

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition publique, commune avec la Commission des finances, de M. François Bourguignon, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le président de l'Assemblée nationale 2
- Présences en réunion..... 12

Mercredi

15 mai 2013

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Co-présidence de
Mme Catherine
Lemorton,
Présidente
et de
M. Gilles Carrez,
*Président de la Commission
des finances*
puis de M. Jean Launay,
*Secrétaire,***



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 mai 2013

La séance est ouverte à dix-huit heures trente.

*(Co-présidence de Mme Catherine Lemorton, présidente de la Commission,
et de M. Gilles Carrez, président de la Commission des finances)*

La Commission entend, communément avec la Commission des finances, M. François Bourguignon, préalablement à sa nomination au Haut conseil des finances publiques par le Président de l'Assemblée nationale.

M. le président Gilles Carrez. Nous allons à présent auditionner M. François Bourguignon, préalable à sa nomination au Haut Conseil des finances publiques par le président de l'Assemblée nationale. Il y a deux mois, nous avons auditionné M. Jean Pisani-Ferry, pressenti pour cette fonction. Entretemps, M. Pisani-Ferry a été nommé Commissaire général à la stratégie et à la prospective ; à juste titre, il a estimé les deux fonctions incompatibles et a démissionné du Haut Conseil.

Le Haut Conseil des finances publiques a été mis en place par la loi organique du 17 décembre 2012. M. Didier Migaud est venu présenter la manière dont fonctionnerait cette instance qu'il préside. Un premier avis a été émis récemment dans le cadre de l'examen du programme de stabilité et de croissance. Nous auditionnerons le 28 mai prochain le président du Haut Conseil en vue de l'examen du projet de loi de règlement.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Je souhaiterais simplement poser une question à M. Bourguignon : trouveriez-vous pertinent de fusionner le projet de loi de finances – PLF – et le projet de loi de financement de la sécurité sociale – PLFSS ?

M. François Bourguignon. Avant de répondre aux questions, je propose de me présenter en quelques mots. Je me définirais avant tout comme un chercheur, longtemps au CNRS, à l'École des hautes études en sciences sociales depuis trente ans et pour encore quelques mois, avant de prendre ma retraite.

En même temps, j'ai toujours éprouvé un fort intérêt pour les questions de politique économique. Mes recherches ont surtout porté sur des questions liées à la croissance et au développement, aux finances publiques, à la fiscalité, aux transferts, c'est-à-dire à la redistribution des revenus. Mon approche a été aussi bien théorique qu'empirique et elle a concerné aussi bien les pays développés que les pays en développement. Parallèlement, j'ai travaillé comme consultant auprès d'organismes internationaux – l'OCDE, la Commission européenne, les Nations unies, la Banque mondiale et le FMI – pour conseiller un certain nombre de pays dans la recherche de stratégies de développement.

En France, c'est Pierre-Alain Muet, aujourd'hui député, qui m'a demandé, en 1997, de faire partie de la première équipe du Centre d'analyse économique pour lequel j'ai écrit plusieurs rapports, notamment sur la fiscalité et le système redistributif en France en comparaison avec des pays étrangers. C'est à cette époque que j'ai pris conscience de toute la difficulté de l'exercice de la politique économique et, en particulier, de la mise en œuvre de réformes ambitieuses. J'ai également fait partie d'un groupe de réflexion réuni auprès de M. Michel Rocard et qui a inspiré des mesures de type CSG ou RMI.

Quelques années plus tard, j'ai reçu l'offre de la Banque mondiale de prendre le poste de directeur de la recherche dans cette institution, à Washington, puis celui d'économiste en chef et de premier vice-président. Pendant plus de quatre ans, j'ai pu bénéficier de l'expérience de la politique macro-économique dans des pays extrêmement différents tels que le Brésil, le Cambodge, le Sénégal et beaucoup d'autres. Cela m'a donné l'occasion de me confronter à l'économie mondiale et m'a permis de comprendre que, de plus en plus aujourd'hui, on ne peut pas évoquer des options de politique économique intérieure sans une référence très précise à la situation mondiale.

