



LE CERCLE TURGOT

Sous la direction de FRÉDÉRIC BURGUIÈRE

Préface de MICHEL PÉBEREAU

Introduction de JEAN-LOUIS CHAMBON

JEAN BOISSINOT
JEAN-LUC BUCHALET
JEAN-CLAUDE GRUFFAT

ISABELLE JOB-BAZILLE
VIVIEN LEVY-GARBOUA
GÉRARD MAAREK
JEAN-JACQUES PLUCHART

CHRISTOPHE PRAT
HUBERT RODARIE
BERNARD SCHWENGLER



LES DETTES PUBLIQUES À LA DÉRIVE

Anatomie d'un monde financièrement fragilisé

EYROLLES

VERS UNE NOUVELLE CRISE FINANCIÈRE MONDIALE

Depuis la crise financière de 2008, la crainte de la déflation l'a emporté sur toute autre considération dans la définition des politiques économiques. Les mesures « non conventionnelles » mises en œuvre par les banques centrales ont permis d'abaisser fortement le niveau des taux d'intérêt et de rendre supportable l'atonie de la croissance, mais elles ont enlevé toute contrainte de financement aux États, dont l'endettement a dérivé de façon inquiétante.

Le phénomène est mondial et on voit mal quel « miracle » pourrait inverser la tendance. Si la monétisation évitera aux États de faire défaut, il serait imprudent de penser qu'elle effacera leurs dettes de façon indolore. Les leçons de l'histoire nous enseignent en effet que le règlement des situations de surendettement a toujours des conséquences sur l'organisation des circuits financiers et sur la répartition de la richesse.

Au moment où tous les ingrédients d'une nouvelle crise mondiale semblent réunis, les experts du Cercle Turgot montrent comment la dérive des dettes publiques a progressivement plongé nos économies dans une situation critique.



Le Cercle Turgot rassemble des experts du monde de la finance, universitaires, dirigeants d'entreprises et d'institutions financières, auteurs de nombreux ouvrages dans le domaine économique et financier.

Les dettes publiques à la dérive

Groupe Eyrolles
61, bd Saint-Germain
75240 Paris Cedex 05
www.editions-eyrolles.com

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles, 2018
ISBN : 978-2-212-56942-1

Cercle Turgot

Sous la direction de
Frédéric Burguière

Jean Boissinot
Jean-Luc Buchalet
Jean-Claude Gruffat
Isabelle Job-Bazille
Vivien Levy-Garboua

Gérard Maarek
Jean-Jacques Pluchart
Christophe Prat
Hubert Rodarie
Bernard Schwengler

Les dettes publiques à la dérive

Anatomie d'un monde
financièrement fragilisé

Préface de Michel Pébereau
Introduction de Jean-Louis Chambon

EYROLLES



CERCLE TURGOT

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901

Siège social : 14, rue Pergolèse – CS 11655 – 75773 PARIS Cedex 16

Conférences : Maison de la chasse et de la nature, Hôtel de Guénégaud – 75003 PARIS

Centre de réflexions et d'analyses financières traitant des grands sujets économiques et sociaux, il a pour vocation d'encourager les auteurs, de favoriser la recherche fondamentale et appliquée dans ces domaines, la pédagogie, principalement en économie financière, et de promouvoir les jeunes talents, économistes, auteurs et chercheurs.

L'Association édite des ouvrages, des rapports, organise ou participe à des colloques, séminaires, conférences ou débats.

L'Association se compose, outre les membres d'honneur, de membres Fondateurs, Associés, Actifs, des lauréats des éditions du prix Turgot (25), des représentants de l'économie, de la finance et de l'entreprise.

Le Cercle soutient l'événement annuel du prix Turgot du meilleur livre d'économie financière créé sous le haut patronage du ministère de l'Économie et des Finances, et le prix FFA-Turgot de la Francophonie en étroite liaison avec l'Association des élèves et anciens élèves de l'Institut de haute finance, IHFI, institut créé par le président Pompidou en 1972.

