École doctorale n° 396 : Économie, Organisation et Société (EOS)

Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

École nationale supérieure des mines de Paris

Spécialité " Socio-économie de l'Innovation "

présentée et soutenue publiquement par

Benjamin LEMOINE

Le 21 décembre 2011

LES VALEURS DE LA DETTE

L'État à l'épreuve de la dette publique

Directeur de thèse : **Michel CALLON**
Co-encadrement de la thèse : **Yannick BARTHE**

Jury

M. Yannick BARTHE	Chargé de recherche CNRS, CSI, Mines Paris Tech	Examinateur
M. Philippe BEZES	Chargé de recherche CNRS, CERSA, Université Paris II	Rapporteur
M. Michel CALLON	Directeur de recherche, CSI, Mines Paris Tech	Directeur
Mme Ève CHIAPELLO	Professeur, département comptabilité contrôle, HEC Paris	Rapporteur
M. Alain DESROSIÈRES	Administrateur INSEE, centre Alexandre Koyré	Examinateur
Mme Brigitte GAÏTI	Professeur, CRPS, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.	Examinateur

T H È S E

LES VALEURS DE LA DETTE

L'État à l'épreuve de la dette publique

Les valeurs de la dette

L'État à l'épreuve de la dette publique

Résumé : Comment l'État est-il devenu l'objet d'un examen attentif de ses « passifs », de ses charges et de ses limites ? Pour répondre à cette énigme, la thèse rend compte des épreuves successives qui ont attaché la valeur comptable et financière de l'État à sa dette publique. Après avoir identifié les modalités de financement administrées de l'État comme une source de création monétaire excessive, les pouvoirs publics s'engagent dans la mise en marché de la dette publique. Le recours à l'argent « extérieur » est conçu comme une solution au problème de l'inflation. Élaborée notamment dans des secteurs stratégiques de l'État, ce projet technique et politique se naturalise peu à peu et efface les traces de ses origines. Les causes de la dette résident dès lors exclusivement dans le déficit et la dépense publique qu'il convient de contenir. Les dispositifs comptables prospectent l'ensemble des dettes à venir afin de prévenir un quelconque affaissement de la valeur de l'État. De solution, la dette devient peu à peu une contrainte avec laquelle la décision politique doit apprendre à composer. L'étude de ce processus, qui aujourd'hui fait l'objet d'intenses débats, renseigne sur les modalités d'articulation entre décision politique et dispositifs techniques.

Glossaire et acronymes 13

INTRODUCTION GÉNÉRALE 15

I. L'intrigue : la dette et la production de la valeur de l'État 18

La valeur de l'État sous tension : un exemple de problématisation de la dette 18

Les institutions de valorisation de la dette 22

II. Cadre analytique et questions de recherche 24

II.1 Les états de la dette : modes d'existence et de problématisation 25

La solidité des problèmes publics et leur instrumentalité 27

II. 2 Rendre compte des modalités de décision politique sur les finances publiques 31

II. 3 Revisiter l'histoire d'un problème économique 36

La circonscription chronologique de l'objet 40

Les États de la dette et la fabrique de l'ordre économique 45

III. Enquête et matériaux 49

Terrain miné, terrain sensible 50

IV. Annonce du plan et développement de la thèse 52

PARTIE I LA MISE EN MARCHÉ DE LA DETTE PUBLIQUE 58

Chapitre I. La vérité par les taux. ***Du circuit du Trésor au «prix » de la dette*** 64

La «thèse» du Trésor (acte I) 64

État de l'art sélectif : 1944 – 1960 et le balancier de la formulation des politiques économiques 65

Section I. Le circuit du Trésor et l'expansion économique 70

I. 1 Fermer les yeux sur une dose d'inflation 70

La sécurité du financement comme priorité 73

I. 2 Identifier la création monétaire du Trésor 77

Section II. Inflation intolérable et finance administrée indésirable 83

II.1 Un dispositif de marché pour les bons du Trésor (1958-1973) 83

Des bons émis hors marché 84

II. 2 Le « circuit » est-il inflationniste ? 87

Les « finalités » controversées de la monnaie 89

Les désirs de changement de la place financière 91

La trésorerie de l'État « en péril » 93

II. 3 Faire vivre l'État dangereusement 98

L'irréversible fermeture du circuit 101

Section III. 1973 : Origines de la dette publique ? 105

La loi de 1973 : le verrou sur une pratique qui va de soi 107

Chapitre II La mise en marché de la dette comme nécessité technique 117

Thèse du Trésor (acte II) 117

Section I. Un marché obligataire à bâtir 118

I. 1 Faire sauter l'obstacle fiscal 119

I. 2. Stériliser le levier monétaire (1974-1975) 122

Section II. Accuser la dépense publique et promouvoir la dette (1981-1985) 127

II. 1 Des notes restées lettre morte : la boîte noire monétaire sous la gauche 128

II. 2 « Emprunter sans terme de remboursement et sans intérêt » : une voie socialiste du financement monétaire 131

Section III. Prévoir et ratifier « l'échec de la relance keynésienne » 136

III. 1 Produire une causalité 138

III. 2 Faire admettre une nécessité 144

Dénouement : de l'« économie d'endettement » à un État « bien » endetté 145

Chapitre III Faire commerce de sa dette

Le souverain et l'innovation financière 154
La compétition financière internationale et « l'odyssée » des valeurs du Trésor 157
Section I. La grandeur de la dette : conquérir les marchés financiers 159
I. 1 Recomposer la gauche et les marchés financiers 159
La gauche, la « petite épargne » et les marchés financiers 161
Une critique du « totalitarisme » du Trésor 163
I. 2 Vendre la dette à échelle industrielle 166
La dette change de public 167
Exploiter les « gisements » de dette 169
I. 3 Tenir le marché des « valeurs du Trésor » : les « dealers » de la dette 173
Rivaliser avec la dette allemande 178
I. 4 Les « obligations DSK » : de la désindexation des salaires aux rentes indexées 180
Une génération du combat anti-inflationniste 184
L'autodiscipline du Trésor 186
Section II. L'invention d'une agence de la dette publique 188
II.1. Le découpage des fonctions de l'État : un message aux investisseurs 188
II. 2 Réformer l'État, moderniser la politique et vendre la dette 191
La réforme de la dette et le « volontarisme » politique 192
Détacher la dette de l'État ? 194
II. 3. L'agence semi-autonome : les liens ministériels comme ressource de « vente » 197
Professionnaliser et recruter dans le « privé » 198
Représenter l'économie française à travers sa dette 199
Discipliner l'État avec sa trésorerie 201

PARTIE II LA DETTE DEVIENT PUBLIQUE 205
Introduction 208
La fabrique du bilan de l'État 208
Confinement et circulation des normes comptables 208

CHAPITRE IV Les valeurs numériques de la convergence européenne 212

Du déficit à la dette 212
Section I. L'invention des valeurs européennes 212
I.1. Des critères tendus entre historicité et intemporalité 214
I. 2 Des critères descriptifs 217
Section II. La loi comptable en action : du déficit à la dette publique 221
II. 1 La « soulte » en tant que problème budgétaire français 223
La définition publique de l'« orthodoxie » budgétaire 226
II. 2 Ignorer une dette future : les doutes des comptables européens 231
II. 3 Les normes comptables européennes et le jeu des finances publiques 241
La « convergence » et l'euro sur la sellette : l'architecture de chiffrage européen mise à l'épreuve et consolidée 242
Départager entre les « artifices » comptables et la « réalité » économique et budgétaire 245
Le sentier des comportements gouvernementaux entre « créativité comptable » et « réalisme » budgétaire 248
Le réinvestissement stratégique de la comptabilité nationale 250

Chapitre V La valeur brute de la dette *Pleins feux sur les passifs de l'État*.....258
Section I. L'État au passif : la mesure institutionnelle de la dette..... 260
I.1 La dette et la valeur de l'État : un bilan sans actif 260
I. 2 Un indicateur coercitif et indiscutable 262
La discipline budgétaire à l'état brut.....264
Section II. Ramener dans le présent les dettes futures : explorer et expliciter..... 267
Au nom des « générations futures » : enregistrer le hors bilan de l'État 268
Adapter la France aux normes privées internationales.....271
Le temps du chiffre et le temps du politique.....273
Section III. Un chiffre inquiétant : la tangibilité du risque de dette..... 279
III. 1 Pédagogie de la dette..... 279
III. 2 La publication à deux vitesses : chiffre « fuités » et chiffres officiels..... 284
La « bombe » médiatique et politique du calcul de la dette.....285
La fragile participation de la gauche 287
III. 3 Un « fait » politique universel..... 289
Contre-pédagogie : réhabiliter la croissance, relativiser la dette 293
III. 4. Politiques de prévoyance à long terme 296
Section IV. Une politique dédiée à la dette 300
IV. 1 Baliser la décision qui convient à la dette 300
La politique comme gestion de l'acceptabilité.....301
IV. 2 Réduire le chiffre de la dette 303
Agir 305
Le périmètre du ministre et le périmètre du Trésor 307
IV. 3 Conflits de valeurs au sein de l'État : signes de marchés, signes politiques 308
Diminuer l'encours de trésorerie, diminuer les emprunts émis.....310
Protéger la trésorerie avec la dette nette 313
L'autonomie de France Trésor.....314
La réaffirmation des politiques « normales » de réduction de la dette.....315

Chapitre VI Fractures dans l'ordre de la dette.....319
Section I. Cadenasser les finances publiques..... 320
I.1 La dette comme point de passage obligé..... 322
La tentation d'un chiffrage universel.....324
I. 2 Un dispositif de neutralisation budgétaire 327
I.3. La décision prise dans l'étau du chiffrage 329
Élargir le cercle de la surveillance : intéresser l'« opinion publique ».....330
Section II. Le besoin de décider : érosion du « script » de la dette 336
II.1. Précarité du fait de la dette 336
II.2. Un candidat des finances publiques : Bayrou et le script de la dette..... 340
Le chiffrage s'effondre.....343
II.3. Dévoiler la politique de l'instrument et déstabiliser l'ordre de la dette..... 345
Section III. Re-décider : le « choc fiscal » contre la fatalité de la dette 352
III.1. Repousser « l'ajustement structurel »..... 352
L'héroïsme présidentiel.....353
Un demi-point de rupture institutionnelle.....354
III. 2 Le « keynésianisme » de la dépense fiscale..... 357
III. 3 Le rappel à l'ordre institutionnel..... 360
Section IV. La dette nette au secours de la crise financière 363
IV. 1 L'État au secours des banques 364
Le « cas » limite et le « sens économique » d'un enregistrement comptable.....367
Repérer, reconnaître et (ré)-identifier l'État.....369
IV. 2 Revaloriser la dette..... 372
Les dettes nettes.....374

CONCLUSION GÉNÉRALE **383**
Les valeurs de la dette : de l'État actif à l'État des passifs 383
L'activité politique aux prises avec la stabilité des problématisations 387
Faire et défaire la valeur publique 388
Bibliographie **391**
Liste d'entretiens **410**
TABLEAUX, GRAPHIQUES ET PHOTOS **414**

Je remercie vivement Philippe Bezes, Ève Chiapello, Alain Desrosières, Brigitte Gaïti, Yannick Barthe et Michel Callon pour avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse.

Je tiens tout particulièrement à remercier Michel Callon pour avoir dirigé cette thèse. Ses remarques et critiques ont été extrêmement précieuses dans l'avancement et l'achèvement de ce travail.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien, la confiance et la patience indéfectible de Yannick Barthe dans sa direction de tous les jours. Je ne le remercierai jamais assez.

Brigitte Gaïti m'a suivi depuis mon travail de Master à Dauphine. Je tiens à la remercier pour son soutien. Ses conseils ont toujours été décisifs.

Je remercie tout particulièrement Madeleine Akrich pour son accueil au Centre de Sociologie et de l'Innovation (CSI). Faire une thèse dans ce centre est un privilège tant sur un plan intellectuel que matériel. Je remercie l'ensemble des chercheurs du CSI pour leurs conseils et leurs remarques. Je remercie aussi vivement Catherine Lucas pour sa bienveillance, sans oublier Frédéric Vergnaud et Florence Patterson pour leur convialité et leur bonne humeur.

Antoine Hennion est un directeur de l'ombre pour beaucoup de doctorants, dont je fais partie. Dominique Linhardt m'a donné de précieux conseils de lecture et d'analyse et a fortement contribué à l'animation de l'atelier doctoral. Fabian Muniesa a pris la suite et a continué d'en faire un rendez-vous stimulant, je l'en remercie aussi.

Je souhaiterais remercier les chercheurs de l'Université Paris Dauphine. Cette université est devenue une seconde terre d'accueil. Je remercie tout particulèrement Choukri Hmed, Jérôme Heurtaux, Brigitte Le Grignou et Éric Agrikoliansky de m'avoir si chaleureusement accueilli à Dauphine. Je remercie aussi Dominique Damamme pour m'avoir permis d'y enseigner. Pouvoir dialoguer avec des élèves a été pour moi un complément indispensable de ces années de thèse.

Bruno Théret m'a été d'une grande aide. Les conversations auprès de lui ont grandement contribué à mes réflexions.

Pour avoir lu, discuté et commenté des extraits de ce travail, dans le cadre de conférences ou de rédaction d'articles, je remercie tout particulièrement, Philippe Bezes, Isabelle Bruno, Emmanuel Didier, Mohamed Djouldem, Émiliano Grossman, Olivier Godechot, Sabine Montagne, Étienne Pénissat, François Vatin, Michel Dobry, Alain Desrosières, Dominique Linhardt et Jean-Luc Parodi.

Pour leurs relectures amicales, je remercie Thomas Angeletti, Stève Bernardin, Clémence Bedu, Mathieu Daubresse et Pierre-André Juven.

Brice Laurent a occupé une place à part tout le long de ce travail. Je ne saurais trop le remercier pour son amitié, sa générosité, son aide et sa capacité d'entraînement dans le travail et l'analyse.

Je dois énormément à mon ami Vincent Gayon. Depuis les débuts de nos années consacrées à la recherche, il a toujours répondu à mes doutes et nos collaborations ont été des plus stimulantes.

Je remercie Yann Lelann pour nos intenses discussions et collaborations qui m'ont beaucoup apporté.

Je remercie pour leur amitié la garde rapprochée des « phases terminales » du CSI, Liliana, Nicolas et Franck. Les années au CSI furent belles.

Je salue la jeune garde doctorale, fort sympathique.

J'ai une pensée toute particulière pour mes amis qui m'ont accompagné pendant ces années et qui, fort heureusement, n'avaient pas de thèse à faire : Lénaïc, Jérôme, Sébastien, Audrey, Ève, Élise, Mathieu, Jean-Baptiste et Jenny, Vincent et Léa, Han, Francky, Gautier, Thomas D., Marie-Amélie, Kevin, Seb, Sabrina, Maxime et Alexandre.

Enfin, ce travail doit beaucoup à toutes les personnes qui m'ont accordé leur témoignage, ont accepté de répondre à mes questions et de s'entretenir avec moi, parfois plusieurs fois. Je les remercie sincèrement pour tout ce qu'ils m'ont appris.

Tout le long de ces années, mes parents ont su me rappeler à ma thèse chaque fois que j'y pensais déjà moi-même. Ils ont été d'un grand secours pour la finir, à travers leurs lectures et le réconfort précieux qu'ils m'ont apporté. Je les remercie pour leur générosité et leur amour sans limite. Ce travail leur est dédié ainsi qu'à ma nombreuse, chère et tendre famille, toutes générations confondues, pour son soutien dans cette longue « dernière ligne droite ».

Glossaire et acronymes

AFT : Agence France Trésor, direction du Trésor chargée d'émettre la dette publique

Bureau A1 : bureau de la direction du Trésor chargé de l'émission de dette et de la trésorerie de l'État (ancêtre de l'AFT)

Bons du Trésor : titres de dette à court terme émis par l'État et souscrits par des publics divers.

BCE : Banque centrale européenne (anciennement Institut monétaire européen IME).

BDF : Banque de France (anciennement appelée Institut d'émission).

CNIS : Conseil National d'Information Statistique

CMFB : Comité des statistiques Monétaires, Financières et de la Balance des Paiements. Comité d'experts européens réunissant des comptables nationaux des différents États afin de statuer sur le classement d'unités et d'opérations financières des États.

DG ECFIN : Direction Générale de l'Économie et des Finances, Commission européenne

EUROSTAT : Direction statistique de la Commission européenne

IDE : Institut de l'Entreprise

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

INS : Instituts statistiques nationaux ; équivalents de l'INSEE dans les pays membres, expression utilisée par les comptables européens.

OAT : Obligation Assimilable du Trésor, emprunts à moyen et long terme.

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique

OFCE : Observatoire Français des Conjonctures Économiques

DP : Direction de la Prévision

DT : Direction du Trésor

SFEF : Société de financement de l'économie française

SPPE : Société de prise de participation de l'État

« **Trésoriens** » : Nous inventons ce terme pour désigner les hauts fonctionnaires de la direction du Trésor. Les trésoriens présents dans ce travail sont avant tout les anciens ou actuels membres du « bureau A1 » ou de « l'Agence France Trésor »

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dette « odieuse », dette « illégitime », dette « illégale », dette « fardeau », dette « cancer », « piège » de la dette, « arnaque » de la dette… On ne compte plus les qualificatifs associés à la dette publique. Celle-ci est devenue la figure contemporaine de l'aliénation économique - en tant qu'instrument de domination des marchés financiers sur l'économie et les gouvernements - ou, symétriquement, la preuve d'un État inefficace et dépensier et le symbole de la dérive d'un système économique, politique et démocratique endolori et insouciant.

En septembre 2011, comme chaque année à la même période, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) publie les chiffres de la dette publique qu'elle transmet à la Commission européenne dans le cadre de ses notifications régulières relatives aux finances publiques. Le constat est alarmant et l'inquiétude légitime. Le diagnostic circule ; il est repris dans les médias : « *Qu'est-ce qui coûte plus cher que l'Éducation nationale ou la Défense ? Réponse : la dette. Pour la première fois, la charge de la dette, c'est-à-dire ses intérêts, est en train de devenir le premier poste budgétaire de la France. Elle s'élèvera à 48,8 milliards d'euros, pour un endettement estimé à 87,4 % du PIB (soit) 1646,1 milliards d'euros hors pensions*[1]. » La conséquence paraît évidente et sans autre issue possible pour la décision politique : « *C'est dans ce contexte que le gouvernement présente son projet de budget 2012, marqué par la rigueur et la réduction des déficits*[2]. »

La dette publique et son paiement posent problème. La dette de la Grèce menace de faire imploser la zone euro et des mouvements sociaux se mobilisent pour contester la légitimité des plans d'austérité imposés par les émissaires de « *la troïka* » - la délégation rassemblant la Commission européenne, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE). En France, la dette est l'invitée d'honneur des débats des primaires socialistes de l'automne 2011. Elle constituera sans nul doute et quelles que soient les solutions retenues, un préalable aux programmes politiques présentés par les aspirants à la fonction présidentielle au printemps 2012. L'éventail des solutions paraît mince : diminuer encore les dépenses publiques au risque de rendre pérenne la récession.

[1] *France Info*, dossier spécial en ligne sur internet, 28 septembre 2011.
[2] *Idem.*

De même, les réponses européennes semblent s'inventer au coup par coup, grignotant, jour après jour et sous la pression, sur le terrain des remèdes « interdits » et faisant tomber les verrous de l'impensable : faire défaut et « effacer » la dette - renoncer totalement ou partiellement à la rembourser ? Monétiser la dette par la Banque centrale - aux États-Unis, cela s'appelle le « *quantitative easing* » ? Éroder la valeur réelle des dettes en reconstituant volontairement une dose d'inflation ?

Le problème de la dette publique est chaque jour plus tangible. Mais ses termes sont instables et ont connu, dans les faits, d'importantes transformations. Le projet de cette thèse est de décrire comment la dette est *devenue* un problème. Que l'État soit pris dans des dispositifs d'évaluation qui concourent à produire concrètement sa valeur n'a rien d'inédit : le taux de croissance de l'activité économique, le taux de change des monnaies, le solde de la balance des paiements, le taux d'épargne national, etc., constituent autant de formes d'objectivation possibles de la valeur de l'État. Mais nous faisons l'hypothèse que l'État et l'action publique se sont transformés à l'épreuve de la dette publique et des valeurs qui lui ont été attribuées.

Pour étayer cette hypothèse dans le cas de la France, sur lequel se focalise cette thèse, il convient d'étudier les dispositifs qui ont conduit à faire de la dette publique une valeur et un problème central de gouvernement. En effet, nous voulons montrer que cette transformation est le résultat d'une production collective qui mobilise, à différentes époques, une foule d'acteurs, d'institutions, de techniques financières et d'indicateurs comptables sur lesquels une sociologie politique des problèmes publics et des faits économiques, attentive aux techniques et aux instruments, a son mot à dire. La méthode choisie permet d'ouvrir une série de boîtes noires, c'est-à-dire des instruments, des savoirs et des théâtres d'opérations, qui ont pu, à certaines périodes, être moins interrogées et faire partie « naturellement » du paysage économique et politique. Cette enquête sur le processus de naturalisation de la dette en tant que problème public et instrument de mesure de la valeur de l'État pose des questions à l'activité des professionnels de la politique et redonne à saisir, sous un autre jour, la connaissance de l'État.

Nous présentons d'abord, dans cette introduction, l'intrigue générale de la thèse, à savoir la façon dont la dette a transformé les modes de valorisation de l'État à l'aide d'un exemple extrait de notre terrain d'enquête (I). Notre démonstration s'appuie sur un cadre théorique qui articule une sociologie politique des problèmes publics - plus particulièrement des problèmes économiques - et une sociologie de la quantification et des indicateurs comptables. Nous expliquons la façon dont ces approches sont mobilisées dans les différents axes de la thèse (II). Après avoir exposé notre méthode, nous présentons nos sources (III) et annonçons la structure précise du développement de cette thèse (IV).

I. L'intrigue : la dette et la production de la valeur de l'État

La valeur de l'État sous tension : un exemple de problématisation de la dette

La scène se déroule dans un luxueux hôtel parisien, un soir du mois de novembre 2010. À l'invitation de l'agence de notation financière Moody's un parterre de spécialistes des questions financières est venu assister à la conférence annuelle organisée par l'agence de notation sur la question de la « dette souveraine », nom donné par les marchés financiers à la dette publique. Les invités sont des professionnels de la dette et de ses arcanes : ils connaissent ses produits, interagissent fréquemment avec les hauts fonctionnaires qui sont chargés de la vendre et ont l'habitude, depuis des dizaines d'années pour certains, de commenter la politique économique qui y est attachée ; ils maîtrisent d'ailleurs les codes de langages économiques, financiers, sociaux, et détiennent la bienséance nécessaire pour prendre la parole dans ce genre de réunions… Pour la plupart, ils ont des responsabilités dans des banques commerciales et/ou d'investissement : ils sont, par exemple, spécialistes de la modélisation économique, ceux qu'on appelle les « *quant'* » (abréviation de « quantification », en référence à leur maîtrise des statistiques et de la modélisation économétrique) ou chargés d'entretenir des liens permanents avec le Trésor ; ils sont « traders sur les obligations d'État », gérants d'un portefeuille d'actifs financiers, journalistes spécialisés, « investisseurs » (détenteurs de liquidités et d'épargne, responsables de compagnies d'assurances, de fonds d'investissement)… Un échantillon des acteurs qui font vivre la dette sur les marchés financiers est donc réuni dans cette salle : ils l'achètent ou la vendent en la négociant, la font circuler, la commentent, l'évaluent, en font la publicité ou la dénigrent, font des « paris » dessus ou se « couvrent » avec, se ruent sur celle-ci ou s'en débarrassent, s'inquiètent de son niveau ou se satisfont de sa « liquidité » et se rassurent de sa sûreté… Ce jour-là précisément, la crise de la dette irlandaise fait la une des quotidiens.

Depuis quelques années, la « dette » - notamment celle de la Grèce - n'est plus une question dont seuls les experts économiques, financiers ou politiques sont avertis, mais constitue un sujet qui s'invite dans les colonnes de journaux généralistes et à la télévision aux heures de grande écoute.

Pour l'heure, le parterre de spécialistes réunis à l'hôtel écoute attentivement la conférence que leur donne Philippe Mills, directeur de l'Agence France Trésor (AFT), service qui, au ministère des Finances, est chargé d'émettre, c'est-à-dire de vendre, sur les marchés des emprunts, obligations et bons du Trésor, dotés d'une durée et de caractéristiques variables afin de financer la trésorerie de l'État. P. Mills fait défiler devant l'audience une série de tableaux qui décrivent les quantités de dette émises sur l'année passée, les comparent avec les années antérieures, annoncent les prévisions d'émissions futures et donnent leur composition en fonction de leurs détenteurs, de leur nature et des prix obtenus sur différentes périodes. L'actualité sur la question étant brûlante, le directeur de l'AFT commente la situation de la dette publique irlandaise et la compare à la dette grecque. Le haut fonctionnaire, porte-parole de la dette française, pose son diagnostic : « *Le cas irlandais est très différent du cas grec, la cause n'est pas du tout la même et la situation n'est pas comparable. Mais, à l'arrivée, c'est toujours un cas politique* » :

> « Le cas politique grec, c'était : comment fait-on pour se convaincre d'aider un pays qui a des problèmes de fiabilité sur ses statistiques et qui a des problèmes de solidité de son infrastructure étatique. Bon…, ça demande que les gens réfléchissent un peu. Et il faut trouver une solution, ce qui a été le cas, avec le gouvernement grec qui veut modifier structurellement ces deux points et qui donne explicitement l'indépendance à son institut de statistique, qui regarde tous les chiffres et les publie maintenant dans une « *accuracy* » (transparence) totale. Et (ce) gouvernement s'est engagé, non pas seulement à réduire le déficit public, mais à réformer la structure même de l'État grec (et) de l'administration fiscale. C'est un vrai changement structurel. Tout ce qui est nécessaire, c'est d'avoir le temps pour commencer à convaincre que ce changement est en cours. De ce fait, il y a un jeu entre différents acteurs et, quand on fait ce qu'il faut, on est aidé par les autres… Dans le cas irlandais, la situation est différente. Comme on le sait ici, c'est un système bancaire surdimensionné par rapport à l'économie (et) qui a des problèmes de créances. Les négociations (*en cours au niveau européen*), discussions publiques, portent sur le cœur du problème, qui s'appelle : le secteur bancaire irlandais. »[1]

Le directeur de l'AFT s'adresse ici aux acteurs de marché avec qui il interagit, par ailleurs, au quotidien dans le cas de l'émission de dette souveraine. Interrogé sur l'actualité, ce dernier propose un diagnostic de la situation et évoque les solutions actuellement mises en œuvre, auxquelles il participe directement en tant que haut fonctionnaire auprès des responsables politiques français - à l'époque, la ministre des Finances Christine Lagarde. Le directeur circonscrit et dissocie les « cas ». Les raisons de la faillibilité de la Grèce se nichent dans la consistance même de l'État : des problèmes de statistiques, de robustesse de l'administration fiscale, nuisent à sa capacité de lever l'impôt compris comme l'un de ses pouvoirs régaliens qui font de lui un « souverain » capable de rembourser les créanciers. Les

[1] Enregistrement fait par l'auteur pendant la conférence.

modes de résolution de la « crise grecque » sont donc d'ordre structurel et commandent de réorganiser en profondeur l'administration du pays. Dans ce diagnostic, le fait qu'il y ait un problème structurel de la Grèce va de soi et, se faisant porte-parole des dirigeants politiques, le directeur confirme que les autorités et parties prenantes aux discussions « répondent » aux signaux d'inquiétude envoyés par les marchés.

Une autre série de questions adressées directement ou indirectement au directeur de l'AFT va l'inviter à réagir vivement, à défendre la valeur des États, débordant du « cas français » dont il a directement la charge au quotidien, et leur capacité à faire face aux défis du futur, notamment à leur situation financière :

> « Je voulais faire un commentaire sur le graphique de Standard and Poors (*présenté par une oratrice, responsable dans une banque*). D'abord, je ne dirai pas que c'est une prévision. C'est une projection. Parce que personne n'est capable de dire qu'il fait une « prévision » à cinquante ans… Ou alors, on n'est pas une personne, on est un gourou. Et pour avoir fait, dans une vie antérieure, des calculs équivalents : ce sont des projections liées à une dette implicite des régimes de retraite. Et c'est extraordinairement sensible, j'insiste sur le mot extraordinairement, à la situation initiale. Puisque c'est de la dette cumulée sur de la très longue période. Donc il suffit d'un petit déséquilibre initial (*dans le calcul qui sert de base à la projection*) pour que cela se traduise par des centaines de points de PIB de dette à l'arrivée. La seule chose qui se passe dans cette projection, c'est que c'est de la « politique maintenue ». Et donc un déficit au départ de 2 points de PIB sur un régime de retraite, ce qui est parfaitement gérable par un gouvernement sur plusieurs années. Simplement, on fait l'hypothèse que la politique est maintenue *ad vitam æternam*. Et donc qu'on se retrouve avec la France à 400 points de PIB (*% de dette/PIB*), le Japon à 700, les États-Unis à 600… Honnêtement, mon avis personnel, c'est que ça n'a aucun sens : ça vient juste illustrer le fait que, effectivement, dans la panoplie des réformes à mener par les États, il y a les réformes de retraite parce que ça fait partie de la soutenabilité à long terme des finances publiques et que ça peut aussi avoir des effets positifs sur la croissance potentielle. C'est notamment le cas des réformes françaises qui viennent d'être adoptées et qui sont importantes dans le jugement qu'on porte »

Cette fois-ci, interpellé par un document présenté par une économiste, le directeur de l'Agence réagit aux scenarii dramatiques d'évolution des statistiques de dette publique retenues dans le graphique. En tant qu'économiste passé par la direction de la Prévision puis par le Conseil d'analyse stratégique (vestige moderne du prestigieux Plan), P. Mills en vient à expliquer la différence entre une « projection » et une « prévision » afin de faire dégonfler l'effet de science procuré par le graphique (dont la source est l'agence de notation Standard and Poors) dans la démonstration de l'oratrice. Surtout, P. Mills prend soin de noter que ces « projections » n'ont pas de sens et ne représentent pas « correctement » la réalité de la dette. Selon lui, ces données ne doivent pas être prises pour argent comptant ni être intégrées dans une projection de longue durée parce qu'elles font référence au calcul des « dettes implicites » des régimes de retraite, que l'État « doit » à ses fonctionnaires. On parle de dettes

« implicites » au sens où elles ne sont pas explicitement prises en compte (en l'état des conventions comptables) comme des « passifs » de l'État - des charges qu'il est certain de devoir payer au niveau évalué dans le présent. Ces dettes ne devraient pas, comme le rappelle le directeur du Trésor, être assimilées aux milliards d'euros d'intérêts, contractés sous la forme de titres financiers, que l'État s'est engagé à verser à différentes échéances à ses créanciers. Donner un statut identique, dans le calcul, à ces « charges futures » de l'État (les retraites dans cinquante ans) et aux dettes exactement payables par l'État n'est valable, selon le directeur de l'AFT, qu'à « politique maintenue » dans le temps. Prendre en compte, dans le calcul du passif de l'État, ce que celui-ci doit à ses fonctionnaires serait outrepasser les conventions comptables actuellement en vigueur et faire un pari sur l'avenir. Ce serait postuler que la politique du gouvernement poursuivie sur les retraites ainsi que le niveau de l'économie française et des finances publiques saisies dans le présent (niveau de cotisations sociales et patronales, rentrées fiscales avec la croissance) demeurent identiques pendant cinquante ans. L'État, par la médiation de son porte-parole autorisé sur les marchés, réaffirme qu'une mesure stabilisée de la valeur de la dette fait autorité et que ce calcul ne peut officiellement inclure, à ce jour, les engagements de retraites. Le directeur de l'AFT disqualifie le graphique de l'agence de notation en tant qu'instrument de « preuve », certifiant du montant de ses passifs dans cinquante ans, et le renvoie à sa qualité de simple « *illustration* », qui permet éventuellement d'appuyer la nécessité de réformes et d'un changement politique « *structurel* ». Le représentant de l'AFT tente de couper court à la dramatisation de la valeur de la dette liée à son exploration dans le futur (une projection à cinquante ans) et, par contre, consolide la cause du problème (la dépense publique excessive) et réactualise les solutions disponibles (faire des réformes structurelles) au problème des dettes présentes « ici et maintenant ».

Cet exemple constitue un avant-goût de la démarche empirique privilégiée dans la thèse : faire de la science politique à l'aune de ses dispositifs et instruments techniques. La dette de l'État et ses modes de gouvernement sont mis à l'épreuve et se rejouent dans les dispositifs techniques[1]. Nous entendons par dispositifs techniques la variété des instruments

[1] Pour une approche en termes de modalités de gouvernement appliquée aux finances publiques, cf. P. Bezes et A. Siné, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011. Pour une étude de la production du politique et des styles de gouvernement à travers les techniques du *benchmarking*, cf. Isabelle Bruno, *Déchiffrer l'«Europe compétitive». Étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris, présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2006 (tome I).

- nomenclatures et normes comptables, produits financiers, « ratios », cadran numérique affichant les chiffres de la dette dans un coin de l'écran au journal télévisé de 20 heures etc. - qui, mis bout à bout, mettent en forme les possibilités de gouverner avec la dette publique.

Les institutions de valorisation de la dette

La stabilisation administrative d'un mode de financement sur le temps long, à partir du milieu des années 1960, dote la dette publique d'une *valeur de marché*. Dans un marché international, au sein duquel l'État est un émetteur de dette parmi d'autres, la fabrication d'indicateurs comptables, harmonisés à l'échelle européenne à partir du milieu des années 1990, permet la circulation publique d'un nombre énonçant et maintenant la *valeur comptable* de la dette.

Les institutions et dispositifs d'objectivation de la valeur de la dette publique sont compris ici comme l'alignement d'une série de dispositifs financiers, comptables, économiques et politiques qui attribuent aux *quantités* et volumes de dette publique des *qualités*[1]. Comme l'explique Michel Callon, « *la constitution de toute valeur, économique ou non, suppose l'établissement d'un rapport, rapport qui met en relation des choses et calcule cette mise en relation sous la forme d'un ratio*[2] ». Dès lors, le cas de la dette nous invite à décrire « *l'ensemble des récits, mécanismes, dispositifs, outils qui constituent les valeurs et, simultanément, mettent en place leur mesure*[3] ». Nous rendons compte des processus qui ont constitué la dette publique en produit financier doté d'une valeur marchande, d'un prix sur les marchés financiers. Cette mise en marché du financement de l'État s'est accompagnée simultanément d'un souci d'évaluation comptable de la dette : pour en maintenir la valeur et continuer d'en émettre à bon prix, il fallait aussi en mesurer les contours, prévenir son évolution et intéresser les

[1] François Eymard-Duvernay fait fonctionner le terme d'institution de la valorisation dans « Les institutions de valorisation des biens et du travail : firmes ou marchés ? », dans Bernard Baudry et Benjamin Dubrion (dir.), *Analyses et transformations de la firme*, La Découverte, Paris, 2009, p. 349-368.

[2] Michel Callon, « La formulation marchande des biens », postface à François Vatin (éd.), *Évaluer et valoriser : une sociologie économique de la mesure*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 2009.

[3] M. Callon retient la notion de « valuation » afin de dépasser ce qu'il identifie comme le « dualisme » des théories économiques qui séparent le moment de la transaction économique du moment de sa qualification en tant que bien échangeable : « *Ce qui doit être remis en cause c'est la séparation introduite par l'analyste entre les activités productives et l'échange.* » M. Callon, « La formulation marchande des biens », *art. cit.* Cf. aussi. M. Callon, C. Méadel et V. Rabeharisoa, « L'économie des qualités », *Politix, n°* 13, 211-239, 2000.

professionnels de la politique à cette mesure et à sa maîtrise[1]. La dette, avec les passifs financiers qui la composent, tend ainsi à devenir un objet d'attention public : des ouvrages d'experts, de citoyens et d'économistes s'y intéressent, considèrent sa trajectoire, s'inquiètent de son évolution et de sa consistance ou contestent l'ordre de la dette[2].

Nous rendons compte du paradoxe suivant : comment la mise en marché de la dette, qui a été pensée dans des secteurs stratégiques de l'État comme une solution face aux difficultés monétaires et aux « facilités » budgétaires, est devenue un problème. Pour cela, la description se penche sur les dispositifs, les institutions et les acteurs qui ont articulé la fixation de prix pour l'emprunt, la présentation d'un bilan et la focalisation sur des « passifs » financiers à la valeur de l'État.

---

[1] En cela, la fixation d'un prix de la dette sur les marchés est un moment du processus de qualification. Puisque, comme l'explique M. Callon, « *le processus (agonistique) de qualification-définition des biens est formaté par la perspective de l'échange, et, réciproquement, l'échange n'est qu'un moment du processus, jamais achevé, de qualification et de requalification des biens, dont il ne peut être séparé* ». Il nous faut donc suivre la qualification de la dette sur d'autres scènes et dans d'autres sites. M. Callon, « La formulation marchande des biens », art. cit.