J'ai été amené à réaliser des diagnostics sur l'évolution de la conjoncture internationale. Le dernier travail que j'ai rendu sur ce sujet au conseil d'administration de la Banque mondiale sur l'état de l'économie mondiale était précurseur et évoquait, avec quelques années d'avance, les graves conséquences qu'aurait l'explosion de la bulle immobilière aux États-Unis.

A la fin de mon mandat à la Banque mondiale, j'ai pris la direction de l'École d'économie de Paris, dont j'avais posé la première pierre quinze ans plus tôt en créant une structure de recherche et d'enseignement qui avait assez rapidement acquis une réputation mondiale. Parallèlement, j'ai renoué avec la politique économique et sociale en France en occupant le poste de président de la commission d'évaluation du RSA de 2007 à 2010. J'ai ensuite accepté de prendre la présidence du groupe d'experts sur le SMIC et je m'appête à intégrer le Haut Conseil des finances publiques.

La création de ce Haut Conseil est éminemment satisfaisante et bénéfique pour le fonctionnement de notre économie, dans la mesure où il va assurer une transparence et une crédibilité accrues des hypothèses qui sous-tendent l'exercice budgétaire. Le débat démocratique devrait se dérouler de façon plus claire et plus efficace et se concentrer sur des points essentiels plutôt que de se laisser absorber par l'ambiguïté de ce qui peut concerner les hypothèses sur l'environnement macro-économique.

De la même façon, l'examen par une instance indépendante des écarts entre les trajectoires des soldes programmés et ceux réalisés doit garantir une plus grande rigueur budgétaire et un débat plus efficace sur les mesures correctives à prendre ou les inflexions à adopter. Cette meilleure efficacité et cette plus grande crédibilité concernent non seulement le cadre économique et politique national, mais également l'image de la politique menée par le gouvernement français sur les marchés financiers internationaux et doit faciliter une coordination des politiques budgétaires européennes.

Plusieurs points sur le fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques restent à éclaircir. J'ai attentivement lu son avis sur le projet de programme de stabilité, qui a été récemment rendu public. Il m'a semblé très pertinent, encourageant la prudence et suggérant que les hypothèses du gouvernement étaient probablement un peu trop optimistes.

L'analyse de la loi de règlement des comptes de 2012 pose la question du comparateur. Nous allons analyser le solde structurel du budget exécuté l'an dernier, mais à quelle aune devons-nous le comparer, sachant qu'une loi de programmation a été votée fin 2012 ?

Je m'interroge également sur la façon dont le Haut Conseil devra séparer l'évaluation de la prescription : comparer les écarts et examiner l'effort structurel sans se prononcer sur le bien-fondé des mesures semble assez délicat. Nous apprendrons à l'usage. Quoi qu'il en soit,

cette innovation institutionnelle est très importante pour notre économie, pour notre démocratie et je pense que mon expertise dans le domaine macro-économique pourrait lui être d'une certaine utilité.

M. Jean Launay. Votre curriculum vitae mentionne vos recherches dans les domaines relatifs à la mesure de l'inégalité, de la pauvreté et de la redistribution des revenus. Les finances publiques pourraient être l'objet de recherches du même type au travers des mêmes mots.

Je voulais aborder le sujet de la péréquation, d'autant que le débat sur la décentralisation qui s'annonce va aviver les enjeux financiers. De façon plus générale se pose la question de la répartition des moyens affectés par l'État aux collectivités locales et, notamment, de la dotation globale de fonctionnement – DGF. J'ai la conviction que la péréquation verticale ne sera jamais remplacée – ni remplaçable – par la péréquation horizontale. En effet, nous mesurons les difficultés des différentes collectivités à s'entendre sur des critères de répartition et sur des masses qui, aujourd'hui, sont relativement modestes.

Par ailleurs, je suis de ceux qui considèrent que la dotation de base de la DGF ne peut pas, par nature, favoriser la péréquation, dans la mesure où l'échelle logarithmique qui préside à sa distribution favorise les grandes villes au détriment de la ruralité. Avez-vous d'ores et déjà un sentiment sur le sujet ?