<p style="text-align: center;">Membre d'honneur et bienfaiteur</p> <p>Monsieur le conseiller, Marco PICCININI</p>	<p>Nicolas PERRUCHOT, député Michel PEBEREAU, président BNP (past)</p>
<p style="text-align: center;">Membres d'honneur</p> <p>Voir le site www.lecercleturgot.com</p> <p style="text-align: center;">Conseil d'administration</p> <p>Président d'honneur fondateur : Jean-Louis CHAMBON, président du prix Turgot François PEROL, président du directoire de BPCE Vice-présidents : Patrick COMBES, DG Viel – Philippe DESSERTINE, DG IHFI – Nicolas BOUZOU, président Astères Administrateurs : Michel BON, Frank BOURNOIS, Pascal BLANQUE, Jean-Gilles SINTÈS, Jean-Bernard MATEU, Jean-Jacques PLUCHART, Pierre SABATIER, Jacques-Henri DAVID, Christian WALTER, Yves MESSAROVITCH, Hubert RODARIE, Michel SCHELLER, Alain DEMAROLLE Trésorier : Michel GABET</p> <p style="text-align: center;">Membres d'honneur et intervenants</p> <p>Ysabel DE NAUROISTURGOT, présidente de la Société des amis de Turgot. Christine LAGARDE, ancienne ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Emploi, directrice générale du FMI Jean CLUZEL de l'Institut Bruno DARY, général d'Armée Michel BON, président Grand Jury Turgot Alain JUPPE, Premier ministre (past) Bernard CAZENEUVE, Premier ministre Michel SAPIN, ministre de l'Économie et des Finances Catherine LESPINE, présidente d'Insee U et de l'IFG Executive Education Xavier MUSCA, ancien secrétaire général de l'Élysée Philippe DOUSTE-BLAZY, ancien ministre Frank BOURNOIS, directeur général de l'ESCP EUROPE William NAHUM, président de l'Académie des sciences techniques et financières Pierre JARS, président d'honneur du prix Turgot Pierre GATTAZ, président du MEDEF Hervé NOVELLI, ancien ministre Hervé MORIN, ancien ministre Didier MIGAUD, premier président de la Cour des comptes Bernard ESAMBERT, président du Club des vigilants Jean-François COPE, ancien ministre Michel SCHELLER, ingénieur général de l'armement Président 3 AF Steve GENTILI, président conseil surveillance BPCE Benoît COEURÉ, membre du directoire de la BCE Peter PRAET, membre du directoire BCE Sylvie GOULARD, député européenne Valérie PECRESSE, ancien ministre Claude REVEL, déléguée interministérielle Intelligence économique Jacques RICHIER, président d'Allianz Jean TIROLE, Prix Nobel d'économie Pascal Picq, professeur Alain DEMAROLLE, président Alura Emmanuel MACRON, ministre des Finances Patrick BERNASCONI, président du CESE Pierre-André PÉRISSOL, maire de Moulins</p>	<p style="text-align: center;">Autres membres actifs</p> <p>Michel AGLIETTA, professeur université Marie ALLAVENA, directeur général Groupe Eyrolles Armand ANGELI, président d'EOA Jean-Pierre AYER, président HPR Nicolas BARRÈ, past directeur général délégué de la rédaction des <i>Échos</i> Nicolas BAVÈREZ, économiste Caroline BERTIN DELACOUR, prix Turgot 2009 Jean-Paul BETBEZE, économiste Pascal BLANQUE, économiste Arnaud de BRESSON, DG de Paris Europlace Jean-Luc BUCHALET, économiste Daniel BURLIN, past DG Technip Hervé de CARMOY, président d'Étam Marc CHAMBAULT, ADAE Dominique CHESNEAU, président TRESORISK Daniel COHEN, prix Turgot 2009 Laurent COHEN-TANUGI, avocat essayiste Daniel CORFMAT, président ADAE Bernard COURTOIS, ancien président Alain DAUTRIAT, professeur de marketing Jean-Luc DECORNOY, président KPMG. Pierre DOCKES, prix Turgot 2009 Yves DOUTRIAUX, conseiller d'État François DROUIN, président d'OSEO Christian DUVILLET, directeur général de LCL Marc FOISSIER, directeur France Télécom Michel GABET, secrétaire général AEEIHI Pierre-Noël GIRAUD, prix Turgot 2001 Jacques GODRON, vice-président du Cercle Colbert et conseiller auprès d'Hervé Novelli Jean-Claude GRUFFAT, dirigeant de banque Marc GUILLAUME, prix Turgot 2009 Christophe GUILLEMIN, directeur général French American Foundation France Marcel JAYR, conseil consultatif de l'AMF Bruno JULIEN, directeur général de Tocqueville Finance, président de la holding Tocqueville Finance, président de Thiriet Gestion Philippe JURGENSEN, président de l'ACAM Laure KLEIN, prix spcial Turgot 2008 Alain LAURENT, philosophe Jean-Claude LE LAN, président d'Argan Michel LE LAN, vice-président FNCD Vivien LEVY-GARBOUA, ancien membre du Comex BNP André LEVY-LANG, prix Turgot 2006 Frédéric LIOTARD, président Prospective Thierry LUTHI, président DFCG Mickaël MANGOT, prix Turgot 2005 Jean-Bernard MATEU, président d'Optiverse Consulting François MEUNIER, économiste Serge MICHEL, journaliste, prix Albert-Londres Jacques MISTRAL, directeur des études économiques à l'Institut français des relations internationales (IFRI)</p>