[2] Pour une inquiétude sur le « volume » de la dette publique et l'écriture d'un scenario catastrophique pour la France, il y a six ans, cf, l'ouvrage du haut fonctionnaire Philippe Jaffré et du journaliste économique Philippe Riès, *Le jour où la France a fait faillite*. Grasset, Paris, 2006. Jean-Marc Daniel, *Dette publique, un débat politique*. Les carnets de l'info, Paris, 2006. Pour des versions critiques de l'ordre de la dette, cf. par exemple, Attac, Jacques Cossart, Évelyne Dourille-Feer (coord.) Jean-Marie Harribey (coord.), Esther Jeffers, Pierre Khalfa (coord.), Antoine Math, Dominique Plihon et Éric Toussaint, *Le piège de la dette publique. Comment s'en sortir*. Les liens qui libèrent, 2011. Maurizio Lazzarato, *La fabrique de l'homme endetté. Essai sur la condition néolibérale*, Amsterdam, Paris, 2011. François Chesnais, *Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*, Raisons d'agir, Paris, 2011. Pour une critique de la politique économique liée au souci de la dette publique, cf. Liêm Hoang-Ngoc, *10+1 questions sur la dette*, Michalon, Paris 2007. Pour une critique du « renoncement » à la création monétaire de l'État, cf. Andre-Jacques Holbecq et Philippe Derruder, *La dette publique, une affaire rentable. À qui profite le système ?* Yves Michel, 2009.

II. Cadre analytique et questions de recherche

En suivant la chronologie de la construction de la dette comme problème public, nous posons une question à l'activité politique : comment - c'est-à-dire par quelles médiations et au terme de quelles « épreuves[1] » - un certain mode de prise en compte, de calcul et de surveillance de la dette s'est-il imposé ? Nous entendons, dans ce travail, par « épreuves », l'ensemble des situations et des dispositifs qui réalisent et font tenir le problème de la dette publique.

Pour répondre à ces questions, la thèse mobilise plusieurs modalités d'enquête : la sociologie des problèmes publics - à travers la notion de « problématisation » -, la sociologie politique des institutions économiques, intéressée à l'État, aux modes d'institutionnalisation des marchés financiers et aux dispositifs de réalisation de l'économie et de son gouvernement, la sociologie de la quantification, de la comptabilité nationale et de la mesure budgétaire. Chacune des entrées méthodologiques est illustrée par des exemples empiriques tirés de la thèse.

Nous expliquons tout d'abord en quoi la notion de « problématisation » permet d'analyser les différents états, incertitudes et épreuves du problème de la dette (II.1). Ces modes de problématisation sont plus ou moins soutenus, consolidés, mis en cause ou réouverts par les professionnels de la politique. L'ensemble des instruments de financement, de mesure et de comptabilisation des dettes recompose ce en quoi consiste l'État et donne à voir ses frontières « *en train de se faire* » (II.2). Enfin, nous expliquons en quoi la méthode

[1] Ce que nous entendons par « épreuves » pour étudier la constitution du problème de la dette emprunte à la sociologie des sciences et des techniques, en particulier à Bruno Latour. On pourrait résumer la notion d'épreuve comme les dispositifs expérimentaux au terme desquels se réalisent des êtres. cf. B. Latour, *Irréductions*, dans *Pasteur : guerre et paix des microbes,* La Découverte, Paris, 2001. Luc Boltanski et Ève Chiapello en proposent la définition suivante : « *La notion d'épreuve rompt avec une conception étroitement déterministe du social, que celle-ci se fonde sur la toute-puissance des structures ou, dans une optique culturaliste, sur la domination de normes intériorisées. Elle met l'accent sur l'incertitude qui, dans la perspective de l'action, habite, à des degrés divers, les situations de la vie sociale. (...) Cette incertitude porte sur l'état des êtres, objets, ou personnes et, particulièrement, sur leur puissance respective dont dépend leur place dans les dispositifs qui encadrent l'action* », *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999, p. 72 et 676. Si le concept d'épreuve n'y est pas encore systématisé, l'ouvrage de Luc Boltanski, sur les cadres est une étude empirique des différentes épreuves et techniques d'objectivation, de constitution et de réalisation d'un groupe social. Luc Boltanski, *Les Cadres. La formation d'un groupe social*, Éditions de Minuit, Paris, 1982. Cf. aussi Cyril Lemieux, « À quoi sert l'analyse des controverses ? », *Mil neuf cent*, vol. 1, n° 25, 2007, p. 191-212. La notion d'épreuve a été aussi employée en sociologie politique pour rendre compte des « *moments de transformations sociales* » en regardant, par exemple, les situations de scandale comme une épreuve de « *réévaluation des normes collectives* », du juste et de l'injuste, du légitime et de l'illégitime. Cf. Damien De Blic, Cyril Lemieux, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 18, n° 71, 2005, p. 9-38.

d'analyse des controverses sociotechniques permet de revisiter l'histoire économique. Et ce particulièrement dans l'explication du problème de la dette sous sa forme contemporaine, qui ne peut se réduire à une analyse de type mécaniste - un déficit implique, mécaniquement, d'être financé par emprunt auprès des marchés - ou développementaliste - ces évolutions correspondent au mouvement naturel d'une économie « moderne » vers le financement des déficits sur un marché obligataire (II.3).

II.1 Les états de la dette : modes d'existence et de problématisation

Il convient donc de suivre la « carrière » de la dette en étant attentif à la consistance du mode de problématisation qui s'impose comme à ses ruptures[1]. Il convient de préciser ce que nous entendons par « problématisation » de la dette et de ses valeurs. La thèse retient des séquences (plus ou moins étirées dans le temps) au cours desquelles la valeur de la dette est mise à l'épreuve : c'est-à-dire des situations dans lesquelles le mode de financement de l'État est interrogé quant à son prix et son efficacité. Les différentes façons avec lesquelles la dette est « mise en instrument » et matérialisée dans des produits financiers qu'il faut vendre et dont il faut fixer la valeur sont étudiées dans la première partie. Ainsi, comme la tradition de l'histoire économique le montre sur d'autres objets, des irréversibilités se déploient dans le développement de la technologie[2]. Mais, et c'est un point essentiel, toutes les formes de mise en valeur ou de problématisation de la dette ne se valent pas : certaines s'imposent, sont perturbées, maintenues, remises en discussion ou durablement écartées.

La notion de « problématisation » a été travaillée en science politique, notamment dans le cadre de l'ouvrage collectif dirigé par Jacques Lagroye. Ce dernier précise que « *problématiser une question, ce n'est pas seulement dire ce qu'elle est, c'est indissociablement dire qui est appelé à intervenir, de quelle manière et avec quels moyens*[3] ». Yannick Barthe, dans son travail

[1] Depuis son émergence dans l'œuvre de Howard Becker et d'Erving Goffman, le concept de « carrière » est largement mis à profit pour l'étude des politiques publiques, cf. notamment Daniel Céfaï, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, pp. 43-66.

[2] C'est ce qu'expliquent Robert Boyer, Bernard Chavance et Olivier Godard dans leur présentation du livre *Les Figures de l'irréversibilité en économie*, EHESS, Paris, 1991.

[3] Jacques Lagroye, François Bastien et Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz. Paris, 2002, p.518.

sur la mise en politique des déchets nucléaires, montre que la « *notion* » de « *problématisation* » ne se réduit pas à la « *formulation générale d'un problème* », mais intègre « *l'identification des voies à suivre pour le traiter, et par conséquent la désignation des acteurs les plus légitimes pour le prendre en charge (...)*[1] ». Pour suivre la consistance des modes de problématisation, Y. Barthe nous invite à considérer cette opération comme « *un type d'activité sociale qui regroupe à la fois des opérations de qualification et d'inscription d'une question au sein d'un "espace" de réflexion et de traitement spécifique*[2] ». Dans le cas de la dette, nous suivrons dès lors la façon dont un mode de problématisation de la dette organise son traitement et produit son « état », son mode d'existence : en compartimentant par exemple sa vente dans une agence autonome, en cloisonnant dans des institutions dédiées les arbitrages sur la « création monétaire », le niveau des dépenses publiques comme la politique budgétaire, et la définition des instruments de financement du Trésor.

Si ces modes de problématisation sont aussi des récits qui articulent des relations de causalités et des solutions pour les politiques publiques, ils ne sont pas des rhétoriques qui flotteraient en l'air et seraient interchangeables (en fonction de la personnalité et des convictions de l'orateur à la conférence par exemple)[3]. Cet argument est central et répond à la nécessité d'échapper à un second écueil : l'hésitation entre une posture analytique « réaliste » et une posture « constructiviste » sur l'existence de la dette. Il est simple de trancher la question : la dette existe, mais connaît plusieurs états, plusieurs modes d'existence. Il faut suivre la façon dont les acteurs et les institutions mettent en forme la dette et manifestent sa réalité. Alain Desrosières a bien identifié cette tension, notamment dans le cas de la statistique : « *Quel langage imaginer qui ne soit ni celui du réalisme métrologique naïf des sciences de la nature (qui est comme le rêve perdu impossible des sciences sociales quantitatives), ni celui d'un constructivisme relativiste, vu comme la négation de la dure réalité d'un monde social dont la description ne relèverait que de l'arbitraire de rapports sociaux contingents orientés par des intérêts particuliers*[4] *?* » A. Desrosières ne cherche donc pas à résoudre *in abstracto* cette question épistémologique, mais préfère observer empiriquement comment les tensions sur

[1] Yannick Barthe, « Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation,* Belin, Paris, 2003, p. 479.
[2] *Ibid.*
[3] Pour une revue de littérature sur les « récits » et leurs implications en termes de construction des politiques publiques. Cf. Claudio M. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, 2000. pp. 255-276.
[4] Alain Desrosières, *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification,* tome I, Presses de l'école des Mines, Paris, 2008, p. 65.

ces épistémologies contradictoires sont mobilisées et résolues en situation par les acteurs des controverses qui « *s'en débrouillent, à tort ou à raison*[1] ». Plus qu'un report sur les acteurs de l'hésitation du chercheur, l'analyse se doit de suivre les montages du problème de la dette, décrire comment ils circulent, sont pris dans de nombreuses transactions et négociations entre acteurs, s'imposent dans les débats et en deviennent d'autant plus réels[2].

Décrire la mise en forme du problème qui s'impose et se transforme en différentes conjonctures et lieux, c'est suivre les *états de la dette* soit, comme l'explique Cyril Lemieux, le « *travail collectif de discernement, fait de mises en évidence et en mots, de visibilités qui existaient déjà, quoiqu'étant moins ou pas visibles en tant que telles : ce qu'il s'agit d'étudier n'est plus la "nature"* » *des choses, et pas davantage leur "construction sociale", mais plutôt la transformation de leur état*[3] ».

La solidité des problèmes publics et leur instrumentalité

Si un état du problème de la dette s'impose et dure, c'est qu'il n'est pas une pure rhétorique ou « représentation du problème », mais bien un mode d'existence inscrit dans des dispositifs gouvernementaux (des techniques financières et des instruments de quantification). Bruno Latour, en enquêtant sur l'échec du projet de métro automatique « Aramis », décrit tout le travail d'entretien, de soutien du projet qui est pris en charge par des acteurs de nature variée et est nécessaire à sa survie et à sa pérennité. Plus généralement, il montre que la « réalisation », l'« irréversibilité » et l'« autonomie » de n'importe quel projet, technologie ou fait scientifique (celui-ci s'arrache aux conditions de sa naissance), ne sont jamais acquises et données pour toujours : « *Aussi puissant, aussi irréversible et indispensable, et donc aussi réel que soit un moyen de transport, on peut toujours le déréaliser en partie (...). Ces énormes*

---

[1] Extrait de Alain Desrosières, « Les qualités des quantités. Comment gérer la tension entre réalisme et conventionnalisme ? », dans, Cyril Lemieux, Michel de Fornel (dir.), *Naturalisme versus constructivisme*, École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2007, p. 289-292. Cf. aussi, Dominique Linhardt, «L'économie du soupçon, une contribution pragmatique à la sociologie de la menace», *Genèses*, n° 44, septembre 2001, p. 97. Sur le « *sens commun critique* » partagé par les acteurs et parfois reproduit de façon « *non réfléchie* » par le sociologue, cf. Cyril Lemieux et Michel de Fornel, « Quel naturalisme pour les sciences sociales ? », dans *Naturalisme versus constructivisme op. cit*. On pense aussi à la façon dont l'étude de Ian Hacking a insisté sur ces usages sociaux du constructivisme en mettant en évidence ses aspects politiquement libérateurs. Dans *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?* La Découverte, Paris, 2001.

[2] Cette perspective nous est largement inspirée de Bruno Latour, *La Science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte, Paris, 2005 (réédition), et Bruno Latour et Steve Woolgar, *La Vie de laboratoire. La construction des faits scientifiques*, La Découverte, Paris, 2006 (réédition).

[3] Cyril Lemieux, « Construire ou rendre visible ? », dossier « Rendre visible », *Secret / public*, numéro zéro, avril 2005.

monstres techniques vieux de cent ans ne sont pas plus réels qu'Aramis, vieux de quatre ans, n'est irréel : à tous, il leur faut des alliés, des amis, des longues chaînes de traducteurs. Il n'y a pas d'inertie, il n'y a pas d'irréversibilité, il n'y a pas d'autonomie pour les tenir en vie. Derrière ces trois mots de la philosophie des techniques (...), il y a le travail continu pour attacher ou détacher des locomotives et des wagons, des élus locaux et des ingénieurs, des grévistes et des usagers, des parcours et des flux de trafic[1]. »

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont ouvert la voie à une systématisation des approches des politiques publiques par les instruments, inspirée notamment des travaux de sociologie des sciences et des techniques : il s'agit, selon les auteurs, de montrer que l'instrumentation « *soulève des questions centrales aussi bien pour la compréhension des styles (des modes) de gouvernement, que pour celle des transformations contemporaines de l'action publique*[2] ». L'instrumentation de l'action publique étant comprise comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* ». L'analyse de l'action publique par les instruments se doit donc « *de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix*[3] ».

De la même façon, les dispositifs de fixation d'un prix à la dette et de maintien de l'impératif de son rendement (aujourd'hui de son paiement) - assurant par exemple des garanties contre sa démonétisation par l'inflation - sont entretenus dans des réseaux institutionnels solides (le Trésor, les banques, les investisseurs institutionnels, les organisations internationales), mais jamais complètement à l'abri du monde social et politique. Ce qu'il nous faut suivre, ce sont donc les possibilités de déstabilisation de ces modes de problématisation, fortement enracinés dans des institutions puissantes.

Les problématisations sont donc des « *choses qui tiennent* », pour reprendre l'expression d'A. Desrosières, solidement enracinées par le travail des institutions et des

---

[1] Bruno Latour, *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris, 1992, p. 78-79. Sur la notion de « traduction », cf. Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986.

[2] Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par ses instruments », dans *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005. p. 26.

[3] Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, p. 104.

hommes qui les incarnent, les modèlent et contribuent à les maintenir[1]. Mais ces problématisations se transforment et peuvent être attaquées, démantelées pièce par pièce parce qu'elles sont aussi faites d'une part de « plasticité » et connaissent des états de « solidité » variables[2]. Cette thèse accorde donc une place importante à une approche par les instruments des politiques publiques. Comme l'indique B. Latour, dans le cas d'Aramis, les montages et assemblages sociotechniques ne sont ni inertes ni immunisés face au changement[3]. Leur consistance est mise à l'épreuve dans différentes situations. Par exemple, nous développons le cas d'une entreprise de calcul du coût pour les finances publiques des programmes politiques à l'élection présidentielle 2007 : pour que celle-ci imprègne et contraigne les prises de positions des candidats et que les nombres que cette entreprise publie tiennent plus solidement qu'un chiffre « orienté » ou « idéologique », il faut nouer des alliances avec les journalistes et les partis politiques, mettre en place un dispositif de calcul qui s'impose comme une moyenne neutre et modérée… Dans un autre cas, les tentatives d'économistes hétérodoxes pour dédramatiser l'accent mis sur la dette dans les programmes politiques passent par une lutte sur la définition des indicateurs de dette publique qui produisent des effets importants de problématisation de la dette.

Nous suivons donc les dispositifs qui maintiennent une version du problème de la dette : ces dispositifs mesurent la dette en comptabilité nationale mais sont aussi des contrats d'emprunts qui permettent d'en stabiliser un prix, des outils qui en évaluent la soutenabilité… À ce titre, l'analyse des « cadrages » des problèmes publics est féconde à condition de ne pas dissocier, dans la description, les mises en forme des problèmes - leur découpage et la sélection de ses caractéristiques - qu'opèrent les journalistes ou les professionnels de la politique et celles effectuées par les acteurs désignés comme techniques

[1] Sur la définition des rôles au sein de l'institution et leurs pratiques, cf. Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle », entretien avec J. Lagroye dans *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997, pp. 7-17.

[2] Nous empruntons le terme de « plasticité » à Michel Dobry, qui l'applique aux systèmes sociaux complexes. Pour une réactualisation récente, cf. notamment, « Le politique dans ses états critiques : retour sur quelques aspects de l'hypothèse de continuité », dans Michel Grossetti (dir.), *Bifurcations*, La Découverte, Paris, 2009 p. 64-88. Sur les différents états d'un être (« gazeux, liquides ou solides ») et leur analyse en termes de solidité, cf. Bruno Latour, « Pour un dialogue entre science politique et *science studies* », *Revue française de science politique*, 2008/4, vol. 58. Pour des développements sur la notion de solidité appliquée aux statistiques du New Deal, cf. Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique. Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, La Découverte, Paris, 2009.

[3] B. Latour, *Aramis ou l'amour des techniques*, *op. cit.*

ou responsables directs de la politique publique[1]. L'ensemble de ces secteurs d'activité participe à la structuration du problème de la dette, que ce soit en stabilisant une forme de problématisation ou, au contraire, en la décalant. Les médias, en tant qu'instruments de publicisation et de « démonstration », font partie des infrastructures de problématisation des finances publiques, au même titre que l'administration publique qui pourrait être naturellement désignée comme « propriétaire du problème[2] ». Là encore, en ce qui concerne les formes quantifiées, l'approche par les modes de problématisation permet d'éviter de concevoir séparément la fabrique et les « usages » des nombres. Les laboratoires de construction des chiffres, par exemple, sont une arène de négociation, de discussion et de travail qui n'est pas imperméable aux enjeux politiques, à la compétition entre États et aux préoccupations économiques. Pour le dire simplement, les acteurs embarqués dans ces univers élaborent leurs analyses et font leurs calculs de façon plus ou moins « protégée » des interventions politiques directes, immunisés face aux « fuites » dans la presse ou dans d'autres institutions publiques, et sont plus ou moins enclins à anticiper sur la préoccupation souveraine et nationale. Ces lieux et ces moments sont structurés par une tension entre le confinement et le dé-confinement de leurs modalités de décision et de problématisation. L'intervention directe, et dans l'urgence, des ministres des Finances sur la gestion de la trésorerie se présente, par exemple, comme une tentative de « *désectorisation* » des modes de traitement routinier du problème de la dette (**cf. chapitre V**)[3]. De même, les normes comptables et indicateurs maastrichtiens prennent une consistance morale en circulant dans différents espaces, notamment lorsqu'ils sont repris et commentés par les journalistes et les représentants politiques. Ces manifestations publiques des chiffres produisent des effets en retour sur les comptables et la façon de concevoir leur rôle : par

---

[1] Pour une discussion de la littérature sur l'analyse des cadres et des problèmes publics, cf. Daniel Céfaï, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », dans « Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques », *Raisons pratiques*, EHESS, Paris, 2001, p 27-51.

[2] Cf. le travail fondateur de J. Gusfield, traduit par Daniel Céfaï. J. Gusfield, *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Économica, Paris, 2009. Pour une discussion des différentes approches constructivistes dans l'analyse des problèmes publics, cf. la postface de D. Céfaï à cet ouvrage, « La Fabrique des problèmes publics. Boire ou conduire, il faut choisir ! », dans *La culture des problèmes publics*, Ibid. Pour une application au cas des ingénieurs de la NASA dans la présentation publique des technologies du concept de « démonstration », qui articule fourniture de la preuve et épreuve de conviction, cf. Claude Rosental, *Les Capitalistes de la science. Enquête sur les démonstrateurs de la Silicon Valley et de la NASA*, CNRS, Paris, 2007.

[3] Nous empruntons les concepts de « désectorisation » et de « conjoncture fluide » à Michel Dobry. Ce dernier montre comment les crises se caractérisent par « l'effondrement des définitions routinières des situations », et l'accentuation de la « désectorisation tendancielle de l'espace social ». Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1986.

exemple, en réaffirmant une distance et une autonomie lorsqu'ils éprouvent un sentiment de « court-circuitage » de la décision administrative et technique par le politique, notamment quand ils doivent traiter des cas de classement litigieux **(cf. chapitres IV et VI)**.

Les oscillations entre espaces confinés et espaces publics transforment la structure des états de la dette et peuvent contribuer à rouvrir ou à ensevelir des modes de problématisation[1]. Les instruments et les outils comptables (normes, ratios, seuils) en alimentant ou en rompant avec des modes de problématisation, en fonctionnant comme des « pilotes »[2], plus ou moins visibles, de l'action publique, en façonnant des modes de gouvernement possibles, en délimitant entre les domaines du discutable et de l'indiscutable, font concrètement la politique des finances publiques. Ces chiffres et dispositifs techniques, comme la conversion en nombres des idées et programmes politiques pendant la campagne présidentielle de 2007, concourrent à la manifestation de la dette sous la forme de « faits » indiscutables : le cadran numérique de la dette qui fait défiler les chiffres à une vitesse effrénée et face auquel le représentant politique est sommé de réagir, sous peine d'être considéré comme fuyant la réalité économique **(cf. chapitre V)**. Ce dernier exemple nous amène à évoquer le second axe de recherche, à savoir les rapports entretenus par les professionnels de la politique ou les institutions déjà qualifiées de politiques avec ces instruments et dispositifs techniques.

II. 2 Rendre compte des modalités de décision politique sur les finances publiques

« Ne faut-il pas plutôt convenir que toute définition, toute tentative de fixer l'essence du politique entrave le libre mouvement de la pensée, et que celui-ci tout au contraire ne se soutient qu'à la condition de ne pas préjuger des limites du politique, de consentir à une exploration dont les chemins ne sont pas connus d'avance ? » L'invitation de Claude Lefort à prendre pour objet l'incertitude quant à la consistance du politique, à la diversité de ses modes de production, à ses mises en forme historiques, s'accompagne aussi, chez l'auteur, d'un interdit : celui de *« désigner la*

[1] Il s'agit bien de ne pas séparer la propension à la gestion « confinée » d'un problème, de sa circulation publique et de ses « externalités ». Pour une approche en termes de continuum et de tensions entre le « confinement » et la publicisation, cf. Claude Gilbert et Emmanuel Henry (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, Paris, 2009.

[2] Isabelle Bruno, « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », dans « Figures de la décision », *Politix*, n° 82, 2008/2, p 95-117.

politique comme un secteur particulier de la vie sociale[1] ». Ce projet constitue une source d'inspiration féconde puisqu'il permet de dépasser l'écueil d'une opposition entre technique et politique : les problématisations tendent à produire des formes politiques appropriées. Décrire les problématisations, c'est « *prendre la mesure du politique* », comme y invite Lefort en suivant « *le déplacement des foyers de conflit* ». Mais, nous nous imposons une contrainte supplémentaire par rapport à l'auteur : nous tenons compte, dans la description empirique, du fait qu'il existe un secteur de la vie sociale, plus ou moins solidement ancré dans la réalité, dédié à l'activité politique - un métier, avec ses règles, ses modes d'accès et ses enjeux, eux-mêmes plus ou moins flexibles et mobiles[2].

Les professionnels de la politique consolident des modes de problématisation, y inscrivent leurs stratégies ou, au contraire, tendent à les déplacer, à les fissurer, parfois involontairement et sous l'effet de contraintes diverses selon les situations. C'est ainsi que la définition des compétences ou des ressources politiques, admises selon les situations comme pertinentes, efficaces ou opportunes, peut contribuer à accréditer des formes de problématisation ou s'en affranchir, voire les faire fléchir. Par exemple, les définitions de la « modernité » en politique - refusant l'« archaïsme » ou le dirigisme d'une « économie administrée » - du sérieux ou de la compétence économique, peuvent stabiliser ou déstabiliser des modes de problématisation.

Ainsi, les indicateurs comptables incitent les professionnels de la politique à donner publiquement la preuve de leur performance et de leur gestion rigoureuse des finances de l'État. Ceux-ci peuvent ainsi les utiliser comme des « armes » ou des ressources dans le jeu politique face aux opposants, ce faisant ils contribuent à solidifier des modes de problématisations. Mais ils peuvent aussi contourner ces dispositifs ou chercher, dans un usage stratégique, à les renverser, les remettre en cause et rouvrir les conventions qui ont présidé à leur naissance. Le représentant politique peut décider et agir à partir des faits

[1] Claude Lefort, *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986, p. 7-9.

[2] L'attention aux arènes qualifiées de politiques (gouvernement, Parlement) ne doit pas empêcher de voir comment ce métier politique est requalifié au terme de différentes épreuves ou même comment la constitution de la catégorie de « décideur » fait elle-même l'objet de controverses. Des acteurs, a priori non identifiés comme politiques (hauts fonctionnaires, professionnels du marché, journalistes, économistes, comptables, associations, etc.), peuvent contribuer à déstabiliser ces barrières d'accès à l'entrée, bousculer les codes et frontières établis et participer à leur redéfinition. Cf., entre autres, Lionel Arnaud et Catherine Guionnet (dir.), *Les Frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005. La contestation des frontières entre technique et politique ou entre politique légitime et illégitime est un enjeu éminemment sensible et stratégique dans le cas de la dette publique. Cf. Sheila Jasanoff, « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science, n°*17, vol. 2., 1987, p. 195-230.

établis, c'est-à-dire sur la base d'une réalité indiscutable. On peut parler d'un mode d'exercice du métier politique à partir de l'acceptation de la « fatalité » des faits, en endossant leur force démonstrative comme le besoin de les transmettre de façon pédagogique au public[1]. Cette grandeur politique - le réalisme et l'appui sur ces faits constitués représentant un gage de crédibilité et une ressource dans l'action et la compétition politique - renforce l'enracinement de ces faits. Mais ces relations ne sont pas unidimensionnelles. Et cette thèse étudie aussi ce que les professionnels de la politique font aux instruments.

Quelle est donc la marge d'action de la décision politique dans ces arrangements institutionnels et matériels ? Le politique ne disparaît pas avec les instruments et les modes de problématisation, aussi techniques et sophistiqués soient-ils. Ceux-ci ne conduisent pas à « dépolitiser » les questions de finances publiques, mais déplacent le lieu du conflit, fonctionnent comme des catalyseurs de l'intérêt et des modes d'exploration de l'action par les dirigeants et responsables politiques[2]. Il s'agit donc de suivre les déplacements de l'investissement et de l'investigation politique et la part d'incertitude liée aux modes d'incarnation et de production de la décision, y compris en ce qui concerne les professionnels de la politique, identifiés et désignés *a priori* comme « politiques ». Pour reprendre les termes de Philippe Corcuff, il s'agit de décrire « *l'historicité* » des figures du politique - puisque « *la politique humaine ne traiterait pas d'essence, c'est-à-dire de formes fixes, éternelles* » - sa « *mobilité* », son « *ambiguïté* » et sa « *composante d'incertitude* », ses « *réalités changeantes, qui se déplacent en fonction des moments, jusqu'à pouvoir représenter des choses contraires à celles qui était initialement visées*[3] ». Restituer l'épaisseur de l'activité politique qui met à l'épreuve ces ordres économiques constitue un enjeu analytique important : en effet, dans ces terrains empiriques, des figures du politique prêtes à l'emploi prolifèrent, représentations que Frédéric Lordon qualifie de « *sociologie politique spontanée des économistes* ». Les figures

---

[1] On peut parler de « *faitalité* », pour emprunter une expression de Bruno Latour. « "On ne peut rien contre la fatalité des faits". La rhétorique de l'impuissance », dans club Merleau-Ponty, *La Pensée confisquée. Quinze idées reçues qui bloquent le débat public*, La Découverte, Paris, 1997.

[2] C'est bien le déport, et la façon dont les conflits se déplacent avec ou au sein de l'instrument qu'il faut analyser. Pour une approche explicitement en ces termes, cf. Isabelle Bruno, *Déchiffrer l'« Europe compétitive ». Étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, thèse de doctorat, *op. cit.*

[3] Corcuff fait une relecture de la politique chez Merleau-Ponty, « La politique contre la magie des essences ». Philippe Corcuff, *Prises de tête pour un autre monde*, Les Éditions Textuel, Paris, 2004. p. 92. Cf. Aussi, du même auteur, « Actualité de la philosophie politique de Maurice Merleau-Ponty (1908-1961) », *Mediapart*, « (I) Politique et raison critique », et « (II) Politique et histoire », 5 et 7 janvier 2009.

d'analyse du politique déployées, par exemple, par la nouvelle économie politique (New Political Economy) sont longuement décortiquées par Lordon[1]. Dans ces études, la présence du politique, quantitativement importante, est qualitativement rudimentaire. Le fait politique et les professionnels de la politique sont réduits à un intérêt unidimensionnel de nature électoraliste : ils sont exclusivement gouvernés par le souci de leur réélection et, dans leur entreprise de séduction, cèdent à la facilité de choix budgétaires et économiques court-termistes, car aveuglés par les demandes des « générations présentes », demandes elles-mêmes nuisibles à long terme aux « générations futures » et au bon fonctionnement du marché autorégulateur. Les coalitions électorales sont comprises comme des variables indépendantes qui perturbent la structure du marché autorégulé. En cela, la *nouvelle économie classique* reconduit paradoxalement un dualisme en séparant la structure du marché autorégulé de la superstructure des instabilités politiques. On retrouve une forme dérivée de grand partage entre science et politique : d'un côté, le rationnel d'une certaine science économique et du marché ; de l'autre, dédiée au politique, la zone pathologiquement instable des pulsions électoralistes, des groupes d'intérêts et de la « foule manifestante », maladivement attachée à ses « acquis sociaux » et qui bloque les avancées des réformes structurelles nécessaires. Ces figures du politique sont donc des véhicules normatifs permettant de soutenir des problématisations.

Si le souci des représentants politiques pour la compétition électorale est présent dans notre étude, celui-ci est historicisé et renvoyé aux temporalités variables de l'action politique : les représentants politiques ne sont pas toujours en campagne, ni à chaque fois de la même manière - comme le laissent suggérer les visions réductrices du métier politique. Surtout, la prise en compte des règles spécifiques au jeu politique, à travers le souci d'entretenir une identité politique stratégique[2] (en tant que candidat ou ministre), de paraître « moderne[3] » et non « archaïque » aux yeux de l'opinion publique et dans l'image véhiculée dans les médias, le besoin d'affirmer une forme de courage et de volontarisme

[1] Frédéric Lordon écorne ainsi le politique tel qu'il est considéré dans la New Political Economy (NPE) et la New Institutional Economics (NIE). Ces « nouveaux » courants de l'économie classique donnent une appréhension biaisée par une myopie positiviste et une ignorance des travaux qui ne sont pas inscrits sous la bannière de la théorie du choix rationnel. Dans le même mouvement, ils tendent à réduire l'activité politique à un obstacle ou une résistance empêchant le fonctionnement autonome du marché Cf. Frédéric Lordon, « Métaphysique des luttes », dans *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 24-54.

[2] Annie Collovald, « Identités stratégiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 73, n° 73, 1988.

[3] Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, L'Harmattan, Paris, 1997.

politique et d'en matérialiser les signes, peut provoquer des interactions inattendues avec les modes de problématisations des finances publiques. Ainsi, Brigitte Gaïti montre-t-elle comment une décision apparemment aussi étroitement liée à des raisons économiques que la dévaluation (et son refus) peut être indexée aux contraintes d'entretien d'une figure charismatique « gaullienne[1] ». Nous accordons donc une place importante aux professionnels de la politique, en rendant compte des « processus décisionnels » dans le domaine de l'économie et des finances publiques[2].

Ces modalités d'investigation entreprises par les acteurs politiques définissent des relations de causalité, en liant la dette au niveau de dépense publique, à la fiscalité ou encore à la croissance. Ces imputations de causalité varient en fonction des contraintes d'action : certaines situations rendent indispensable d'accuser l'adversaire sur sa gestion et d'utiliser les indicateurs comme des « armes » de débats. Mais les différentes séquences du métier politique produisent des effets inattendus : l'usage à l'extrême d'un instrument de publicisation de la dette ou de surveillance des déficits publics peut conduire les utilisateurs, pris dans d'autres contraintes, à en souligner les limites et à en rouvrir les conventions. En résumé, il s'agit de saisir les oscillations entre ce qui se discute et ce qui ne se discute plus[3].

L'observation des institutions et des politiques publiques enrichit la compréhension de l'activité décisionnelle mais, réciproquement, pose des questions à la façon dont les ordres et régimes économiques se font et se défont, notamment à travers ce que Lordon appelle le « *pouvoir instituteur* » de l'État dans l'agencement des relations financières et bancaires[4]. L'étude de ce rapport complexe des décideurs aux formes de problématisation offre ainsi une entrée sur la connaissance de l'histoire des « faits » et problèmes économiques.

---

[1] Brigitte Gaïti, « "La décision à l'épreuve du charisme. Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969 », *Politix*, n° 82, 2008.
[2] Y. Barthe et B. Gaïti, (dir.), « Figures de la décision », *Politix*, n° 82, 2008.
[3] Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, 3, *Pouvoir et légitimité*, 1992, p. 131-154.
[4] F. Lordon, « Métaphysique des luttes », art. cit.

II. 3 Revisiter l'histoire d'un problème économique

La dette publique est prise en charge dans des institutions stables : le Trésor et l'État, le vote annuel du Budget, les commissions des Finances, les institutions européennes, etc. Cet enracinement est un défi pour l'analyse des controverses : en effet, il faut rendre compte de l'instabilité des formes de problématisations, mais aussi de leur inscription et stabilisation dans la durée. Un écueil de l'analyse aurait, dès lors, consisté à enfermer l'enquêteur dans la vaine quête d'une origine de la dette : dans un cas, la dette est rabattue sur son éternité - le Trésor a toujours eu recours à l'emprunt - ; dans l'autre - et la tentation est forte au vu de l'actualité - la dette est comprise comme un phénomène absolument nouveau qui serait « soudainement » devenu un problème public. Ironie de l'histoire ou ruse volontaire, Jacques Attali fait démarrer son histoire de la dette à la Grèce antique[1]. Des épisodes fameux de la dette publique sont souvent contés afin de l'inscrire dans le temps long : les « assignats » du Directoire, après la Révolution française, la dette héritée des défaites militaires de Napoléon Bonaparte, les difficultés du cartel des gauches vis-à-vis de la Banque de France[2]. Ces mises en intrigue, qui révèlent des tensions et des opérations particulières que nous ne pouvons ignorer pour appréhender notre objet d'étude, tendent à *universaliser* le caractère problématique de la dette : celle-ci a posé problème à toutes les époques et à toutes les civilisations confondues. Notre étude invite plutôt à une *historicisation* du problème contemporain de la dette. Cela n'exempte pas de saisir comment ces cas, qui donnent de la profondeur à la période qui nous retient, ont fait intervenir, au sein de leur conjoncture propre, des controverses sur la valeur du crédit public et des opérations sociales, techniques et politiques proches : c'est particulièrement le cas des rapports de pouvoir entre « créanciers » et « débiteurs » publics.

Mais quelles sont les formes d'invention et de déplacement du problème au cœur même de ces secteurs solidement institutionnalisés de l'État ? Quelles sont les modalités inédites de « dramatisation[3] », de publicisation et de mise en politique[1] ?

---

[1] Jacques Attali, *Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique, la dernière chance*, Fayard, Paris, 2010. Sur le cartel des gauches, voir l'ouvrage de Jean-Noël Jeanneney, *Leçons d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du cartel (1924-1926)*, Seuil, Paris, 1977 (réédition avec postface en 2003).

[2] La forme de ces ouvrages est souvent celle de l'essai. La tonalité et le contenu hésitent entre la référence académique et la contribution, plus relâchée en termes de précision, au débat citoyen.

[3] Joseph Gusfield, *La Culture des problèmes publics*, *op. cit.*

Les modalités d'inquiétude varient, comme les tactiques de présentation destinées à « alerter » les parlementaires ou les représentants politiques sur cette question[2]. Bien que faisant intervenir dans la description des conjonctures resserrées (une campagne électorale) et des temporalités étendues (l'évolution des modes de financement du Trésor et la montée du souci de l'inflation), ce travail n'est pas une histoire exhaustive des événements ayant trait à la dette publique. Ceux-ci constitueraient une liste pour le moins intimidante : les rendez-vous annuels parlementaires et gouvernementaux pour le vote du budget, l'envoi à partir de la fin des années 1990 d'un programme de stabilité par le gouvernement français à la Commission européenne, les séances bihebdomadaires ou mensuelles d'émission de dette à l'Agence France Trésor - nom actuel du service chargé de gérer la trésorerie de l'État… Aux côtés de ces rituels de la vie administrative et politique, prennent place des ruptures dans la prise en charge de la dette, des accélérations soudaines dans sa visibilité publique[3].

Il s'agit de s'écarter d'une perspective linéaire de la mise sur agenda politique du problème : une réduction de l'explication consisterait à lier de façon exclusive la montée en intensité de la préoccupation sur la dette à l'augmentation de son volume. La crise des dettes souveraines européennes rendrait cette perspective encore plus tentante. Cette façon de narrer l'histoire ferait disparaître toutes les opérations et les épreuves qui ont produit, parfois avec beaucoup d'incertitude, un mode d'existence du problème la dette. Précisément, cet alignement ne semble « naturel » qu'après coup, c'est-à-dire à partir de l'issue des controverses[4] : le financement de la dette sur les marchés obligataires n'apparaît comme le recours exclusif de l'État qu'une fois que les conflits autour du « pouvoir monétaire » se sont éteints et refroidis et que les options alternatives ont été écartées.