M. Laurent Grandguillaume. J'ai lu avec attention un article que vous avez écrit sur la Grèce et sur la possible réussite de la politique d'austérité dans ce pays. Vous indiquez qu'une baisse des salaires peut aboutir, malgré les difficultés que cela pose, à un certain nombre d'effets bénéfiques sur l'économie. Pour ma part, j'ai plutôt tendance à penser le contraire. Pouvez-vous nous expliquer ce qui vous amène à ce cheminement ? Et quelle est votre vision de ce sujet pour votre pays ?

M. Jean-Marc Germain. Votre curriculum vitae est impressionnant et j'ai d'ailleurs bénéficié moi-même de votre enseignement. Pouvez-vous nous dire quelle est votre vision de l'évolution des tendances structurelles et conjoncturelles et comment départager les deux ? Comment pourrez-vous éclairer le Haut Conseil des finances publiques sur cette question fondamentale dans la mesure où le Traité – c'est pour cela que nous l'avons soutenu – prévoit que la réduction des déficits se conçoit désormais de manière structurelle et non plus conjoncturelle ? Évidemment, la façon de calculer ce déficit et la vision économique qui le sous-tend sont fondamentales pour l'avenir de notre pays.

M. le président Gilles Carrez. L'expérience m'a rendu un peu sceptique sur le maniement du concept de « solde structurel ». Je préfère d'ailleurs la notion d'« effort structurel » et j'ai pu observer que les ministres, quelle que soit leur sensibilité, avaient une propension à utiliser en leur faveur la notion de « solde structurel ». Comment peut-on manier ces concepts, notamment en termes de communication ? Le solde nominal a un intérêt : il correspond à ce que notre pays emprunte. Que pensez-vous du débat actuel sur les travaux de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, qui considèrent qu'un certain niveau d'endettement nuit à la croissance ? Cette théorie, fondée sur un certain bon sens, est séduisante. Elle prend en compte notamment le coût des frais financiers, l'inquiétude des agents économiques et l'altération des marges de manœuvre par le poids de la dette, autant d'éléments qui ne sont pas favorables à la croissance. Qu'en pensez-vous ?

M. François Bourguignon. Du point de vue des objectifs de politique économique, je pense qu'il est sain de continuer à distinguer le projet de loi de financement de la sécurité sociale du projet de loi de finances, dans la mesure où les besoins liés au financement de la sécurité sociale sont différents des besoins macro-économiques standards liés à la loi de finances. Toutefois, dans la mesure où la tâche du Haut Conseil des finances publiques est de s'intéresser au solde de l'ensemble des opérations, il peut paraître logique de consolider la totalité des opérations pour faire apparaître la somme du solde structurel des deux lois.

Le débat sur la question du financement est ancien : le financement de la politique sociale doit-il être automatiquement limité aux contributions de sécurité sociale ou peut-il être financé par la recette de l'impôt ? D'une façon générale, nous sommes allés dans cette dernière direction au cours de ces dernières années, ce qui plaiderait plutôt pour que le Haut Conseil examine les deux lois de façon simultanée. Pour autant, il y a des effets de structure qui sont liés aux dépenses de sécurité sociale qui ne sont pas de même nature que les effets de structure liés à la recette de l'impôt et à la dépense publique. Il me semble donc que même si, *in fine*, il est nécessaire de consolider les soldes, il sera difficile de faire l'économie de deux analyses indépendantes des aspects structurels de ces deux budgets.

Même si l'un de mes étudiants travaille actuellement à une thèse sur ce sujet, il m'est difficile de vous répondre concernant la péréquation, car il me semble que le Haut Conseil des finances publiques n'a pas vocation à se positionner sur un tel sujet. Il a une mission d'évaluation et non un rôle prescriptif qui viserait à indiquer aux pouvoirs publics quelles sont les réformes qu'il faut engager. Pour l'instant ce n'est pas là son rôle, mais peut-être l'expérience le conduira-t-il à évoluer en ce sens. Même si j'entends bien votre interrogation sur les problèmes de financement auxquels sont confrontées les collectivités territoriales, je ne peux pas vous répondre en l'état, puisque tel n'est pas le rôle de l'instance que je m'appête à intégrer.

