberté qu'elle nous a donnée. »

C. B.

1. La première partie de l'article a été publiée dans le numéro 102 de la revue *Pouvoirs Locaux* (septembre 2014).

2. Voir : notice Ramel de Nogaret dans « Les ministres des Finances de 1790 à 1870 » IGPDE; François Joël Balland, *La vie et l'œuvre de Dominique Vincent Ramel ministre des finances du Directoire*, Thèse de doctorat en histoire moderne 2002, Paris IV sous la direction du professeur Jean Tulard; Rapport fait au Conseil des 500 par AG Camus, sur l'affaire de la compagnie de Dijon (Paris An V); Opinion de J. Defermon sur le rapport fait par la commission de surveillance de la Trésorerie des opérations de la compagnie de Dijon (Paris An V).

3. « Confiance publique. Paiement de l'intérêt à l'échéance ».

4. Qui devint l'institut d'émission avec monopole de fabrication des billets en 1848.

5. Article 9 « Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune exception de celles que l'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles ».

6. Article 70. La dette publique de 1815 est évaluée à 15 % du PIB. Ce qui n'est pas considérable après les guerres napoléoniennes.

7. Article 61.

8. Article 14.

9. Empire ottoman, Égypte, Tunisie et Grèce notamment (voir en annexe : tableau sur le nombre de défaillances d'États de 1501 à 2002).

10. Voir « Le siècle des dévaluations », Conférence de M. Jean Charles Asselain, professeur à l'université de Bordeaux IV, donnée le 4 février 2002 au MINEFI; l'auteur mentionne 17 dévaluations au xx^e siècle à partir du Franc Poincaré de 1928 à 1986. (4 dévaluations sous la III^e République, 6 dévaluations sous la IV^e République et 7 sous la V^e République de 1958 à 1986).

11. La forte croissance de 4 à 5 % par an sous les trente Glorieuses. Voir Jean Fourastié, *Les trente Glorieuses ou la Révolution invisible de 1946-1975*, Paris LGS, 1980, coll. « Pluriel ».

12. Loi constitutionnelle du 10 août 1926 portant création de la caisse autonome d'Amortissement

13. Voir Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques déposé à l'Assemblée nationale le 16 mars 2011, adopté par les deux assemblées en juillet 2011. Ce projet de loi constitutionnelle visant à inscrire dans la Constitution des règles prévoyant un retour progressif à l'équilibre budgétaire devait, faute d'obtenir la majorité qualifiée des trois cinquièmes, ne pas être soumis au Parlement réuni en Congrès. Voir aussi Jacques Delpla, *Réduire la dette grâce à la Constitution*, Fondapol, Février 2010. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012 interdit aux États

signataires risquant le défaut de paiement de dépasser un objectif à moyen terme (OMT) situé en dessus d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB. A été instituée une garantie de la règle européenne d'équilibre structurel des finances nationales avec la création du Haut Conseil des Finances Publiques, un contrôle de la sincérité budgétaire par le conseil Constitutionnel et par la commission Européenne qui peut demander des corrections aux budgets.

14. Calonne, contrôleur général des finances sous l'ancien régime dévalue et accroît le déficit (la dette représente en 1788, 80 % du PIB) et s'inscrit dans le courant de pensée économique qui voit, avant Keynes, dans le déficit un moyen de soutenir l'activité et de relancer la consommation.

15. Pour la période 1970-1981, voir, Études et rapport de la commission du bilan : « La France en mai 1981. Les grands équilibres économiques ». La documentation Française. 4^e trimestre 1981. Au titre des finances publiques, le rapport indique « Le primat du respect des équilibres macroéconomiques a conduit la France à limiter, plus étroitement qu'à l'étranger, le déficit des finances publiques ». « Entre 1973 et 1979, la France est, avec les États-Unis, le seul des grands pays de l'OCDE dont les déficits n'ont pas dépassé – à l'exception toutefois de l'année 1975 – 2 % du PIB », p. 188. Voir aussi, Pierre-François Gouffès, *L'âge d'or des déficits : 40 ans de politique budgétaire française*, Documentation Française, 2013.

16. Voir : *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*. Rapport de la commission présidée par Michel Pébereau, la Documentation Française 2005 ; Philippe Marini, *L'évolution de la dette publique en France entre 1980 et 1997. Les leçons d'une dérive*, Rapport d'information du Sénat. Commission des Finances n° 413 (1998-1999) ; voir aussi les nombreux rapports annuels de la Cour des Comptes.

17. François Fillon, Premier ministre, le 21 septembre 2007 sous Nicolas Sarkozy et Michel Sapin, ministre du Travail, le 27 janvier 2013, sous François Hollande.

18. FESF, le fonds européen de stabilité financière a été créé le 9 mai 2010. Son rôle est de récupérer des fonds sur les marchés financiers avec la garantie des États membres, pour les prêter ensuite aux États membres connaissant des difficultés de financement. La commission européenne, suite au traumatisme lié aux découvertes en 2009 du budget de la Grèce qui a engendré une crise des dettes, a, en application du nouveau pacte budgétaire adopté en mai 2012 par les États de la zone euro, un droit de regard sur les budgets nationaux avant leur vote par les parlements nationaux afin d'éviter des projets de budget irréalistes. Ce mécanisme concerne tous les pays de l'euro à l'exception des quatre pays sous assistance financière et sous tutelle de l'UE et du FMI : l'Irlande, la Grèce, Chypre et le Portugal. Si le projet de budget n'est pas conforme aux engagements européens du gouvernement, il doit être corrigé. En cas de déficit excessif, le gouvernement sera sanctionné financièrement. Trois règles doivent être respectées : l'équilibre des budgets, la limitation du déficit structurel à 0,5 % du PIB et la mise en place d'un mécanisme de correction automatique. Une ligne de crédit a été instituée via le MES (Mécanisme Européen de Stabilité).