---

[1] Emmanuel Henry analyse ce que fait la dynamique de « publicisation » au cas de l'amiante, en tenant ensemble dans la description, d'une part, la continuité des solutions administratives « normalisées » et, d'autre part, les effets de rupture ou d'intensification d'un mode de problématisation (la visibilité du risque sur la population plutôt que le risque au travail) que peuvent introduire les coups de projecteurs médiatiques et politiques sur un problème public. Cf. Emmannuel Henry, « Quand l'action publique devient "nécessaire" : qu'a signifié résoudre la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 2, avril 2004, p. 289-314.

[2] Dans notre cas, les lancements d'alerte s'effectuent depuis des institutions politiques qui font autorité sur ces questions, comme la Cour des comptes ou la Commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Sur la notion de lanceurs d'alerte, cf. Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 1999.

[3] La démarche « généalogique » telle que conçue par Michel Foucault invite à voir ces accidents de parcours, ces accélérations, ces propensions à l'irréversibilisation, ces jeux de temporalités dans les formes non linéaires de problématisation. M. Foucault, « Nietzche, la généalogie et l'histoire », *Dits et écrits*, vol. 1 Gallimard, Paris, 2004.

[4] Michel Dobry pointe ce biais dans *Le Mythe de l'allergie française au fascisme (dir.)*, Albin Michel, Paris, 2003.

Notre histoire des modes d'existence de la dette utilise aussi des travaux qui ont décrit des configurations historiques d'organisation de l'économie ou d'agencement entre l'économie et le pouvoir monétaire[1]. Les travaux menés par Bruno Théret, qui tirent partie des différentes conjonctures historiques pour décrire la façon dont les ordres économiques sont produits et comment ceux-ci s'articulent à des formes de légitimité politique, sont par exemple une source d'inspiration. Précisément, dans le cas de la dette publique, B. Théret montre que les modes de financement de l'État et de l'économie par l'emprunt ont été soutenus, à certaines époques, par la classe sociale des « rentiers » qui trouvaient, à travers les créances qu'ils concédaient à l'État, un moyen d'exister politiquement et de peser dans et sur l'État[2]. Enfin, il montre que la légitimité de la rente sur l'État tient à une configuration économique et politique précise qui s'efface au moment où la monétisation de la dette « euthanasie le rentier ». Le rapport de force social et politique change en même temps que l'instrument d'alimentation de la trésorerie de l'État bascule vers le monétaire et qu'une part d'inflation est tolérée dans le financement de l'économie et la conquête du plein-emploi.

Nicolas Delalande a décrit comment la légitimité de l'impôt en tant que moyen de financement privilégié des dépenses publiques peut s'éroder ou se renforcer en fonction des configurations économiques, sociales et politiques dans lesquelles la question de l'argent public est posée[3]. Nous montrons l'évolution de la légitimité des modes de financement du Trésor et la façon dont s'est soudé, dans le développement des technologies d'État, un arbitrage institutionnel en faveur du recours à l'emprunt sur les marchés[4].

L'ambition est donc de contribuer pleinement à l'instillation des méthodes de sciences sociales dans l'analyse de l'économie et de la finance : ce travail est une invitation à étendre ces méthodes, souvent riches d'investigations ethnographiques, à l'étude des institutions économiques comme le Trésor, la Banque de France ou la Banque centrale

---

[1] Cf. notamment J. Andréau, G. Béaur et J.-Y. Grenier, (dir.), *La Dette publique dans l'histoire*, les journées du centre de recherche historique des 26, 27 et 28 novembre 2001, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEF), Paris, 2006.

[2] Bruno Théret, *Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le « grand » XIXème siècle libéral (1815-1935).* « Éléments pour une réévaluation du développement historique du capitalisme en longue période », Économies et Sociétés, série « Oeconomia », n° 14, janvier 1991.

[3] Nicolas Delalande, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris. 2011. Cf. aussi, Nicolas Delalande, « Quand l'État mendie: la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, n° 80, 2010.

[4] Sébastien Guex décrit comment cet arbitrage a été parfois élaboré dans une volonté délibérée de creuser les déficits afin de délégitimer, en la rendant plus coûteuse et en la culpabilisant, l'intervention de l'État dans l'économie. Cf. Sébastien Guex, « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 146-147, 2003/1.

européenne… Objets jusqu'alors réservés à une pratique historique proche de l'institution elle-même ; cela se traduit souvent par des études biographiques ou des monographies institutionnelles occupées avant tout par un souci d'exhaustivité. Ce travail prolonge les analyses des « institutions du capitalisme[1] », des intrications et agencements entre intérêts économiques et sociaux et mises en forme des marchés financiers[2], et de la stabilisation et déstabilisation des « régimes » ou des « ordres » politiques et économiques[3].

La discipline et les théories économiques ne sont pas considérées dans ce travail comme coupées du monde et le décrivant de l'extérieur, mais comme contribuant à la réalisation des ordres et régimes économiques[4]. Notre étude des réformes des méthodes de financement du Trésor français conduit à analyser l'élaboration d'une théorie monétaire et financière dédiée à l'action, ou encore de normes élaborées par des experts gouvernementaux. Les hauts fonctionnaires du Trésor - de célèbres serviteurs du Trésor comme Jean-Yves Haberer, Daniel Lebègue, Michel Camdessus, Michel Pébereau, Philippe Jaffré - enseignent à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris la politique monétaire et financière du Trésor et publient pour certains ces cours à destination d'un public élargi. Ces théories, qui recoupent souvent les thèses du Trésor ou la doctrine d'une administration à une époque donnée, se présentent sous la forme d'un bricolage cognitif ambigu et hybride, à la fois empreint de monétarisme classique et teinté d'un keynésianisme sélectif[5]. De telles doctrines, comme ce que nous appelons dans la première partie « la thèse du Trésor », qui se composent de savoirs et d'outils, sont façonnées dans et pour la pratique. En cela, ces savoirs, diffusés ensuite sous forme de cours, de manuels ou d'articles, peuvent être rapprochés de la façon dont le nouveau management public s'incarne, sous des formes

[1] Frédéric Lordon, *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, *op. cit.*
[2] Cf., par exemple, Fabian Muniesa, « Contenir le marché : la transition de la criée à la cotation électronique à la Bourse de Paris », *Sociologie du travail*, 47(4), 2005.
[3] Bruno Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, PUF, Paris, 1992.
[4] Marion Fourcade, *Economists and Societies. Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton University Press, Princeton, 2009.
[5] Sur la coexistence de savoirs économiques à la fois monétaristes, classiques et keynésiens ainsi que l'ambivalence des pratiques et des représentations de l'économie chez les grands commis de l'État, comme Bloch-Lainé, ou la présence de Jacques Rueff, libéral convaincu, dans des années très interventionnistes, cf. François Denord, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Demopolis, Paris, 2007.

nuancées et ambivalentes, dans l'administration, comme l'ont montré, chacun de leur côté, Philippe Bezes et Peter Aucoin[1].

La circonscription chronologique de l'objet

La thèse revisite, à l'aune des finances publiques et des modes de financement de l'État - et donc de la production de sa valeur -, une période circonscrite de l'histoire économique. Celle-ci s'étend de la fin des « trente glorieuses », selon la célèbre expression de Jean Fourastié[2], avec les transformations, pendant les années 1970, des modes de gouvernement de l'économie et des marchés, jusqu'à la convergence des économies et monnaies européennes, en passant par l'épisode de 1983, constitué comme le « virage » des politiques économiques suite à la conversion de la gauche à la rigueur[3]. Bruno Palier décrit ainsi l'effritement des « *compromis keynésiens qui ont dominé de 1945 à 1976 les conceptions des différents acteurs responsables des politiques économiques et sociales en Grande-Bretagne et en France* », contexte dans lequel « *les institutions de protection sociale apparaissaient centrales pour le bon fonctionnement de l'économie, de la société et pour la paix sociale*[4] ». Pierre Laroque définit, dans les années 1960, le « plan de sécurité sociale (...) à la fois (comme) un instrument d'une politique économique d'ensemble et un instrument de politique sociale[5] ». La dépense sociale est considérée, dans cette période, comme productive et contribuant à la croissance économique : « *un investissement humain* », « *les prestations sociales garantissent l'entretien et une*

---

[1] Peter Aucoin, « Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2, avril 1990, pp. 115–137,. P. Bezes, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n° 126, 2005, pp. 26-37.

[2] Jean Fourastié, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible*, Fayard, Paris, 1979.

[3] Denis Clerc donne la définition suivante du « miracle des trente glorieuses » : « Des gains de productivité élevés ont permis d'alimenter des hausses de salaires et des améliorations substantielles de protection sociale, tout en laissant au capital des revenus suffisamment élevés pour financer des investissements importants, lesquels ont permis d'obtenir des gains de productivité élevés. Ce que les régulationnistes appellent parfois le compromis fordiste (en référence à Henry Ford) pour désigner cet échange informel, mais bien palpable, entre salariés (souvent avec l'aval de leurs syndicats) et directions d'entreprises ». Denis Clerc, *Déchiffrer l'économie,* La Découverte, Paris, 2004, p. 232. Sur le tournant néo-libéral, cf. Bruno Jobert (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris, 1994.

[4] Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale*, PUF, Paris, 2002, p. 148. Et cf. aussi Peter Hall, *Governig the Economy, The Politics of State Intervention in Britain and in France*, Oxford University Press, New York, 1986. Cf. aussi, dans le cas de la France, Bruno Jobert, *Le Social en plan*, Éditions ouvrières, Paris, 1981.

[5] Cité dans B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, *op. cit*, p. 149.

meilleure productivité de la main-d'œuvre[1] ». Ces transformations sont souvent étudiées comme des « changements de référentiel » des politiques publiques, des basculements « idéologiques » ou le résultat d'un déportement des « croyances[2] » économiques d'un modèle keynésien, de forte croissance et proche du plein-emploi, vers un modèle monétariste, tendu vers le contrôle quantitatif de la monnaie, au sein duquel l'arbitrage entre inflation et chômage ne fait plus sens. Denis Clerc résume ainsi ces mutations : « *La politique dans les années 1960 avait pour mission première de réduire le chômage, quitte à laisser se développer l'inflation, car elle avait au moins le mérite de rendre les dettes plus faciles à rembourser, donc de favoriser l'endettement et l'investissement. Dans les années 1980, les priorités ont été inversées : il s'agissait de réduire l'inflation, même au prix d'un chômage grandissant, car on l'accusait d'empêcher les acteurs économiques de s'intéresser au long terme. En réalité ce changement a été aussi un changement politique puisque les salariés ont été les perdants et les épargnants les gagnants alors que c'était l'inverse au cours de la période précédente*[3]. » Ce basculement d'un régime inflationniste à un régime non inflationniste peut être revisité à l'aune du rôle des instruments de financement de l'État. Peter Hall mobilise, pour décrire cette période, une étude de l'expertise économique, des savoirs et des outils des administrations publiques, croisée à une sociologie politique. Il identifie ces transformations comme un changement de « *troisième ordre* » – les trois niveaux de changement allant du *micro* au *macro* – afin de décrire cette période dans le cas de la Grande-Bretagne : « *L'expérience britannique des années 1970 à 1989 a été marquée par un basculement radical depuis des modes de régulation macro-économiques keynésiens à des modes de régulation monétaristes qui impliquaient des changements simultanés dans les trois composantes de politiques publiques : la définition des instruments, les instruments eux-mêmes et la hiérarchie des buts et des fins sous-jacentes aux politiques*[4]. » La force et l'efficacité des idées ne tiennent donc pas seulement aux croyances des acteurs ou à des représentations du monde qui flotteraient en l'air, mais bien à leur inscription dans des instruments pratiques, des rôles et des pratiques institutionnelles. Ces « paradigmes » sont expérimentés au jour le jour dans l'administration. Bien que cette dernière soit un lieu éminemment technique - avec ses experts maîtrisant des outils et un langage spécifiques - Peter Hall montre qu'elle ne

---

[1] *Ibid.*, p. 151.

[2] Pour une analyse en termes de croyance, de bagage scolaire et de profils académiques, et les luttes au sein de l'administration appliquées à l'économie, Frédéric Lebaron, *La Croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, Paris, 2000.

[3] D. Clerc, *Déchiffrer l'économie*, *op. cit.* p. 324.

[4] Notre traduction de Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, avril 1993, p. 279.

fonctionne pas en vase clos et demeure perméable à ce qu'il appelle des « facteurs exogènes », à savoir les rapports de force dans le jeu politique et la compétition électorale et les cadrages des débats effectués par les journalistes[1]. Au-delà de la distinction en termes de « niveaux de changements », P. Hall propose une étude systématique de la tension entre confinement et dé-confinement des modes de problématisation des politiques économiques[2]. On voit tout l'intérêt de rendre systématique ce mode d'analyse dans notre cas. Il s'agit d'être attentif aux entreprises réussies ou manquées de sectorisation d'un problème, ou encore de suivre la structure des interdépendances entre acteurs - hauts fonctionnaires du Trésor, banquiers et professionnels des marchés financiers.

Les instruments des politiques économiques réorganisent lentement mais durablement les frontières des domaines d'action entre la puissance publique et les acteurs de l'économie et de la finance. Boyer, Chavance et Godard, qui étudient les « *figures de l'irréversibilité en économique* », expliquent, que « *la permanence à travers les siècles de certaines techniques agricoles est parfois due au fait que les innovations ultérieures ont été introduites élément par élément, sans affecter fondamentalement le système technique*[3]». Les instruments, en s'installant dans l'administration, délimitent la frontière entre le discutable et l'indiscutable, rendent obsolètes ou archaïques certaines pratiques, bref balisent l'espace des possibles. Ceci ne signifie pas une dilution de l'activité politique mais sa réorientation : dans le cas de la mise en marché de la dette, le politique se déporte vers le soutien des innovations financières afin de maintenir le rang de l'économie française face à ses concurrents européens directs, face à l'Allemagne notamment **(cf. chapitre III)**.

Le développement d'instruments financiers (les changements de « *second ordre* » pour Hall) produit, dans le cas de la dette, des irréversibilités fortes à moyen-long terme : peu à peu, la création monétaire directe du Trésor devient un « problème ». Ce qui, par la suite, a de fortes implications sur la façon de concevoir les politiques budgétaires et l'évaluation de leur rapport coût/efficacité.

---

[1] Bien que Hall semble opposer sur ce point « science » et « société », son approche et les objets qu'il étudie sont un apport incontestable à ce travail.

[2] Ainsi, le processus qui conduit au changement de troisième ordre se joue à la fois sur les terrains politiques, bureaucratiques et médiatiques (dans l'espace public), quand les changements de « premier ordre », portant essentiellement sur le choix et la stabilisation des instruments de politique publique, renvoient à un degré plus élevé d'autonomie administrative et à une forme de confinement des modes de traitement de l'économie.

[3] Robert Boyer, Bernard Chavance, Olivier Godard, « La dialectique réversibilité-irréversibilité : une mise en perspective », dans R. Boyer, B. Chavance et O. Godard, *Les Figures de l'irréversibilité en économie*, Éditions de l'école des hauts études en sciences sociales, Paris, 1991. p. 26.

Ainsi notre approche décrit-elle comment les arrangements économiques sont suspendus à la stabilité des instruments, à leurs usages et modes de légitimation[1]. Le basculement, pour reprendre les termes de B. Théret, « *d'un régime de répression financière* » – de domestication et de contrôle des mouvements de capitaux par les États – à un « *régime de répression monétaire* », est revisité à travers l'identification de sources administratives de création monétaire directe et leur détournement progressif vers les marchés de l'épargne **(cf. chapitres I et II)**[2].

Il faut rappeler que ce qui a été identifié dans la littérature comme le « régime keynésien » constitue, à de nombreux titres, une parenthèse historique. Les modes de gouvernement de l'économie qui se déploient après la Seconde Guerre mondiale - la planification, le contrôle du système bancaire, le dirigisme des marchés financiers et la comptabilité nationale - sont autant de dispositifs qui permettent de cibler les investissements publics, rendent les pouvoirs publics capables de dire ce qui est productif ou ce qui ne l'est pas, et font rentrer par un canal de la trésorerie les retours sur investissement de la dépense publique que l'administration injecte par d'autres. C'est là une rupture sur la longue période, soit le « *grand XIXe siècle libéral de 1815 à 1935*[3] », pour reprendre le titre évocateur d'un article de B. Théret. Période qui marque, comme le montre l'auteur, l'apogée et le déclin du rentier : « *Dans l'État libéral, rentiers et banquiers sont les vecteurs d'une accumulation de capital centrée sur le crédit public, forme de l'investissement capitaliste qui atteint alors son apogée car elle est désormais fondée sur des institutions stables qui permettent, entre autres, au système monétaire étalonnaire métallique de fonctionner sans émission monétaire de l'État tout en favorisant le développement sans fin de la dette publique.* » Enfin, une période de l'histoire au cours de laquelle s'installent la domination des marchés financiers et la stabilisation d'un État au service de ces arrangements[4]. Nous suivons ces rapports de forces, ces tensions et les

---

[1] Sur l'agrégat du PIB britannique et la possibilité de la poursuite d'un débat et de politiques macro-économiques, cf. Dan Hirschman, « The Emergence of the Macroeconomy. Or, How We Learned to Stop Worrying and Love the GDP », Paper for the Conference on the History of Recent Economics, 2009.

[2] B. Théret, « De la pluralité des fondements théoriques de la "répression monétaire" : intégration-désintégration de la monnaie dans les théories économiques et financières mainstream étatsuniennes de l'après-guerre », *Working paper*, Université Paris-Dauphine, 2011.

[3] B. Théret, « Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le "grand" XIXe siècle libéral (1815-1935). Éléments pour une réévaluation du développement historique du capitalisme en longue période », *Économies et Sociétés*, série « Oeconomia », n° 14, janvier 1991, pp. 87-136.

[4] A. Desrosières propose une typification de cinq modes de coexistence entre types d'État et morphologie des caractéristiques des instruments quantifiés : « *Ces (...) configurations ne correspondent pas à une succession historique et ne sont pas exclusives les unes des autres. Elles sont même souvent entremêlées dans des situations concrètes.* » Par exemple, il entend par « *keynésianisme* », le fait « *d'assigner à l'État une responsabilité dans le pilotage macroéconomique*

instruments qui les traversent sur la question de la dette dans ce qui constitue un défrichage sélectif - en retenant les épreuves du problème - de la période 1960-2011.

Notre thèse est une contribution à la compréhension des instruments qui rendent consistant un certain pilotage gouvernemental de la macro-économie. Ainsi, la neutralisation de l'arme budgétaire et le traitement particulier, en dehors de la conjoncture économique, accordé à la dette déstabilisent les modes de représentation et d'action de l'État sur l'économie en tant que tout bouclé et articulé[1]. Ces instruments statistiques, comptables et économiques, par exemple liés au pilotage du futur et du présent de l'univers macro-économique à travers la modélisation et permettant d'identifier, de connaître et d'évaluer les effets de « l'arme budgétaire », sont mis à l'épreuve. Sans cesser d'exister, ils se replient autour d'objectifs précis ou se réorientent sur de nouveaux : la focalisation sur les passifs de l'État, la surveillance du respect par ce dernier de normes et enfin la stabilisation d'outils budgétaires permettant de domestiquer les niveaux de la dépense publique et de « soigner » la dette en dehors de la croissance, c'est-à-dire en tant que grandeur et « fait » isolé du reste de l'économie. Le financement obligataire du Trésor et l'indépendance de la Banque centrale rendent quant à eux possibles de contrôler la neutralité monétaire des finances publiques. Autant de révolutions techniques qui soudent et rendent opérationnelle une morale publique de ce que valent l'État et sa dépense dans l'économie.

Les modes de concrétisation d'un gouvernement macro-économique par ses instruments ont donné lieu, récemment, à des travaux. Par exemple, Dan Hirschman s'intéresse aux « *conditions de possibilité* » d'un débat de politique économique sur les grandeurs économiques (comme l'inflation, la demande agrégée, le taux de croissance). L'auteur localise certaines de ces conditions de l'émergence d'une « économie chose » - comme objet de connaissance et d'action - dans l'invention, au début du XXe siècle, d'instruments « de mesure et de manipulation » de l'économie, comme le cas du produit intérieur but britannique. L'économie constituée en tant qu'objet d'action inclut certaines grandeurs économiques et relations de causalité, mais en exclut d'autres (le travail à domicile ou le travail au noir). Dan Hirschman étudie les frontières entre la sphère économique (qui

---

d'une société dont le caractère marchand n'est cependant pas contesté. ». Dans cette configuration, une série d'outils comptables viennent nourrir des modèles macro-économiques qui servent de cibles ou de balises pour l'orientation des politiques budgétaires et économiques. A. Desrosières, « *L'État, le marché et la statistique, cinq façons d'agir sur l'économie* », *Courrier des statistiques*, n° 95-96, décembre 2000, p. 1.

[1] *Ibid.*, p. 8.

inclurait l'ensemble des relations économiques possibles) et l'« économie chose », construite par la macro-économie. Il s'agit, selon lui d'étendre le programme ouvert par la sociologie de la performativité économique de Michel Callon, aux objets institutionnels et à la construction des assemblages macro-économiques et politiques[1].

Décrire les savoirs, pratiques et instruments de l'action économique invite, dans le cas de la dette, à recouper ces approches avec les travaux de la sociologie de l'État et de la haute fonction publique. L'« économie chose » et sa consistance particulière en tant qu'objet d'action publique sont éprouvées dans les sphères de l'administration financière. Cette enquête est donc une analyse de l'État et de ses manières d'exister.

Les États de la dette et la fabrique de l'ordre économique

Michel Foucault propose de considérer que l'État « *ce n'est rien d'autre que l'effet, le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation, ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les sources de financement, les modalités d'investissement, les centres de décision, les formes et les types de contrôle, les rapports entre pouvoirs locaux, autorité centrale, etc* ». La stabilisation des frontières entre argent public - l'organisation des instruments de financement de l'État - et argent privé pourrait tout à fait être envisagé comme «*l'effet*», à un moment précis, de transactions incessantes et de découpages entre marchés financiers et sources de financement dirigées. Foucault ajoute ensuite que « *l'État, ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir (…) Bref, l'État n'a pas d'entrailles : non pas simplement en ceci qu'il n'aurait pas de sentiments, ni bons ni mauvais, mais il n'a pas d'entrailles en ce sens qu'il n'a pas d'intérieur. L'État ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalités multiples.* »[2]. La seconde partie de cette citation pourrait, à première vue, paraître plus problématique dans notre cas. Comment convenir que « *l'État n'a pas d'entrailles* », en pénétrant les rouages et les mécaniques de ce qui est identifié par les acteurs comme le cœur de la bête étatique ou la représentation, par

[1] Dan Hirschman, « The Emergence of the Macroeconomy. Or, How We Learned to Stop Worrying and Love the GDP », art. cit. Sur la notion de performativité, cf. Michel Callon, « What does it mean to say that economics is performative? », dans Donald in Mackenzie, Fabian Muniesa, L. Siu, (dir.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton University Press, Princeton, 2007, p.311-357.
[2] Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France* (1978-1979), édité par François Ewald, Alessandro Fontana, Michel Senellart, Gallimard, Paris, 2004, p. 79.

excellence, de son « pouvoir », à savoir l'organisation de sa « *caisse* » ? Foucault semble suggérer ici que l'État est avant tout un *état* stabilisé, à un moment précis, de l'ensemble des relations de pouvoir. À suivre Foucault, notre distinction entre des *états* de la dette publique - au sens de ses manières d'exister - et des États de la dette - au sens du mode d'existence de l'État produit en partie par les modes de problématisations de la dette - ne ferait pas sens. L'approche proposée par Foucault nous incite tout d'abord à ne pas déduire de cette « fonction » centrale - le financement - une essence de l'État qui serait donnée pour toujours. En effet, notre enquête sur les instruments, les rôles et la morale particulière, qui font vivre différemment la trésorerie publique, historicise les différentes découpes entre l'État, l'économie et les marchés ou, dit autrement, les frontières entre argent public et argent privé[1]. Nous décrivons comment l'État et ses hauts fonctionnaires anticipent et évaluent la nature des changements des systèmes financiers internationaux, posent un diagnostic, cherchent à le faire accepter par les autorités politiques, calculent les positions des concurrents et élaborent des stratégies possibles. En redéfinissant ainsi les réglementations et les instruments, ils instituent les marchés financiers, contribuent à leur développement tout en cherchant à les maîtriser à leur profit[2].

Cette approche mobile de l'État n'est pas contradictoire avec l'analyse des rapports de force, à un moment, donné au sein de l'administration centrale. Comme nous l'avions étudié, à l'occasion d'un travail de master sur la réorganisation financière et budgétaire de l'État à travers une nouvelle constitution votée en 2001 (la loi organique relative aux lois de finances, LOLF) les services prestigieux, qui sont en position de synthèse sur les finances publiques - comme la direction du Trésor - s'approprient la « contrainte » budgétaire, la mettent en forme et la répercutent sur les ministères sectoriels, qui se font appeler les ministères « dépensiers[3] ».

---

[1] Pour des épreuves de stabilisation, de déplacement et de transformation des frontières entre argent public et argent privé, cf. « Argent public », *Genèses*, n° 80, septembre 2010.

[2] L' « État » et le « marché » se révèlent interdépendants dans différentes périodes et configurations historiques. Bruno Théret (dir.), *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, La Découverte, Paris, 1995.

[3] Cf. sur ce point, l'interview de Pierre Cortesse, ancien haut fonctionnaire à la direction du Budget, puis directeur de la Prévision, « L'administration de la IVe république vue de la direction du Budget. Un témoignage », *Revue française d'administration publique*, 2003/4, n° 108. Alexandre Siné fait aussi part de la propension de la direction du Budget (dont la hiérarchie interne des services est aussi un enjeu) à préserver cette position de synthèse par rapport aux ministères sectoriels. A. Siné, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006. Il s'agit de suivre la façon dont cette direction prestigieuse « *s'approprie la contrainte budgétaire et l'intériorise pour faire face dans les négociations sectorielles et s'affirmer comme (les)*

Les terrains de cette enquête nous mènent ainsi aux « *sommets de l'État*[1] », enceintes où les hauts fonctionnaires nouent des contacts réguliers avec les professionnels de la finance qui distribuent ou achètent leur dette publique, font des stages dans les banques lorsqu'ils débutent leur carrière, élaborent avec eux des recherches, souvent de façon officieuse. En pratique donc, ces grands commis redéfinissent les rôles et fonctions « nobles » de l'État[2]. Enfin, porter le regard sur les modalités de financement du Trésor, c'est interroger l'État en action[3] et l'institution « en train de se faire[4] » et de se défaire de certaines fonctions pour s'en approprier d'autres. Plus précisément, il s'agit donc de suivre l'État en train de se recomposer, de se recentrer autour de fonctions, de compétences spécifiques et domaines stratégiques[5].

La thèse se veut également une contribution à la sociologie administrative. La répartition des rôles et pouvoirs dans les bureaucraties, la répartition des rôles entre hauts fonctionnaires et cabinets ministériels[6] et la conception du rôle de « serviteur de l'État[7] » à

---

acteurs essentiels et incontournables du Welfare (de l'élite du social)». Nous citons William Genieys, *L'Élite des politiques de l'État*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2008.

[1] Pierre Birnbaum, *Les Sommets de l'État*, Seuil, Paris, 1994. Cf. aussi, pour une sociologie des élites financières de l'État et leur relation aux banques, François-Xavier Dudouet et Éric Grémont, « Les grands patrons français et l'État en France 1981-2007 », *Sociétés contemporaines*, n° 68, 2007. Et, sur l'extinction d'une corporation aux confins de l'État et de la finance de marché, cf, Paul Lagneau-Ymonet, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la Bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses,* n°80, 2010/3. Cf. aussi la thèse de doctorat du même auteur, *Entre le marché et l'État, les agents de change. Une socio-histoire économique de l'intermédiation officielle à la Bourse de Paris,* EHESS, soutenue en novembre 2009.

[2] Pierre Bourdieu a étudié, entre autres, les valeurs morales spécifiques liées à la position d'entre-deux des hauts fonctionnaires, plutôt gestionnaires des « affaires déjà faites » que portés aux affaires « à faire ». Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éditions de Minuit, Paris, 1989. La restructuration des liens entre État et finances, à travers la question de la dette, nous laisse entrevoir comment se reconstitue cette frontière entre morale publique et morale privée en action.

[3] B. Jobert et P. Muller nous invitent à être vigilant avec les représentations « unifiées » d'un État qui ferait bloc : il faut être attentif aux « *forces centrifuges qui menacent en permanence la cohérence de l'État (compétition des corps, morcellement administratif, confrontation des intérêts)* » et évoquer « l'influence asymétrique de certaines organisations sociales - grands firmes, grands corporatismes professionnels - sur la conduite des affaires publiques ». Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action,* PUF, Paris, 1987, p. 14 -16.

[4] Brigitte Gaïti invite à revisiter l'objectivation des rôles et pratiques institutionnelles en étudiant les situations où l'objectivation de l'institution se joue. « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Les Formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

[5] Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4, 2005, pp. 431-450.

[6] Les hauts fonctionnaires, en préparant les dossiers, jouent de la technicité, sélectionnent des options possibles et entretiennent des formes de problématisation. Cf., sur ce point, Jean-Michel Eymeri, « Frontières ou marches. De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris, 2003.

[7] Pour la période antérieure à la nôtre, Cf. Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française. 1875-1945*, La Découverte, Paris, 2000.[1] Françoise Dreyfus, « À la recherche du temps perdu. La science politique oublieuse de l'administration publique. À propos de notre

travers l'histoire sont autant d'objets qui ont pu être négligés ou « oubliés » de la science politique[1], et qui structurent le terrain de la dette et de ses modes de problématisation. Le cas de la dette montre que, loin de marquer la « *fin supposée du pouvoir de l'État* », les hauts fonctionnaires ont su identifier et mettre en forme les contraintes, c'est-à-dire les sélectionner, les anticiper et en reformuler certaines. Ce faisant, ils ont réinvesti de nouveaux domaines stratégiques - le développement de l'innovation financière, la conquête d'une dette commerciale - afin de peser dans un univers international réorganisé et d'être incontournables auprès des décideurs nationaux dans la définition des politiques économiques. Au-delà de son « *évidence fonctionnelle* », il faut, dans l'analyse de l'État, nous prévient Bernard Lacroix, être attentif à la façon dont ces « fonctions » étatiques se réinventent et s'expérimentent au cours des périodes et des situations, y compris dans le cas d'une « fonction » qui paraît aussi naturellement régalienne que la trésorerie[2].

Les appareillages comptables déployés pour observer l'État, classer ses unités et attester de sa présence constituent des sites privilégiés pour observer les « *épreuves d'État*[3] » : c'est-à-dire l'actualisation, en action, de ses « limites », de son autonomie, de ses contours et des périmètres légitimes de son action[4]. Les épreuves successives du problème de la dette recomposent cet « être » macroscopique, capable d'agir sur la collectivité, lui assignent des objectifs précis et le dotent d'une puissance d'intervention particulière – des entrailles donc…

État », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 59, pp. 171-194.

[1] Françoise Dreyfus, « À la recherche du temps perdu. La science politique oublieuse de l'administration publique. À propos de notre État », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 59, pp. 171-194.

[2] « *Tout déchiffrement de l'État, à partir des formes dans lesquelles celui-ci s'est imposé et donc à partir de sa nécessité pratique supposée, reconduit au caractère indépassable de son évidence. (…) Son évidence empirique, incrustée dans le langage, interdit de penser sa réalité pratique ; son évidence fonctionnelle, attestée par l'expérience, interdit de poser la question de son fonctionnement et cette double censure a priori interdit en définitive de poser la question de son invention, de son mode d'existence ou de ses transformations* ». Bernard Lacroix, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique,* PUF, Paris, 1985, p. 472.

[3] L'approche proposée par Dominique Linhardt consiste à étudier les situations expérimentales au cours desquelles l'État se définit et se réalise en tant qu'être : une épreuve d'État est alors « *un processus opérant dans la réalité empirique, définissant une situation historique (…) à travers lequel la réalité de l'État en tant que tel se constitue comme problème collectif et, à ce titre, l'éprouve* ». Dominique Linhardt, « L'État et ses épreuves. Éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Working Paper*, CSI, École des Mines de Paris, septembre 2007.

[4] Timothy Michell propose d'étudier « en action » les limites et frontières de l'État. Timothy Michell, « The Limits of State. Beyond Statists Approaches and their Critics », *The American Political Science Review,* vol. 85, n° 1, mars 1991.

III. Enquête et matériaux

Les deux premières années de notre enquête furent surtout consacrées au débat public autour du problème de la dette. Nous avons suivi la campagne présidentielle de 2007 au cours de laquelle la dette faisait ses premiers pas en tant qu'objet politique identifié. Nous avons notamment reconstitué le processus d'élaboration et de publicisation du rapport Pébereau qui a fait date sur la question des finances publiques dans le monde administratif, politique et médiatique. Nous avons rencontré à ce titre beaucoup de journalistes, spécialisés sur les questions économiques et budgétaires, des membres de clubs de réflexion, d'associations intéressées aux questions de finances publiques, d'économistes qui prennent la parole sur la place publique pour défendre des problématisations alternatives de la dette publique, des conseillers d'élus et de ministres.

Parallèlement à ces terrains, nous nous sommes familiarisés, peu à peu, avec les univers techniques de l'administration publique : l'Agence France Trésor, les services statistiques français (INSEE), européens (Eurostat), la Commission européenne… La rencontre avec Sylvain Lemoyne de Forges, ancien directeur de l'Agence France Trésor a été décisive : ce dernier a mis à notre disposition son carnet d'adresses. Nous sommes partis à la rencontre de ses anciens collègues banquiers, avec qui il avait travaillé et réalisé nombre d'innovations, mais aussi également des « investisseurs », des communicants financiers, des banquiers et des anciens directeurs du Trésor.

Nous avons utilisé abondamment la technique de l'entretien semi-directif, en réalisant près d'une centaine d'interviews. Procéder ainsi était indispensable à nos yeux : ceux-ci ont pu fonctionner, au départ, comme un cours de finances publiques et, plus largement, comme une forme de socialisation à cet univers particulier doté de ses codes, de son vocabulaire, de ses techniques, de son *cursus honorum* et de ses lieux de sociabilité - voyages de « démonstration » de la qualité de la dette (« road show ») conférences… - et d'action.

Terrain miné, terrain sensible

Dans de nombreux cas, l'aspect sensible du sujet a pu représenter un obstacle à l'accès aux interlocuteurs, à la possibilité de l'enregistrement ou même au déroulement de l'entretien. Beaucoup d'interlocuteurs ont souhaité ne pas être enregistrés et nommément cités dans la thèse. Rarement, ils ont coupé court à l'interview. Parfois, ils ont autorisé à faire état du débat ou du point controversé qu'ils relataient, à condition de ne pas mentionner la source. Nous avons respecté ces conditions chaque fois que cela était exigé. Nous avertissons le lecteur que, par la force des choses, il a parfois fallu rester « flou ». Quand cela était trop compliqué, nous nous sommes approprié la parole et avons décrit ce qui se passait de l'extérieur. Il faut donc faire confiance à l'enquêteur, qui n'a pas d'autre choix que d'être souvent discret dans l'usage de ses sources. Nous sommes restés vigilants, dans la mesure du possible, à ne pas faire comme si ces institutions et ces services s'exprimaient d'une même voix ou comme si les interlocuteurs étaient les porte-parole naturels d'une ligne doctrinale, homogène et immuable, du service auquel ils appartiennent en toutes circonstances.

Certains entretiens ont été réalisés avec des témoins historiques : des anciens hauts fonctionnaires travaillant aujourd'hui dans le secteur privé, les assurances, la finance, dans des banques ou des sociétés financières. Ces personnes étaient souvent ravies de revenir sur leur expérience au Trésor, qu'elles considèrent, pour la pluplart, comme l'une des plus épanouissantes, denses et intellectuellement stimulantes de leur carrière. Beaucoup de hauts fonctionnaires interrogés ont quitté tôt l'administration, leur expérience au Trésor constituant un tremplin pour l'accès aux milieux financiers. Cette nouvelle distance leur permet une parole libérée sur l'institution qu'ils ont désormais quittée.

Le recours aux archives du ministère des Finances, dans les deux dernières années d'enquête, a permis de recouper ces sources orales et les pratiques décrites en entretien avec un certain nombre de documents administratifs. Conformément aux contraintes de communicabilité de celles-ci, l'accès aux notes, enquêtes administratives, lettres des services du Trésor (et de ses directeurs) aux banques, à la Banque centrale et au ministre s'arrête au début des années 1980. Grâce à une dérogation autorisée par M. Sylvain Lemoyne de Forges, nous avons pu consulter certains des cartons qu'il a déposés et qui concernent les années 1990. Mais le processus administratif impliqué par une telle dérogation (impossibilité

de photocopier ces documents contrairement aux archives déclassées) ne nous en a pas permis une exploitation systématique. De même, les études publiées par le Centre d'histoire économique et financière du centre de recherche (CHEFF) du ministère des Finances nous ont été très utiles, en particulier les conférences « grands témoins » de l'administration et les « sources orales », c'est-à-dire les « entretiens biographiques » auprès des grands commis de l'État (anciens directeurs de l'administration française, anciens gouverneurs de la Banque centrale de France, hauts fonctionnaires d'une façon générale).