<p>Philippe NASZÁLYI, directeur RSG Valérie OHANNESSIAN, DGA FFB Olivier PASTRE, professeur à Paris VIII Georges PAUGET, grand prix 2009 Jean-Pierre PETIT, prix Turgot 2003 Jean-François PHELIZON, directeur général adjoint Groupe St-Gobain Jean-Michel PIGNOUX, rédacteur en chef <i>Bulletin quotidien</i> Jean-Jacques PLUCHART, professeur à Paris I Anne-Claude PONT, <i>managing director</i> France RBS Olivier RAY, grand prix 2011 Jean-Michel RAYNAUD, CES Vincent REMAY, conseiller du président Viel & Cie Claude REVEL, conseiller commerce extérieur Pierre-Emmanuel RICHARD, directeur SIR.COM Hubert RODARIE, directeur général SMA BTP Xavier ROIRET, délégué général CICF Michel ROUSSEAU, président Fondation Concorde Pierre SABATIER, économiste Christian SAINT-ÉTIENNE, prix Turgot 1994 Guy SALZIGER, <i>past president</i> de l'ACSED (Association des cadres supérieurs et dirigeants de France Télécom) Michel SCHELLER, président 3 AF</p>	<p>Jean-Michel SEVERINO, grand prix 2011 François-Xavier SIMON, Finharmony Carol SIROU, présidente Standard & Poor's France Bertrand SOURISSEAU, directeur général Services Neuilly Jean-Marc SYLVESTRE, journaliste Jean-René TANCREDÉ, rédacteur en chef <i>Annales de la Seine</i> Jean-Michel TREILLE, président GAPSE Général François VAQUIER, MIRVOG Agnès VERDIER MOLINIER, directeur général IFRAP Daniel VITRY, professeur à Paris II Christian WALTER, directeur de la chaire « Éthique et finance » ICP Paris Daniel ZAJDENWEBER, prix Turgot 2000</p> <p><i>Sont aussi Membres :</i></p> <p>– Les coauteurs des ouvrages publiés par le Cercle (<i>Repenser la Planète Finance</i>, 2009 ; <i>Chinamérique</i>, 2010 ; <i>Rigueur ou relance</i>, 2011 ; <i>Grandeur et misère de la finance moderne</i>, 2013 ; <i>Après la récession... inflation ou déflation ?</i>, 2014 ; <i>La pensée économique française</i>, 2017 ; <i>Intérêt général et marché, la nouvelle donne</i>, 2017)</p> <p>– Les Nominés primés dans chaque édition (grand prix – prix spécial du jury et prix spéciaux)</p>
---	--

Sommaire

Préface	
	Michel Pébereau..... 11

Introduction	
Turgot, une nouvelle fois révoqué ?	
	Jean-Louis Chambon..... 15

PARTIE 1

CE QUE NOUS ENSEIGNENT LE PASSÉ ET L'ANALYSE THÉORIQUE

Chapitre 1

L'effacement des dettes serait-il un mode de régulation
tout à fait normal des déséquilibres économiques ?

Le cas du Japon

Frédéric Burguière 25

Chapitre 2

Les paradigmes de l'endettement public

Jean-Jacques Pluchart..... 45

Chapitre 3

Les règles budgétaires ont-elles une efficacité ?

La France face aux critères domestiques et européens

Bernard Schwengler..... 69

PARTIE 2

UN MONDE QUI ABUSE DE LA DETTE

Chapitre 4

Les républicains de l'ère Trump

ont-ils abandonné l'idée de rigueur budgétaire ?

...en supposant qu'ils y aient jamais adhéré

Jean-Claude Gruffat..... 95

Chapitre 5

La pesanteur des dettes européennes est-elle
un obstacle à l'intégration économique de l'Union ?