19. Les subprimes.

20. 1,2 million d'habitants. Dette publique, fin 2013 : 111,7 %, déficit public : -5,40 % en 2013. La crise chypriote illustre la montée des risques pour les déposants européens. Les accords sur la directive BERD sur l'Union bancaire dits de « bail in » de décembre 2013 prévoient que les dépôts des épargnants dépassant 100 000 euros ne sont pas garantis donc peuvent servir à éponger les pertes bancaires avant de solliciter les contribuables.

21. 4,5 millions d'habitants, chômage : 14,2 %, endettement : 107 % du PIB en 2011, 123,7 % en 2013.

22. 10,7 millions d'habitants, chômage : 12,5 %, endettement : 106 % du PIB en 2011 ; 129 % fin 2013.

23. 11,3 millions d'habitants, chômage : 18,4 %, endettement : 150 % du PIB en 2011 ; 175,1 % fin 2013. En octobre 2009, le premier ministre découvre le déficit réel de 12,7 % et non de 6 % comme l'indiquait son prédécesseur.

24. PSI : *Private Sector Involvement*.

25. Voir Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folies financiers*, Princeton University Press 2009.

26. 46,2 millions d'habitants, chômage : 21,5 %, endettement : 67,4 % du PIB en 2011 ; 93,9 % fin 2013.

27. 60,4 millions d'habitants, chômage : 8,4 %, endettement : 121 % du PIB en 2011 ; 132,6 % fin 2013.

28. 65 millions d'habitants, chômage : 9,9 %, endettement : 84,5 % du PIB en 2011 ; 93,5 % fin 2013.

29. Plusieurs indicateurs publiés par l'INSEE en avril 2014 indiquent la nécessité de réduire la dépense publique : un taux de prélèvements obligatoires de 45,9 %, un taux de dépenses publiques de 57,1 %, une dette publique de 1925,3 milliards d'euros, une dette publique locale qui représente 9,5 % de la dette publique et les intérêts de la dette payés chaque année qui s'élèvent à 51 milliards d'euros. La presse a retenu le montant du déficit : 4,3 % du PIB en 2013. Voir Alain Lambert, *Déficit publics. La démocratie en danger*, Armand Colin 2013. Voir aussi « Dette. Les coupables » *L'Express* n° 3142 du 21 septembre 2011, p. 48 à 56. La France a bénéficié de taux d'intérêt bien inférieurs à ceux qu'obtiennent l'Espagne ou l'Italie, proche de celui de l'Allemagne. Certes, six pays font plus mal que la France. Ils ont franchi le seuil de 100 % : la Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Irlande, Chypre et la Belgique mais ils ont adopté des réformes de structure. La France vient d'adopter un plan de réduction des dépenses publiques de 50 milliards sur 3 ans le 29 avril 2014 (*JOAN* 29 avril 2014). Le remboursement de la dette représente le premier poste de dépenses de ces États avec le risque que les créanciers – inquiets de leurs capacités de remboursement – ne leur imposent des taux plus élevés au risque de créer une austérité conduisant à asphyxier le retour de la croissance. Cette menace concerne aussi deux puissances : Les États-Unis dont le taux d'endettement est passé de 73 % du PIB en 2008 à 106 % en 2013. Les chambres ont – après quinze jours de *shutdown* (fermeture) – approuvé le 17 octobre 2013, le relèvement du plafond de la dette publique afin d'éviter de la mettre en défaut, la récession et surtout de rassurer les prêteurs chinois et japonais détenteurs d'une partie de la dette américaine. Le Japon a une dette qui s'élève à 243 % du PIB : mais, à la différence de la France et des États-Unis, elle est détenue presque exclusivement par les Japonais.

30. Voir André Bercoff avec Deborah Kulbach, *Je suis venu te dire que je m'en vais*, éditions Michalon 2013 ; « Quitter la France », *L'Express* n° 3226 du 1^{er} mai 2013, p. 62 à 74. Voir aussi les ouvrages recommandant des remèdes pour la France et écrits par des sociaux-démocrates : Pascal Lamy, *Quand la France s'éveillera*, Odile Jacob 2014 ; Hubert Védrine, *La France au défi*, Fayard 2014 ; Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen, *Changer de modèle*, Odile Jacob 2014. IL s'agit d'une remise en cause du Keynésianisme qui aurait influencé le Président F. Hollande pour sa politique de l'offre et le plan d'économies de 50 milliards d'euros sur 3 ans.

31. Guillaume Leroy, *Qui détient la dette publique ?*, Fondapol avril 2011 ; Jacques Attali, *Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique : la dernière chance*, Fayard 2010 ; Jacques Attali, *Urgences françaises*, Fayard 2013 ; F. de Closets, *Maintenant ou jamais. Une dernière chance pour la France*, Fayard 2013.

32. Contagion politique, mais aussi économique par l'exemple donné pour la réputation ou le rééchelonnement de la dette publique grecque, dont le montant s'élève à 321 milliards d'euros, soit 175 % du PIB détenu à 70,5 % par des créanciers publics, dont la France pour 55,2 milliards d'euros. Deux économistes ont examiné 180 défauts d'États souverains de 1970 à 2010. La dette a en moyenne été réduite de 40 %. Voir : Cruces Juan José et Christoph Trebesch, « Sovereign defaults : the price of haircut », *Economic Journal, macroeconomics*, vol. 5, n° 3 juillet 2013.