Nous avons également assisté à des conférences, organisées par le ministère des Finances, ainsi qu'à des séances d'adjudication (d'émission) de dette[1]. Ces occasions nous ont permis de revenir plusieurs fois à l'Agence France Trésor.

Les sources écrites utilisées provenant du terrain sont diverses et complémentaires : la presse a été exploitée, notamment lorsqu'il s'agissait de suivre une controverse et sa dynamique publique et politique précise. Nous avons eu à faire à une importante littérature institutionnelle : décisions des comptables nationaux, règles comptables rendues publiques et, parfois, notes confiées par un comptable, lois et règlements, rapports, études, notes, comptes rendus de séances à l'Assemblée nationale et au Sénat, etc.

Enfin, les articles, les contributions rédigées pour des conférences par des économistes de la Commission européenne, des comptables, des responsables de l'administration centrale ou des administrateurs parlementaires, ont été intégrés au corpus en tant qu'éléments faisant partie des disputes et controverses.

[1] Séquences d'émission de dette - ce qui s'appelle techniquement des « adjudications » (et qui renvoient à un principe de vente aux enchères) - c'est-à-dire des séances d'émission (synonyme de vente) des produits de dette aux acteurs intéressés (banques et investisseurs).

IV. Annonce du plan et développement de la thèse

Partie I. La mise en marché de la dette publique

L'histoire que nous narrons dans cette thèse commence dans les bureaux de la direction du Trésor. Nous suivons comment s'est développée, dans ce service, une expertise des questions monétaires et financières tendant à remettre en cause des techniques stabilisées pendant la seconde guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre. Des gouvernements et hauts fonctionnaires identifient peu à peu ces systèmes de financement hérités comme « inflationnistes » et ce qu'on appelle alors le « circuit du Trésor » est progressivement démantelé **(Chapitre I La vérité par les taux. Du circuit du Trésor au prix de la dette)**.

La lutte contre l'inflation s'accélère au cours des années 1970. L'option du marché obligataire (l'emprunt auprès de détenteurs d'épargne) finit par s'imposer. Les conflits entre la Banque de France et le Trésor sur le financement monétaire *versus* obligataire ne portent plus sur la légitimité d'une technique sur l'autre - les ressources monétaires étant durablement disqualifiées dans l'administration des Finances - mais sur la négociation du maintien d'une part réduite de monétaire. Les structures sont mises en place afin de limiter l'automaticité des ressources du Trésor. L'enjeu, dans sa version idéologique, est notamment de rendre coûteux le financement du Trésor afin de forcer à une gestion « saine » de la monnaie. L'arrivée de la gauche au pouvoir ne modifie pas les structures de financement de l'État et de l'économie. Et l'échec de la relance budgétaire de 1981, contestée et freinée de l'intérieur par les hauts fonctionnaires, offre aux déséquilibres économiques et financiers un nouveau coupable public : la dépense de l'administration et ses excès. Surtout, en l'état des options techniques disponibles et légitimes pour financer l'État - le financement monétaire n'étant plus considéré comme une option envisageable - la persistance des déficits publics conduit les autorités politiques à accréditer la « thèse du Trésor », soit la nécessité de faciliter le développement des marchés financiers et, plus particulièrement, des marchés obligataires **(Chapitre II, La mise en marché de la dette comme nécessité technique)**.

L'exclusivité de la technique obligataire de financement du Trésor se durcit avec la libéralisation des marchés de capitaux, l'indépendance de la Banque de France en 1993 et la route vers l'Union économique et monétaire (UEM). Le Trésor et les ministres successifs s'attèlent à développer des infrastructures de marché propices à l'épanouissement d'une place financière parisienne qui permette un financement systématique à un coût de plus en plus réduit par rapport à la politique des « grands emprunts ». Un réseau bancaire, sous la forme d'un club, met ses services à disposition du Trésor pour distribuer et vendre sa dette. Le système sophistiqué de financement obligataire soude un compromis entre la classe politique, les experts du Trésor, les banques et les marchés financiers : le financement obligataire s'avérant régulier, sans à-coups et à un coût faible relativement à d'autres émetteurs, il n'oblige pas à des modifications brutales de l'équilibre politique, notamment sur les dépenses sociales et politiques. Pour autant, ce système de financement « anti-inflationniste » verrouille la problématisation des finances publiques (**Chapitre III Faire commerce de sa dette : le souverain et l'innovation financière**).

Partie II. La dette devient publique

Cette irréversibilité technique est consolidée dans le processus de construction européenne. Si le principe d'indépendance des banques centrales est acquis parmi les négociateurs du Trésor, seule la question du choix du modèle entre la Bundesbank (la Banque centrale allemande) et la Banque centrale française est à l'agenda. La mise en place d'indicateurs de surveillance des finances publiques, sollicités et obtenus par les représentants allemands comme une condition de l'irréversibilité du processus politique, offre à la dette et aux déficits publics une vitrine publique inédite.

Surtout, ces conventions sont censées garantir et verrouiller, sur le plan des politiques publiques engagées par les États, leur discipline budgétaire et leur engagement à ne pas faire défaut sur leur dette (étant de fait dans l'incapacité de la monétiser), en raison de déficits et de niveaux d'emprunts insoutenables. Les chiffres de 3 % de déficit budgétaire et de 60 % de dette publique rapportés au produit intérieur brut connaissent leurs premières expérimentations pratiques avec la « route vers la qualification » qui se traduit, en

1997, en France, par une controverse statistique retentissante. Le cas de la privatisation de France Télécom pose en effet la question du traitement d'une « soulte » - somme d'argent - versée par la future société privatisée à l'État. Le traitement comptable de l'opération, dont l'ambiguïté sort des arènes confinées d'Eurostat pour se répandre dans la presse, alors même qu'aucune décision n'a emporté l'accord des experts, tend à ouvrir un débat sur les modes de comptabilisation des charges futures de l'État : émerge alors un nouvel acteur du débat public, les générations futures qui subiront, si rien n'est fait dans le présent, la dette implicite de l'État (**Chapitre IV Les valeurs numériques de la convergence européenne**).

Le point de mire des acteurs bascule du déficit à la dette publique : le cap des 3 % et de l'enjeu de la qualification, où se jouait la crédibilité face à l'Allemagne est, en effet, passé. La publicité de la dette s'engage d'autant plus que le critère des 60 %, retenu dans le traité de Maastricht, qui paraissait un horizon lointain dans la route vers l'euro, devient tangible. Les controverses portent sur la meilleure façon de quantifier et de mesurer la dette. Une partie de la comptabilité nationale, celle occupée à notifier les chiffres de dette et de déficit, voit l'intérêt politique et public porté sur ces chiffres comme un renouveau institutionnel. Peu à peu, une discussion sur le « hors bilan » de l'État s'engage. Sous l'effet d'un chiffrage choc diffusé, sous la forme de fuite, par la commission Pébereau, la dette implicite et cachée de l'État (ses engagements à payer la retraite des fonctionnaires) « apparaît » aux yeux de l'opinion publique et de la classe politique. Le diagnostic, qui met l'accent sur la dette implicite, porte en lui une problématisation particulière de la dette : celle-ci est un problème en soi et doit être réduite en dehors de toute espérance de relance de la croissance, porteuse de rentrées fiscales. Le rapport Pébereau, commandé par Thierry Breton qui a décidé de faire une campagne de communication sur la dette publique, fait circuler une expertise, mais aussi un script de décision politique clé en mains : pour être « responsable » et dire la vérité économique et budgétaire aux Français, tout homme politique, quelle que soit son orientation partisane, doit réduire la dette qui pose problème à la croissance à long terme et doit être résolue en tout état de cause.

L'insistance sur le « fait » oppressant et dramatique de la dette donne lieu à une controverse au cœur des Finances entre l'administration du Trésor et le ministre T. Breton, soucieux de traduire en actes et en chiffres sa détermination à réduire « ici et maintenant » la dette et donc à arrêter, et même diminuer, son compteur enflammé. Les services du Trésor, après avoir rechigné, font preuve de loyauté sur le coup. Cette tentative de désectorisation du traitement de la dette, acceptée une année mais rapidement avortée par la suite, renseigne précisément sur la distribution entre les modes de réduction légitimes et illégitimes de la dette publique dans l'administration. En effet, l'isolement du fait de la dette (régulé, présenté en dehors de la croissance) et le dispositif de veille prospective sur les engagements implicites de l'État s'inscrivent dans des pratiques institutionnelles (notamment dans les relations entre la France et la Commission européenne) qui visent à réduire de façon structurelle la dépense publique. Le concept de déficit structurel, bien qu'initialement mis en place pour atténuer la surveillance quantitative des finances publiques, offre des prises politiques à la réduction immédiate - « ici et maintenant » - et structurelle (à travers les réformes de retraite par exemple) des dangers que font peser ces charges présentes et futures sur la « soutenabilité des finances publiques » à long terme **(Chapitre V La valeur brute de la dette. Pleins feux sur les passifs de l'État)**.

Alors que s'amorce la campagne électorale, un dispositif de calcul des coûts budgétaires des promesses politiques, élaboré par un institut de recherche patronal, connaît un succès important. Celui-ci parvient, pendant un temps, à s'imposer aux trois candidats considérés dans les sondages comme les trois aspirants au second tour de l'élection. Le dispositif, qui contraint chacun des candidats à présenter un programme budgétairement équilibré et invite à une politique mettant la dette au cœur de chacun des programmes, est utilisé par les journalistes comme un outil de mise à distance et d'objectivation de leur indépendance vis-à-vis du personnel politique. Seulement, le dispositif a le désavantage de peser trop fortement sur la campagne des deux principaux candidats, notamment le candidat potentiellement le plus proche de l'institut privé, Nicolas Sarkozy. Peu à peu, les candidats cessent de collaborer au dispositif, mis à part François Bayrou. Mieux, des économistes dénoncent le caractère idéologique et politique de l'instrument dont l'existence médiatique et politique cesse progressivement.

L'ordre de la dette - qui parvenait à aligner une problématisation financière, comptable, économique, puis politique - se fissure paradoxalement sous l'effet de l'élection de Nicolas Sarkozy et du volontarisme politique sur la croissance qu'il cherche à instiller. Il trouve notamment le soutien à demi-mots des économistes de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), enclins à rompre avec la prééminence de la dette dans le débat public. Mais la rupture « fiscale » n'emporte pas le soutien des experts budgétaires de son propre camp et tend même à inventer un concept nouveau dans le contrôle des finances publiques : la « dépense fiscale », à laquelle sont désormais attentifs les experts budgétaires de la commission des finances de droite comme de gauche.

Enfin, la réponse des États à la crise de la finance privée et les intrications complexes entre argent public - injecté dans les banques privées - et argent privé conduit la ministre des Finances Christine Lagarde à défendre le concept de « déficit de crise » et, mieux, de « dette nette », devant prendre en compte les actifs financiers de l'État. Un ensemble de concepts qui relativisent l'isolement de la variable de la dette et qui avaient été rejetés au moment de la construction européenne **(chapitre VI Fractures dans l'ordre de la dette)**.

PARTIE I

LA MISE EN MARCHÉ DE LA DETTE PUBLIQUE

Chapitre I. La vérité par les taux. Du circuit du Trésor au « prix » de la dette

Chapitre II. La mise en marché de la dette comme nécessité technique

Chapitre III. Faire commerce de sa dette : le souverain et l'innovation financière

« Certains choix initiaux, le plus souvent impossibles à dater et à localiser, engagent durablement, pour des siècles et des millénaires, les générations à venir, en limitant l'éventail de leurs possibles. »

Maurice Aymard et Gilles Postel-Vinay

Il convient avant tout de bien distinguer deux choses : l'équilibre budgétaire et le financement de la trésorerie de l'État. D'une part, l'équilibre budgétaire suppose des recettes supérieures aux dépenses et ne se réalise pas fréquemment, les années d'équilibre étant plus rares que les années de déficit sur la longue période. D'autre part, la trésorerie de l'État finance ces écarts budgétaires en ayant recours à différentes techniques. Le financement de l'État est souvent moins observé que les déficits publics. Pourtant, loin d'être anodines, les modalités de financement emportent avec elles des conceptions de politiques économiques, budgétaires et financières.

C'est à partir des années 1960 que le recours aux marchés pour financer l'État s'est à nouveau développé, en rupture avec le système mis en place autour de 1940. Cette organisation institutionnelle particulière apparaît aujourd'hui comme une « *prison de longue durée* », pour reprendre une expression de Maurice Aymard et Gilles Postel-Vinay[1]. Cette solution apportée au financement de l'État a en effet orienté les marges de manœuvre budgétaire et monétaire de l'État sur près d'un demi-siècle. Mais ces modalités de financement ont d'abord fait l'objet de controverses et d'intenses débats au sein de l'administration des Finances. Comme nous allons le montrer, la réforme des instruments du Trésor a été discutée au plus haut niveau des bureaucraties et des cabinets ministériels qui se donnaient pour but de lutter contre la création excessive de monnaie. Par ce biais, l'enjeu était bien de définir les capacités et les responsabilités de l'État en matière monétaire.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1960, l'État dispose de plusieurs moyens de financement. Quand il s'endette, le Trésor le fait alors en collectant les ressources de son propre réseau d'épargnants (des particuliers mais aussi des institutions bancaires) ; ce qu'on appelle à l'époque le « circuit du Trésor ». Le Trésor fonctionne en partie comme une banque qui fixe elle-même ses taux d'intérêts. Le régime de forte croissance de l'activité économique facilite le financement du Trésor et des politiques industrielles d'après guerre. Pour autant, la croissance et le niveau des déficits publics sur cette période n'expliquent pas, à eux seuls, le faible niveau de l'endettement. En effet, l'organisation du système financier français, largement tenu par l'administration du Trésor,

[1] Les auteurs expliquent ainsi que « *l'histoire du temps long a pu montrer que des choix initiaux avaient des conséquences infinies jusqu'à emporter la manière de vivre d'une civilisation entière ainsi de "l'adoption de telle céréale, le riz ou le blé" qui sont devenus des plantes de civilisation* ». Les auteurs expliquent l'importance de cette histoire de tradition braudélienne, qui rend compte de toutes ces « choses » qui sont « *d'autant moins susceptibles d'être remi(e)s en cause* » qu'elles ont pour elles « *la double force de l'évidence et de l'habitude* ». Maurice Aymard et Gilles Postel-Vinay, « Développement, croissance et cycle, ou l'histoire en porte-à-faux », dans Robert Boyer, Bernard Chavance et Olivier Godard, (dir.), *Les Figures de l'irréversibilité en économie*, *op. cit.* p. 374.

procure des ressources faciles, régulières à l'État. Dans cet agencement financier, le marché de l'endettement obligataire – la dette sous sa forme actuelle – est quasiment absent.

Au ministère des Finances, la doctrine de désengagement de l'État dans l'économie, que ce soit au niveau du crédit, de la finance ou de l'activité économique, si elle a toujours existé, réussit progressivement à se renforcer. Les modalités plurielles de financement du Trésor *via* son « circuit » (c'est-à-dire le dépôt automatique et forcé au Trésor de nombreuses liquidités par des institutions financières) et les mécanismes contraignants pour le système bancaire de contraction d'emprunts publics (le système des « planchers de Bons » du Trésor) sont progressivement réduits sous l'effet de réformes proposées par des hauts fonctionnaires et avalisées par les responsables politiques dans un but de « modernisation ». C'est avec une réduction de la pluralité de ces outils de financement que l'État fait face aux « dérèglements » macro-économiques de la seconde partie des années 1970, notamment au phénomène de « stagflation » (concomitance de l'inflation et de la stagnation de l'activité économique).

Les gammes de financement du Trésor se sont réduites et les mécanismes alternatifs au recours à l'épargne « déjà là », comme le financement monétaire, sont frappés d'illégitimité au sein des services du ministère des Finances. Pour faire face au ralentissement de la croissance et au creusement des déficits publics de la période, il ne reste alors que la solution du financement obligataire[1]. Les « Trésoriens » vont s'ingénier à développer un véritable marché obligataire, où l'État va émettre des titres de reconnaissance de dette payables à terme avec intérêts auprès d'acheteurs (institutions financières, sociétés de crédit et d'assurance nationales ou étrangères, etc.). L'objectif politique et économique suivi à travers le développement du marché obligataire est pour l'État de financer les déficits de la façon la plus « neutre » et « passive » monétairement. L'État développe sa « place financière » pour pouvoir faire appel à moindre coût aux potentiels souscripteurs de dette obligataire, le seul moyen de financement considéré alors comme « non inflationniste ».

[1] Le solde de la loi de finances entre 1964 et 1974 est proche de l'équilibre voire excédentaire : il est de -0.2% rapporté au produit intétieur brut (PIB) en 1963 ; +0.02 % en 1965 ; -0.2% en 1969 ; positif en 1970 (+0.2%) et positif entre 1972 et 1974 (+0.3%). À partir de 1974 (-3%), il est systématiquement déficitaire : -1.3 % en 1978 ; -1.3 % en 1980 et jusqu'à -3.7% en 1983. Le besoin de financement des administrations publiques (solde plus large que l'État au sens strict) est positif de 1968 à 1974 : il oscille entre + 0.9% de déficit sur PIB en 1968 et +0.6% en en 1974. À partir de 1975, il devient structurellement négatif : il oscille entre – 2.2%/ PIB en 1975, un retour à +0.2% en 1980, et entre -1.8% /PIB en 1981 jusqu'à -5.9 % en 1995. Source : Maurice Baslé, *Le budget de l'État*, La découverte, Paris, 1997. p. 50.

Cette évolution s'inscrit dans une transformation de fond des économies occidentales d'après-guerre. Une première configuration, héritée du système de Bretton Woods, est marquée par la « répression financière », c'est-à-dire une étroite restriction des marchés financiers par le contrôle des mouvements de capitaux internationaux et des pratiques bancaires. La monnaie y est alors constituée en instrument d'action économique par les États. À l'inverse, la configuration suivante est marquée par une situation de « répression monétaire[1] ». L'arbitrage essentiel, tranché par les ministres et leurs hauts fonctionnaires, se joue entre le choix de l'expansion économique et le maintien de la stabilité monétaire. C'est dans cet interstice que le marché obligataire de la dette publique se développe : il permet à la fois de financer la dépense publique tout en étant conçu comme un moyen d'éviter le recours à la création monétaire. À terme, le système de financement de l'économie et du Trésor se trouve restructuré avec l'appel à l'épargne étrangère et aux détenteurs de liquidité, mais également l'organisation du système bancaire et les modalités de contrôle de la politique monétaire. Bref, c'est toute l'architecture financière et monétaire qui se voit reconfigurée. Les hauts fonctionnaires du Trésor considèrent que l'inflation est le problème principal de l'économie et qu'il est possible de la limiter en jugulant les sources de la création monétaire, conformément à une version administrative de la théorie quantitative de la monnaie.

La première partie de la thèse se situe donc aux confins d'enjeux monétaires et financiers. Le maintien de la stabilité monétaire conduit les autorités à réformer leur organisation bancaire et financière, à commencer par les infrastructures publiques et parapubliques de financement de l'économie. Nous décrivons comment l'emprunt sur les marchés financiers est devenu la modalité exclusive de financement de la dépense publique, *via* la direction du Trésor. En effet, cette technique s'est imposée comme une évidence et une « nécessité technique » depuis le milieu des années 1980. Une telle naturalisation du financement non monétaire de la dette s'est faite au terme d'une recomposition de l'administration du Trésor et de ses liens avec les autres acteurs financiers et bancaires français.

---

[1] Sur cette « grande transformation », Bruno Théret, « De la pluralité des fondements théoriques de la "répression monétaire" » : intégration-désintégration de la monnaie dans les théories économiques et financières *mainstream* étatsuniennes de l'après-guerre », *Document de travail du séminaire de l'IRISSO « Monnaie, finances, institutions »*, université Paris-Dauphine, 2011. Pour une démonstration de la tolérance des gouvernants à l'inflation, cf. aussi John Zysman, *Governments, Market and Growth, Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 1983, p. 99-169.

Ce processus est lent et démarre à partir de la fin des années 1960 en attaquant, point par point, les structures administratives de financement de l'économie mises en place pendant l'après-guerre. Le cas n'est pas exclusivement français : les hauts fonctionnaires du Trésor sont avant tout les traducteurs des transformations du système financier international. Bien avant 1974 et le premier choc pétrolier, les autorités et les Trésoriens cherchent à diminuer l'inflation en limitant la part de création monétaire redevable à l'administration **(Chapitre I. La vérité par les taux. Du circuit du Trésor au « prix » de la dette).**

La politique monétaire restrictive, qui connaît une forme d'apogée sous le gouvernement de Raymond Barre, n'est pas fondamentalement ébranlée par l'arrivée de la gauche au pouvoir. Si celle-ci procède à une relance budgétaire, elle ne ranime pas les débats sur la création monétaire publique. Le choix de rester dans le système monétaire européen et le « U-Turn » - virage à 180 degrés - entérinent à gauche une politique de restriction monétaire et le creusement des déficits publics, sans option financière alternative, et font de la dette une nécessité technique **(Chapitre II. La mise en marché de la dette comme nécessité technique).**

La naturalisation du choix des marchés pour financer la dette s'accomplit aussi dans la réforme de la place financière de Paris sous le premier gouvernement Bérégovoy (1984-1986). La conquête d'une dette publique « compétitive », qui peut s'effectuer de façon systématique et à bon prix, devient l'objectif de l'administration des Finances, soutenue au plus haut niveau de l'État. L'innovation financière stabilise un compromis : si la dépense publique excessive est bien la cause de la dette publique, celle-ci doit être contenue et limitée, mais ne peut être réduite brutalement. La conquête des marchés financiers et le développement d'une dette « liquide », « commerciale » et « attractive », constituent des moyens d'assurer sans à-coups et de façon « rigoureuse » et « moderne » le financement du Trésor **(Chapitre III : Faire commerce de sa dette : le souverain et l'innovation financière).**

Nous revisitons donc des périodes bien balisées par différents travaux : les années 1960 et 1970, comprises dans la littérature sociologique et de science politique comme l'ambivalence des modes de gouvernement français de l'économie : économie à la fois budgétairement orthodoxe, parfois qualifiée de « libérale », mais dotée de structures

administratives spécifiques, comme le Commissariat au Plan, qui accordent une grande place à l'interventionnisme étatique et à des politiques budgétaires de soutien à l'économie.

Notre apport spécifique consiste à porter un regard sur les modalités de financement de l'État, plus précisément sur la progressive extinction des modalités d'autofinancement des déficits publics par le « circuit du Trésor ». Ce qui va engager, à terme, des effets directs sur la manière de problématiser la dette publique.

Chapitre I. La vérité par les taux.

Du circuit du Trésor au «prix » de la dette

La «thèse» du Trésor (acte I)

« La dette publique est moins un problème technique qu'une manière d'être de l'État. »
Bruno Théret[1].

La dette publique est « *une manière d'être de l'État* ». Et cette manière d'être s'est nouée à l'issue de controverses inextricablement techniques et politiques. Mais la dette elle-même existe de différentes façons, plus ou moins monétaire et plus ou moins encastrée dans l'administration publique et son réseau. À rebours de la lecture aujourd'hui solidifiée de la « nécessité » d'un financement de l'État sur les marchés[2], qui reconstruit l'histoire à l'aune de son issue, nous montrons dans ce chapitre que rien ne garantissait l'extinction des modalités administrées de financement de la trésorerie[3]. Plus précisément, nous donnons à voir l'ampleur des opérations et tactiques administratives, techniques et politiques, dont

[1] Bruno Théret, « Compte rendu d'A. Siné, *L'Ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006 », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 1, janvier-mars 2008, p. 102-105.

[2] Un exemple archétype en est la lecture que propose Dov Zerah, ancien haut fonctionnaire de la direction du Trésor. L'auteur évoque des « ressources administrées » de financement de l'État comme vouées à « *un déclin inéluctable*». Évoquant les résidus de financement hors marché dont la puissance publique bénéficierait encore, il ajoute ainsi : *« Cette organisation, très spécifique à la France, reste la marque de relations administratives héritées du passé et progressivement vouées à disparaître. L'insuffisance de ces ressources administrées (accentuée par la baisse de l'inflation qui était le facteur principal de leur croissance) face à l'augmentation de ses besoins a déjà conduit l'État, depuis une dizaine d'années, à faire de l'appel au marché son principal moyen de financement. Ce mouvement ne pourra que s'accentuer dans les années futures et contribuer à faire des modalités et des conditions d'émission de la dette publique un enjeu financier et économique important.* » Dov Zerah, *Le Système financier français, dix ans de mutations,* La Documentation française, Paris, 1993, p. 200.

[3] Cette version évolutionniste peut croiser une perspective culturaliste en pointant la « spécificité française ». L'économiste et historien Pierre-Cyrille Hautcœur invite à se méfier des approches qui essentialisent une spécificité française quant à son administration de l'économie : « *affirmations selon lesquelles la faiblesse du rôle des marchés dans le système financier français relèverait du vieux fond catholique et paysan qui serait demeuré jusque récemment un trait essentiel du tempérament français. Il n'est pour s'en convaincre que de rappeler le développement spectaculaire du marché financier parisien à la fin du XIXe siècle et dans les années 1920, développement que les commentateurs de l'époque expliquaient précisément par le profond goût pour l'épargne des populations rurales françaises !* » Dans Pierre-Cyrille Hautcœur, « Le système financier français depuis 1945 », *Risques*, *Les cahiers de l'assurance*, n° 25, mars 1996, p. 4.

l'incertitude a dû être effacée pour donner raison, jusqu'à présent, à ce constat évolutionniste formulé après la bataille.

La sélection et la stabilisation des instruments de financement de l'État ainsi que le volontarisme institutionnel et politique qui les ont portés ont contribué à faire advenir une nouvelle forme d'État. Ces instruments se sont, peu à peu, détachés du volontarisme et des controverses initiales sur l'orientation de la politique financière pour s'imposer comme une évidence : puisqu'il y a un déficit budgétaire, il faut bien recourir à l'emprunt sur les marchés financiers.

C'est dans la réponse à l'énigme qui occupe les décideurs de l'époque - qui est et qui doit être responsable de la « création monétaire » ? - que se joue la mise en marché de la dette publique. En suivant les controverses administratives et politiques, nous montrons comment s'impose, peu à peu, une identification et un cantonnement des sources de création monétaire publique. La lutte contre l'inflation passe par la « *neutralisation monétaire* » du Trésor et le lent déclin de l'« État-banquier[1] ».

État de l'art sélectif : 1944 – 1960 et le balancier de la formulation des politiques économiques

La formulation des politiques économiques de cette période a été étudiée par l'histoire économique ou la science politique. Différents travaux montrent qu'au-delà des thématiques du retrait de l'État dans l'économie, il existe plutôt des formes particulières de coexistence entre dirigisme économique, planisme et orthodoxie monétaire et financière. François Denord a ainsi analysé l'ambivalence idéologique des hauts fonctionnaires de l'après-guerre dont la pratique oscille entre un souci de libéraliser et le maintien d'outils économiques dirigistes et étatistes[2].

[1] Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, 1947-1967, l'État-banquier et la croissance*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), Paris, 2000.
[2] François Denord, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Démopolis, Paris, 2007.

Laure Quennouëlle-Corre évoque quant à elle la variété de la « palette doctrinale » du libéralisme à cette époque : « *Entre le libéralisme classique de Pinay, le libéralisme anti-malthusien de Jacques Rueff ou bien encore le "libéral-dirigisme" de Michel Debré*[1]. »

Il s'agit de garder à l'esprit cette idée de pluralisme dans les manières de voir et de faire la politique économique au cours de cette période. Les bases de la critique ultérieure et radicale sont déjà présentes dans cette configuration : les différents secteurs de l'État (ministères dits « dépensiers », Commissariat général au Plan, position ambiguë du Trésor, etc.) se disputent autour de l'équilibre entre expansion économique et dangers de l'inflation[2]. Le « consensus planiste-keynésien » est traversé d'intenses conflits doctrinaux et bureaucratiques, à l'échelon national ou international[3].

La configuration d'après-guerre a été largement « purifiée » par le récit « héroïque » qu'en ont proposé les acteurs eux-mêmes : dans cette version de l'histoire, l'idée de « rupture » avec l'ordre ancien, celui du libéralisme de l'avant-guerre, est fondamental[4]. Ces ruptures s'inscrivent dans l'émergence d'instruments de politiques économiques innovantes. Les témoignages de ces anciens résistants, ont été notamment compilés et analysés par François Fourquet dans son ouvrage au titre évocateur : *Les Comptes de la puissance*[5]. Ce sont les hommes du Commissariat général au Plan (CGP), du Service d'études économiques et financières (SEEF) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui inventent la comptabilité nationale, un outil qui permet concrètement le pilotage politique de l'économie nationale[6]. Ils sont aussi, explicitement ou non, les importateurs et les traducteurs des théories et doctrines « keynésiennes » dans l'administration publique. Ces innovations ne s'imposent que difficilement dans le schéma institutionnel de la IVe République, en raison des positions instables des hauts

---

[1] L'auteur évoque aussi le « libéralisme » autoproclamé de Valéry Giscard d'Estaing, dans Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, 1947-1967, l'État-banquier et la croissance, op. cit.*, p. 416.

[2] Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie (1932-1952). Histoire d'une conversion*, 2 volumes, préface de François Bloch-Lainé, CHEFF, Paris, 1991.

[3] Cf. V. Gayon, *L'OCDE au travail*, Contribution à une sociologie historique de la coopération économique internationale (1970-2010), thèse de doctorat, université Paris-Dauphine, 2010.

[4] « Tous ont rendu publique leur expérience et leurs témoignages offrent incontestablement une dimension collective dans les professions de foi qu'ils affichent (la productivité, l'expansion, la prévision, la technique), les citations et les références qu'ils mobilisent (Keynes, Mendès France), les ennemis qu'ils désignent (l'orthodoxie financière, Rueff, Pinay, etc.). » Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, 2002, p. 304 et p 306.

[5] François Fourquet, *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Encres, « Recherches », Clamecy, 1980.

[6] Cf. André Vanoli, *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, Paris, 2002.

fonctionnaires qui les portent au sein de l'appareil administratif[1]. L'arrivée au pouvoir d'Antoine Pinay en 1952 constitue une première rupture : elle oblige au départ de François Bloch-Lainé du poste éminemment stratégique de la direction du Trésor, alors même qu'il est un des piliers de ces réseaux modernisateurs[2]. À partir de 1952, les planificateurs entament leur « traversée du désert[3] ». Peter Hall décrit les conflits récurrents entre les services du Plan, soucieux de soutenir la croissance, et les services du ministère de l'Économie et des Finances, dont l'objectif était de contenir du mieux possible les pressions inflationnistes, engendrées par les politiques de financement public de l'économie[4]. Dès les premières années de la Ve République, le CGP est amené à « maîtriser » son extension, comme l'explique Philippe Bezes[5]. Vincent Spenlehauer fait état de « fissures » dans la « communauté des planificateurs » dès le début des années 1960. L'arrivée au ministère des Finances en 1962 de Valéry Giscard d'Estaing marque aussi une inflexion au profit du ministère des Finances de la rue de Rivoli. Après le départ en 1961 de Claude Gruson, un comparse de Bloch-Lainé, pour l'INSEE, le jeune ministre n'aura plus de scrupules « à s'affirmer, en tant que ministre des Finances, comme le responsable légitime de la fabrication de la politique économique nationale, rôle officieusement rempli par le CGP[6] ». Philippe Bezes explique comment, dès le début des années 1960, la « technologie gouvernementale » de réforme de l'administration installe ces modes de gouvernement économique en tant que « problème » et « objet de connaissance ».

Ces politiques de réflexivité administrative répondent autant à des rivalités bureaucratiques qu'à des façons de faire la politique économique et budgétaire. En effet, des

---

[1] Cf. Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *op. cit.* La même auteure décrit par ailleurs le ralliement complexe de ces hauts fonctionnaires de la IVe République au régime de la Ve République. B. Gaïti, *De Gaulle Prophète de la Ve République (1946-1962)*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, p. 263-309.

[2] Celui-ci rejoint alors la Caisse des dépôts et consignations.

[3] Brigitte Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *op. cit.* et François Fourquet, *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan, op. cit.*, p. 233.

[4] Peter Hall les analyse comme des stratégies « déflationnistes », *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1987, p. 172-173.

[5] Philippe Bezes explique ainsi que, « *sous l'impulsion de Pierre Massé nommé commissaire au Plan en 1959* », le plan se dote d' « *instruments de modélisation macro-économique et (...) par l'INSEE, de projections économiques à moyen et long termes (qui) sont considérés comme des outils techniques de prévision particulièrement utiles pour décrire et maîtriser "l'extension" de la planification* ». P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci" de soi de l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, 2002, p.312.

[6] Cf. Vincent Spenlehauer, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol. 12, n° 48, p. 106. Cf. aussi, du même auteur, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, université Pierre-Mendès France, Grenoble, 8 décembre 1998.

alliances et collaborations inédites se nouent entre les services d'expertise économique du SEEF, enclins à des calculs micro-économiques d'efficacité de la dépense publique, des rapports entre coûts/bénéfices, et les services du ministère des Finances, jaloux de l'autonomie dont bénéficie le Plan et inquiets des grands équilibres financiers, notamment la direction du Budget[1]. La planification est donc attaquée dans ses fondements et son autonomie[2]. P. Bezes le résume ainsi : « C'est alors que l'on proclame "l'ardente obligation" du Plan, en 1962, que celui-ci commence à perdre sa "puissance sociale[3]" ». Ces ambivalences de la décennie d'après-guerre se traduisent par une forme de balancement spécifique sur la question de la dette publique : l'équilibrage des politiques s'organise autour de la tension entre valeur de la monnaie et modalités d'endettement public. L'inflation va progressivement passer du statut de fatalité tacitement acceptée par l'administration - une conséquence inévitable de politiques légitimées par ailleurs - à un problème dont la résolution devient l'objectif principal des gouvernements. Selon Pierre-Cyril Hautcœur, ce système financier et sa logique économique - dans laquelle l'État occupe une place centrale - ont été remis en cause « dans l'immédiat après-guerre », le problème des autorités devenant les «modalités délicates» du « désengagement » de la puissance publique[4].

Le balancier de cette politique se joue donc en grande partie dans les instruments de trésorerie qui, peu à peu, sont identifiés comme la cause de l'inflation. Les préoccupations politiques au plus haut niveau déplacent le fragile équilibre entre inflation et expansion économique. Dans le cas du Trésor, un tel mouvement de balancier s'opère par un rééquilibrage entre financement administré et financement de marché. Dans ce chapitre, nous suivrons la « thèse du Trésor » : nous entendons par là l'ensemble des instruments et doctrines monétaires, financiers et économiques, déployé par la direction du Trésor[5]. Si cette « thèse » peut s'armer d'un corpus doctrinal et académique (pré)existant, elle ne s'y réduit jamais et y fait rarement référence dans ses notes, propositions et programmes d'action.

---

[1] P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci" de soi de l'État », art. cit.

[2] Michel Margairaz et Henry Rousso, « Le plan, une affaire d'État ? Les responsables des commissions du Ier au IXe Plan », dans H. Rousso (dir.), *La Planification en crises (1965-1985)*, Éditions du CNRS, Paris, 1987.

[3] P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci de soi de l'État" », *op. cit*. p. 311.

[4] Pierre-Cyrille Hautcœur, « Le système financier depuis 1945 », art. cit. p. 4.

[5] Cette thèse du Trésor n'est donc pas seulement une « croyance ». Elle s'apparente plutôt aux concepts de « programmes » ou de « rationalités » de Peter Miller entendus comme des « *modes de pensée, des façons de rendre la réalité pensable et disponible au calcul à la programmation et à l'intervention* ». Nous traduisons de Peter Miller, « Accounting for Others », dans *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, Presses des Mines, Paris, 2010, p. 317.

Sources

Pour la première section de ce chapitre, nous nous appuyons sur le dépouillement de fonds d'archives et sur le travail d'historiens, en particulier celui de Laure Quennouëlle-Corre, qui a réalisé une étude de grande ampleur sur la direction du Trésor de 1947 à 1967. L'auteure y propose une description de cette administration quasi-exhaustive tant dans son organisation que dans l'évolution de sa doctrine et de ses services (finances extérieures, financement de l'industrie, etc.). Son travail ne porte pas fondamentalement sur les questions de dette et de trésorerie. Il n'empêche que les passages qu'elle y consacre nous ont été extrêmement utiles.

Nous croisons ce travail avec la consultation des cours enseignés par les directeurs ou responsables successifs du Trésor à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris (Sciences Po) : ceux-ci livrent tantôt un commentaire à chaud sur les événements, tantôt un regard réflexif sur leur propre organisation en faisant un bilan des innovations, de leurs succès et de leurs limites. Ce faisant, ils découpent l'histoire : ils cloisonnent ce qui est de l'ordre du passé, du rétrograde, et montrent fièrement à leurs auditeurs ce que peut laisser espérer l'avenir.

Enfin, les entretiens rétrospectifs (les « sources orales ») que nous avons menés auprès de différents protagonistes, directement ou indirectement engagés, dans cette controverse permettent de montrer comment des pratiques contingentes se sont naturalisées.

Ainsi, les qualifications attribuées aux différents protagonistes de « modernistes », de « réformateurs » ou, *a contrario*, de « conservateurs » et de « frileux », que l'on voit poindre dans ces témoignages *a posteriori*, sont non seulement à manier avec prudence, mais surtout font partie de la controverse, des luttes de l'époque et des discussions contemporaines si celles-ci venaient à ré-émerger. En cela, nous ne décrivons pas une histoire de la *« marche forcée vers la modernisation »* du Trésor, comme l'évoque l'historienne Laure Quennouëlle-Corre[1], mais nous réinscrivons l'épisode des années 1960 comme une épreuve, parmi d'autres, de mise en marché et de problématisation de la dette.