Isabelle Job-Bazille 113

Chapitre 6

L'insoutenable légèreté de Pékin
et l'irrésistible ascension de la dette chinoise

Jean-Luc Buchalet et Christophe Prat 137

PARTIE 3**QUE CHANGE LE QUANTITATIVE EASING ?***Chapitre 7*

Le Quantitative Easing et le financement de l'économie

Vivien Levy-Garboua et Gérard Maarek... 161

Chapitre 8

Le « chant du cygne » des systèmes de pilotage
macroéconomiques « modernes »

Hubert Rodarie 181

Chapitre 9

La demande de dette souveraine et la remise en cause
du statut d'« actif sûr »

Jean Boissinot 205

Conclusion

« Euthanasie des rentiers » et compétitivité

Frédéric Burguière 219

Les auteurs 233

Avertissement

Comme les publications précédentes du Cercle Turgot, cet ouvrage est une occasion d'échanges entre économistes d'origines diverses autour d'un thème commun qui polarise la réflexion économique.

Si une ligne directrice a été recherchée dans sa construction, chaque auteur est resté libre d'exprimer les idées qu'il voulait mettre en valeur comme il le souhaitait, au prix de quelques répétitions inévitables et d'une tonalité variable d'un article à un autre. Ces disparités font aussi la richesse de ce travail.

Les auteurs ont contribué à cet ouvrage à titre personnel. Le contenu de leurs articles n'engage donc qu'eux-mêmes et en aucun cas l'institution à laquelle ils sont rattachés.

Préface

Michel Pébereau

L'excès d'endettement public est un mal redoutable et injuste. Ses conséquences sont en général indolores pour ceux qui en sont responsables. Elles sont en revanche très pénalisantes, voire destructives pour les générations qui leur succèdent. Celles-ci ont en effet à supporter les obligations d'un refinancement permanent de la dette qui les soumet à la dictature des marchés, ainsi que des charges d'intérêt qui affectent les marges de manœuvre des politiques budgétaires. Leur niveau de vie peut s'en trouver sérieusement affecté.

En France, nos administrations publiques sont déficitaires depuis 1981. Notre dette publique est passée de ce fait de 20 % du PIB en 1980 à près de 100 % aujourd'hui. Nous avons franchi sans vraiment nous en inquiéter le plafond de 60 % prévu, sur notre suggestion, par le Pacte européen de stabilité et de croissance. Nos amis allemands qui ont eu à financer un gigantesque effort d'investissement et de redressement dans l'ancienne RDA, à la suite de la réunification, ont dû porter leur dette publique au même niveau que nous en 2010, à la suite de la crise économique mondiale : 80 % du PIB. Mais depuis, ils dégagent des excédents budgétaires et réduisent leur dette alors que nous n'avons même pas su ramener nos déficits à 3 % du PIB en 2016.

Nos déficits sont alarmants car ils sont devenus structurels. L'Etat est en déficit, lui, depuis 1974, et la situation nette de son bilan ne cesse de se dégrader car sa dette finance pour l'essentiel

des dépenses de fonctionnement. Quant aux collectivités territoriales, elles ont désormais un endettement de l'ordre de 10 % du PIB qui résulte, pour une partie, de dépenses immobilières et de la couverture de nos carrefours par des ronds-points, à la ville comme dans les champs. Mais ce qui nous distingue le plus de nos voisins est que nous avons fabriqué une dette sociale : proche de zéro il y a vingt-cinq ans, elle s'élève désormais à plus de 10 % du PIB alors qu'elle est en moyenne de 2,2 % dans les pays de l'Union européenne, et inexistante en Allemagne ou en Italie. Est-il raisonnable de transférer sur les générations à venir une partie de nos dépenses de santé ? Ou de leur faire supporter une partie de nos dépenses de retraite, alors que le principe même de la répartition, auquel nous sommes très attachés, suppose que les cotisations des actifs financent chaque année les pensions des retraités de la même année.