Au sujet de l'article que j'ai écrit sur la situation économique de la Grèce et sur les politiques d'austérité qui y sont menées depuis plusieurs années, je dois indiquer qu'il s'agissait là d'une contribution à la discussion économique générale et non de recommandations. Dans cet article, je ne cherchais pas à défendre ces politiques d'austérité mais je voulais exposer la logique économique à l'œuvre. Cette politique économique correspond à ce que l'on appelle une dévaluation économique interne. Pour une économie comme la Grèce, intégrée au sein d'une zone monétaire, la seule façon d'adapter ses prix par rapport aux prix du reste du monde passe par une déflation de ses coûts, le premier étant le coût du travail. Une diminution des salaires doit ainsi permettre à terme une baisse des prix. Mais c'est là la théorie économique, ce qui ne signifie pas que cela soit socialement possible ou souhaitable. En Grèce, après trois années de politiques d'austérité, comprenant une diminution des salaires, nous constatons à présent une légère diminution des prix. Ces politiques produisent donc un effet, certes limité, mais elles ont très certainement un coût social exorbitant. Appartenir à une zone monétaire comme la zone euro implique néanmoins des contraintes importantes. Les difficultés que peuvent induire les chocs asymétriques au sein d'une zone monétaire avaient été soulignées dès la création de la monnaie unique. Ces chocs asymétriques forcent en effet le pays concerné à s'ajuster en pratiquant une dévaluation économique interne qui a un coût social élevé à défaut d'une dévaluation monétaire. Plusieurs pays en Europe sont actuellement touchés par un choc asymétrique, ce qui complique d'autant plus la tâche, puisqu'ils cherchent tous au sein d'une même zone monétaire à mener concomitamment des dévaluations économiques internes, ce qui a *in fine* pour effet de réduire, voire d'annihiler, les effets de ces politiques économiques. La situation que nous

connaissons aujourd'hui est quelque peu paradoxale, puisque la mise en place de l'euro visait justement à éliminer les politiques de dévaluation compétitive, qui ont fait beaucoup de mal à l'économie européenne au début des années 1990. Or, avec ces nombreuses politiques de dévaluation économique interne, nous nous retrouvons aujourd'hui confrontés à une logique similaire.

En ce qui concerne la question sur la distinction entre le structurel et le conjoncturel, vous avez tout à fait raison, la notion même de solde structurel est en effet très délicate. Il est d'ailleurs étonnant que Bruxelles ait mis en avant cette notion, dans la mesure où il existe de nombreuses façons d'établir ce solde structurel. On a relativement peu de visibilité sur l'élasticité des différents types de recettes fiscales par rapport au produit intérieur potentiel, on a aussi une faible visibilité sur l'impact productif d'un certain nombre de dépenses publiques, ce qui crée finalement beaucoup d'incertitudes autour de la notion de solde structurel. Cependant, il me semble indispensable d'essayer d'identifier ce qui est dû, d'une part, à des chocs temporaires et ce qui relève, d'autre part, de quelque chose de plus profond qui appelle des réformes structurelles. Nous sommes donc face à un concept ambigu, mais néanmoins nécessaire. Pour cette raison, le Haut Conseil des finances publiques, en tant qu'instance indépendante, pourra jouer un rôle essentiel de clarification dans ce débat. Nous avons peut-être trop tendance à prendre en compte la moyenne des points de croissance des années précédentes pour en déduire la croissance potentielle d'une économie. Or, après une crise comme celle que nous connaissons actuellement, rien ne nous assure que nous serons en mesure de récupérer la richesse perdue. Le manque à produire que l'on enregistre en ce moment ne sera peut-être pas récupéré ou seulement très progressivement et de manière limitée. Je tiens d'ailleurs à évoquer, concernant les difficultés structurelles de l'économie française, le très bon rapport du Conseil d'analyse économique de 2007 sur *Les Leviers de la croissance française* rédigé par Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry. Ce rapport montre clairement les goulots d'étranglement auxquels est confrontée la croissance française.