[1] Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor*, *op. cit.* p. 498-556.

Section I. Le circuit du Trésor et l'expansion économique

L'historien économique Olivier Feiertag évoque l'inutile gageure de la recherche d'une définition fixe et stable du rôle et du périmètre d'action du Trésor en France : en fonction des configurations historiques, l'institution voit son rôle s'accentuer ou se diminuer tant dans la formulation que dans la régulation des politiques économiques et monétaires[1]. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, François Bloch-Lainé, jeune haut fonctionnaire nommé directeur du Trésor en 1947 alors qu'il n'a que trente-cinq ans, a été l'un des théoriciens du « circuit du Trésor »[2]. Le circuit constitue une architecture institutionnelle bancaire et financière au sein de laquelle les hauts fonctionnaires de la rue de Rivoli font office de points de contrôle et de passage obligé. Loin d'être cantonné au simple rôle de financement de la trésorerie, le service des Finances est donc au centre de l'organisation des politiques macro-économiques et financières, en jouant notamment un important rôle de régulateur du crédit. « Bras armé » de l'intervention économique de l'État, il est au cœur du financement des investissements de l'économie et peut faire office de banque publique[3].

I. 1 Fermer les yeux sur une dose d'inflation

À la direction du Trésor, l'inflation n'a jamais été considérée comme une panacée. Il suffit de se pencher sur le témoignage de François Bloch-Lainé, pivot de la génération dite « interventionniste » des débuts de la IVe République, pour saisir à quel point elle est un

---

[1] Olivier Feiertag, « Pour une histoire du Trésor public en France de la fin du Second Empire aux débuts des années 1970 », *Recherches contemporaines*, n° 4, 1997. p. 260.

[2] François Bloch-Lainé et Pierre de Vogüe, *Le Trésor public et le Mouvement général des fonds*, PUF, Paris, 1960.

[3] Le contrôle de la commission des investissements faisait d'ailleurs l'objet d'une rivalité avec le commissariat général au Plan : les experts de ce dernier voyaient le Trésor comme trop gouverné par des soucis d'ordre comptable et financier. Claude Gruson a considéré que c'était une bataille perdue contre la rue de Rivoli. Cf. B. Gaïti, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », art. cit. Cf. aussi P. Bezes, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du « "souci de soi de l'État"», art. cit. Laure Quennouëlle-Corre explique que « *sous la houlette de François Bloch-Lainé (directeur du Trésor de 1947 à 1952), le Trésor devient le bras séculier de l'intervention économique du ministère des Finances, tandis que le Plan et le ministère de l'Économie nationale, qui développent également à la Libération des compétences dans le domaine des investissements publics, sont associés à la prise de décision.* » Laure Quennouëlle-Corre, « Le Trésor et la politique économique : une longue histoire », dans *La création de la direction générale du Trésor et de la politique économique : un regard d'historiens*. Synthèse coordonnée par Anne de Castelnau, secrétaire scientifique du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Notes bleues de Bercy*, n° 283, janvier 2005.

souci lancinant des hauts fonctionnaires des Finances[1]. Dans l'esprit du jeune directeur du Trésor (à partir de 1947 jusqu'en 1952), lorsqu'il témoigne, plus de vingt-cinq ans après dans *Profession fonctionnaire,* le thème de l'inflation vient nuancer la palette des grandes réalisations de la reconstruction auxquelles le grand commis est fier d'avoir œuvré :

> « À côté de ces réalisations - le financement du Plan, la comptabilité nationale, les interventions économiques du Trésor - que d'impuissance, notamment à l'égard du mal fondamental de toute la période : l'inflation. Là, nos armes propres étaient émoussées et nous n'avions, tout seul, aucune efficacité[2]. »

Bloch-Lainé est décrit comme l'un des plus illustres hauts fonctionnaires : un « *prince* » de la République comme l'évoquent aujourd'hui, dans un souvenir lointain, les témoins du Trésor que nous interrogeons. Pointant les « *ambiguïtés du discours modernisateur* » des acteurs de la reconstruction économique et financière française, le sociologue François Denord dresse ainsi le portrait du jeune directeur du Trésor :

> « Fils d'un banquier, cet inspecteur des finances passé par l'École libre des sciences politiques et docteur en droit aurait pu devenir l'un des apôtres doctrinaires de l'équilibre budgétaire. Mais l'ancien financier de la Résistance a choisi un autre cheval de bataille : le progrès social, par la transformation des structures de direction de l'entreprise, et la modernisation. Certains néo-libéraux applaudissent, d'autres grimacent devant les audaces modernisatrices de l'une des futures consciences de la gauche socialiste dont le général de Gaulle hésite pourtant à faire un ministre[3]. »

Mais, si Bloch-Lainé y consentait à contre-cœur, cette part d'inflation s'inscrivait dans un arbitrage entre soutien de l'activité économique et nécessité de déployer les moyens de financement qui pourraient y contribuer[4]. « *Complice* » de l'inflation malgré lui, comme il l'affirme lui-même, Bloch-Lainé, lorsqu'il revient sur sa carrière dans *Profession fonctionnaire* en 1976, qualifie *a posteriori* les modalités de financement du Trésor qu'il mettait en œuvre à l'époque, d' « *hétérodoxes* ». Ce jugement tient à la différence faite entre le « *crédit bancaire* » et sa facilité et les « *autres ressources* » plus « orthodoxes » : « *des emprunts longs, mobilisateurs d'une vraie épargne* » :

> « L'État ne devait pas s'abandonner aux facilités du crédit bancaire ; il lui appartenait de trouver d'autres ressources. Celles-là ont été longues à venir et elles sont demeurées

---

[1] Michel Margairaz décrit toute l'ambivalence de la position administrative de F. Bloch-Lainé. En effet, ce dernier, bien qu'opposé à l'orthodoxie, et au « libéralisme des années 1930 » d'un Jacques Rueff, pouvait passer, à son tour, aux yeux des ministères sectoriels dits « dépensiers » pour un « orthodoxe ». Cf. M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie (1932-1952). Histoire d'une conversion,* 2 volumes, préface de François Bloch-Lainé, CHEFF, Paris, 1991.

[2] François Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire*, Seuil, Paris, 1976, p. 98.

[3] François Denord, *Néolibéralisme version française*, *op. cit.* p. 253.

[4] Cf. John Zysman, *Governments, Markets and Growth, Financial System and the Politics of State Intervention*, *op. cit.*

insuffisantes. De telle sorte que j'ai pu, avec d'autres, être considéré durant cette période comme un complice de l'inflation[1]. »

La nature des financements posait moins problème que l'objectif lui-même : investir et poursuivre l'expansion économique :

> « Devant la faiblesse du politique, le dilemme était terrible pour l'administration : laisser stagner l'économie, demeurer dans le sous-développement, ou provoquer de trop fortes émissions de monnaies. Nous avons, il faut le dire, préféré le second péril au premier. Si c'était à recommencer, pour ma part, sans hésitations, je ferai la même option douloureuse. Qu'on ne croit pas, cependant, que nous avions, mes camarades et moi, le cœur léger. J'ai dit un jour une boutade - et, plus tard, Valéry Giscard d'Estaing m'a fait grief de ce propos - qu'on avait construit des barrages avec des liquidités, "transformé des liquidités en barrages". Je voulais dire que, tant qu'à faire de recourir à un financement hétérodoxe (il aurait fallu, pour être orthodoxe, émettre des emprunts longs, mobilisateurs d'une véritable épargne), il était bon de l'appliquer aux dépenses les plus productives de richesse. C'était, à travers un jeu de mots, le rappel d'une consolation, non l'énoncé d'une doctrine. Qu'auraient fait les libéraux s'ils avaient eu davantage voix au chapitre ? Auraient-ils plutôt cumulé l'inflation et la récession, comme actuellement ? »[2].

Évoquant par ailleurs ses relations avec les services chargés de la planification, « *ses amis* », F. Bloch-Lainé fait part de toute l'ambiguïté de la position du directeur du Trésor de l'époque, qui était vigilant sur les moyens de paiement et l'anticipation des coûts pour la stabilité monétaire des dépenses publiques envisagées par le Plan - et se livrait donc à des rappels à l'ordre -, mais qui savait aussi fermer les yeux ou approuver à demi-mots les investissements économiques proposés. Faisant référence au terme d'« *impasse* » qui désignait le manque à gagner pour le budget de l'État, le directeur explique ainsi que si le Plan n'était pas regardant sur le financement des dépenses publiques, quant à lui, « *tout en les poussant à plus de prévoyance* », il avait approuvé leur « *impasse*[3] ». La figure de Bloch-Lainé est donc caractéristique de cette période et permet de contraster avec les évolutions que va connaître, assez rapidement, la direction du Trésor.

Bloch-Lainé en est écarté par Antoine Pinay en 1952. Il prendra ensuite la tête de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La pratique et la conception des rôles de l'institution du Trésor à la façon Bloch-Lainé vont constituer un héritage fragile qui sera attaqué dès la fin des années 1950. Peu à peu, l'objectif de croissance va s'effacer derrière la question de l'orthodoxie en termes monétaires des financements du Trésor. Quand la lutte contre l'inflation devient l'objectif central, à travers les premiers plans de stabilisation, les modes de financement constituent un problème en tant que tel et leur réforme s'inscrit à

[1] François Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire, op. cit.* p. 106.
[2] *Ibid.*, p. 106.
[3] *Ibid.*

l'agenda du gouvernement et de l'administration. Il convient de décrire la « logique » et la teneur de ces instruments et la façon dont ils ont été mis en cause.

La sécurité du financement comme priorité

Dans l'immédiat après-guerre, le problème principal des gouvernants est de déployer des instruments de financement qui assurent une sécurité maximale à l'État. Les économistes Jean-Pierre Patat et Michel Lutfallah résument la courte période qui va de 1946 à 1951 sous le titre éclairant suivant : « *La reconstruction payée par la monnaie* » [1]. Ainsi, selon les deux auteurs à l'époque, *« il n'est pas question de rechercher un retour rapide aux mécanismes du libéralisme* ». Les dispositifs sont avant tout tournés vers la garantie d'un financement des dépenses nécessaires à l'expansion économique sécurisé et régulier :

> « Pour ce qui concerne la couverture des déficits publics, il n'existe guère de contrainte. Les responsables de l'époque sont hantés par le souvenir du "mur d'argent" et des difficultés que les gouvernements d'avant-guerre, généralement de gauche, avaient éprouvées pour obtenir des ressources durant les crises de trésorerie. Aussi cherchent-ils à mettre en place un système leur garantissant des disponibilités en toutes circonstances. Les avances de la Banque de France étant limitées et le relèvement de leurs plafonds soumis à un vote parlementaire traumatisant, il se mettra assez rapidement en place ce qu'on appellera plus tard le « circuit », c'est-à-dire un ensemble de mécanismes plus ou moins contraignants, conduisant de nombreuses institutions financières, et non des moindres, à déposer au Trésor une partie, voire la totalité des ressources collectées[2].»

Le ralliement de l'appareil d'État à un système bancaire administré fait suite à la montée en puissance d'un « anticapitalisme bancaire » d'avant-guerre[3]. La thématique de la « nationalisation du crédit » est alors portée par une « gauche interventionniste[4] ». Entre 1940 et 1946, un arsenal de lois vient garantir la reprise en main du crédit et du système bancaire par les pouvoirs publics, et sa mesure phare n'était autre que la nationalisation de la Banque de France en 1945[5]. L'économiste Nathalie Daley explique ainsi comment, depuis le

---

[1] Jean-Pierre Patat et Michel Lutfallah, *Histoire monétaire de la France au XXe siècle*, Economica, Paris, 1986. p. 121.
[2] *Ibid*
[3] Hubert Bonin, « Les banques françaises devant l'opinion (des années 1840 aux années 1950) », dans Alya Aglan, Olivier Feiertag et Yannick Marec (dir.), *Les Français et l'argent, XIXe-XXe siècles. Entre fantasmes et réalités*Presses universitaires de Rennes, collection « Histoire », Rennes, 2011, pp. 281-302.
[4] H. Bonin cite notamment un ouvrage co-écrit par le socialiste (SFIO) André Philip, ministre des Finances et de l'Économie entre 1946 et 1947, et Albert Monceau, *La Toute-Puissance bancaire et la nationalisation du crédit*, Librairie populaire, Paris, 1935 (préface de Jules Moch). Cité dans H. Bonin, « Les banques françaises devant l'opinion (des années 1840 aux années 1950) », art. cit.
[5] Loi n° 2532 du 13 juin 1941 relative à l'organisation de la profession bancaire et loi n° 2533 du 14 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation des professions se rattachant à la profession de banquier

début des années 1940, la règlementation de l'activité bancaire est une conséquence du « taux élevé de faillites bancaires, expérimenté pendant l'entre-deux-guerres[1] ». La Banque de France est nationalisée en 1945, comme les quatre grandes banques de dépôt : le Crédit lyonnais, la Société générale, la Banque nationale pour le commerce et l'industrie et le Comptoir national d'escompte de Paris[2]. Le crédit est globalement contrôlé aux deux tiers par le secteur public et parapublic[3].

Le « circuit du Trésor », qui alimente les caisses de l'État, se compose quant à lui de différentes institutions financières ou non financières appelées « correspondants du Trésor » :

- d'une part d'un réseau d'institutions financières et bancaires sous la tutelle du Trésor : la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne, le Crédit agricole, les grands organismes spécialisés (Crédit national, Crédit foncier de France) ;

- d'autre part, l'ensemble des institutions dont la trésorerie est, au plan juridique, obligatoirement gérée par l'État. Elles sont regroupées en cinq catégories : budgets annexes, établissements publics et semi publics, collectivités locales, particuliers et entreprises (par exemple les comptes chèques postaux ainsi que les fonds particuliers déposés au Trésor)[4]. Ces dépôts assurent des « ressources spontanées » au Trésor, qui les centralise de façon passive : les liquidités viennent à lui. Le dépôt des trésoreries est enfin complété, dans le circuit, par la souscription de bons du Trésor par le système bancaire. Ces bons ont longtemps alimenté automatiquement la trésorerie puisqu'un niveau obligatoire de détention des bons en portefeuille était imposé aux banques (*nous y revenons dans la section II de ce chapitre*).

Pour faire face à ses besoins, le Trésor avait donc recours à des ressources dites « monétaires », dont les dépôts des nombreux correspondants du Trésor (collectivités locales,

---

(établissements financiers). Loi n° 45-015 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit. Ces lois sont complétées par la loi du 17 mai 1946 relative à l'organisation du crédit et les décrets du 28 mai 1946 instituant des règles de fonctionnement des banques nationalisées et des banques de dépôt du secteur privé.

[1] Nathalie Daley, « La banque de détail en France : de l'intermédiation aux services », *Document de travail*, CERNA, Mines Paris Tech, 2001.

[2] La fusion de ces deux dernières banques donnera naissance à l'actuelle BNP dans les années 1960. *Ibid.*

[3] Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, 1947-1967. L'État-banquier et la croissance, op. cit.*,.

[4] Antoine Coutière, qui a travaillé à la direction de la Prévision au ministère des Finances ainsi qu'à la Caisse des dépôts et consignations, explique ainsi, dans un ouvrage tiré de sa thèse de doctorat, qu'en 1977 « *ce célèbre "circuit" est une organisation institutionnelle dont le fonctionnement assure automatiquement la couverture plus ou moins intégrale des besoins de trésorerie de l'État* ». Antoine Coutière, *Le Système monétaire français*, préface d'André Delattre, Economica, Paris, 1977, p. 15.

établissements publics et organismes financiers ayant un compte au Trésor). Ces ressources évoluent en fonction de l'inflation : plus la masse monétaire augmente, plus les correspondants du Trésor ont potentiellement de liquidités à déposer au Trésor, et plus le Trésor dispose de ressources. Ces dépôts fonctionnent comme une « dette à vue », ils n'appartiennent pas au Trésor, mais celui-ci peut s'en servir dans la gestion de sa trésorerie au jour le jour. En cela, ils alimentent gratuitement la trésorerie de l'État.

Lorsque l'option de mise en marché de la dette l'aura emporté - et que la dette sera placée et négociée sur un marché - on parlera pour les ressources de ces déposants de ressources « non négociables » en opposition aux « ressources négociables » qui se matérialisent par la fixation d'un prix sur un titre financier. Les bons contractés auprès du système bancaire faisaient partie des ressources « monétaires », parce que de tels emprunts s'effectuaient sur le marché des titres financiers à court terme, lui-même appelé « marché monétaire ».

À côté de ces ressources dites « monétaires », le Trésor a recours aux « bons sur formule », qui sont placés dans le public et dont la valeur des taux d'intérêt est adminsitrée et gérée par l'État. Et, enfin, le Trésor émet des emprunts à moyen et long terme. De nombreuses ressources affluent donc au Trésor : à tel point qu'en 1975, Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor (de 1978 à 1981), explique à ses élèves que, pour reconnaître un emprunt et le distinguer de la « dette à vue » (des dépôts des correspondants) il faut utiliser un critère de « volontarisme » - décider d'aller chercher ses ressources à l'extérieur-[1]. Le tableau (*à la page suivante*) récapitule les modalités de financement du Trésor. Celui-ci est indicatif et ne vaut pas de la même façon pour toutes les périodes, les modalités de financement faisant l'objet d'évolution. L'économiste Jacques Percebois explique que les ressources non négociables et monétaires - le circuit du Trésor et le placement de la dette auprès du public avec un taux fixé administrativement - procuraient, jusqu'au début des années 1970, les trois quarts des ressources nécessaires au financement des déficits de l'État (66 % des ressources en 1975). En 1991, la proportion est inversée : les ressources négociables, qui font l'objet de cotation, constituent 78,5 % de la dette publique, et 93 % en 1993[2].

---

[1] Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours aux élèves de l'IEP Paris, 1975-1976, section : « Le trésor emprunteur », p. 110.

[2] Jacques Percebois, *Économie des finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1991. «*Depuis le milieu des années 1980, la dette est à dominante négociable et, en 2004, la comptabilisation des opérations de la dette de l'État montre que la part*

Les modalités de financement du Trésor[1] *Ce classement est effectué par le Conseil national du crédit qui sert de base à la fixation d'objectifs de la croissance de la masse monétaire*[2]	
Ressources « monétaires » du Trésor	**Ressources « non monétaires » du Trésor**
- Les dépôts faits au Trésor : on les appelle aussi « dette à vue » ou « dette flottante ». Il s'agit des dépôts des correspondants du Trésor : les avoirs des entreprises et des particuliers aux chèques postaux ou chez les comptables du Trésor pour les fonds de particuliers.	**Bons auprès du public : dits bons sur « formule »** : parce qu'ils se basent sur le calcul d'une formule d'intérêts. Ce ne sont pas des fonds déposés mais bien des titres d'emprunts qui ne sont pas exclusivement réservés au « système bancaire ».
- Financement direct auprès de la Banque de France : régi par le système des avances ou prêts directs de l'Institut d'émission au Trésor, dits aussi « concours de la Banque de France au Trésor ».	**- Emprunts à moyen ou long terme :** considérés comme une ressource « non monétaire », car faisant appel à un signe monétaire « préexistant » et dont le comportement (du détenteur du titre de dette) est supposé stable
- Bons auprès du système bancaire : dits aussi « bons en compte courant » parce qu'ils sont dématérialisés. Concrètement, les banques détiennent un compte courant de bons de crédit à la Banque de France lorsqu'elles en souscrivent. On parle aussi de « financement bancaire » des déficits publics.	**-Apports de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** *(considérés comme « non monétaires » mais reclassés en 1986 en tant que monétaires).* La CDC souscrit à des bons en compte courant mais est considérée comme une institution d'épargne.
- Les fonds particuliers : comptes de dépôts dont disposent des particuliers (plus rarement des entreprises) auprès des comptables du Trésor. Ils sont souscrits depuis la fin du XIXe siècle par des particuliers qui préféraient faire tenir leur compte dans une trésorerie publique plutôt qu'aux banques. Ces fonds étaient centralisés au Trésor (les derniers sont supprimés en 2001).	

de la dette négociable atteint 90 % pour seulement 10 % de dette non négociable. ». Cité dans Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire*, Economica, Paris, 2006.

[1] Sources du tableau : Daniel Lebègue et P. Jungersen, directeur adjoint du Trésor, *Le Trésor et la politique financière*, IEP Paris, 1984-1985, fascicule I, recoupé avec D. Lebègue et P. Jungersen, *Le Trésor et la politique financière*, 1986, IEP paris, fascicule I, p. 97-102.

[2] Le Conseil national du crédit et du titre (CNCT) est un organisme créé par la loi du 2 décembre 1945 (loi qui a nationalisé la Banque de France). Sa composition et sa mission ont été redéfinies par la loi bancaire de 1984 puis par celle de 1996. Il est présidé par le ministre de l'Économie et des Finances. Le gouverneur de la Banque de France en est le vice-président. Le CNCT a essentiellement un rôle consultatif. Il examine et étudie d'une part les orientations de la politique monétaire et du crédit et, d'autre part, les conditions de fonctionnement du système bancaire et financier. Il a joué un rôle important dans les ambitions du Plan et la mise en œuvre de la politique économique expansionniste à travers un appareil de crédit nationalisée. Cf. Pierre Besse, « Le Conseil national du crédit », *Revue économique*, vol. 2, n° 5, 1951, p. 579.

I. 2 Identifier la création monétaire du Trésor

Considérer un financement comme « monétaire » recoupe donc deux significations pour l'administration du Trésor : contracter des liquidités sur le marché monétaire, des effets à court terme, et contribuer, par le biais de ce financement à « créer de la monnaie ». Mais par quel raisonnement arrive-t-on à considèrer que le Trésor, en souscrivant à certaines modalités de financement, crée de la monnaie ? La réponse à cette question est parsemée d'incertitudes pour les acteurs de l'époque.

La frontière entre « monétaire » et « non monétaire » repose sur un certain nombre d'hypothèses économiques quant au « statut » de cet argent collecté – hypothèses qui portent notamment sur l'origine et la trajectoire du flux d'argent contracté : provient-il d'une épargne « déjà là » et correspond-t-il à un « placement », à une mise en sommeil de la « disponibilité monétaire », ou, au contraire, l'obtention de ce crédit revient-elle à mettre en en circulation dans l'économie un nouveau moyen de paiement. Les diagnostics intégrés aux pratiques adminsitratives stabilisent ces hypothèses sous la forme de conventions qui aboutissent aux séparations (« monétaire » versus « non monétaire ») dont nous avons rendu compte dans le tableau ci-dessus.

Lorsqu'il acquiert un prêt à court terme, un crédit fourni par le système bancaire, le Trésor est ainsi compris comme « créant » de la monnaie parce qu'il réinjecte ce « *signe monétaire nouveau*[1] » par le canal des dépenses publiques.

Selon l'adage « *les crédits font les dépôts* », recevoir un prêt, c'est recevoir un moyen de paiement. On considère alors que cette monnaie « scripturale » (par opposition à fiduciaire), ce crédit accordé à l'État, crée à son tour de la monnaie : en effet, à travers la dépense publique (salaires, allocations, subventions, etc.), le Trésor utilise cet argent pour mettre en circulation de nouveaux moyens de paiements à disposition des agents économiques. C'est ainsi que, dans les contreparties de la masse monétaire, le Conseil national du crédit ajoute à la contrepartie Trésor, les bons du Trésor en compte courant détenus par les banques et les

[1] Daniel Lebègue (directeur du trésor de 1984 à 1987) l'explique ainsi à ses élèves : « *En souscrivant des effets publics, les banques mettent à disposition du Trésor des signes monétaires nouveaux, lesquels sont transférés aux agents économiques non financiers par l'intermédiaire des dépenses publiques ce qui, au total, aboutit bien à un accroissement de la masse monétaire.* » Daniel Lebègue et P. Jungersen, directeur adjoint du Trésor, dans le chapitre, « La création de monnaie effectuée pour le compte du Trésor par le système bancaire », *Le Trésor et la politique financière*, IEP Paris, 1984-1985, fascicule I, p. 103- 104.

concours de la Banque de France au Trésor (les avances réglementées)[1]. Nous avons donc ici deux modalités de financement « monétaire » : les prêts directs de la Banque de France à l'État et le financement auprès du « système bancaire »[2].

On considère donc qu'un financement n'est pas « monétaire » lorsqu'il est fait appel à des signes monétaires « préexistants », c'est-à-dire de l'épargne ou des titres qui traduisent un comportement financier stabilisé. Lorsque l'État se finance en collectant l'épargne disponible, on considère qu'il ne crée pas de monnaie et « immobilise » un signe monétaire, un moyen de paiement mis en réserve. Néanmoins, ces frontières ne sont pas figées. La création monétaire se présentait d'ailleurs comme une énigme, y compris pour la plupart des experts de l'époque. Jean Serisé, pionnier de la comptabilité nationale et fidèle conseiller de Valéry Giscard d'Estaing, en témoigne dans *Les Comptes de la puissance*, de François Fourquet :

> « Les directeurs du Trésor étaient remarquablement intelligents mais ils avaient été formés à une certaine conception. Et on ne leur avait jamais bien enseigné quand est-ce qu'ils créaient de la monnaie et quand est-ce qu'ils n'en créaient pas. J'aime beaucoup Bloch-Lainé ; eh bien, tout au début, Bloch-Lainé ne savait pas ce que c'était que la monnaie ! Et nous ne le savions pas non plus d'ailleurs, personne ne le savait[3]. »

Ces dispositifs, qui organisent les ressources, sont considérés comme plus ou moins problématiques par les pouvoirs publics en fonction des arrangements historiques et des priorités relatives aux politiques publiques. Quand la réduction quantitative de la masse monétaire devient un objectif, il devient nécessaire de neutraliser des sources publiques de la création monétaire accusées alors d'être inflationnistes.

---

[1] Sur le conseil national du crédit et du titre, se reporter à la note du tableau, page précédente.

[2] Il faut ajouter à ces deux modalités, les dépôts fait au Trésor par les correspondants, cf tableau, page précédente.

[3] Jean Serisé cité dans F. Fourquet, *Les Comptes de la puissance, op. cit.*, p. 184, raconte la préparation des dévaluations ainsi que les « bouts de calcul » élaborés pour la fixation du taux de dévaluation correct.

Suivre la « création monétaire »

La création monétaire repose en grande partie, à l'époque comme aujourd'hui, sur le système du crédit, soit la monnaie scripturale (chèques et cartes de paiement). La monnaie fiduciaire (billets et pièces) compose aussi la masse monétaire, mais de façon moindre. Les économistes Jean-Pierre Patat et Michel Lutfallah expliquent que l'indicateur suivi pour la politique monétaire pour la période qui nous intéresse ici (de l'après-guerre aux années 1970) est bien l'agrégat de masse monétaire dit « M2 », constitué de la somme des billets en circulation, des monnaies métalliques, des dépôts dans les Comptes chèques postaux, au Trésor (depuis la dernière guerre) et dans les banques[1].

Dans la logique de la monnaie scripturale, la monnaie est créée à partir du moment où un crédit (un prêt) est consenti. En résumé, il y a création monétaire quand un particulier contracte un prêt à sa banque. Cela se traduit dans les contreparties de la masse monétaire en venant alimenter les « créances sur l'économie ». Cette création monétaire par les banques n'est pas illimitée : elle est restreinte en vertu de différentes formes de régulation : plafonds d'escompte, encadrement du crédit (fixation de normes par les pouvoirs publics), système des réserves obligatoires (un dépôt minimum des banques dans la banque centrale).

L'escompte : mécanisme d'échange d'un titre financier contre liquidités. Les banques escomptent des bons du Trésor auprès de la Banque de France (on parle aussi de refinancement) : elles présentent ces effets en échange de liquidités, de monnaie fiduciaire ou de monnaie centrale.

Les contreparties de la masse monétaire : il est possible de savoir qui concourt – quels agents économiques – à la création monétaire en observant ce qu'on appelle les « contreparties de la masse monétaire ».

Les arbitrages rendus sur les instruments de financement dépendent donc de l'identification des sources de la création monétaire. Dans l'évaluation du caractère inflationniste des techniques de financement - soit le fait de considérer qu'ils sont source de création monétaire excessive - entrent donc en ligne de compte :

(i) la structure de la dette publique – c'est-à-dire la nature des souscripteurs et leur degré d'extériorité par rapport aux pouvoirs publics (des correspondants du Trésor, la Banque de France, des détenteurs d'épargne privée) ;

(ii) mais aussi la durée de cette dette (très court terme, court terme, long terme) ;

(iii) et, enfin, les dispositifs qui permettent l'émission de cette dette et l'acquisition de cette ressource par le Trésor (négociable ou non négociable, administrée ou en

[1] « De la fin du XIXe siècle au début des années 1970, la "monnaie", c'était incontestablement les billets, les pièces et les dépôts dans les banques et aux Comptes chèques postaux (CCP) ». Jean-Pierre Patat et Michel Lutfallah. *Histoire monétaire de la France au XXe siècle, op. cit.* p. 238.

marché). C'est le statut qu'on attribue à la ressource (le prêt) qui différencie les ressources à caractère monétaire des ressources non monétaires.

Cette évaluation consiste donc à faire des hypothèses sur le comportement des agents économiques qui consentent ces prêts et la vitesse de circulation de la monnaie. La différenciation entre monétaire et non monétaire recoupe en partie l'opposition entre « épargne » et « monnaie » : l'épargne renvoie à un comportement stabilisé, alors que la monnaie renvoie à un moyen de paiement immédiat. Elle est donc en grande partie conventionnelle[1]. Par exemple, à l'époque, les ressources du Trésor provenant d'institutions comme la Caisse des dépôts et consignation, le Crédit agricole, le Crédit national et le Crédit foncier sont des financements « réputés » non monétaires parce que les dépôts qui y sont effectués sont considérés comme « stables » bien que disponibles « à vue », c'est-à-dire non bloqués : leur *« classement hors de la frontière de la monnaie n'est pas injustifié »*, comme le rappellent Patat et Lutfallah[2]. Mais ce classement évoluera puisqu'en 1985, la distinction entre banques – sur le « marché monétaire » – et Caisse des dépôts et consignations disparaîtra dans la réforme des agrégats monétaires et du nouvel indicateur de la masse monétaire M3 qui fera référence[3].

Dans son cours, Bloch-Lainé fait aussi une distinction entre le système bancaire, qui crée ou qui emploie les disponibilités mouvantes, et le « marché des épargnes », où s'investit plus durablement la part des revenus non dépensés des particuliers et des entreprises. Il ajoute ensuite que cette distinction est « *assez approximative* » et que « *la ligne de partage entre les disponibilités et les épargnes est incertaine » : Pour la tracer, il faut procéder à des répartitions assez arbitraires »* [4].

C'est ainsi que dans la configuration de la reconstruction, la fonction de création de monnaie est pleinement prise en charge par la direction du Trésor, notamment à travers les

---

[1] Un haut fonctionnaire du Trésor des années 1990 le dit en ces termes « *On peut classer* (les ressources du Trésor) *selon deux critères principaux : - soit que l'on distingue entre les ressources dites monétaires et les ressources dites d'épargne : on reviendra sur cette typologie à maints égards conventionnelle » soit que l'on distingue entre instruments non négociables sur un marché et instruments négociables ; c'est cette typologie, qui elle est réelle ». Classement de la « panoplie des instruments »*. Dov Zerah, *Le Système financier français, dix ans de mutations, op. cit.*, p. 85.

[2] Jean-Pierre Patat et Michel Lutfallah, *Histoire monétaire de la France au XXe siècle, op. cit.*

[3] Lebègue et Jungersen justifient encore en 1984 ce mode de classement, qui prendra fin en 1986, « ce critère institutionnel classique », par le fait que la CDC est considérée comme une « institution d'épargne ». Dans D. Lebègue et P. Jungersen, *Le Trésor et la politique financière, op. cit.*

[4] François Bloch-Lainé, *Le Trésor public, introduction et notion générale*, 1948-1949, IEP Paris : chapitre III « Les interventions du Trésor sur le marché des capitaux ».

politiques multi-niveaux de « nationalisation du crédit » qui procurent en retour des ressources de trésorerie à l'État[1]. Si, matériellement, le circuit naît donc au début des années 1940, des historiens en attribuent sinon la paternité conceptuelle, du moins le portage politique, à Edgar Faure, ministre du Budget en 1950 puis président du Conseil (radical-socialiste) de la IVe République en 1952[2]. Faure rend compte dans ses mémoires de la maîtrise du circuit comme un outil permettant aux dirigeants politiques de ne pas se laisser impressionner par les *« techniciens de la rue de Rivoli »* (le ministère des Finances) et les *« chapeaux pointus de la rue de la Vrillière » -* siège de la Banque de France[3].

On trouve une trace du concept de « circuit du Trésor » dans les récits d'un homme de la place financière de l'époque, Georges Wormser, qui a fortement contribué aux réformes concernant la trésorerie de l'État. Ce dernier a fondé une maison de réescompte, la « Banque d'escompte » en 1938 – elle officie comme intermédiaire sur le marché monétaire. Dans ses « souvenirs d'un réescompteur », G. Wormser évoque *« la théorie dite du circuit qu'avait exposé avant 1940 le chroniqueur financier du Journal des débats » :*

> « Partant de l'État payant ses fournisseurs ou ses fonctionnaires, il montrait que, soit par dépenses directes ou par épargne des personnes ou des sociétés dont les factures avaient été réglées, les fonds revenaient à l'État soit par le canal des bons du Trésor souscrits par les banques, soit par le canal des institutions déposant à la Caisse des dépôts et consignations, soit encore par le paiement d'impôts[4]. »

Le circuit du Trésor assure une gestion de l'économie monétairement « bouclée » pour l'État. Dominique Leca, haut fonctionnaire du Trésor de l'époque, en parle alors en ces termes :

> « L'ensemble des sorties doit normalement se traduire par un mouvement comparable des rentrées. Tout ce qui vient à s'échapper doit normalement revenir. Tant que le circuit fonctionne tout baigne dans l'huile. Dès que le circuit pour une raison ou une autre… se trouve enrayé, alors tout ce que vous faites tombe à zéro… [5]»

Laure Quennouëlle-Corre résume la période 1948-1952 comme un moment d' *« articulation entre le monétaire, le financier et l'économique (…) effectivement réalisée dans les missions dévolues au*

---

[1] Pour Bloch-Lainé, la nationalisation *« a eu pour principal but de donner au gouvernement les moyens de répartir les ressources du crédit au mieux des intérêts économiques généraux et non plus au gré du hasard ou sous la pression de groupes d'intérêts privés. »*, *Le Trésor public, introduction et notion générale, op. cit.* p. 80. Cf. aussi Nicole Chabanas et Éric Vergeau, « Nationalisations et privatisations depuis 50 ans », *INSEE Première*, n° 440, avril 1996.

[2] J.-P. Patat et M. Lutfallah, *Histoire monétaire de la France au XXe siècle, op. cit.* Cf. aussi, Michael Loriaux, *France after the Hegemony, International Change and Financial Reform,* Cornell University Press, Ithaca, New York, 1991.

[3] Propos d'Edgar Faure extraits de, *Avoir toujours raison … c'est un grand tort. Mémoires*, tome 1, Plon, Paris, 1982. cité dans *Histoire monétaire de la France au XXe siècle, op. cit.*, p. 141.

[4] Georges Wormser, *Souvenirs d'un réescompteur*, Sillages, Paris, 2009, p. 62. L'ouvrage est publié par ses descendants et héritiers et successeurs de la Banque d'escompte, affaire familiale.

[5] Dominique Leca rédigera le rapport Leca. Propos cités dans J.-P. Patat et M. Lutfallah, *Histoire monétaire de la France au XXe siècle, op. cit.* p. 142.

Trésor (…) ; une nouvelle légitimité est née pour ces "missionnaires" de l'investissement qui deviennent responsables de la reconstruction et de la modernisation de la France ». Comme l'auteure le précise, ces modalités de financement n'allaient pas de soi et « *la nécessaire intervention de l'État au lendemain de la guerre aurait pu s'épanouir dans d'autres lieux et dans d'autres structures*[1] ».

Ce régime dans lequel la puissance publique produit, dirige et contrôle les flux monétaires au service d'objectifs économiques dédiés est progressivement mis en crise. Les réformes des instruments de financement visent à neutraliser le rôle monétaire du Trésor. Ces attaques se cristallisent autour du mode de l'alimentation de la trésorerie. Ce sont les «planchers » de bons du Trésor qui contraignent les banques à souscrire des emprunts auprès de l'État à un taux administré qui vont retenir l'attention.

[1] Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, l'État banquier et la croissance 1947-1967*, *op. cit.* p. 130.

Section II. Inflation intolérable et finance administrée indésirable

Dès les premières années de la Ve République, les modalités de contraction administrée de la dette à court terme par les banques sont accusées de nourrir l'inflation. Nous décrivons comment ont opéré la critique de cet instrument et la justification de sa réforme. Les transformations de l'émission des bons en comptes courants et l'introduction de l'adjudication - c'est-à-dire de la vente aux enchères qui organise la confrontation d'une offre et d'une demande - ont constitué une étape décisive de la mise en marché de la dette publique, et de la « dés-administration » de sa gestion.