Quelle est l'origine de la persistance de ces déficits ? Certainement pas l'insuffisance des recettes. Notre pays est le champion de l'OCDE en matière de prélèvements obligatoires, avec un niveau de 45 % du PIB. Cela affecte d'ailleurs gravement notre compétitivité. Notre problème est la dérive de nos dépenses publiques. Celles-ci ne sont malheureusement pas le résultat d'un effort structuré pour la préparation de l'avenir : nos investissements publics, nos dépenses pour l'enseignement supérieur et la recherche n'ont rien d'exceptionnel. Quant à nos dépenses pour notre sécurité (intérieure et extérieure), elles sont jugées insuffisantes. La vérité est que notre gestion manque de rigueur. Cela résulte d'abord des lourdeurs et des incohérences de notre appareil administratif : nous ne cessons de créer des structures nouvelles, au niveau tant central que local, sans que soient remises en cause les structures existantes ; et les instruments des politiques publiques se multiplient de la même façon. Mais, plus fondamentalement, nos pratiques politiques et collectives font de l'annonce d'une dépense publique

supplémentaire la réponse systématique et souvent unique à tous nos problèmes, y compris nos problèmes de société. À près de 57 % de notre PIB, nos dépenses nous placent dans le duo de tête des pays de l'OCDE, huit points au-dessus de la moyenne de la zone euro, douze de plus qu'en Allemagne. L'expérience a démontré que ce niveau de dépenses n'était générateur ni de croissance économique, ni de création d'emplois.

Il est donc aujourd'hui prioritaire d'engager un examen complet de la dépense publique pour la réduire, et être ainsi en mesure de la réorienter. Il faut mettre fin à la politique du rabout, inefficace et désespérante pour les agents publics, et entreprendre de véritables actions de sélection des activités, de réorganisation des services, et de révision du nombre des postes de travail. Il est possible de tirer pleinement parti des gains de productivité rendus possibles par les progrès de l'informatique passés et à venir, ainsi que de la réorganisation du travail qu'ils rendent possible. C'est la condition nécessaire pour atteindre l'objectif, incontournable, qui est de réduire les dépenses en améliorant la qualité du service public. La révolution digitale fournit une réelle opportunité de procéder à un tel exercice.

L'objectif est clair : il convient de réduire nos dépenses. C'est la condition nécessaire de la réduction de nos déficits publics que nous imposent les traités que nous avons signés, ainsi que de la maîtrise et de la réduction d'une dette intolérable pour les générations à venir. Mais c'est aussi la condition du rétablissement de notre compétitivité. Nos déficits publics sont d'un niveau tel que l'épargne nette du secteur privé – ménages et entreprises – ne suffit plus à les financer. Notre balance des paiements courants est déficitaire : notre pays vit au-dessus de ses moyens du fait de ses administrations publiques. En réduisant la dépense, nous retrouverons les marges nécessaires pour entreprendre la révision et la réduction de nos prélèvements

obligatoires, qui sont la condition du rétablissement de l'attractivité de notre territoire et de la compétitivité du travail en France.

Certains imaginent que l'excès d'endettement pourrait être réglé par une mise en cause des droits des créanciers comme celle qu'ont pratiquée les grands pays d'Amérique latine dans les années 1980. Une telle solution serait un vrai naufrage pour un pays avancé comme le nôtre. Le principal avantage comparatif de ces pays par rapport aux grands pays émergents, dans la nouvelle répartition internationale des activités qui résulte de la mondialisation, est en effet la solidité de leur état de droit : c'est-à-dire le droit de propriété, celui du contrat, et des tribunaux indépendants pour les faire respecter. Un État qui n'honorait pas ses dettes mettrait en cause le droit de propriété de ses propres créanciers, ainsi que des contrats qu'il a lui-même signés. Il abandonnerait son statut de pays avancé, et les atouts qui en résultent.

La conclusion de cet ouvrage insiste sur le fait que la compétitivité devient une exigence accrue dans un environnement où les taux de change pourraient devenir la dernière variable d'ajustement. La zone euro nous a protégés comme la plupart de nos partenaires d'une sanction liée à la persistance de nos déficits et à la montée de notre dette. Grâce à elle, la charge d'intérêt de cette dernière n'est guère différente de celle qui prévalait en 2005, alors que depuis son volume a presque doublé. Une politique rigoureuse, cohérente et ambitieuse de révision et de réduction de la dépense publique s'impose si nous voulons retrouver le chemin de la croissance économique nécessaire au maintien de notre cohésion sociale, et rendre possible la relance de la construction européenne.

Turgot, une nouvelle fois révoqué ?