Pour en revenir à la question du président Gilles Carrez, le solde effectif est en effet ce qui détermine la dette. Le montant de la dette d'une économie doit être intégré dans les notions de déficit structurel ou de croissance potentielle. Concernant le lien entre dette et potentiel de croissance, on trouve dans la littérature économique la « théorie du *hangover* » ou « théorie de la gueule de bois », qui à l'origine concernait essentiellement les pays en développement, puisque pendant de longue période les économies développées n'ont pas connu des niveaux de dette astronomiques. Selon cette théorie, quand un pays connaît un niveau de dette trop important, il finit par détruire les incitations de l'ensemble des agents à honorer cette dette. La seule façon de procéder pour les créanciers consiste alors à remettre une partie de cette dette pour la ramener à un niveau compatible avec l'activité économique du pays concerné. On ne peut donc pas considérer que la dette soit sans incidence sur le taux de croissance potentielle d'une économie, ce qui nous amène à la thèse de Reinhart et Rogoff et aux accidents qu'elle a dernièrement connus. Le seuil de 90 % du PIB pouvait paraître arbitraire, car il était étrange de penser qu'au-delà de ce niveau-là de dette publique, une économie détruirait inéluctablement ses capacités de croissance. Néanmoins nous savons, en lien avec la « théorie du *hangover* », qu'un niveau de dette trop important finira fatalement par ralentir la croissance d'une économie en éliminant les incitations à l'investissement et à l'innovation. Toutes les analyses statistiques portant sur un large échantillon de pays sur de longues périodes tendent à démontrer qu'il existe effectivement une relation négative entre le niveau de la dette d'un pays et la croissance d'une économie. Mais il n'est pas possible de dire qu'en arrivant au seuil de 90 % de PIB d'endettement public, une économie soit condamnée à voir son potentiel de croissance chuté inexorablement.

M. Marc Le Fur. Quel impact sur les finances publiques la vente des actifs de l'État aurait-elle selon vous ? Quel est votre avis non seulement sur le périmètre de cette vente mais également sur l'utilisation qui pourrait être faite des recettes éventuelles pour contribuer au remboursement de la dette ou pour le soutien à des investissements ? Par ailleurs, on évoque en général la dette sans prendre en compte l'ensemble des créances potentielles qui pèsent sur l'État – je pense notamment aux retraites de la fonction publique –, alors que c'est là un phénomène important en France compte tenu du nombre élevé de retraités de la fonction publique. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. François Bourguignon. Ces deux questions ont été abondamment traitées dans la littérature économique, et encore une fois en se focalisant plus particulièrement sur les économies en développement. Il faut se souvenir de la crise de la dette des années 1980, qui s'est en partie résolue par la vente d'actifs, avec les *Brady bonds*, qui étaient fondés sur des transferts de dette et d'actifs physiques. Est-ce une bonne chose ? Quand un ménage connaît une situation financière très compliquée et qu'il dispose d'un peu de patrimoine, il est évident que la solution résidera dans la vente d'une partie de ses actifs. Pour un État, la question est différente, car il faut en amont se poser la question de l'utilité publique de ces actifs. Si l'on décide demain d'éponger une partie de la dette en cédant des actions d'entreprises publiques, la vraie question qu'il faut se poser est la suivante : quel bénéfice la société retire-t-elle du contrôle que l'État est capable d'exercer sur le fonctionnement de ces entreprises à travers sa participation ? Pour Bruxelles, ces cessions sembleraient tout à fait naturelles puisque les instances européennes militent pour un désengagement de l'État de toutes les activités de production de biens ou de services, mais il nous faut mettre en regard le coût que représenterait la perte de contrôle étatique et le bénéfice que la société aurait à diminuer le service de la dette, et donc le déficit ou éventuellement le besoin de financement de l'ensemble de la dépense publique. C'est une question très délicate puisqu'il n'est pas aisé de donner une valeur au contrôle exercé par le secteur public sur un certain nombre d'activités.

M. le président Gilles Carrez. Nous avons connu un cas d'école avec la cession des entreprises d'autoroutes, qui a beaucoup occupé les discussions de la commission des Finances. Un courant de pensée, qui dépasse largement nos sensibilités politiques respectives, fait valoir que l'intérêt général nous commande de conserver le caractère public de ces sociétés car elles procurent des flux de revenu récurrents et sécurisés dont nous avons absolument besoin pour maintenir des capacités d'investissement : en privatisant ces entreprises, nous contribuons certes à diminuer la dette publique, mais nous réduisons dans le même temps notre capacité d'investissement en infrastructures. Ce débat reste toujours ouvert aujourd'hui.