II.1 Un dispositif de marché pour les bons du Trésor (1958-1973)

Le dispositif mis en accusation est le plancher de bons du Trésor en « compte courant ». Ces bons sont dits en « compte courant » parce qu'ils renvoient aux comptes courants de bons dont disposent les banques et les institutions financières spécialisées à la Banque de France. Cette technique constitue une des premières formes de la dématérialisation des titres de dette publique. En effet, contrairement aux bons dits « sur formule », ouverts au public, ils ne se matérialisent pas par un titre en papier et des coupons à détacher au rythme des différentes échéances d'intérêt à se faire payer – on parle dans ces cas là de titres de dette détenus « en physique ». Lorsqu'une banque souscrit à un bon du Trésor en compte courant, son actif s'accroît du montant souscrit pendant que dans le même temps, son compte courant à la Banque de France est débité[1]. En face, le passif du Trésor, sa dette vis-à-vis du système bancaire s'accroît, tandis que son compte courant à la Banque de France est crédité[2].

[1] L'établissement doit disposer, au même moment, d'un « avoir en monnaie Banque de France » : celui-ci peut provenir soit de sa situation de trésorerie, soit d'un emprunt effectué sur le marché monétaire ou auprès de la Banque de France.

[2] Daniel Lebègue P. Jungersen, directeur adjoint du Trésor, *Le Trésor et la politique financière*, IEP Paris, 1984-1985, fascicule I.

Des bons émis hors marché

À partir de 1948, le service des Finances impose aux banques détentrices d'un compte courant de bons du Trésor à la Banque de France de détenir un portefeuille minimum de ces effets : il s'agit d'une souscription obligatoire. Le taux d'intérêt de ces bons, leur prix ou leur coût pour la charge d'intérêt de l'État, est déterminé de façon unilatérale par l'État - en fonction de sa propre évaluation de la demande potentielle.

Dans le cours que François Bloch-Lainé donne à ses élèves de Sciences Po en 1948, ces instruments sont justifiés par la politique économique, alors poursuivie, de régulation du crédit et de l'économie. L'alimentation permanente en liquidités est comprise comme l'une des spécificités dont bénéficie légitimement la puissance publique :

> « Le Trésor n'a pas les mêmes préoccupations que les trésoreries privées ou semi-publiques. Autrefois, il opérait un peu comme une maison de banque ou de commerce, c'est-à-dire qu'il faisait des prévisions à courte échéance et qu'il faisait appel au marché dans la mesure où il avait besoin de le faire (*et que*) ces prévisions laissaient apparaître un déficit temporaire. Aujourd'hui, avec ses émissions de bons constamment ouvertes, il ramasse en somme de façon permanente toutes les disponibilités qui s'offrent à lui. S'il arrive qu'il en ait trop, il se borne à les stériliser en les déposant à la Banque de France, c'est-à-dire en remboursant à la Banque de France des avances qu'elle lui consent sans se préoccuper d'effectuer, à proprement parler, des placements sur les marchés[1]. »

Ce dispositif garantissait une sécurité maximale au Trésor. En l'étudiant rétrospectivement, l'économiste contemporain Paul-Jacques Lehmann, l'associe à un « *emprunt forcé qui permettait de restituer au Trésor les liquidités qu'il devait fournir en raison du déficit budgétaire, tout en diminuant le poids de la charge de la dette publique – par la fixation autoritaire des taux et non par le libre jeu de l'offre et de la demande*[2] ».

Le plancher, instauré en octobre 1948, conduit à « geler » à 95 % le montant de bons déjà détenus par les banques. En somme, ces dernières ne doivent pas descendre en deçà des quantités qu'elles détiennent déjà. Il s'agit d'un moyen de s'assurer que les banques ne délaissent pas les titres d'État. Surtout, le plancher contraint ces établissements bancaires à accroître le volume d'« effets publics » (synonyme de bons ou titres d'État) qu'ils détiennent en proportion de l'augmentation des dépôts dont ils bénéficient. La proportion de cette

---

[1] François Bloch-Lainé, *Le Trésor public, introduction et notions générales*, 1948-1949, IEP Paris. Extraits du chapitre III : « Les interventions du trésor sur le marché des capitaux », p. 74.

[2] Paul-Jacques Lehmann, *Le Système des réserves obligatoires et le contrôle de la masse monétaire*, Presses universitaires de France, Paris, 1979, p. 281.

augmentation est plafonnée à 20 %. Il s'agit d'indexer les ressources de l'État sur l'évolution de la masse monétaire telle qu'elle est suivie à travers les dépôts bancaires[1].

F. Bloch-Lainé parle, dans ses cours de 1948-1949, d'un moyen « *commode pour pomper les excédents de fonds liquides dans cette époque de surabondance de disponibilités* ». Ce dispositif assure donc au Trésor à la fois une canalisation, une orientation et un contrôle de la masse monétaire. En effet, le dernier point important du dispositif du plancher de bons du Trésor est qu'il se déroule « à guichets ouverts », ce qui ne signifie pas que les comptes courants soient ouverts à tout public, mais que les émissions se font de manière continue[2].

F. Bloch-Lainé compare les modalités d'émission françaises de dette aux émissions britanniques. Ces dernières sont fondées sur un dispositif encore exotique aux yeux de l'administration française des Finances, qui consiste à « mettre aux enchères » les bons. Dans ce dernier cas, les émissions n'ont lieu ici qu'en fonction des besoins, au cours de séances de ventes :

> « Le Trésor influence assez profondément le marché par deux voies : d'abord il décide seul du volume de ses émissions. Il peut, à volonté, noyer ou assécher le marché. Dans l'émission des bons du Trésor, il n'est arrêté que par les limites de la demande ; il offre tout ce que l'on veut. Surtout, c'est lui qui fixe autoritairement le taux des bons contrairement à ce qui se passe en Angleterre. La trésorerie britannique met périodiquement aux enchères sur le marché des bons du Trésor : ayant fait ses calculs (*celle-ci*) se dit : "J'ai besoin de placer tant de bons pendant la semaine considérée." Elle appelle les intermédiaires et donne ses bons aux mieux offrants. Elle subit donc le taux du marché au lieu de le créer. Il est bien certain que le Trésor ne pourrait pas fixer les taux de ses bons arbitrairement. Si ces taux étaient insuffisants les capitaux se refuseraient. Mais le Trésor reste maître de la manœuvre en matière de taux à court terme ; c'est lui qui fait un peu la loi du marché en fixant ses propres taux[3]. »

Quand le Trésor britannique dose ses émissions en fonction de ses besoins et permet à une offre et une demande de titres de se confronter pour la fixation d'un prix, le Trésor français émet en permanence, contraint les banques à un seuil de détention obligatoire et fixe lui-même le prix. Lorsque le Trésor dispose de liquidités trop abondantes, il utilise les souscriptions pour rembourser ses dettes contractées par ailleurs. À ce stade, rien ne semble donc justifier l'abandon de la pratique française d'émission de bons « hors marché ». Bien au contraire, les planchers complètent la palette d'instruments d'orientation globale des

---

[1] « *Les autorités utilisent les banques pour recycler les fonds publics pendant toute la phase de reconstruction : la moitié de leurs emplois est constituée par des titres de la dette publique Les titres de la dette publique représentent la moitié des emplois bancaires en 1946.* » Dans, Nathalie Daley, « La banque de détail en France : de l'intermédiation aux services », art. cit.

[2] Les banques y souscrivent et, pour reprendre une expression technique, les émissions se font « *à robinets ouverts* ».

[3] F. Bloch-Lainé, *Profession fonctionnaire, op. cit.*, p. 70.

liquidités et de sécurisation de la trésorerie de l'État. À mesure que l'inflation devient la préoccupation centrale, le circuit du Trésor et le plancher de bons du Trésor font l'objet de vives critiques économiques, administratives et politiques. Le tableau ci-dessous récapitule les étapes de la controverse que nous décrivons en *II.2*.

La mise en cause du « circuit »
Repères chronologiques[1]

1947 : François Bloch-Lainé est nommé directeur du Trésor. Théorisation du « circuit du Trésor » (expression d'Edgar Faure), période fortement interventionniste de l'État dans l'économie.
1948 : Début du plan Marshall (aide américaine). Développement de la planification.
1952 : Antoine Pinay, président du Conseil (1952 à 1953). Retour de Jacques Rueff sur le devant de la scène de l'expertise économique, monétaire et financière. Bloch-Lainé quitte la direction du Trésor pour la Caisse des dépôts et des consignations.
1958 : De Gaulle nomme Antoine Pinay ministre des Finances. Plan Pinay-Rueff. Fin de la IVe République. Retour du général de Gaulle au pouvoir. Rueff a l'oreille du général.
1960 : Maurice Pérouse est nommé directeur du Trésor.
Institution du coefficient de trésorerie, qui permet aux banques de choisir la composition de leur portefeuille minimal (en réduisant, sans le supprimer, le plancher de bons du Trésor).
1962 : Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances et des Affaires économiques.
1963-1965 : Plan de stabilisation financière.
1963 : **Organisation expérimentale de la mise en adjudication des bons du Trésor (pour la part d'acquisition volontaire des banques).**
1964 : **Les bons du plancher deviennent les « certifications de trésorerie » et sont séparés des bons du Trésor émis par adjudication.**
1966 : Michel Debré, ministre de l'Économie et des Finances.
1966-1967 : Mesures Debré-Haberer de libéralisation du crédit.
1967 : René Larre remplace Maurice Pérouse à la direction du Trésor.
Janvier : Suppression du plancher de bons du trésor, des certificats et du coefficient de trésorerie. En contrepartie, mises en place du système des « réserves obligatoires » et d'un plancher de bons « spéciaux » à taux fixe (décidé par convention bilatérale entre le Trésor et les destinataires dédiés : la CDC et le Crédit agricole).
1973 : **Après des remboursements anticipés, ces bons « spéciaux » disparaissent.**
Janvier : loi sur la révision de la convention entre l'État et la Banque de France et interdiction de l'escompte direct du Trésor auprès de la Banque de France.

[1] Pour les dispositions sur les bons du Trésor, nous nous fondons sur J.-Y. Haberer, *Les Fonctions du Trésor et la politique financière*, 1975-1976, IEP Paris. Haberer est alors chef de service à la direction du Trésor.

II. 2 Le « circuit » est-il inflationniste ?

Comme nous l'avons dit, les premiers craquements dans cette politique économique et financière se font sentir dès 1952. Le plan de stabilisation mis en place par Antoine Pinay met la lutte contre l'inflation au cœur des préoccupations gouvernementales. Ceci se manifeste par la volonté de reconquérir l'équilibre budgétaire, le blocage des prix, mais aussi par une amnistie fiscale destinée à faciliter le retour des capitaux placés à l'étranger. L'inflation devenant inacceptable, les modalités de financement de l'État sont mises sur la sellette sous l'effet de plusieurs vagues de réformes gouveernementales, la première avec le retour au pouvoir de De Gaulle en 1958, puis à travers l'action de son ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing (VGE), la seconde lors du passage de Michel Debré aux Finances en 1966. L'historienne Laure Quennouëlle-Corre raconte comment l'affrontement de deux « doctrines sur le rapport entre inflation et croissance, et sur l'impact des politiques économiques et financières menées » se cristallise sur la trésorerie de l'État[1]. Elle décrit aussi le retour en grâce de Jacques Rueff, ancien directeur du Mouvement général des fonds de 1930 à 1947 (ex-direction du Trésor), qui semblait jusqu'alors isolé et dépassé par la modernisation d'après-guerre. Peu à peu, la « modernité » change de camp, et les mobilisations administratives et financières visant à critiquer les mécanismes de financement font du Trésor et de ses directeurs de l'époque des « résistants » figés sur les acquis pourtant fragiles et ambivalents de l'après-guerre[2].

Afin de comprendre comment la trésorerie de l'État est accusée, il convient de préciser en quoi les enjeux monétaires sont l'objet de controverses économiques et politiques pendant la période.

L'adoption du traité de Rome en 1957, qui ouvre l'économie française à la compétition internationale, constitue aussi un virage décisif. Les sociologues François Denord et Antoine Schwartz expliquent ainsi les « *mesures de libéralisation partielle dès le début des années 1960* » : « *L'intégration européenne a en effet pour corollaire un moindre contrôle des États sur leurs économies nationales. Dans un marché commun, la politique économique se doit de privilégier l'équilibre de la balance des paiements, la lutte contre l'inflation et la stabilité des taux de change. Autrement dit, avec l'avènement de la Communauté économique européenne, c'est le principe même de*

[1] Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor*, *op. cit.*
[2] Bien qu'elle en donne une description détaillée, l'historienne montre assez peu de distance vis-à-vis de cette lecture « moderniste », tenue par la « nouvelle » génération de Trésoriens contre celle de l'après-guerre.

la planification à moyen et à long terme qui se trouve sapé dans ses fondements. Voilà déjà une première victoire pour les tenants du marché libre[1]. Le revirement orthodoxe des politiques économiques françaises prend forme avec le plan de stabilisation dit « Pinay-Rueff » en 1958, qui marque l'association du ministre des Finances Antoine Pinay à l'expertise de Jacques Rueff, fortement empreinte de classicisme dans le domaine financier, et marquée comme libérale[2]. Ce plan de stabilisation fait des finances publiques un problème majeur et poursuit le combat contre l'inflation et la conquête d'un « nouveau franc ».

Une fois ce plan achevé, Jacques Rueff codirige un comité d'experts avec Louis Armand, chargé de rédiger un rapport, rendu public en juillet 1960 : ce rapport pointe les retards ou éventuelles inadaptations de l'administration française et de son organisation financière et monétaire[3]. Indirectement, Rueff acquiert une grande influence au moment de réformer les instruments de trésorerie : accusant la politique gouvernementale du crédit, il propose, dès 1959, une réforme du système d'alimentation de la trésorerie de l'État[4]. Les thèses de J. Rueff suscitent l'intérêt du président de la République, Charles de Gaulle, à partir de 1958. Le retour sur le devant de la scène de J. Rueff est significatif du mouvement de balancier dans les politiques monétaires – visible dans le cas du Trésor – entre 1930, l'après-guerre, et les premiers craquements du régime de la reconstruction dès les années 1950. Jacques Rueff passait longtemps, pour la génération de hauts fonctionnaires de l'après-guerre, comme un homme du passé, aux idées rétrogrades et « *vaseuses*[5] ».

L'historien économique américain Christopher Chivvis explique comment les thèses libérales de Jacques Rueff, éminemment critiques vis-à-vis de l'hégémonie monétaire américaine *via* le système du Gold Exchange Standard[6] (installé par les accords de Bretton Woods), croisent l'accent patriotique du président sur les questions monétaires et

---

[1] François Denord et Antoine Schwartz, « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, vol. 23, n° 89, 2010, p. 56.

[2] Jacques Rueff est polytechnicien, inspecteur des finances. Il est sous-gouverneur de la Banque de France en 1939. À partir du milieu des années 1950, il occupe une position administrative mineure au Conseil économique et social. Sur le plan Pinay-Rueff, cf. Michel-Pierre Chélini, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2001/4, n° 48-4, p. 102-123.

[3] *Ibid.*

[4] Cf. Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor*, *op. cit.*, p. 420.

[5] Laure Quennouëlle-Corre recueille les témoignages de trésoriens qui voient en Rueff un homme du passé, désuet, et « prékeynésien ». C'est un chef de bureau de la trésorerie de 1960 à 1967 (Max-Hubert Schroeder) qui parle de thèse « vaseuses » à l'encontre de Rueff. Il le qualifie aussi d'homme « *dangereux parce que considéré comme un mage dans l'opinion* ». Au mieux, il apparaît comme marginal et utopiste. Cf. Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor, op. cit.*, p. 412.

[6] Ce régime installe une convertibilité or du dollar à 35 dollars l'once. Les autres monnaies sont indirectement convertibles.

internationales[1]. J. Rueff était résolument antikeynésien, opposé à la planification et en faveur d'une libéralisation des marchés en tant que mode de financement efficient de l'économie. Il considérait que la crise de l'entre-deux-guerres avait conduit les gouvernements à intervenir dans l'économie en créant des rigidités qui avaient empêché les ajustements, brisé l'étalon-or et prolongé la dépression : « *L'idéologie inflationniste de Keynes avait infecté les sociétés modernes en incitant les gouvernements à poursuivre des politiques économiques irresponsables*[2] ». Dans *Le Péché monétaire de l'Occident*, Jacques Rueff évoque ses tentatives de rallier à sa cause les pouvoirs publics[3].

Les « finalités » controversées de la monnaie

Rueff promeut un retour à l'étalon-or qui n'est autre que le régime qui s'est effondré avec la crise des années 1920. Le régime monétaire international issu des accords dits de Bretton Woods fait l'objet de ses critiques répétées. Ce système acte, dans les faits, d'une suprématie monétaire du dollar qui devient, avec sa convertibilité en or, la devise de référence au niveau international. Ce système s'apparentait à une coopération, plutôt qu'une compétition, entre États autour de parités monétaires fixes, mais ajustables par la négociation. Les dévaluations et leurs contreparties budgétaires sont négociées par les émissaires des ministères des Finances, dans certaines limites, au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mais aussi, après les chocs pétroliers, dans le cadre des sommets du G5[4].

Les économistes Michel Aglietta et Jean Cartelier caractérisent le régime de Bretton Woods comme une instrumentation de la monnaie à des fins politiques :

> « Après la Seconde Guerre mondiale, on est entré dans le monde keynésien des économies nationales insulaires, c'est-à-dire à ouverture limitée, sous la protection des contrôles aux mouvements de capitaux. Dans cet univers économique, la légitimité de la monnaie a été rabattue sur son rôle instrumental de soutien des finalités sociales que les gouvernements ont

---

[1] Christopher S. Chivvis, « Charles de Gaulle, Jacques Rueff and French International Monetary Policy under Bretton Woods », *Journal of Contemporary History*, vol. 41, n° 4,octobre 2006, pp. 701-720.
[2] *Ibid.*, p. compléter page (nous traduisons).
[3] Jacques Rueff, *Le Péché monétaire de l'Occident*, Plon, Paris, 1971, p. 19.
[4] Réunion, à partir de 1975, des cinq pays les plus industrialisés (Allemagne, Etats-Unis, France, Japon et Royaume-Uni) afin d'accorder leurs politiques économiques. Le G5 devient plus tard le G7 avec l'Italie et le Canada.

> transformé en objectifs de politique économique. La monnaie était un instrument second par rapport à la dépense publique ou à l'action de l'État sur le financement. La responsabilité des gouvernements sur l'ensemble des politiques économiques n'était pas contestée. (*Les accords dits de*) Bretton Woods n'ont été en aucun cas un effort pour installer l'étalon-or (...) – (mais) un traité de désarmement monétaire[1]. »

Les choix des gouvernements en matière de monnaie conduisent donc à réinterroger ce qu'on entend par « contrainte monétaire » ou contrainte extérieure. Comme le suggère, dans sa thèse, Vincent Gayon, cette contrainte gagne à être comprise, non pas exclusivement comme un simple « choc exogène » ou comme une « contrainte économique objective » agissant de façon autonome, mais bien plutôt comme la résultante d'une « absence de coopération internationale[2] ». En ce sens, la percée de J. Rueff auprès du général de Gaulle, la contestation de l'ordre de Bretton Woods, la critique de l'inflation peuvent être interprétées comme des controverses pour redéfinir la fonction de la monnaie. Si la monnaie a pu être « instrumentée » à des finalités économiques et sociales, elle devrait désormais, dans l'esprit des critiques qui émergent alors, être cantonnée à un rôle « neutre » et dégagée de toute emprise politique. En effet les pouvoirs publics sont jugés comme étant susceptibles d'en abuser, trop laxistes, trop peu rigoureux : ce qui a des effets inflationnistes pour l'économie, dont souffrent en particulier les épargnants, les rentiers ou les salariés. C'est lorsque le système de Bretton Woods se délite que la compétition monétaire et financière s'affirme[3].

J. Rueff joue donc un rôle de mise en garde permanent des autorités et travaille à les influencer tant publiquement, à travers des rapports et des lettres ouvertes, que dans l'ombre. Son cheval de bataille est la lutte contre ce qu'il appelle la « *fausse monnaie* » consistant à faire vivre l'économie sur un crédit qui n'est pas soutenu par de l'épargne solide[4]. La cause de l'inflation, selon Rueff, n'est pas à chercher dans la hausse des salaires, mais bien dans l'excès des moyens de paiements et dans l'organisation administrative de la politique du crédit. Dès 1959, dans *De l'aube au crépuscule*, J. Rueff préconise de freiner la

---

[1] « Ordre monétaire des économies de marché », dans Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, Odile Jacob, Paris, 2008, p. 151.

[2] Sur la transformation du mode de coopération économique international, cf. V. Gayon, *L'OCDE au travail. Contribution à une sociologie historique de la coopération économique internationale (1970-2010)*, thèse de doctorat, université Paris-Dauphine, 2010.

[3] Cf. Bruno Théret, « De la pluralité des fondements théoriques de la "répression monétaire" » : intégration-désintégration de la monnaie dans les théories économiques et financières *mainstream* étatsuniennes de l'après-guerre », *op. cit.*.

[4] Cf. M. Loriaux, *France After the Hegemony, op. cit.*, p. 164.

création monétaire publique avec un dispositif de mise en marché de la trésorerie de l'État : l'adjudication ou la « vente aux enchères[1] ».

Pour l'heure, ces critiques, si elles bénéficient d'échos aux plus hauts niveaux de l'État, ne suffisent pas à infléchir les pratiques de l'administration[2]. Ces propositions ne trouvent des relais politiques qu'avec l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing aux Finances. Les prises de positions politiques sur l'inflation des autorités se saisissent des questions de trésorerie de l'État comme un moyen de l'enrayer. Le circuit du Trésor, qui procure à l'État des ressources indexées sur l'évolution de la masse monétaire, va se retrouver au cœur des critiques croisées[3].

Les désirs de changement de la place financière

Âgé d'à peine trente ans, Marcel Wormser travaille alors pour la maison de réescompte familiale « Banque d'escompte », fondée par son père Georges Wormser. Avant de devenir un homme de la finance, ce dernier, agrégé de lettres, a exercé des fonctions politiques : il était un des plus fidèles amis de Georges Clemenceau, dont il a été directeur du dernier cabinet. Il travaille ensuite pour la banque Lazard – de 1920 à 1936 – avant de fonder la Banque d'escompte en 1938.

Les maisons de réescompte sont des intermédiaires qui, sur le marché monétaire, mettent en rapport des prêteurs et des emprunteurs. Ce sont elles qui traitent directement avec la Banque de France et se retournent ensuite vers les agents demandeurs de titres financiers (spécialement les banques)[4]. La sécurisation du financement de la trésorerie n'a

---

[1] Solution préconisée dès 1959 par Rueff « Lettre au ministère des Finances du 18 mai 1959 », dans *De l'aube au crépuscule*, *Œuvres complètes*, tome IPlon, Paris, 1977, p. 244. Cité par Laure Quennoëlle-Corre, *La Direction du Trésor, op. cit.*, p. 419.

[2] Wilfried Baumgartner, alors ministre successeur de Pinay aux Finances, directement visé par Rueff, dans son discours sur le crédit de 1961, reste de marbre Fin 1961, alors que la hausse des prix manifeste une légère tension, Jacques Rueff prononce devant le Collège libre des sciences sociales et économiques un « Discours sur le crédit », qu'il destine à la Banque de France et au ministère des Finances. Cf. Michel-Pierre Chélini, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », art. cit., p 115.

[3] Jacques Le Bourva, « La théorie de l'inflation, le rapport des experts et l'opération de décembre 1958 », *Revue économique*, septembre 1959, p. 713-754. Olivier Feiertag, *Wilfrid Baumgartner, Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978)*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris, 2006.

[4] La Banque de France ne traite pas directement avec les banques, mais utilise les services de maisons de réescompte. Celles-ci sont donc des intermédiaires : elles filtrent les demandes présentées par les banques et interrogent ensuite la Banque de France pour ensuite revenir vers les demandeurs.

pas systématiquement emporté l'adhésion ou l'enthousiasme des acteurs du marché monétaire. Le témoignage de Marcel Wormser, même rétrospectif, renseigne sur les critiques ayant alors cours sur le circuit du Trésor et la pratique des planchers de bons du trésor qui contraignent les banques à détenir un quota sur leurs dépôts en titres d'État et dont le prix est fixé par le Trésor lui-même. Selon Marcel Wormser, le circuit était un projet très « centralisateur » et profondément attaché à un certain contexte historique – les inquiétudes du Front populaire d'avoir à affronter un mur d'argent –, qui est apparu à leurs yeux très vite daté (aujourd'hui la « préhistoire » des marchés) et contestable. M. Wormser oppose ce dirigisme étatique, arbitraire et lié à des contingences politiques, à la nécessité de choix démocratiques :

> « On était dans la tradition, un peu perverse, que la dette de l'État était placée de façon non commerciale, non liquide. Le circuit du Trésor consistait, selon une conception qui remonte à 1940 à peu près, à ouvrir au Trésor tous les flux financiers du pays, publics ou semi publics. Le Trésor s'était assuré de centraliser La Poste, les caisses d'épargne, les sociétés nationalisées, et que sais-je … les notaires pour la Caisse des dépôts, et ainsi de suite. Tout cela était né de 1936, quand Vincent Auriol, ministre des Finances (*de 1936 à 1937 sous le gouvernement de Léon Blum, du Front populaire),* s'est aperçu que le renouvellement automatique des bons du Trésor à court terme n'était pas garanti. Parce que, pour des raisons d'opinion publique et de crainte sur les changes, les souscriptions s'étaient ralenties : il s'est vu au bord de la faillite. La petite histoire raconte qu'il a envisagé une nuit de suspendre les paiements de l'État. Cette crainte, qui date de la fin des années 1930, a habité l'esprit des fonctionnaires qui ont profité de la période de Vichy pour mettre en place, sans contrôle démocratique, la centralisation de tous les flots financiers, sinon du pays, du moins de toute la sphère publique qui était étendue dans le pays. Bon, donc ça, c'est la préhistoire »[1].

Le père de Marcel, Georges Wormser, cherche à promouvoir la suppression des planchers de bons du Trésor. La conquête d'un dispositif de marché pour ces bons s'inscrit dans un long combat pour l'innovation. Les mémoires de G. Wormser évoquent comment son intervention pour la réforme auprès des pouvoirs publics permettait de compenser la faiblesse de la Banque d'escompte qu'il avait fondée par rapport aux autres acteurs de la place financière. En « *volume des transactions* », la Banque d'escompte « *porte dans la course la lanterne rouge* ». Georges Wormser fait du combat pour l'adjudication son « *cheval de bataille* » :

> (*Évoquant les critiques de ses concurrents de la place financière au sujet de sa maison de réescompte*) : « Je ferai autre chose qu'eux et surtout je m'appliquerai à perfectionner le fonctionnement du marché, ce qui n'a jamais été leur souci. Un des moyens sera notre rapport annuel, il faut qu'il intéresse et qu'il soit lu. Un autre sera d'étudier et de proposer des réformes. Ce qui m'a mis en valeur avant-guerre avec *l'open market* le sera après-guerre par un changement du mode de souscription des bons du Trésor. Tel est mon nouveau cheval de bataille. La France est le seul

[1] Marcel Wormser, entretien avec l'auteur, 2009.

> pays où le robinet soit constamment ouvert. L'inconvénient évident est que le Trésor dépend des banques et du public (...). Au contraire, s'il fixe des dates de souscription, qu'il offre des montants variables suivant ses besoins, qu'il suspend ses émissions, en un mot qu'il module, ce système correspondra mieux aux possibilités diverses. Il y a plus : jusqu'alors, il fixe lui-même les taux. Qu'il y ait soumission sous plis cachetés par les preneurs, le taux sera discuté et en conséquence réel et permettra parfois des économies. Et si les taux qui sont proposés sont trop forts, le Trésor sera libre de ne pas les acheter. Au total, plus de vérité et plus de souplesse. L'adjudication était évidemment de l'intérêt de toutes les parties ».

La promotion de l'innovation – l'adjudication ou la vente aux enchères – sur laquelle G. Wormser pointe le retard français fait donc partie des marottes que celui-ci défend chaque année dans la rédaction annuelle de son rapport, publié et transmis aux acteurs de la place comme aux autorités intéressées (Banque de France, Trésor, etc.). G. Wormser, dans ses *Souvenirs* dit d'ailleurs bénéficier d'atouts dont sa « *connaissance du milieu et des hommes* » et « *ce n'est pas moins important* », ajoute-t-il, « *la bienveillance des services de la Banque de France et de la haute direction du Crédit lyonnais*[1] ». Son fils Marcel, que nous avons interrogé, évoque aussi un « *long combat intellectuel* ». Pour promouvoir le dispositif auprès de l'État, Georges et Marcel Wormser font valoir les avantages que l'administration pourrait en retirer dans le contrôle des volumes, ce qu'empêchent les « *robinets ouverts* » : l'adjudication permettrait d'ajuster plus finement la collecte de liquidités aux besoins de l'État. Mais ce sont surtout les tractations de J. Rueff qui semblent relayées par les institutions. En décembre 1960, la direction générale des titres de la Banque de France évoque le projet de mise en adjudication des bons comme « *une forme de concession* » possible à « *donner aux idées de M. Rueff*[2] ».

La trésorerie de l'État « en péril »

L'agitation sur l'inflation continue d'incriminer les modalités de financement de l'État. Une controverse oppose les thèses de Rueff à l'administration du Trésor sur les causes de l'inflation. Rueff focalise sa critique sur les mécanismes de crédit et l'interventionnisme des pouvoirs publics. Les services du Trésor proposent une gamme d'explication plus large. Laure Quennouëlle-Corre explique comment, à cette époque, pour les hauts fonctionnaires des finances, l'inflation n'est encore « *qu'un risque parmi d'autres, non moins important que la*

[1] Georges Wormser, *Souvenirs d'un réescompteur*, Sillages, Paris, 2009. p. 79.
[2] Le 5 décembre 1960, cité par Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor*, *op. cit.* p. 419.

récession[1] ». Pour les services des Finances, notamment le service économique et financier (ancêtre de la direction de la Prévision), il existe d'autres raisons à l'inflation, à commencer par les charges que doit financer le Trésor : autrement dit, en obligeant l'État à souscrire des bons, les déficits sont les premiers responsables de la création monétaire. L'instrument de financement n'est pas à mettre en cause[2]. Cette position est défendue par Maurice Pérouse, le directeur du Trésor de l'époque.

L'accusation des « facilités » de la trésorerie, la version Rueff des causes de l'inflation, est partagée par le général De Gaulle comme en fait état l'historienne. De Gaulle évoque dans ses mémoires « *les commodités offertes par l'inflation* », et la façon dont le Trésor public est « *soulagé quant au poids de ses arrérages* ». Jean-Maxime Lévêque, conseiller à l'Élysée (de 1960 à 1964), secrétaire général du Conseil national du crédit, fait remarquer que le plan de stabilisation de 1963 « *ne touche pas aux mécanismes inflationnistes si chers au ministère des Finances*[3] ».

En mars 1963, sur l'insistance de VGE, ministre des finances et des affaires économiques, les réticences du directeur du Trésor quant à l'introduction d'un dispositif de marché pour l'émission des bons sont mises sur la sellette. Le haut fonctionnaire défend sa thèse : l'adjudication, la vente aux enchères, mettent la trésorerie en péril. La controverse s'envenime. Selon le directeur du Trésor, l'adjudication provoquerait un « *renchérissement considérable pour le Trésor du coût de ses opérations et se traduirait du même coup, par un "enrichissement sans cause" pour les banques* ». Il pointe « les risques de réaction de la presse et de l'opinion difficilement contrôlables » et le fait qu'une telle procédure « *ferait échapper (au) contrôle (du ministère des Finances) une des vannes qui contribuent actuellement à l'alimentation de la trésorerie* ». Enfin, « *faire disparaître les ressources liquides du Trésor, c'est, selon le directeur, enlever à*

---

[1] Note sur la doctrine de Rueff, « Réflexion sur la thèse exposée par M. Rueff le 5 décembre 1961, note du 6 décembre », *ibid.*, p. 411.

[2] Le service des études économiques et financières (SEEF) s'oppose aussi à Jacques Rueff sur cette question. La note interne du 22 novembre 1963 « répond plus encore à l'accusation d'inflation générée par les circuits du Trésor ». C'est dans une large mesure l'ampleur même des charges auxquelles doit faire face le Trésor qui commande le choix des moyens ». Note du SEEF de 1964 conservée au bureau de la trésorerie. Archives consultées par Laure Quennouëlle-Corre et citée dans *La Direction du Trésor ibid.*, p. 422.

[3] La citation du général de Gaulle est extraite de *Mémoires d'espoir*, tome II, Plon, Paris, 1971, p. 20 et est citée dans Laure Quennouëlle-Corre, *La Direction du Trésor. Ibid.* p. 420. Tout comme la citation de Jean-Maxime Lévêque *ibid.*, p. 418.

l'État toute marge de sécurité et faire de la simple gestion financière courante un péril politique constant[1] ».

Une note de janvier 1963 rédigée par les services de la trésorerie au ministère des Finances, le bureau A1, dément l'ensemble des reproches adressés au mécanisme du plancher. Les services soulignent le prix supérieur auquel devra consentir l'État s'il était décidé d'introduire l'adjudication. L'argument d'une réduction des taux par le marché paraît peu crédible aux yeux des fonctionnaires :

> « On reproche à l'émission de bons du Trésor à taux fixe d'être onéreuse, le Trésor se privant, dans ce système, des baisses possibles résultant du jeu de l'offre et de la demande. Ce raisonnement ne serait valable que pour les souscriptions volontaires, c'est-à-dire en dépassement de planchers de bons ; souscriptions que précisément le Trésor, comme on l'a vu, ne recherche pas et a, en fait, toujours réussi à maintenir dans des limites très modérées. En réalité, du fait de l'existence de la règle des planchers, le Trésor est entièrement maître du taux des bons offerts aux banques. Si ce taux n'a pas été fixé à un niveau encore inférieur à celui existant actuellement, c'est uniquement pour des considérations relatives à l'équilibre du compte d'exploitation des banques[2]. »

Enfin la note invite à se méfier des exemples étrangers « *réputés les meilleurs* » et, surtout, explique que le mécanisme correspond avant tout à la structure des relations entre le Trésor, les banques et la Banque de France. L'adjudication est finalement expérimentée en 1963 sur la partie des souscriptions volontaires des banques, c'est-à-dire en dehors du plancher obligatoire. Le Trésor fixe tout de même un taux maximum. Le 4 avril 1963, un projet de lettre de VGE, destiné au gouverneur de la Banque de France, Jacques Brunet, est rédigé afin de coordonner les différents services **(Image d'archive 1)**. Le 10 avril 1963, une note préparant un exposé public du ministre des Finances et des Affaires économiques (VGE) inscrit l'expérimentation des planchers dans la batterie de mesures destinées à lutter contre l'inflation et les « *aventures monétaires* » du passé. Le ministre annonce l'obsolescence de « *la solution sournoise et destructrice au difficile problème monétaire du contrôle de l'expansion* » et présente les solutions du gouvernement :

> « Nous disposons fort heureusement des moyens nécessaires pour éviter toute rechute dans l'inflation. Le gouvernement considère comme un impératif fondamental et prioritaire le maintien de la stabilité. La stabilité reste le support et le rempart de l'expansion[3]. »

---

[1] Archives du ministère des Finances et archives personnelles de Maurice Pérouse consultées par Laure Quennouëlle-Corre et citées dans *La direction du Trésor, L'État banquier et la croissance*, op. cit, p. 420 à 422.
[2] Note non signée. Archives consultées par l'auteur. CAEF, ministère des Finances.
[3] Le public de la conférence n'est pas indiqué. Archives consultées par l'auteur. *Ibid.*

Parmi les moyens dont le ministre dit disposer, est évoquée la baisse, le matin même, du taux d'intérêt des bons du Trésor offerts au public. Et, enfin, une mesure « plus générale », qui « *consiste à modifier les conditions d'émission des bons du Trésor souscrits par les banques* (et) *vise à conférer plus de souplesse à la gestion de la dette à court terme et à mettre en place à Paris des mécanismes se rapprochant de ceux qui existent sur les grands marchés monétaires étrangers* »[1].

La vente aux enchères, qui doit permettre de fixer un prix dans une rencontre entre offre et demande pour les bons, est introduite par touches successives. Elle opère contre la volonté du directeur du Trésor de l'époque et, *a priori*, de ses services, pour qui cette réforme implique une mise en risque de la trésorerie de l'État. Les hypothèses élaborées par les services font valoir des gains incertains pour l'État (du moins, dont il est difficile d'être assuré). La réticence des services semble tenir au caractère irréversible pressenti d'une telle expérience.