Jean-Louis Chambon

Au début des années 1990, les fondateurs de la zone euro ont fait de la rigueur budgétaire la clef de voûte du système qui devait régir son fonctionnement. Vingt-cinq ans plus tard, il convient de constater qu'une certaine distance a été prise avec l'esprit de Maastricht et que les pays européens acceptent volontiers une dérive de leurs dettes publiques qui va très au-delà de ce que prévoyaient les textes. L'habileté des politiques monétaires mises en œuvre depuis 2008 a évité à l'Europe de basculer dans une situation de désordre financier au caractère insupportable. Mais rien n'indique que cela permettra à ses membres, dans un proche avenir, de retrouver la voie de l'équilibre budgétaire, puis de rembourser leurs dettes.

Cette situation n'est pas propre à l'Europe et concerne même la plus grande partie du monde ; seuls quelques pays bénéficiant d'une rente (en général liée à des réserves de matières premières) restent partiellement protégés de ces difficultés financières. Le corollaire de cet environnement, devenu la norme, est une tendance à considérer que les idées d'« équilibre budgétaire » ou de « rigueur budgétaire » sont désormais obsolètes et que les critères d'endettement qui étaient censés encadrer la gestion des finances publiques n'ont plus grande signification. Ce glissement sémantique laisse toutefois perplexe car les exemples passés ont montré que le surendettement de l'État est toujours le signe d'une incapacité de ce dernier à régler les dysfonctionnements

de l'économie, et que lorsque ce surendettement pousse l'État à la défaillance, c'est l'ensemble de la société qui en subit les conséquences.

TURGOT, UNE RÉFÉRENCE IMMUABLE

Si le nom de Turgot vient naturellement à l'esprit lorsque l'on aborde ces questions de politique budgétaire, ce n'est pas uniquement parce qu'il est, pour notre Cercle, une référence intellectuelle, mais aussi et surtout parce que son expérience à la tête des finances de l'État et ses écrits ont illustré il y a un peu plus de deux siècles toutes les interrogations que nous inspirent les difficultés actuelles. Léon Say¹ a probablement été le premier à tenter d'effacer l'image d'échec politique associé à l'expérience de Turgot pour mettre en valeur la richesse de ses idées. En 1887, il publie un ouvrage² qui présente ses œuvres et son action comme des sources d'inspirations essentielles du modèle économique du XIX^e siècle. Il insiste sur l'intérêt porté par les plus grands penseurs de son temps, et en particulier Adam Smith, à son œuvre. C'est en relisant l'ouvrage de Say que nous est apparu le caractère exemplaire de l'épisode de Turgot au pouvoir, et la richesse de ses enseignements pour traiter des questions contemporaines.

« POINT DE BANQUEROUTE, POINT D'AUGMENTATION D'IMPÔTS, POINT D'EMPRUNTS »

Lorsque Turgot est reçu par le roi, le 25 août 1774, au lendemain de sa nomination en tant que contrôleur général, il résume

-
1. Homme politique et économiste, Léon Say a été ministre des Finances à huit reprises entre 1872 et 1882.
 2. Léon Say, *Turgot*, Librairie Hachette, Paris, 1887.

en quelques mots ce que l'on appellerait aujourd'hui le « volet financier » de son projet :

« Point de banqueroute, point d'augmentation d'impôts, point d'emprunts. Point de banqueroute, ni avouée, ni masquée par des réductions forcées. Point d'augmentation d'impôts ; la raison en est dans la situation de vos peuples et encore plus dans le cœur de Votre Majesté. Point d'emprunts, parce que tout emprunt diminue toujours le revenu libre ; il nécessite au bout de quelque temps, ou la banqueroute, ou l'augmentation des impositions¹. »

Pour exécuter son programme, il ne propose sur le plan budgétaire qu'un moyen, la réduction des dépenses (tout en indiquant que ce ne sera pas une tâche facile car chacun des ministres défendra son budget en considérant ses dépenses comme indispensables). Mais cette question budgétaire, si elle est essentielle, n'est pas une fin en soi. La réduction des dépenses est un principe, une discipline ; elle a pour objectif de montrer que les ressources de l'État ne sont pas sans limites et d'assurer sa solidité financière à long terme.

UNE TÂCHE ESSENTIELLE : LES RÉFORMES

L'essentiel pour Turgot, ce sont les réformes de structures qui doivent assurer la transformation de l'organisation économique et assurer son meilleur fonctionnement. Ce sont elles qui permettront finalement la remise en ordre des finances de l'État. Ces réformes, elles sont peu nombreuses, mais emblématiques. Il s'agit de la liberté du commerce et de la liberté du travail. Mais toucher au cœur du fonctionnement de l'économie, c'est remettre en cause les habitudes et les situations acquises par un

1. Cité par Léon Say, *op. cit.*

certain nombre d'agents économiques. On connaît la suite de l'histoire. Turgot ne parvient pas à faire accepter ces changements qui finiront pourtant par s'imposer quinze ans plus tard au prix d'une rupture beaucoup plus brutale pour le pays que ce qu'il proposait. Il est renvoyé par le roi le 12 mai 1776, soit vingt mois et dix-huit jours après sa nomination.