M. François Bourguignon. Je pense aussi que cela est lié à la façon de réguler les autoroutes. Si l'on sait que la concession est périodiquement remise sur le marché, des enchères peuvent se réaliser sur ces concessions. C'est une façon de s'assurer que les investissements de maintenance et, éventuellement, les investissements supplémentaires, auront lieu. Ainsi, et vous l'avez bien dit, c'est effectivement une question complexe.

La dette a plusieurs composantes, dont l'une est parfaitement calculable sans pour autant exister en tant que telle formellement et juridiquement : il s'agit de la dette contingente. Elle recouvre, d'une part, les retraites à payer et, d'autre part, l'assurance implicite par le secteur public en cas de catastrophes majeures, qui induit un coût à payer et augmente le coût de la dette. On devrait donc agréger tous les engagements de l'État et y affecter une probabilité que le risque correspondant se réalise. Dans le cas des retraites, la situation est un

peu différente, dans la mesure où la probabilité de réalisation est supérieure. On est ainsi capable de projeter les dépenses auxquelles on devra faire face dans le futur. Il est tout à fait nécessaire de prendre en compte cet aspect de la dette.

M. Éric Alauzet. Je tiens d'abord à vous remercier pour la façon dont vous abordez les choses, y compris en nous faisant partager vos hésitations et vos doutes en évoquant divers scénarios. C'est assez rare et cela mérite d'être souligné, car nos échanges s'en trouvent enrichis.

J'ai une question de fond sur la dette mais auparavant j'aimerais prolonger ce que vous nous avez expliqué sur l'endettement. Je pense au cas du Japon qui est endetté à 200 %. Est-ce là un cas d'école ? Le Japon va-t-il s'effondrer ?

Plus globalement, sur la dette française et européenne, la ligne de fracture est apparue dans les années 1980 et cette dette augmente inexorablement depuis trente ans. Parmi les différentes hypothèses, qui ne s'excluent pas forcément les unes des autres, telles que l'augmentation de la dépense publique, la baisse du rendement de l'impôt – liée à la baisse de croissance ou à l'évasion fiscale – ou une modification de la répartition de la croissance entre le capital et le travail, laquelle vous paraît la plus importante ?

Quel est votre avis sur le fait qu'il y a trente ans, la richesse nationale allait à 67 % vers le travail alors qu'aujourd'hui ce chiffre ne s'élèverait qu'à 57 %, la différence allant au capital ?

M. Jean-Marc Germain. Pour prolonger rapidement ma question précédente, vous définiriez-vous comme un économiste néoclassique ou néokeynésien ?

Par ailleurs, pensez-vous que les différentes grandes décisions de politique économique qui ont été prises depuis le début de la législature ont permis de favoriser la production potentielle de notre pays ? Je pense notamment aux lois fiscales et aux prélèvements supplémentaires en vue de réduire les déficits, au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et à la loi relative à la sécurisation de l'emploi. Comment voyez-vous leur impact sur les soldes structurels ?

M. François Bourguignon. Je vous ai dit tout à l'heure que je ne pouvais vous donner que des réponses partielles. Toutes les questions que vous posez sont complexes et je n'ai certainement pas aujourd'hui, sans études complémentaires, de réponse définitive.

Existe-t-il aujourd'hui une solution pour réduire la dette faramineuse du Japon ? Très honnêtement, je ne pense pas. Le Japon peut vivre avec cette dette, car sa population a une propension considérable à épargner. Le gouvernement japonais n'a jamais eu beaucoup de difficultés à financer ses déficits et donc à accumuler sa dette, car il y aura toujours des épargnants disposés à prêter l'argent nécessaire. L'une des caractéristiques de la dette japonaise est le fait que les créanciers sont dans une large mesure des créanciers japonais. Si le Gouvernement décidait demain de faire défaut sur sa dette ou une partie de sa dette, cette situation ne se réglerait qu'entre agents économiques japonais. Ces derniers ont des réserves d'épargne dont la valeur diminuera à l'avenir et s'il y a des situations qui sont difficiles pour un certain nombre d'agents, il restera la possibilité de redistribuer ou d'ouvrir des « parachutes » afin que les ménages ne souffrent pas trop d'une telle défaillance. Quand cette situation adviendra-t-elle ? Si le Japon parvient à réaliser le retournement qui est amorcé aujourd'hui, on peut retarder la résolution de la dette pendant très longtemps. Si elle continue

à augmenter, la population va finir par considérer que les créances – obligations et bons – qu'elle détient sur le Trésor japonais ne valent pas autant que leur valeur faciale.