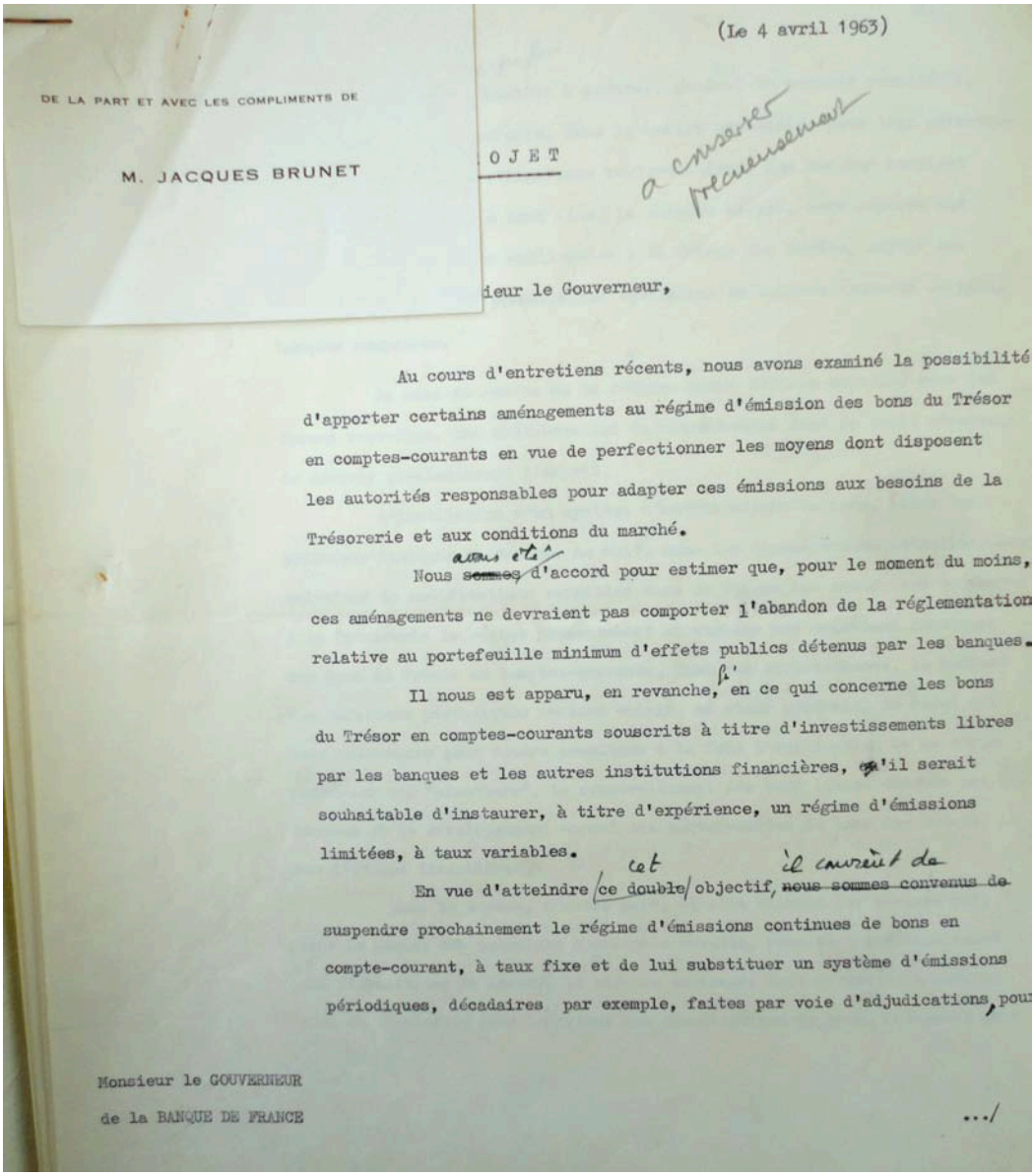
La lutte contre l'inflation passe désormais par une intervention sur les privilèges de financement dont bénéficie le Trésor. L'expérimentation constitue une solution : elle répond au volontarisme politique de VGE, satisfait en partie les attentes de la place financière et, enfin, semble donner raison aux thèses de Jacques Rueff, qui faisaient de la place de l'État dans le système de crédit le responsable principal des maux économiques. Progressivement, les niveaux du plancher obligatoire sont diminués et la contrainte imposée aux banques s'affaisse[2]. La trésorerie de l'État connaît une seconde vague de réformes pendant le mandat de Michel Debré aux finances (1966-1967).

[1] Idem

[2] Pour les années 1964 et 1965, il y a une réduction des taux des planchers de bons du Trésor détenus par les banques (qui passent de 25 % à 5 % des encours bancaires entre 1960 et décembre 1965).

Image 1

4 avril 1963 : Expérimenter la mise en marché
Projet de lettre du ministre des Finances (VGE) au gouverneur de la Banque de France (Jacques Brunet)[1]



DE LA PART ET AVEC LES COMPLIMENTS DE

M. JACQUES BRUNET

(Le 4 avril 1963)

OJET

a conserver précieusement

ieur le Gouverneur,

Au cours d'entretiens récents, nous avons examiné la possibilité d'apporter certains aménagements au régime d'émission des bons du Trésor en comptes-courants en vue de perfectionner les moyens dont disposent les autorités responsables pour adapter ces émissions aux besoins de la Trésorerie et aux conditions du marché.

Nous ~~sommes~~ avons été d'accord pour estimer que, pour le moment du moins, ces aménagements ne devraient pas comporter l'abandon de la réglementation relative au portefeuille minimum d'effets publics détenus par les banques.

Il nous est apparu, en revanche, qu'en ce qui concerne les bons du Trésor en comptes-courants souscrits à titre d'investissements libres par les banques et les autres institutions financières, ~~qu~~'il serait souhaitable d'instaurer, à titre d'expérience, un régime d'émissions limitées, à taux variables.

En vue d'atteindre ~~ce double~~ cet objectif, ~~nous sommes convenus de~~ il conviendrait de suspendre prochainement le régime d'émissions continues de bons en compte-courant, à taux fixe et de lui substituer un système d'émissions périodiques, décadaires par exemple, faites par voie d'adjudications, pour

Monsieur le GOUVERNEUR
de la BANQUE DE FRANCE

.../

[1] Archives du ministère des Finances, CAEF, dossier « Bons du Trésor en compte courant 1946-1969 », adjudication (B - 0054589/2).

II. 3 Faire vivre l'État dangereusement

Le passage de Michel Debré, rue de Rivoli, de 1966 à 1968, est marqué par de nombreuses réformes qui donnent plus d'autonomie aux banques dans leur allocation du crédit aux autorités administratives[1] et poursuivent la remise en cause du circuit du Trésor. Les planchers subissent un dernier assaut : les bons du plancher sont définitivement supprimés en 1967 et Maurice Pérouse quitte la direction du Trésor. Un jeune conseiller technique au cabinet de Michel Debré est à l'époque à la manœuvre : Jean-Yves Haberer. Ce jeune énarque et inspecteur des Finances de trente-cinq ans, de « *retour d'une mobilité aux États-Unis* » au cours de laquelle il avait été « *fasciné par la vitalité des marchés* », reprend en charge le dossier de la réforme de la trésorerie[2]. Plus de quinze après, dans le fascicule de son exposé aux étudiants de Sciences Po, il propose une histoire des bons en compte courant dans laquelle deux options se présentaient aux hauts fonctionnaires : « *le confort par la contrainte* » (confort assuré au Trésor par le « plancher ») ou « *la vérité par le marché* » [3]. Son long commentaire *a posteriori* de la réforme revient sur l'incapacité du Trésor à utiliser « *correctement* » les bons en compte courant[4]. La fonction de contrôle de la masse monétaire - en « *pompant* » une partie des dépôts bancaires - initialement dévolue aux bons, simultanément à la ressource de trésorerie qu'ils constituent, aurait été délaissée au profit d'un financement sans frais et « *d'une mauvaise gestion* » de l'État :

> « Le plancher de bons du Trésor a été vivement attaqué dès le début de la Ve République. On lui reprochait son caractère inflationniste. Toute ouverture de crédit à l'économie ou au Trésor crée de la monnaie. Élever le plancher n'avait aucun effet restrictif sur la masse monétaire. Il n'en aurait été différemment que si, grâce à cette élévation du plancher, le Trésor avait détruit de la monnaie en se désendettant auprès de la Banque de France, ce qu'il ne faisait pas. En fait, le plancher apportait une sécurité qui favorisait une mauvaise gestion des finances publiques, laquelle était génératrice d'inflation. [5]»

J.-Y. Haberer ajoute que le bon du Trésor fut utilisé de « *manière bien décevante* » et qu'« *en pratique, les considérations de trésorerie l'emportèrent toujours sur les considérations de politique monétaire, car le Trésor ne pouvait être indifférent aux conséquences du plancher pour la gestion de sa*

---

[1] Une réforme bancaire en 1966 vient donner de l'autonomie aux banques, notamment dans l'ouverture de guichets, alors qu'elles étaient, auparavant, soumises à l'autorisation préalable d'autorités administratives (le Crédit national et le Fonds de développement économique et social). Pierre-Cyril Hautcœur, *Le Système financier français depuis 1945, op. cit.*, p. 14.
[2] Cité dans Yves Mamou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, La Découverte, Paris, 1987, p. 245.
[3] J.-Y. Haberer, *Les fonctions du Trésor et la politique financière du Trésor*, 1975-1976, IEP Paris, p. 117-119.
[4] Ibid.
[5] *Ibid.*

propre trésorerie[1] ». Dans cette version rétrospective, ce sont exclusivement les mauvais usages de l'outil qui expliquent sa disparition. J.-Y. Haberer évoque en entretien, bien longtmeps après les faits, la bataille sourde qu'il a fallu mener auprès de M. Pérouse et des services du Trésor :

> « Ces réformes ont toutes été faites contre l'avis du directeur de l'époque, Maurice Pérouse : ça tenait au tempérament, il était très conservateur. En même temps, il mesurait mieux que tout autre l'étendue des pouvoirs du Trésor, et n'avait pas envie de les voir entamés. Alors que j'avais passé six mois aux États-Unis, à étudier le système financier américain, et que je voulais introduire un peu de libéralisme[2]. »

Haberer n'opère pas seul, mais bénéficie d'appuis extérieurs. Ses alliés sont à la direction des études de la Banque de France, au Conseil national du crédit et dans les banques[3]. Pour lui, l'enjeu est bien que l'État améliore sa gestion en rompant avec les mécanismes de sécurité. Il s'agit d'instiller la vérité « par les taux » :

> « Le jour où il y a la suppression des planchers de bons du Trésor, Pérouse (*le directeur du Trésor*) dit : "Mais ma trésorerie, mais comment est-ce qu'on va financer le Trésor ?" – "Par les taux ! Vous paierez le taux qu'il faut." – *Q : Cela lui coûtait plus cher, c'est pour ça ?* – Oui, mais cela va coûter plus cher : du coup, l'État, au lieu de se dire, je fais ce que je veux, va être obligé d'y regarder d'un peu plus près quand il s'endette, puisque la dette publique, c'est une maison de cristal, c'est devant le Parlement. Etc. Donc, il n'y a pas eu de vagues. Simplement, tous les gens qui vivaient dans le système, qui avaient été pratiquement immobiles entre 1950 et 1965, avaient l'impression d'un tremblement de terre à l'époque[4]. »

Haberer parle explicitement de l'objectif de « *démanteler le circuit* » :

> « C'est-à-dire tous ces mécanismes automatiques, qui faisaient que le Trésor, sans bouger le petit doigt, était irrigué de liquidités qui lui arrivaient de tous les circuits financiers français. (On) va peu à peu l'obliger à vivre comme un emprunteur, c'est-à-dire à se poser les questions de l'emprunteur sur le coût de l'emprunt et le service de la dette[5]. »

Rétrospectivement, le directeur historicise les pratiques du circuit du Trésor et les rabat sur leur contexte originel :

> « Le plancher, en contraignant les banques à affecter une part notable de leurs ressources à l'État, limitait directement la part des crédits à l'économie dans les contreparties de la masse monétaire. L'argument n'était pas absurde dans la politique économique dirigiste de l'après-

---

[1] *Ibid.*
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.
[3] Tous sont inspecteurs des finances : Pierre Berger (à la direction des études de la BDF), Pierre Esteva (secrétaire du Conseil national du crédit) ou dans les banques : Jacques de Fouchier, Pierre Besse, Claude Hannezo à la Société générale, Michel Gallot au Crédit lyonnais et Georges Plescoff à la Caisse des dépôts et des consignations. Cité dans Laure Quennouelle-Corre, « Les réformes bancaires et financières de 19661967 », *Michel Debré, un réformateur aux finances* 1966-1968, journée d'étude tenue à Bercy le 8 janvier 2004, comité pour l'histoire économique et financière de la France, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris 2005, p. 93.
[4] Extraits d'entretiens de Laure Quennoüelle-Corre avec Jean-Yves Haberer, Archives orales du CHEFF, réalisés en 1995.
[5] *Ibid.*

> guerre, lorsque le Trésor, de son côté, faisait d'importants crédits à l'économie. Mais il perdit de sa valeur par l'évolution générale[1]. »

La critique porte alors sur le caractère arbitraire des pouvoirs du Trésor et de la position de force dont il bénéficiait :

> « Avec le circuit, nous avions un système monté pendant la guerre et dans l'immédiat après-guerre où, pour les besoins de l'époque, il fallait que le Trésor, tous les financements étant plus ou moins publics, soit à l'abri de tout souci. On appelait ça le circuit parce qu'on faisait tourner les flux financiers dans des circuits : le Trésor faisait sortir de l'argent et en faisait rentrer par ailleurs. C'était un système dans lequel le Trésor s'arrogeait beaucoup de privilèges et plusieurs des mesures ont consisté à disloquer ce privilège[2]. »

« *Tonique* », « *actif* », le Trésor devient emprunteur de ressources plutôt que collecteur : celles-ci ne viennent plus à lui, mais il doit aller les chercher. La réforme des instruments de trésorerie a donc été un point de fixation des aspirations des gouvernements dans leur recherche de moyenrs pour enrayer l'inflation. L'expansion économique *avec* la création monétaire du Trésor – et une part acceptable d'inflation – est devenue progressivement une solution proscrite.

Les nouveaux instruments de trésorerie tendent à produire un État monétairement neutre : les bons du Trésor sont détachés de la politique du crédit et de contrôle de la masse monétaire. Les banques acquièrent une forme d'autonomie, longuement et patiemment conquise, comme le révèlent les souvenirs de Marcel Wormser et de son père. Si la vision rétrospective d'Haberer attribue cet incrémentalisme de la réforme à « *l'inertie administrative*[3] », il apparaît que le lent basculement des politiques économiques a tenu en partie à la capacité de résilience des instruments et de leurs praticiens, qui faisaient tenir un système cohérent et considéré comme légitime. Si ce système craque, c'est par à-coups au terme d'une controverse entre l'administration du Trésor, les marchés, des experts libéraux et en lien étroit avec le volontarisme affiché des dirigeants sur l'objectif d'une monnaie forte - à l'image de l'alliance objective entre De Gaulle et Jacques Rueff. Deux versions de la modernité du Trésor se jouent : ce qui était avant-gardiste à partir de 1944 devient passéiste à la fin des années 1960. Le renoncement à la « facilité » de la création monétaire est conçu comme une incitation au dynamisme et une reconversion stratégique de l'État. Elle constitue une façon de prendre le pli de transformations internationales – les innovations

[1] J.-Y. Haberer, Fasciscule de cours à l'IEP, 1975-1976, p. 117-119.
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.
[3] J.-Y. Haberer, Fasciscule de cours à l'IEP, *Ibid.*

sur la place financière londonienne – dont les hauts fonctionnaires du Trésor se font les traducteurs et importateurs. Surtout, la reformulation de la politique du crédit doit garantir une croissance économique sur d'autres bases : l'allocation optimale et ciblée du crédit, que le système bancaire paraît désormais plus légitime à exercer. Ces innovations ont un caractère irréversible : lorsque, en cas de coup dur sur le financement, les autorités soulèvent l'option d'un retour aux planchers, les notes des services font état d'un retour en arrière problématique.

L'irréversible fermeture du circuit

En juin 1969, les services du Trésor font état de « *perspectives de trésorerie* » inquiétantes pour « *l'été 1969* », notamment d'un « *blocage des adjudications survenu pendant le mois de mai* ». À l'automne 1968, six mois auparavant, les hésitations du général de Gaulle à propos de la dévaluation du franc ont provoqué une crise sur les marchés. Une note du Trésor, non signée, porte sur l'« *institution d'un mécanisme obligeant les banques à souscrire des bons du Trésor* » [1]. Tout porte à croire que les difficultés monétaires de la France sur les marchés réveillent l'option des bons planchers. Mais la note s'emploie à démonter le recours à un mécanisme contraignant, qui constituerait désormais un retour en arrière regrettable. Les innovations précédentes ont emporté l'adhésion de la place financière ; un renversement des mécanismes de contrôle du crédit bancaire, désormais stabilisé entre les banques et l'Institut d'émission (la Banque de France) paraît peu envisageable :

> « La remise en vigueur d'un plancher peut apparaître comme une solution particulièrement satisfaisante. Elle apporterait une garantie de ressources au Trésor. Elle entraînerait de sérieuses économies budgétaires si les bons admis en représentation du plancher étaient émis à un niveau très bas. Mais, pour séduisante qu'elle apparaisse au premier abord, cette solution constituerait un changement fondamental et regrettable dans l'orientation de la politique monétaire, sans apporter pour autant une solution à toutes les difficultés du Trésor. Sa mise en application poserait par ailleurs un certain nombre de problèmes délicats à résoudre[2]. »

Les services évoquent ainsi le changement de contexte qui empêcherait de remettre à l'ouvrage des instruments « *conçus à une époque où la trésorerie de l'État était à l'aise et où il*

[1] Note non signée, non datée, « *Institution d'un mécanisme obligeant les banques à souscrire des bons du Trésor* », Dossier Bons du trésor en compte courant 1946-1969 « adjudication ». Fond : B - 0054589/2. Archives consultées par l'auteur, CAEF, ministère des Finances.
[2] Note, *ibid.*

n'existait pas de tensions monétaires graves[1] ». Pour autant la note est nuancée, notamment sur le rôle de régulateur du crédit, qui était auparavant assuré de concert par l'État et la Banque de France. Si cette fonction semble trouver grâce aux yeux du rédacteur de la note, les mécanismes du plancher ne lui paraissant pas « *incompatibles* » avec une « *politique monétaire restrictive* », le service dit se refuser à développer ce point. La note vise avant tout à dissuader toute tentation du retour aux planchers :

> « Il n'entre pas dans le cadre de cette note de développer ce point. Son seul objectif est de montrer que le rétablissement des planchers de bons constituerait une rupture radicale avec l'orientation des mesures prises depuis plusieurs années. – Renoncer aux automatismes dans l'alimentation de la trésorerie. – Séparer les mécanismes de contrôle du crédit de ceux assurant la collecte des ressources du Trésor. – Donner une plus grande liberté aux banques dans le choix de leurs emplois de fonds. – D'une manière plus générale, donner un plus grand rôle aux mécanismes du marché dans la distribution du crédit et le contrôle de la liquidité bancaire. »

Il apparaît désormais comme une rupture « *radicale* » et « *fondamentale* » de réintroduire «*l'idée d'emploi forcé* ». Désormais, le crédit de l'État et sa valeur se définissent à l'aune de sa capacité à ne pas contraindre. En 1969, Maurice Couve de Murville, Premier ministre du général de Gaulle de 1968 à 1969, commande un rapport à trois « sages », Olivier Wormser, haut fonctionnaire, Robert Marjolin, économiste, et Jean Sadrin, haut fonctionnaire des Finances[2]. Ce rapport « *sur le marché monétaire et les conditions du crédit* » devait devenir célèbre et constituer, pour les hauts fonctionnaires que nous interrogeons, une « *révolution paradigmatique*[3] ». Le rapport poursuit l'objectif de fermeture progressive du circuit du Trésor. Les experts y plaident pour la commercialisation d'une autre partie du circuit de collecte des liquidités et l'ouverture à la concurrence des Comptes Chèques Postaux.

---

[1] En effet, l'ensemble des changements sur les bons en compte courant est corrélatif des évolutions sur les modalités de refinancement des banques. La marche est engagée d'une régulation du crédit bancaire à travers l'exercice de la contrainte par les autorités vers une politique dite de l'« *open market* », dans lequel les banques se refinancent entre elles sur le marché interbancaire, la Banque centrale n'intervenant que pour l'achat et la vente de titres publics (bons du Trésor) en « prises fermes », c'est-à-dire définitives.

[2] Olivier Wormser n'a aucun lien de parenté avec Marcel Wormser de la Banque d'escompte. Il est haut fonctionnair. Gouverneur de la Banque de France de 1969 à 1975. Il ne l'est pas encore au moment de la rédaction du rapport. Robert Marjolin est philosophe, économiste, proche de Raymond Aron. Il soutient puis prend ses distances du Front populaire, notamment en raison de son opposition aux 40 heures. Adjoint de Jean Monnet au Plan en 1945. Secrétaire général de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) de 1948 jusqu'au début 1955. Membre du cabinet du socialiste Pineau, ministre des Affaires étrangères. De 1958 à 1967 : commissaire européen, vice-président de la Communauté économique européenne. Jean Sadrin, haut fonctionnaire, est directeur des Finances extérieures au ministère des Finances de 1954 à 1961 (gouvernement Guy Mollet).

[3] Benoît Jolivet, haut fonctionnaire à la direction du Trésor, interview en 2011. R. Marjolin, J. Sadrin J. et O. Wormser, *Rapport sur le marché monétaire et les conditions du crédit*, La Documentation française, Paris, 1969.

Chercheur spécialisé dans l'étude du Trésor pendant les années 1970, François Eck, dans son ouvrage *Le Trésor prêteur et emprunteur*, résume ainsi le rapport des trois sages : leurs recommandations visent à offrir sur le marché monétaire les fonds « *drainés* » par les chèques postaux au lieu d'approvisionner directement le Trésor[1], qui ne serait plus le destinataire principal et privilégié de cette collecte de fonds. Il s'agit de faire de l'État un acteur parmi d'autres du marché monétaire et d'abattre les derniers vestiges du circuit[2]. Mis à part l'existence des avances de la Banque centrale, inscrites dans un cadre précis et réglementé, le Trésor ne disposerait plus que de moyens dits « *normaux* » ou « *monétairement neutres* » d'alimentation en liquidités, limités à l'émission de bons en comptes courants par adjudication sur le marché monétaire[3]. Selon certains témoignages, comme celui du réescompteur Marcel Wormser, la mise sous le boisseau des principales propositions de ce rapport renvoie à une conjoncture politique défavorable et à la mésentente entre Olivier Wormser, nommé en juin 1969 gouverneur de la Banque de France par le général de Gaulle, et le nouveau ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing :

> «Giscard d'Estaing, pour beaucoup de raisons, ne s'entendait pas, ne suivait pas ou ne supportait pas, mais au sens britannique du terme, le gouverneur de la Banque de France et les réformes d'Olivier Wormser. Le rapport et les réformes étaient restés en quelque sorte en suspens et n'avaient pas été menés à leur terme … Monsieur Bernard Clapier, successeur de Wormser au poste de gouverneur de la Banque de France, afficha sa volonté de poursuivre l'œuvre de monsieur Wormser, « *quand les circonstances (seraient) favorables* ». C'était une formule polie pour dire qu'il ne ferait rien, pour des raisons politiques : Giscard ne voulait pas bouger. Il fallut attendre l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir pour que la question puisse être de nouveau évoquée. » *Marcel Wormser, interview par l'auteur, 2009.*

La radicalité de l'expertise défendue par le rapport est encore trop hétérodoxe et peu audible par les pouvoirs publics[4]. La fin des années 1960 est une période de transition : le circuit a été peu à peu démantelé, mais il paraît compliqué de poursuivre plus avant le train des

---

[1] Comme l'explique l'économiste Jacques Le Bourva en 1979, le rapport suggère des réformes destinées à « *réduire son circuit propre et à le placer dans la même position que d'autres intermédiaires* ». Ces fonds en moins auraient dû être compensés par autant d'emprunts pour l'État. Jacques Le Bourva, « Les établissements de crédit en France », *Revue économique*, vol. 30, n° 1, *Économie administrée*, janvier, 1979, pp. 88-120.

[2] François Eck, spécialiste de l'étude du Trésor, explique comment cela consiste à mettre « *sur un même pied le Trésor et les autres intermédiaires financiers, pour ce qui est de la collecte de ressources d'emprunts* ». François Eck, *L'État emprunteur et prêteur,* Presses Universitaires de France, 1971 p. 85-87

[3] *Ibid.*

[4] François Eck pressentait le peu de chances que cette expertise avait d'aboutir : « *Il est difficile de savoir si les autorités monétaires ont fait leur ou non les idées contenues dans ce rapport … et ceci bien que l'actuel gouverneur de la Banque de France soit depuis 1969 M. Wormser. On peut cependant noter que les propositions n'ont guère pour l'instant (juin 1971), donné lieu à un début d'application, malgré l'ambiance présente de la trésorerie publique : le passage depuis janvier 1971 du taux du marché monétaire en dessous du taux de l'escompte semble dû à des raisons conjoncturelles et n'intéresse qu'indirectement le Trésor* ». *Ibid.*

réformes. Tout porte aussi à croire que Mai 68 a laissé de nombreuses traces, dans l'esprit des dirigeants, qui poussent les pouvoirs publics à la prudence. Pierre Cortesse, directeur de la Prévision au ministère des Finances (de 1974 à 1981), qui a officié à la direction du Budget et dans le cabinet de Michel Debré (en 1967), évoque en entretien les traces durables des événements de Mai dans la haute fonction publique :

> « Quand on a vécu Mai 68 … dans les sphères dirigeantes, Mai 68, c'est un souvenir qu'on ne peut pas effacer. On dit : "Attention, ne recommençons pas !" Je me souviens à partir de 1967, je suis au cabinet de Michel Debré. Le souvenir de Mai 68 a joué un rôle ». *Interview par l'auteur, 2011.*

Le coût d'une telle réforme paraît donc élevé. La fin des années 1960 constitue un temps mort dans la transformation des outils de trésorerie. Mais les changements sont considérables : l'inflation est à présent l'indicateur central des politiques économiques et l'infrastructure de gestion courante de la dette a été mise en marché. Le Trésor est face à la « vérité » des taux dans son financement.

La solidité du compromis inflationniste s'érode pendant les années 1960 : c'est la fin de la solution monétaire pour les pouvoirs publics. Ce compromis se nouait autour d'instruments techniques (les bons planchers du Trésor), une haute fonction publique préoccupée avant tout de l'expansion économique et de la croissance, quitte à composer avec une part d'inflation, et des décideurs pour qui la valeur de la monnaie n'est pas un enjeu majeur. Cet arrangement est mis en crise et les structures de l'endettement sont modifiées afin d'imposer la discipline à l'État, tant sur un plan monétaire que budgétaire.

En 1973, quelques années après l'échec du rapport Marjolin-Sadrin-Wormser, une réforme des statuts de la Banque de France traduit dans le droit les transformations du fonctionnement de la trésorerie de l'État. Un article interdit le refinancement direct du Trésor auprès de la Banque centrale. Cette date est aujourd'hui invoquée par certains acteurs du débat public comme la date de naissance de la dette. Pour rendre compte de ces débats contemporains sur la création monétaire publique et la façon dont ils font écho aux matériaux présentés jusqu'ici, nous rompons quelque peu, dans la section qui vient, avec le fil chronologique de notre narration. Nous dresserons à cette occasion un bilan des résultats de ce premier chapitre.

Section III. 1973 : Origines de la dette publique ?

L'intensification des débats autour de la dette publique, au cours des dernières années, a relancé une série d'enquêtes sur les origines et les causes de la dette. Nous en donnons un exemple, en restituant les interpellations dont les acteurs de 1973 font aujourd'hui l'objet.

En juillet 2008, Valéry Giscard d'Estaing (VGE) reçoit un message sur son blog. Il est interpellé par un internaute sur la loi de 1973 réformant les statuts de la Banque de France et qui avait été votée alors qu'il était ministre des Finances du gouvernement de Georges Pompidou.

> « Le 3 janvier 1973 est entrée en application une réforme importante des statuts de la Banque de France, dans lequel nous trouvons ce très court article 25 : "Le Trésor public ne peut être présentateur de ses propres effets à l'escompte de la Banque de France." Autrement dit, fut bloquée à ce moment toute possibilité de crédit de la Banque de France au Trésor, et ici se trouve l'origine de la dette des administrations publiques dans notre pays, laquelle atteint maintenant plus de 1 200 milliards (au seul sens de Maastricht), et nous ponctionne collectivement plus de 40 milliards d'intérêts par an, payés aux "déjà plus riches". J'aimerais que vous m'expliquiez, sans langue de bois, quelle fut, à l'époque, la justification de ce changement de cap qui nous ligote sous la coupe des banques privées. Avec ma considération la plus distinguée. »

L'internaute en question est André-Jacques Holbecq. Il a fondé depuis peu un réseau d'expertise citoyenne sur les questions monétaires, économiques et financières, et est l'auteur, avec Philippe Derruder, d'un ouvrage qui connaît un important succès sur la toile et au titre accrocheur : *L'Arnaque de la dette publique, une affaire rentable. À qui profite le système ?*[1] Il interroge VGE sur les raisons de cette loi qui aurait ôté à la puissance publique, selon lui, son pouvoir de création monétaire. L'article visé par A-J Holbecq concerne l'escompte des effets du Trésor auprès de la Banque de France. « L'escompte » consiste à obtenir des liquidités contre un titre de dette[2]. Par exemple, les banques s'alimentent en

[1] Ouvrage publié aux éditions Yves Michel en 2008. A-J Holbecq milite au sein d'associations variées, dont Attac. Il publie un premier ouvrage *Un regard citoyen sur l'économie* (Yves Michel, Gap, 2002), qui évoque les thématiques de la « *création monétaire* », de l'« *emploi* ».

[2] « *L'escompte qui consiste à transformer un titre financier (un titre de créance) est une opération par laquelle une personne possédant un titre de créance à terme sur un débiteur remet ce titre à une banque, qui lui en verse immédiatement le montant.* » Dans « Crédit, les formes du crédit », *Encyclopédie Universalis*, www.universalis.fr. Site en ligne consulté en août 2011.

liquidité auprès de la Banque centrale européenne en lui présentant des titres de créances diverses (des dettes publiques ou privées) qui doivent répondre à certains critères de sécurité. La Banque centrale utilise la notation financière des agences pour évaluer la qualité des titres « admis à l'escompte ». En somme, ce que vise cette loi, c'est l'interdiction de refinancement direct de l'État auprès de la Banque centrale : l'État présente à la Banque de France ses propres titres de dette en échange d'un financement. Cette pratique est aussi stigmatisée sous le vocable de « *planche à billets* ».

Une semaine plus tard, l'ancien président de la République prend soin de répondre à l'internaute. Il associe la requête de l'internaute à une invitation au laxisme budgétaire financier et monétaire : « Ce *que vous supposez consiste à dire qu'on aurait pu remplacer un endettement visible et structuré par une simple émission monétaire. Mais ce serait ouvrir les bras au retour de l'inflation des années 1950* » (*cf. image 2*).

Image 2.

L'interpellation prend. Les réponses s'accumulent sur le blog de VGE et circulent. Un article de *L'Humanité* y fait référence[1]. En somme, ici se tient un coupable potentiel pour la dette publique et le paiement onéreux de ses intérêts : le renoncement à la création

[1] « L'État et les marchés financiers », *L'Humanité*, 2 juin 2009. Ce type de montage argumentatif est aussi présent dans des supports vidéo. Le film du canadien Paul Grignon, *L'Argent Dette* (*Money as Debt*), connaît un fort succès. C'est en partie dans ce cadre qu'émerge l'expression « *bankster* », contraction de banques et de gangster.

monétaire publique au profit des banques et du système financier. Le fait générateur de dette n'est pas la dépense publique, mais le recours « direct » impossible de l'État à sa Banque centrale.

La date de 1973 circule et est reprise par des représentants politiques[1]. Dans un clip vidéo diffusé sur Internet, Marine Le Pen ajoute la Banque Rothschild (puisque Georges Pompidou en a été directeur) à la liste des coupables[2]. La thématique de 1973 est, entre autres, reprise à gauche par Jean-Luc Mélenchon, Clémentine Autain et, à droite, par Nicolas Dupont-Aignan, qui relie cette loi sur la « *création monétaire* » à la réforme des retraites[3]. Le financement monétaire « direct » refait donc surface : défendu dans une version souverainiste et /ou visant à rompre avec l'ordre financier.

Les termes du problème contemporain opposent donc, d'un côté, une offensive sur la nécessité de financer directement le Trésor par la Banque centrale ; de l'autre, le rappel de la « *dérive* » inflationniste qu'impliquerait une telle pratique. Que nous apprend la consultation des archives sur cette date ? Loin d'un non événement, 1973 représente plutôt l'inscription dans le droit d'un changement des pratiques antérieures peu à peu naturalisées.

La loi de 1973, portant réforme des statuts de la Banque de France (BDF), reprend dans l'article 25 une pratique déjà réglée. L'interdiction faite à l'État de se financer directement auprès de la Banque de France - en dehors des avances réglementées et rémunérées - introduit un verrou là où une pratique semblait aller de soi[4].

La loi de 1973 : le verrou sur une pratique qui va de soi

Si l'adjudication – en tant que première épreuve de mise en marché de la dette de l'État – est rentrée dans les mœurs financières de l'État, la bataille contre la création monétaire du Trésor est loin d'être finie à la suite de cette réforme. Au long des années

---

[1] Sans que l'on puisse en déduire un quelconque lien de cause à effet avec les animateurs du groupe précité.

[2] Le leader frontiste dit « *reprendre le flambeau de Maurice Allais* », qui vient alors de décéder, www.marinelepen.com

[3] Nicolas Dupont-Aignan, « Retraites et création monétaire », source : le blog de Nicolas Dupont-Aignan, vidéo postée de 25 septembre 2010. Consultée en juin 2011.

[4] Si la mesure pointée aujourd'hui a son importance, l'analyse sur la longue durée montre que les concours directs de l'Institut d'émission au Trésor étaient soumis à une réglementation précise. Haberer explique ainsi, dans ses cours, que les prêts de la BDF à l'État « *représentaient la trace du passé* ». Ils sont compris dans une fourchette de 10 à 25 milliards de francs. La convention du 17 septembre 1973 permet des concours à l'État non rémunérés dans la limite des 10 milliards de francs. Au-delà de ces 10 milliards, ils sont rémunérés au taux le plus bas.

1970, les hauts fonctionnaires s'acharnent à diminuer la part de bons en compte courant dans l'alimentation de la trésorerie. En effet, bien que ces bons soient désormais émis de façon active - à travers la confrontation aux demandes du système bancaire - ils restent, aux yeux des hauts fonctionnaires, une modalité de financement « *monétaire* » qu'il convient de réduire[1].

Depuis 1970, Jean-Yves Haberer est de retour à la direction du Trésor. Il est chef du service des affaires financières, qui comprend le bureau A1 chargé de la trésorerie de l'État. Haberer va suivre de près la fabrication de la loi et les différentes reformulations de celle-ci depuis l'Assemblée nationale jusqu'au Sénat. On peut consulter dans les archives du ministère des Finances une note **(cf. Image 3)** à destination du ministre des Finances, signée de la main de J.-Y. Haberer, dont la majeure partie est consacrée au « *fameux* » article qui resurgit aujourd'hui comme le pivot d'une privation faite à l'État d'un financement monétaire.

Haberer le dit crûment : l'« *insertion* » de cette formule ajoutée par le Sénat est « *ridicule* »[2]. Non seulement, aux yeux du chef de service, « *elle emploie* (des) *mots désuets qui ne figurent nulle part ailleurs dans le projet de loi* » mais, surtout, « (le fait de) *laisser subsister l'amendement du Sénat reviendrait à accréditer l'idée qu'un désaccord est possible entre la Banque de France et le Trésor sur ce point, ce qui n'est pas le cas* ».

Ce qui inquiète le haut fonctionnaire, c'est qu'une telle formulation, reprise d'une loi de 1936 et dont il s'empresse de relever les erreurs – « *la Banque* (de France) *escompte, elle ne réescompte pas* » –, pourrait nuire aux activités dites d'*open market*, d'intervention de la Banque de France. Ces activités consistent en effet, pour la Banque, à venir sur le marché monétaire acheter ou vendre des bons du Trésor afin de jouer sur les taux du marché monétaire à court terme : « *L'amendement du Sénat contredit la liberté très large et très moderne que confère* (un autre article de la même loi) *à la Banque de France.* » Haberer renvoie donc au décret-loi du 17 juin 1938 qui s'est borné à dire que « *les achats de valeurs négociables par la Banque ne peuvent être faits au profit du Trésor* ».

Dans la note rédigée par Haberer, la question de la vente directe de bons à la Banque de France apparaît comme un non-sujet. L'amendement introduirait même un doute là où

[1] Les bons en compte-courant sont conractés auprès du système bancaire, sur le marché des effets à court terme dit aussi le marché monétaire. Ce financement est monétaire en raison d'hypothèses faites sur la vitesse de la circulation de la monnaie. *Cf. section I.* de ce chapitre.

[2] Au moment où Haberer le commente cet article est le 29ème de la loi. Il a donc été ultérieurement déplacé au 25ème rang.

les pratiques sont évidentes. Contesté par Haberer, cet amendement est finalement adopté en séance à l'Assemblée nationale[1]. Lorsque nous l'interrogeons à ce sujet, comme on peut l'imaginer, à près de quarante ans d'intervalle, le haut fonctionnaire n'a que peu de souvenirs de cet amendement précis qui agite aujourd'hui le débat public. Toutefois force est de souligner que Jean-Yves Haberer associe l'existence de cet amendement à l'interdiction de la « *planche à billets* » :

> « On a fermé cette porte pour l'obliger à vivre plus dangereusement, en empruntant au dehors. Alors est-ce que ça augmente la dette ? Non ! Ça a changé la nature de la dette. Au lieu d'avoir la planche à billets, la Banque de France, c'était de l'épargne publique, c'était au contraire très vertueux … » *Jean-Yves Haberer*[2].

Il confirme bien l'idée que la dette n'a pas été inventée de toutes pièces en 1973 en « *fermant la porte* » du financement direct. Pour lui, cet amendement vient couronner la mutation des structures de la dette et son changement de « *nature* ». Les opérations et les réseaux institutionnels de la dette sont transformés dans leur ensemble.