Cet « échec » est un cas d'école. Il illustre la difficulté de la réforme dans un environnement figé par le conservatisme. Et il constitue à ce titre un exemple à méditer. La dégradation des finances de l'État est un symptôme. Elle est rarement la cause originelle des difficultés de l'économie, et beaucoup plus souvent sa conséquence. Elle est le signe qu'il convient de réformer les pratiques, d'ajuster le mode de fonctionnement d'une organisation confrontée aux limites de son modèle. Se posent dès lors les questions de la clairvoyance des gouvernants, de leur courage politique, du degré de tolérance au changement de la société et du temps dont disposent les dirigeants investis pour réaliser les réformes nécessaires. L'interdépendance entre ces facteurs est forte. Nous ne sommes pas face à une équation à variable unique mais, au contraire, dans un système complexe, où la marge de manœuvre est d'autant plus faible que la dérive des finances publiques a été longue.

Turgot est tout à fait conscient de la difficulté de l'exercice et l'écrit :

« Je sais aussi bien que tout autre qu'il ne faut pas toujours faire le mieux qu'il est possible, et que, si l'on ne doit pas renoncer à corriger peu à peu les défauts d'une constitution ancienne, il ne faut travailler que lentement, à mesure que l'opinion publique et le cours des événements rendent le changement possible¹. »

1. *Œuvres* de Turgot, tome second, Paris, Guillaumin, Libraire, 1844.

UNE MÉTHODE NOUVELLE, LA PÉDAGOGIE DES RÉFORMES

Aussi, au moment de la publication de l'édit sur la liberté du commerce des grains, en septembre 1774, il ne ménage pas ses efforts pour expliquer son action. Sa pédagogie fait d'ailleurs l'admiration de ses contemporains. Condorcet écrit ainsi :

« Il donna l'exemple utile de rendre au public un compte détaillé et raisonné des principes d'après lesquels les lois étaient rédigées »,

et Voltaire ajoute :

« On n'avait point encore d'édits dans lesquels le souverain daignait enseigner son peuple, raisonner avec lui, l'instruire de ses intérêts, le persuader avant de lui commander. »

Ce qui amène Léon Say à conclure :

« Discuter devant le public était une nouveauté ; Turgot est ainsi l'inventeur de cet usage, généralement pratiqué depuis lors dans les gouvernements libres, de faire précéder les projets de lois de ce que nous appelons aujourd'hui des "exposés de motifs"¹. »

Son objectif était, par une meilleure fluidité du marché, de faire baisser les prix. Mais les aléas de la conjoncture jouent contre lui ; les récoltes de 1774 sont mauvaises et celles de 1775 s'annoncent médiocres, ce qui entraîne une hausse du prix du blé. Le marché se contracte, alors que sa libéralisation aurait dû améliorer sa fluidité.

Les notions de chance ou de malchance ne devraient pas être retenues en matière d'analyse économique ou politique. On sait pourtant qu'elles peuvent avoir une influence à la marge, même si elles ne sont jamais la cause première d'une réussite ou d'un échec. Les fluctuations météorologiques pouvaient hier perturber la politique de Turgot, c'est aujourd'hui l'interdépendance

1. Propos cités par Léon Say, *op. cit.*

des économies et une inversion du cycle mondial qui peut stopper les velléités de réforme d'une puissance moyenne.