Concernant les raisons de l'accumulation de la dette en France, j'ai du mal à penser que l'impôt est responsable, dans la mesure où le prélèvement, même s'il est très inférieur à la dépense, a augmenté de façon significative. On a donc plutôt le sentiment que c'est la dépense qui serait responsable de cette accumulation. Il y a deux ans, la différence entre la dépense et la recette fiscale était de près de 10 points. Toutefois, ce schéma est un peu plus compliqué : parmi les recettes, on dénombre les recettes non fiscales, qui ont pu évoluer au cours du temps. Même si je ne dispose pas d'éléments suffisants pour vous répondre, instinctivement, ma première réaction serait que le problème vient d'une augmentation des dépenses qui accroît de façon mécanique la dette. Le fait que ces dépenses soient justifiées ou non constitue un autre débat.

Du point de vue des impôts, il faut se demander si un taux de prélèvement aussi important n'obère pas les capacités de production et les incitations à la production dans l'ensemble de l'économie. Si cette hypothèse est vérifiée, cela signifie que les impôts génèrent une partie du déficit parce que l'activité économique n'est pas aussi importante qu'elle pourrait l'être. C'est une hypothèse qui doit être examinée en profondeur. En effet, beaucoup estiment que le coût du travail est trop élevé à cause des prélèvements. Si l'on diminuait ces prélèvements, le taux d'emploi serait plus important et la production augmenterait, entraînant un élargissement de la base fiscale. Je ne crois pas qu'on ait aujourd'hui une réponse définitive à cette question, même si celle-ci se pose.

Je suis moins au clair sur l'impact possible du partage capital/travail sur la dette. L'une des implications possibles serait qu'on épargne plus sur le produit du capital que sur les revenus du travail. Dans ces conditions-là, il serait plus facile d'accumuler de la dette quand les revenus du capital sont importants et génèrent de l'épargne. Je ne sais pas très bien ce que vaut cette théorie.

Enfin, on constate effectivement une diminution considérable de la part du travail dans l'économie française. Mais cette hypothèse se vérifie en Allemagne, aux États-Unis et dans tous les pays développés. Il faut souligner qu'en France, la pente de la courbe est légèrement inférieure à ce qu'elle peut être dans d'autres pays. Le Royaume-Uni connaît également une pente qui n'est pas très forte. Mais cette diminution existe indéniablement.

M. Éric Alauzet. La part du PIB consacré au travail diminue : cela concerne non seulement le chômage mais également une fragilisation de notre système de sécurité sociale. D'un autre côté, la masse du capital augmente et une partie de cette masse peut très bien être externalisée et échapper complètement à la richesse nationale, sous forme de fraude et d'évasion fiscales. On parle, en effet, de 30 milliards d'euros d'évasion fiscale ! La balance peut avoir un impact direct sur la dette, en ce sens, si toutefois c'est vérifié.

M. François Bourguignon. J'accepte cette hypothèse – encore faut-il la vérifier et c'est un domaine dans lequel l'information statistique n'est certainement pas très fiable quand elle existe, car la plupart du temps, elle n'existe pas.

Pour répondre à la dernière question concernant le courant dans lequel je m'inscris, néoclassique ou keynésien, je dois dire que cette catégorisation m'insupporte un peu. On vit aujourd'hui dans la science économique un moment très important dans lequel la distinction entre les notions d'hétérodoxie et d'orthodoxie a tendance à devenir très floue. Effectivement,

il existe encore des gens qui croient mordicus que les marchés peuvent tout, qu'il faut les laisser libres de fonctionner et que toute intervention est catastrophique. Il y a certainement des gens qui pensent que le régime keynésien constitue la seule solution à la crise que nous vivons. Je pense que le gros de la profession est plutôt sceptique sur ces deux théories et que justement, ce qui est intéressant à l'heure actuelle en économie est qu'on tend à faire éclater les axiomes et postulats de base.