TURGOT CHUTE SUR UN VOLET ESSENTIEL DE LA RÉFORME : LA LIBERTÉ DU TRAVAIL

La seconde réforme que Turgot souhaite mettre en œuvre concerne la liberté du travail. Pour lui, elle est le début et la fin de toutes les lois économiques. Mais l'édit d'abolition des jurandes et des maîtrises de février 1776 entraîne de fortes oppositions. Le parlement de Paris refuse de l'enregistrer et il faut un lit de justice en mars 1776 pour l'y contraindre. Cette tentative de libéralisation du travail achève d'affaiblir Turgot et entraîne sa chute deux mois plus tard. Un édit du roi du 23 août revient sur l'abolition des corporations. Toutes les mesures prises par Turgot ne sont cependant pas effacées. Il ne s'agit pas d'un retour pur et simple au droit antérieur. Certains métiers restent libres et les règles imposées aux nouveaux corps créés sont plus souples. Une brèche a été ouverte ; il faudra toutefois attendre le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier en 1791 pour achever la tâche engagée par Turgot. Car lorsque Turgot parle de liberté du travail, il ne s'agit pas pour lui de traiter des lois protégeant employés et ouvriers – question qui ne deviendra un sujet de débat qu'un siècle plus tard avec la naissance du droit du travail –, il s'agit de briser les protections de métiers dont bénéficient les artisans, de limiter les barrières qui empêchent l'entrée dans une activité de nouveaux acteurs. Son idée est d'intensifier la concurrence, condition essentielle de l'amélioration de l'offre et de la baisse des prix. On parlerait aujourd'hui de déréglementation et d'interdiction des oligopoles. Il est passionnant de relire le premier article de son texte de loi :

« Il sera libre à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, même à tous étrangers, encore qu'ils n'eussent point obtenu de nous des lettres de naturalité, d'embrasser et d'exercer dans tout notre royaume, et nommément dans notre bonne ville de Paris, telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon leur semblera, même d'en réunir plusieurs : à l'effet de quoi nous avons éteint et supprimé, éteignons et supprimons tous les corps et communautés de marchands et artisans, ainsi que les maîtrises et jurandes, abrogeons tous privilèges, statuts et règlements donnés aux dits corps et communautés, pour raison desquels nul de nos sujets ne pourra être troublé dans l'exercice de son commerce et de sa profession, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse être¹. »

LES ENSEIGNEMENTS QUE NOUS LÈGUE L'EXPÉRIENCE DE TURGOT

Il n'est pas nécessaire d'expliquer pourquoi nous avons souhaité rappeler au début de cet ouvrage l'expérience de gouvernement de Turgot. Chacun l'aura compris. Il nous semble cependant important de nous arrêter sur un point qui ne relève pas directement de l'analyse économique ou financière. C'est la question du contexte, de l'environnement politique et social, de la confiance pourrait-on dire. L'« échec » de Turgot montre qu'il ne suffit pas d'être visionnaire et d'identifier les réformes nécessaires pour réussir. Il faut aussi qu'elles puissent être acceptées. La question de forme que l'on a longtemps utilisée pour faire reposer sur la personne de Turgot, sur son caractère trop rigide, l'échec de sa politique, ne tient pas. Ce n'est pas parce qu'il aurait mal géré la mise en œuvre de ses réformes que Turgot a échoué, mais parce que l'état de la société les avait

1. *Cœuvres* de Turgot, *op. cit.*

rendues irrecevables. Le temps perdu en inaction renforce le poids des conservatismes et des oppositions, et accroît celui des contraintes financières. Il arrive un moment où la marge de manœuvre de celui qui a l'ambition de réformer devient extrêmement faible et les soutiens qui lui seraient nécessaires trop fragiles.

On ne peut éluder cette question lorsque l'on observe la dérive de nos dettes publiques. Sommes-nous arrivés à ce stade où la difficulté de la réforme devient insurmontable ?

Les incertitudes économiques auxquelles sont confrontés les pays occidentaux et le long mouvement de dérive budgétaire qu'ils subissent ont débuté avec les chocs pétroliers des années 1970 et l'arrivée sur le marché de nouvelles puissances industrielles. Il serait faux de considérer qu'aucun changement n'a eu lieu depuis plus de quarante ans. La mondialisation a amené les entreprises à s'adapter à une compétition croissante et le développement du libre-échange a considérablement modifié le fonctionnement de l'économie mondiale. Mais les États ont souvent tardé à réorganiser leurs structures domestiques, et dans de nombreux pays les réformes ont été trop timides et trop lentes.

Il serait illusoire de penser que les retards accumulés pourront être résorbés en quelques mois, et que les changements nécessaires se feront sans effort. Les articles de cet ouvrage montrent combien l'avenir est incertain aux quatre coins du monde. Mais ce qui reste le plus préoccupant, c'est que les solutions d'urgence, dont la dérive budgétaire, continuent trop souvent d'éluder la question des réformes fondamentales. Comme si la facilité et le court terme l'emportaient sur la rigueur et le long terme. Comme si, d'une certaine façon, Turgot était à nouveau révoqué...