Nombreux sont ceux qui réfléchissent sur l'influence dans la théorie économique de l'adoption de comportements de rationalité limitée. En effet, que se passe-t-il si on accepte le fait que les anticipations sur les marchés ne sont pas rationnelles et qu'on a besoin d'une coordination des anticipations ? Par ailleurs, comment cette coordination peut-elle se faire ? À l'heure actuelle, je dirais que la science économique est en plein bouillonnement et ces théories néoclassiques et néokeynésiennes – si elles existent encore, mais les extrêmes continuent à exister – sont de moins en moins partagées par l'ensemble de la profession.

Les États-Unis sont probablement le lieu où l'on trouve le plus de libéraux, d'ultralibéraux et de conservateurs. Or, lorsque la crise y est apparue, il est intéressant de relever qu'il n'y a pas eu de débat. J'ai été particulièrement surpris, car, soudainement, tous ces gens qui professaient la fin du keynésianisme et qui refusaient de l'enseigner à leurs étudiants en première ou deuxième année affirmaient qu'il fallait déclencher un stimulus, recette typiquement keynésienne. Tout cela démontre bien que nous ne sommes plus dans une opposition aussi farouche. Cela étant, on continuera à trouver des gens qui plaident une théorie extrême et des gens qui défendent l'autre. Mais je crois que la réalité est différente.

Les différentes initiatives prises depuis le début du quinquennat recouvrent notamment les prélèvements fiscaux, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et les accords sur l'emploi. De mon point de vue, il existe des limites aux prélèvements fiscaux et de la même façon que pour la dette, si l'on ne peut pas imaginer qu'elle peut croître indéfiniment, on ne peut pas non plus concevoir que les taux de prélèvement d'un certain nombre d'activités pourraient augmenter jusqu'à tendre vers un niveau proche de 100 %. Ceci aura nécessairement des effets négatifs sur certains aspects de l'économie. À titre personnel et non plus à celui du Haut Conseil des finances publiques, je considère qu'il existe une limite à l'augmentation de la fiscalité marginale, même si je suis personnellement convaincu que des progrès doivent être faits et qu'il faut retrouver une certaine progressivité dans notre système fiscal, qui a eu tendance à disparaître au cours du temps, comme dans d'autres pays. Cela est difficile à réaliser de façon isolée et j'espère qu'au fur et à mesure se développera un consensus entre pays développés qui conviendront d'aller dans la même direction. On peut rétablir de la progressivité sans que les taux de fiscalité soient trop importants.

M. le président Gilles Carrez. Si certains d'entre nous vous avaient peut-être catégorisé avant que cette audition ne commence, je crois qu'aujourd'hui nous sommes tous convaincus qu'on ne peut pas vous classer. Au contraire, on va vous classer dans l'économie moderne qui est faite de beaucoup de questionnements, ce qui est une très bonne chose. En effet, dans ce domaine, comme en politique, l'humilité est une qualité qu'il faut revendiquer.

M. François Bourguignon. Je suis d'accord avec vous. Toutefois, il faut être capable de temps en temps de dire des choses et faire des propositions qui ont un sens. Justement, quand je parlais tout à l'heure du passage d'une carrière de chercheur à celle de conseiller de politique économique, la difficulté existe. En tant que chercheur, on a beaucoup d'hésitations à proposer une réforme alors qu'il faut, à un moment donné, passer outre et prendre cette décision.

M. le président Gilles Carrez. Cette audition a été très intéressante et je crois pouvoir exprimer le sentiment général de notre Commission en disant que le président de l'Assemblée nationale a fait un très bon choix.

La séance est levée à dix-neuf heures trente.



Présences en réunion

Réunion du mercredi 15 mai 2013 à 18 heures

Présents. - M. Jean-Pierre Barbier, M. Richard Ferrand, M. Jean-Marc Germain, Mme Catherine Lemorton, M. Gilles Lurton

Excusés. - M. Jean-Noël Carpentier, M. Denis Jacquat, Mme Martine Pinville, M. Christophe Sirugue, M. Jonas Tahuaitu

Assistaient également à la réunion. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Gilles Carrez, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Laurent Grandguillaume, M. Jean Launay, M. Jean-François Mancel, Mme Christine Pires Beaune