Nous l'avons montré dans le cas du passage du « *plancher obligatoire* » à la vente aux enchères de bons du Trésor sur le marché monétaire. De même, la structure des relations qui encadrent la dette est transformée : le circuit public et parapublic de collecte des dépôts et leur transmission au Trésor est délégitimé et considéré comme une source d'inflation. Ainsi, la dette tend, peu à peu, à se détacher des mécanismes de création monétaire publique (à travers les circuits publics de drainage des liquidités vers l'État). Désormais, comme l'explique Haberer, l'État doit aller « *emprunter au dehors* ». Recevant de moins en moins « *passivement* » les liquidités de son réseau institutionnel, le Trésor s'efforce d'aller chercher des ressources sur un marché, qu'il a lui-même contribué, parfois à regret, à constituer.

Dans le cas de la dette publique, deux grandes dates focalisent donc l'attention des différents protagonistes du débat public. Ainsi, des militants et représentants politiques stigmatisent « la » décision de 1973 et accusent le renoncement de la puissance publique au pouvoir monétaire. Un autre mode de datation consiste à ne voir l'émergence du problème que dans l'apparition de déficits publics récurrents, à la suite de l'échec de la relance budgétaire socialiste de 1981, qui *obligent* l'État à recourir au marché[3].

---

[1] *Journal officiel* du 18 décembre 1972, n° 116, p. 6292.
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.
[3] Cette « causalité » budgétaire de 1981 ne va pas de soi : les déficits réguliers de l'État commencent dès 1975, après le premier choc pétrolier. Nous nous reportons aux chiffres de Maurice Baslé, déjà cités page 54 de cette thèse.

L'étude que nous avons proposée des structures de financement de la dette complexifie donc l'idée d'un « *tournant* » de 1973, ou d'une loi qui déterminerait l'ensemble de l'histoire. Elle permet de saisir comment les modifications des outils de trésorerie ont progressivement introduit des irréversibilités dans l'appréhension gouvernementale de la politique financière, monétaire et économique française[1].

Le régime de création monétaire publique et administrée - dont les dispositifs dépassent en partie le cadre du financement direct de l'État auprès de la Banque de France - est mis en crise au cours des années 1950 et 1960, au moment où l'État se « *soucie* » de ses limites monétaires[2]. Les années 1970 poursuivent le développement de cette « *thèse du Trésor* ». Le projet initial de financement discipliné par les taux, élaboré au creuset de l'administration et des acteurs du marché monétaire, n'apparaîtra plus en tant que tel au moment du virage de 1983, et du mouvement de libéralisation des marchés financiers qui a suivi. À partir de ces années, et de façon plus intensive après 1985, le développement d'une dette de marché devient la réponse froide et exclusive à une « *nécessité technique* » : le besoin de financement des déficits budgétaires de l'État.

La tension entre les deux dates candidates aux origines de la dette - 1981 pour une origine budgétaire et 1973 ou le long temps du démantèlement du circuit du Trésor pour une origine financière et monétaire - se règle donc au terme d'un processus collectif d'imputation causale. L'absence de réouverture des options monétaires et financières par le gouvernement socialiste et le procès fait à 1981 attribuent une origine à la dette : non pas le lent et incertain projet de mise en marché mais les déficits et la dépense publique excessive.

Pour le dire plus simplement cela correspond à la victoire d'une causalité *budgétaire* et à l'effacement progressif d'une causalité *financière* et *monétaire* pour la dette publique. Cette causalité budgétaire est construite sur la longue durée. Nous repérons deux épreuves de sa

---

[1] Le terme de structures de l'endettement est librement empruntée à l'analyse de Frédéric Lordon qui invite à étudier les structures de « *la dette publique* », entendues comme « *l'ensemble des constructions institutionnelles* » dans lesquelles « *s'inscrit* » la dette et « *s'organise (son) financement, cf.* Frédéric Lordon, « Au-delà de la Grèce. Déficits, dette et monnaie », La pompe à phynance. Les blogs du Diplo, *Le Monde diplomatique*, 17 février 2010.

[2] Nous empruntons ici la thématique à Philippe Bezes qui a étudié la manière dont l'institutionnalisation des réformes de l'administration relevait d'un « souci de soi ». Le souci des frontières monétaires de l'État complète cette proposition. Cf. P. Bezes, *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*. Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris soutenue en 2002. Cf. P. Bezes. *Réiventer l'État. les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Lien social », 2009.

réalisation : dans le **chapitre I**, elle a consisté à défaire les réseaux administrés de financement du Trésor pour l'inciter à la discipline monétaire. Dans le **chapitre II**, elle consiste, une fois ces options éteintes, à accuser les dérapages budgétaires de 1981 et à faire de la dette de marché une solution naturelle.

Image 3

« Note pour le ministre » signée de Jean-Yves Haberer, chef de service au nom du directeur du Trésor, Claude-Pierre Brossolette, à destination du ministre des Finances[1]

« J'estime, par conséquent, qu'il convient de revenir à la rédaction votée par l'Assemblée nationale.

"*Article 29* : Le Sénat a ajouté à cet article une formule empruntée à une loi du 24 juillet 1936, selon laquelle le Trésor public ne peut présenter ses propres effets au réescompte de l'Institut d'émission."

Cette formule appelle plusieurs observations de forme et de fond :

- elle emploie (des) mots désuets qui ne figurent nulle part ailleurs dans le projet de loi : "réescompte" (la Banque escompte, elle ne réescompte pas : cf. les articles 24 et 25) : et "Institut d'émission", dénomination courante au XIXe siècle et écartée du nouveau statut, d'autant plus que la monnaie Banque de France ne représente plus que 15 % de la masse monétaire.

- Son insertion à l'article 29 est ridicule.

La formule avait été imposée par Joseph Caillaux au temps du Front populaire, époque où la dette publique a atteint son record, en pourcentage du PNB. Elle était si aveugle qu'elle fut privée de tout effet par le décret-loi du 17 juin 1938, texte qui a fondé et fonde encore les interventions de la Banque de France sur le marché monétaire.

Ce décret-loi s'est borné à dire que "les achats de valeurs négociables par la Banque ne peuvent être faits au profit du Trésor" – laisser subsister l'amendement du Sénat reviendrait à accréditer l'idée qu'un désaccord est possible entre la Banque de France et le Trésor sur ce point, ce qui n'est pas le cas.

– L'amendement du Sénat contredit la liberté très large et très moderne que l'article 24 confère à la Banque de France : "La Banque de France peut escompter, acquérir, vendre ou prendre en gage des créances sur l'État, les entreprises et les particuliers dans les conditions qu'elle juge nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique monétaire, et en tenant compte de la situation particulière des demandeurs et des présentateurs."

- L'amendement du Sénat mutile les possibilités conjoncturelles ouvertes par une vraie politique d'*open market*. C'est pourquoi aucune disposition de cette nature n'existe aux États-Unis et en Angleterre, où, au contraire, la Banque Centrale peut souscrire des titres publics. »

J'estime, par conséquent, qu'il convient de revenir à la rédaction votée par l'Assemblée Nationale.

II - Article 29.-

Le Sénat a ajouté à cet article une formule empruntée à une loi du 24 juillet 1936, selon laquelle "le Trésor public ne peut présenter ses propres effets au réescompte de l'Institut d'Emission."

Cette formule appelle plusieurs observations de forme et de fond :

- Elle emploie deux mots désuets qui ne figurent nulle part ailleurs dans le projet de loi : "réescompte" (la Banque escompte, elle ne réescompte pas : cf les articles 24 et 25) ; et "Institut d'Emission", dénomination courante au XIXème siècle et écartée du nouveau statut, d'autant plus que la monnaie Banque de France ne représente que 15 % de la masse monétaire.

- Son insertion à l'article 29 (qui assujettit la Banque à la législation commerciale) est ridicule.

- La formule avait été imposée par Joseph Caillaux au temps du Front Populaire, époque où la dette publique a atteint son record, en pourcentage du P.N.B. Elle était si aveugle qu'elle fut privée de tout effet par le décret-loi du 17 juin 1938, texte qui a fondé et fonde encore les interventions de la Banque de France sur le marché monétaire. Ce décret-loi s'est borné à dire que "les acahts de valeurs négociables par la Banque ne peuvent être faits au profit du Trésor".

- Laisser subsister l'amendement du Sénat reviendrait à accréditer l'idée qu'un désaccord est possible entre la Banque de France et le Trésor sur ce point, ce qui n'est pas le cas.

- L'amendement du Sénat contredit la liberté très large et très moderne que l'article 24 confère à la Banque de France : "la Banque de France peut escompter, acquérir, vendre ou prendre en gage des créances sur l'Etat, les entreprises et les particuliers dans les conditions qu'elle juge nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique monétaire, et en tenant compte de la situation particulière des demandeurs et des présentateurs".

- L'amendement du Sénat mutile les possibilités conjoncturelles ouvertes par une vraie politique d'open-market. C'est pourquoi aucune disposition de cette nature n'existe aux Etats-Unis et en Angleterre, où, au contraire, la Banque Centrale peut souscrire des titres publics à leur émission.

[1] B-54594/7-Banque de France, loi du 3 janvier 1973, travaux préparatoires – Trésorerie et affaires monétaires, 15 décembre. A1.

La date de 1973 acte, dans la loi, de la lente érosion d'un compromis inflationniste autour des politiques économiques et du financement de l'État. Pour autant, la mise en exergue de 1973 dans le débat public contemporain ne saurait être évacuée ou comprise comme insignifiante. Elle est le signe d'une bataille pour la définition des « bonnes » politiques financières, monétaires et budgétaires, et des outils qui les constituent. En effet, l'écriture des origines de la dette, qui est indissociablement celle de ses « causes », représente un enjeu qui va bien au-delà d'une querelle d'historiens.

Ainsi, des travaux de science politique se sont intéressés à la manière dont la mémoire des origines d'une institution est entretenue[1], mais aussi aux enjeux de la production de « *dates clés* » et de leur constitution en « *tournant* » ou en « *rupture*[2] ». Les effets produits par la constitution de ces « *tournants* » sont de plusieurs ordres : il peut s'agir de préserver la légitimité d'une institution en lissant l'histoire souvent chaotique et disputée de ses origines, mais aussi de maintenir dans le temps la distribution des causes et des solutions.

Dans le cas de la dette publique, deux grandes dates focalisent donc l'attention des différents protagonistes du débat public. Ainsi, des militants et représentants politiques stigmatisent « la » décision de 1973 et accusent le renoncement de la puissance publique au pouvoir monétaire. Un autre mode de datation consiste à ne voir l'émergence du problème qu'avec l'échec de la politique budgétaire socialiste de 1981, comprise comme l'apparition de déficits publics récurrents[3]. L'étude que nous avons proposé des structures de financement de la dette complexifie donc l'idée d'un « *tournant* » de 1973, ou d'une loi qui

---

[1] Brigitte Gaïti décrit l'enjeu de la production historique d'une version acceptable et légitime de la naissance de la Ve République. Celle-ci consiste à détacher la figure « *gaullienne* », comme l'homme lui-même, des tractations algéroises et de la menace de « *coup d'État* ». Le récit légitimiste construit une frontière imperméable entre deux dates. D'un côté, le 13 mai 1958 et la crise algérienne. Et, de l'autre, le 4 septembre 1958 et la présentation de la Constitution sur la place de la République. La première versée dans l'opacité des « *coups* » et de la collusion avec le pouvoir militaire algérois. La seconde nettoie ces impuretés et restaure la continuité républicaine. Brigitte Gaïti, « Les incertitudes des origines. Mai 1958 et la Ve République », *Politix,* vol. 12, n° 47, 1999.

[2] Antony Burlaud montre que la décision de 1983 de rester dans le système européen a impliqué une recomposition des alliances et des modes de légitimation au sein du parti socialiste. Cf. Antony Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur,* (1981-1983), mémoire de master 2, sous la direction de Frédéric Sawicki, université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 2010-2011.
Sylvain Laurens s'interroge sur la façon dont une date est constituée en « *turning point* », en revirement, ou volte-face d'une politique publique. Cf. Sylvain Laurens « 1974 et la fermeture des frontières », *Politix*, n° 82, 2008.

[3] Cette « causalité » budgétaire de 1981 ne va pas de soi : les déficits réguliers de l'État commencent dès 1975, après le premier choc pétrolier. Nous nous reportons aux chiffres de Maurice Baslé, déjà cités page 54 de cette thèse.

déterminerait l'ensemble de l'histoire. Elle permet de saisir comment les modifications des outils de trésorerie ont progressivement introduit des irréversibilités dans l'appréhension gouvernementale de la politique financière, monétaire et économique française[1].

Le régime de création monétaire publique et administrée – dont les dispositifs dépassent en partie le cadre du financement direct de l'État auprès de la Banque de France – est mis en crise au cours des années 1950 et 1960, au moment où l'État se « *soucie* » de ses limites monétaires[2]. Les années 1970 poursuivent le développement de cette « *thèse du Trésor* ». Le projet initial de financement discipliné par les taux, élaboré au creuset de l'administration et des acteurs du marché monétaire, n'apparaîtra plus en tant que tel au moment du virage de 1983, et du mouvement de libéralisation des marchés financiers qui a suivi. À partir de ces années, et de façon plus intensive après 1985, le développement d'une dette de marché devient la réponse froide et exclusive à une « *nécessité technique* » : le besoin de financement des déficits budgétaires de l'État.

La tension entre deux dates et origines pour la dette - une origine budgétaire (avec 1981) et une origine financière (1973 et dès les années 1960 avec la réforme des mécanismes de trésorerie) - se règle donc au terme d'un processus collectif d'imputation causale. L'absence de réouverture des options monétaires et financières par le gouvernement socialiste et le procès qui est fait à sa relance budgétaire de 1981 attribuent une origine à la dette : non pas le lent et incertain projet de mise en marché mais les déficits et la dépense publique excessive.

Pour le dire plus simplement cela correspond à la victoire d'une causalité *budgétaire* et à l'effacement progressif d'une causalité *financière* et *monétaire* pour la dette publique. Cette histoire financière construite sur la longue durée opère en deux temps : dans le **chapitre I**, elle a consisté à défaire les réseaux administrés de financement du Trésor. Dans le **chapitre II**, elle consiste à accuser les dérapages budgétaires de 1981 comme étant de nature à obliger l'État au recours à l'emprunt de marché.

---

[1] Le terme de structures de l'endettement est librement empruntée à l'analyse de Frédéric Lordon qui invite à étudier les structures de « *la dette publique* », entendues comme « *l'ensemble des constructions institutionnelles* » dans lesquelles « *s'inscrit* » la dette et « *s'organise (son) financement, cf.* Frédéric Lordon, « Au-delà de la Grèce. Déficits, dette et monnaie », La pompe à phynance. Les blogs du Diplo, *Le Monde diplomatique*, 17 février 2010.

[2] Nous empruntons ici la thématique à Philippe Bezes qui a étudié la manière dont l'institutionnalisation des réformes de l'administration relevait d'un « souci de soi ». Le souci des frontières monétaires de l'État complète cette proposition. Cf. P. Bezes, *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*. Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris soutenue en 2002. Cf. P. Bezes. *Réiventer l'État. les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Lien social », 2009.

Chapitre II

La mise en marché de la dette comme nécessité technique

Thèse du Trésor (acte II)

La conquête d'un financement « non inflationniste » passe, dans les pratiques des trésoriens, par la recherche active de ressources à plusieurs niveaux : au-delà du circuit des déposants du Trésor, dans des dispositifs de marché pour les bons à court terme, où l'État ne bénéficie plus d'un plancher assuré mais doit évaluer ses besoins et ajuster ses appels, et enfin dans les marchés de l'argent à long terme.

Au cours des années 1970, les marchés de l'épargne sont peu développés. Les fonctionnaires du Trésor s'emploient alors à ouvrir ces marchés, notamment aux souscripteurs internationaux. Le refus d'un financement monétaire pose un dilemme aux services en charge des politiques économiques qui, en 1974, font face aux conséquences du premier choc pétrolier et notamment à l'augmentation des besoins de financement de l'État. La politique de relance budgétaire de l'économie conduite par le Premier ministre, Jacques Chirac, interroge en effet les experts de la prévision économique du ministère des Finances, qui anticipent et calculent les effets de la relance[1]. Ces derniers, conscients qu'il faudrait accompagner la relance budgétaire d'un « *accélérateur monétaire* », doivent composer avec l'objectif de restriction monétaire qu'imposent les choix gouvernementaux et la poursuite d'un financement « *orthodoxe* » du Trésor.

Ce dilemme se pose aussi à la gauche parvenue au pouvoir en 1981. L'absence d'ouverture de « *la boîte à outils monétaires* » des Finances et l'échec des mesures de soutien à la consommation entreprises en 1981, se transforment en épreuve de légitimation des « *bonnes* » politiques économiques et financières.

[1] À la suite du plan de stabilisation et de lutte contre l'inflation initié par Jean-Pierre Fourcade.

Ce chapitre décrit, dans un premier temps, les modalités de conquête d'un financement non monétaire le long des années 1970 et les effets produits sur la formulation des politiques économiques **(II.1)**. Dans un second temps, il souligne comment le projet politique et technique de mise en marché a été converti en nécessité technique à la suite du « *virage de 1983* » **(II.2)**.

Section I. Un marché obligataire à bâtir

Alors que la question monétaire est une préoccupation centrale des pouvoirs publics, l'enjeu, pour la direction du Trésor, est d'aller collecter de l'épargne pour alimenter les caisses – cette ressource étant considérée comme la mobilisation par le Trésor d'« *un signe monétaire* » préexistant et non comme la création *ex nihilo* d'un moyen de paiement par le crédit bancaire à court terme[1]. L'orthodoxie consiste alors à gérer la trésorerie en développant des financements longs.

Dès lors, les hauts fonctionnaires du Trésor, dans les notes de prévision de trésorerie qu'ils élaborent pour leur directeur et le ministre des Finances, surveillent la frontière entre monétaire et non monétaire. À chaque fois qu'un écart entre les dépenses et les recettes est anticipé, il faut prévoir des modes d'alimentation qui impactent au minimum la masse monétaire. La réduction de cet impact requiert un appel aux détenteurs d'épargne aptes à souscrire aux emprunts d'État. Seulement ce marché dit « obligataire[2] » est incapable, du moins en l'état, de fournir un financement « non monétaire » au Trésor.

[1] Le recours au crédit bancaire par l'État – y compris par adjudication – est considéré comme une source de création monétaire qu'il convient d'éviter.

[2] Une obligation est le nom donné au contrat d'emprunt qui lie un émetteur et un détenteur de dette – le contrat comporte un échéancier de remboursement (une durée d'emprunt) et une formule de calcul d'un taux d'intérêt. On parle en anglais de *bond*. Les entreprises comme les États peuvent émettre ces contrats d'emprunts, ces obligations.

I. 1 Faire sauter l'obstacle fiscal

En effet, l'inflation s'oppose à la dynamique d'un tel marché dont les placements sont sans cesse menacés par l'érosion monétaire, les titres voyant leur valeur « réelle » diminuée par l'augmentation de la masse monétaire. Parmi les potentiels souscripteurs de dette obligataire, on trouve les compagnies d'assurances[1]. Jean-Pierre Hellebuyck, aujourd'hui vice-président de l'investissement financier de la société d'assurances AXA, qui débute sa carrière en tant que gestionnaire obligataire dans la compagnie d'assurance du groupe Drouot (rachetée par AXA en 1982), raconte comment l'inflation était source de « *ruine* » :

> « Des années 1970 jusqu'à 1980-1982, si vous étiez en obligations, vous étiez ruinés. C'était la ruine, parce que vous aviez des taux d'intérêts réels négatifs. On voyait l'inflation arriver à des niveaux très élevés, un double chiffre pendant plusieurs années. Surtout, quand vous avez des taux qui sont eux à 5 - 6 - 7 - 8 %... » *Jean-Pierre Hellebuyck* [2].

Les rendements du marché obligataire sont donc rares, voire inexistants. Pour que ces contrats soient rentables, l'État doit les accompagner de clauses d'indexation. C'est le cas des grands emprunts d'État, comme l'emprunt dit « Giscard » du nom du président qui l'a fait émettre, émis à 7 % d'intérêt en 1973 et indexé sur l'or. Cet emprunt fut aussi surnommé « *le cadeau Giscard* », en raison du coût qu'il a finalement occasionné aux finances publiques[3]. Ces emprunts sont rares et dotés de caractéristiques « *exceptionnelles* » :

> « En pleine catastrophe inflationniste, ce qui nous a sauvées, nous les compagnies d'assurance, ce sont les emprunts indexés. Les taux longs étaient systématiquement en dessous de l'inflation, par exemple, le taux à dix ans. On s'est dit : ce n'est pas possible, on va ruiner la maison si on fait ça ... Et donc, on a été sauvé, à l'époque, par Giscard qui avait fait un emprunt, le 7 %, il y avait eu le Pinay, le 4,5 %. Et tous ces emprunts indexés constituaient, en fait, l'essentiel de notre portefeuille d'obligations. » *Jean-Pierre Hellebuyck*[4].

La construction du marché de l'épargne (les marchés obligataires) et la nécessité d'attirer une clientèle durable pour souscrire aux emprunts d'État se heurtent aux réticences de l'administration fiscale ainsi qu'à la direction du Budget. Ce débat entre services d'un

---

[1] Aujourd'hui faisant partie de ce qu'on appelle les « investisseurs institutionnels » (avec le surnom de « zinzin ») : fonds de pension, sociétés d'assurance-vie, Sicav.

[2] Entretrien avec l'auteur, 2010.

[3] Cf. Pierre Llau et Florence Renversez, *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale*, Economica, Paris, 1988. Pour 7,5 milliards de francs empruntés pour 15 ans, l'État dut rembourser (en intérêts et capital) plus de 90 milliards de francs. Sur ce point cf. aussi Maurice Baslé, *Le Budget de l'État*, La Découverte, Paris, 1985, p. 92-94 ; et Jean-Claude Ducros, *L'Emprunt de l'État*, L'Harmattan, Paris, 2008.

[4] Jean-Pierre Hellebuyck, entretien, op. cit

même ministère pose la question d'un arbitrage entre développement de l'emprunt et protection des ressources fiscales pour l'État. Pour la direction du Trésor, il convient de faciliter l'accès des épargnants internationaux aux titres d'emprunts du Trésor français en n'érodant pas les intérêts de l'emprunt par un prélèvement « à la source ».

Les débats se cristallisent sur l'impôt retenu à la source, le « prélèvement libératoire » sur les revenus des souscripteurs étrangers d'obligations. La controverse n'est pas neuve : on trouve des notes relatives à ce sujet dans les années 1960[1]. Pour le Trésor, s'il faut poursuivre une politique de financement orthodoxe qui se refuse à la création monétaire, alors il faut faire tomber les verrous de la fiscalité[2]. De façon structurelle, le directeur général des Impôts reproche au Trésor de considérer que « *nécessité fait loi* » : « *La doctrine constante de la direction du Trésor a toujours été que le marché des capitaux se portait d'autant mieux qu'il supportait moins d'impôts*[3] *!* » De son côté, le Trésor stigmatise, le « *désir des légistes* » auquel il faudrait déférer[4]. La nécessité pour le Trésor, c'est d'éviter toute « *création monétaire excessive*[5] ».

Une lettre du directeur du Trésor, J.-Y. Haberer, à René Monory, ministre de l'Économie et des Finances, dans la perspective d'une remontée à l'arbitrage du Premier ministre, s'oppose à la solution proposée par le ministre du Budget Maurice Papon d'unifier le régime fiscal des obligations par le haut, c'est-à-dire en étendant aux emprunts d'État la retenue à la source sur les emprunts des entreprises[6] :

> « Une telle mesure serait interprétée par le public comme un durcissement de la fiscalité applicable aux emprunts d'État. Or comment ne pas rappeler l'importance du besoin d'emprunt d'État dans le proche avenir, pour réduire autant que possible le financement

---

[1] Une note du 5 novembre 1966 de la direction du Trésor fait état du débat sur la retenue à la source sur les revenus d'obligations. On trouve la trace d'une lettre des impôts plaidant pour le maintien. CAEF, Archives du ministère des Finances.

[2] Le débat sur la fiscalité des emprunts ne concerne pas uniquement le Trésor, mais aussi l'accès des entreprises à ce marché des financements. En 1976, le bureau B1, responsable des marchés financiers au Trésor, fait déjà état d'une « *victoire* » sur la direction générale des Impôts sur le sujet de la retenue à la source pour les emprunts des entreprises. Le 21 mai 1976, au sujet de l'« *exonération de retenue à la source des intérêts des emprunts contractés par les entreprises françaises sur le marché financier international* », est écrit en manuscrit sur une fiche transmise au ministre « *B1 : gagné !* », CAEF, Archives du ministère des Finances.

[3] Note du 2 mai 1975, Philippe Rouvillois, directeur général des impôts. CAEF, Archives du ministère de l'économie et des Finances.

[4] Cet argument est utilisé aussi bien sur le régime fiscal des souscripteurs d'obligations d'entreprises que sur le régime fiscal des souscripteurs d'obligations d'État, « Note du 21 mai 1976 », CAEF, Archives du ministère des Finances.

[5] Le 29 juin 1979, une lettre du Trésor est adressée à Maurice Papon, ministre du Budget, évoquant que pour empêcher une « *création monétaire excessive* », la nécessité obligerait à effectuer cette suppression généralisée de la retenue à la source.

[6] Intitulée « Réponse à la contre-proposition du Budget », « Note 19 octobre 1979 », service des Affaires financières et monétaires, lettre de Haberer, directeur du Trésor. Dans une autre note du 18 octobre 1979, le bureau des marchés financiers (B1) de la direction du Trésor dit au sujet de la retenue à la source : « Il faudra reprendre rapidement l'offensive », CAEF, archives du ministère des Finances.

monétaire d'un déficit budgétaire croissant ? Est-ce bien le moment de décourager le public de souscrire les emprunts d'État ? »

Un autre projet de lettre de René Monory plaide pour la suppression de la retenue à la source et évoque « *la nécessité urgente d'élargir un marché obligataire qui demeure étroit pour résoudre nos multiples problèmes économiques, financiers, monétaires et budgétaires dans laquelle nous nous trouvons*[1] ». La suppression de la retenue à la source devrait être « *immédiatement instituée*» car « *elle est indispensable pour le placement des futurs emprunts d'État* ». Dans ces plaidoyers, le Trésor enrôle les banques, chargées par mandat de placer la dette de l'État français. Dans ce cas précis, le soutien vient du directeur du Crédit lyonnais, Claude Pierre-Brossolette, ancien directeur du Trésor (de 1971 à 1973)[2]. Ce dernier adresse une lettre au ministre des Finances qui est jointe par J-Y Haberer au dossier qu'il monte pour un arbitrage du Premier ministre Raymond Barre. Brossolette, en concertation avec les services, soutient dans sa lettre la position du Trésor. Il y évoque « *les difficultés croissantes de placement des emprunts d'État* (suscitées par la retenue à la source) *auprès de la communauté financière* ». Et le président du Crédit lyonnais de plaider pour la suppression intégrale de la retenue à la source ainsi que du prélèvement « *frappant les non-résidents* ». La mesure doit apporter au marché obligataire français « *simplicité* » et « *équité* » tant « *à l'égard des petits épargnants* » que dans une logique « *d'internationalisation de la place de Paris* », c'est-à-dire « *d'élargissement du cercle des investisseurs aux non-résidents présentement rebutés par les formalités à accomplir pour récupérer totalement ou partiellement la retenue de 25 % qui frappe leurs revenus*[3] ».

Au final, il apparaît que le développement d'un financement orthodoxe « *non monétaire* » passe par la contention de l'inflation - qui ruine les rentes - l'ouverture du marché aux « *non-résidents* » à travers la promotion auprès du Premier ministre d'une politique fiscale attrayante.

---

[1] Projet de lettre au Premier ministre, Raymond Barre. « Objet : fiscalité obligataire », « Note du 19 octobre 1979 », signée Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor, service des Affaires financières et monétaires, CAEF, archives du ministère des Finances.

[2] Idem.

[3] Ces « *petits épargnants* » qui, selon C.-P. Brossolette sont « *peu ou pas redevables de l'impôt sur le revenu qui pourraient ainsi dès l'échéance toucher la totalité de leur coupon* ». Lettre de Claude-Pierre Brossolette adressée au ministre des Finances, le 26 septembre 1979, CAEF, archives du ministère des Finances.

I. 2. Stériliser le levier monétaire (1974-1975)

Les « faits » économiques et monétaires internationaux de l'époque - « l'effondrement » des accords de Bretton Woods, le « laissez-faire » dans la fixation des taux de change entre monnaies, et l'intensification de la compétition financière entre États[1] - sont anticipés, retraduits et entérinés par les autorités à travers les arbitrages que celles-ci rendent sur le choix des instruments de financement et l'orientation de la politique économique et monétaire[2]. La solution obligataire pour le financement de l'État, qui permet et garantit une politique non inflationniste, réorganise l'espace des possibles pour la politique économique. C'est la « consistance » du paradigme keynésien qui est alors éprouvée par les services des Finances[3].

Au moment de la mise en œuvre du plan de relance budgétaire décidé par Jacques Chirac (1974-1975)[4], Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing, une contradiction entre contraction de la masse monétaire et soutien à l'économie se fait jour : les services du Trésor s'inquiètent des effets d'une politique de relance sur les équilibres budgétaires et le maintien d'un financement orthodoxe de cette politique par l'État. Une note de 1975, rédigée par les services du bureau A1, chargé de la gestion de la dette, et destinée aux travaux de préparation du VIIe Plan (1976-1980), s'alarme du fait qu'un « *déficit important des finances*

---

[1] Comme l'analyse le sociologue et économiste Bruno Théret : c'est avec « *l'effondrement du système monétaire international de Bretton Woods, avec d'abord le désancrage du dollar dans un poids d'or, puis, à partir de 1973, le "laisser faire" dans la fixation des taux de change entre monnaies nationales* (que) *la concurrence entre monnaies nationales est mise en exergue comme principe disciplinaire de régulation de l'émission monétaire, quand auparavant c'était la coopération entre États qui prédominait* ». C'est ainsi dans cette « *instabilité monétaire internationale et les nouveaux besoins de financement des États* » qu'il faut plutôt chercher les principes explicatifs du « *développement impétueux des marchés financiers à terme* « *C'est lorsque ce système s'effondre que la compétition monétaire et financière prend place.* » Bruno Théret, « De la pluralité des fondements théoriques de la "répression monétaire" : intégration-désintégration de la monnaie dans les théories économiques et financières *mainstream* étatsuniennes de l'après-guerre », communication au 1er congrès de l'Association française d'économie politique, Sciences-Po, université Paris-Dauphine, 9-10 décembre 2010.

[2] La « contrainte extérieure » ne s'impose pas aux acteurs, mais est le résultat du travail de traduction et d'alignement notamment entrepris par les hauts fonctionnaires. Pour l'économiste Jean-Paul Fitoussi la « *contrainte extérieure* » est « *fréquemment le nom donné aux politiques restrictives conduites en d'autres pays* ». Jean-Paul Fitoussi, *Le Débat interdit. Monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa, Paris, 1995, p. 19-22

[3] L'économiste Lucette Le Van-Lemesle explique que « *la théorie keynésienne est mise en accusation par les praticiens qui la jugent inefficace parce qu'elle minore l'internationalisation des faits économiques*». Cf. Lucette Le Van-Lemesle, « Les théories économiques et la crise de 1973 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 84, 2004, p. 91.

[4] La relance Chirac injecte 32 milliards de francs (soit 2 % du produit national brut) dans l'économie, Lucette Le Van-Lemesle, « Les théories économiques et la crise de 1973 », art. cit., p. 88.

publiques ne pourrait être financé sans remise en cause de deux objectifs importants : celui de mettre à la disposition du secteur productif un volume suffisant d'épargne stable ; celui de maîtriser la croissance à moyen terme de la masse monétaire[1]». La marge de manœuvre est donc étroite : les déséquilibres budgétaires sont, en effet, de nature à perturber les modes de financement souhaitables aux yeux du Trésor. Les services regrettent la rupture que la relance pourrait entraîner quant à la politique de neutralisation du rôle monétaire du Trésor : face à l'augmentation des déficits et au faible développement des marchés obligataires, celui-ci serait obligé d'augmenter son recours au marché monétaire.

Du côté des experts de la direction de la Prévision qui élaborent les diagnostics et modélisations macroéconomiques, le dilemme est le suivant : comment concilier relance budgétaire et non-augmentation de la masse monétaire. Pierre Cortesse, directeur de la Prévision (de 1974 à 1981), témoigne ainsi de la difficulté de composer entre l'objectif des autorités de contenir la masse monétaire et les impératifs d'une relance économique qui commanderaient l'usage de l'arme monétaire :

> « En 1975, on va simplement insister sur la nécessité d'éviter un financement monétaire trop élevé… Tout en reconnaissant, et c'est là un des enseignements du keynésianisme, que si on veut que la relance par la dépense publique, par le déficit public, soit efficace, il faut qu'il y ait un financement monétaire. » *Pierre Cortesse*[2].

Les services de la Prévision, comme l'explique Pierre Cortesse, « *découvrent* » à cette époque la théorie de « *l'effet d'éviction* » (*crowding out*)[3]. Celle-ci pose le principe que les emprunts d'État, du fait de la qualité supérieure de leur signature, captent la demande obligataire sur les marchés financiers, et ce aux dépens des entreprises qui souhaiteraient aussi émettre de la dette pour investir. Dès lors, un tel effet ruinerait les efforts des entreprises.

---

[1] Note du bureau A1, « Le financement de la Trésorerie de l'État au cours du VIIe Plan (1976-1980) », Archives du ministère des Finances, CAEF / B – 0064917/1.

[2] Entretien de l'auteur avec Pierre Cortesse, directeur de la Prévision (1974-1981), 2011.

[3] On lit ainsi dans une note du service la formulation de cette théorie de l'éviction : « *L'entrée de l'État sur le marché financier* (qui) *serait vraisemblablement accompagnée d'un moindre accès des autres émetteurs traditionnels : les entreprises se retourneraient vers les banques ce qui aurait pour effet de faire monter les taux d'intérêt indépendamment de l'augmentation de l'activité économique. L'effet pervers envisagé pourrait donc se produire plus rapidement que prévu.* À *très court terme* (et prenant l'exemple de l'emprunt d'État de 1973 souscrit par des particuliers en majorité), *on pourrait donc penser qu'un emprunt d'État aurait un effet restrictif sur les dépenses et qu'ainsi s'opérerait une substitution au sein de la demande finale. L'efficacité du multiplicateur budgétaire en serait donc retardée d'autant. En résumé un déficit budgétaire financé par emprunt obligatoire exercerait un effet de relance vraisemblablement très modéré et sans doute assez tardif puisque associé uniquement aux mécanismes du multiplicateur de dépenses publiques.* » Note du 13 mars 1975, sous direction B, direction de la Prévision,

Entre l'effet négatif d'une relance soutenue par des emprunts d'État et les dangers inflationnistes d'un financement monétaire, le directeur explique comment les conseils de la direction de la Prévision se font sur « *une ligne de crête* » :

> « On pense, qu'en théorie stricte, le multiplicateur monétaire est efficace. D'où l'idée que la véritable relance keynésienne passe par la monnaie. Encore une fois, si la dépense publique supplémentaire est financée par de l'épargne, que ce soit celle des ménages ou celle des entreprises : l'effet est nul… Et même négatif. Pour que l'effet soit positif, il faut qu'il y ait une augmentation de la monnaie, donc de la masse monétaire, mais avec les risques d'avoir une augmentation excessive et d'alimenter l'inflation. On va donc constamment être à regarder attentivement et à donner des conseils de politique monétaire tels qu'on soit exactement sur cette ligne de crête. » *Pierre Cortesse*[1].

En effet, les services de la Prévision notent ainsi en 1975 que, pour être efficace, la relance budgétaire programmée par le gouvernement Chirac doit s'accompagner d'une dose de financement monétaire. Le groupe de recherche macroéconomique, spécialisée sur les questions financières à la direction de la Prévision du ministère des Finances, rappelle ainsi les vertus du « *multiplicateur monétaire* » pour soutenir les effets de la dépense publique. Dans un langage technique, deux notes expliquent comment le financement de la relance par un emprunt obligataire empêcherait le rôle du « *multiplicateur de crédit* » de jouer. Cette absence de relais monétaire de la relance budgétaire pourrait « *stériliser* » les effets escomptés de la relance budgétaire :

> Mars 1975 : (*Dans le cas de la couverture du déficit par l'emprunt*) « l'injection initiale de monnaie serait compensée intégralement par un retrait des signes monétaires. Globalement, ni la liquidité ni la rentabilité bancaire ne seraient modifiées, de sorte que, d'emblée, "l'amplificateur" serait débranché[2]. »
>
> Avril 1975 : «Dans le contexte de sous-emploi actuel de l'économie française, un déficit budgétaire pourrait produire des effets de relance non inflationnistes importants, s'il était financé par la monnaie. Au contraire, le financement par émission d'un emprunt d'État serait peu efficace[3]. »

Dans ces notes des services de la Prévision, une relance soutenue monétairement n'est pas considérée, en tant que telle, comme inflationniste : elle dépend du niveau d'activité de l'économie ; de même, la conquête des marchés de l'épargne a pour effet de « *stériliser* » les effets escomptés de la relance sur la croissance économique. La « ligne de

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

[2] Note du 13 mars 1975, sous-direction B. Archives du ministère des Finances, Caef.

[3] « Dans tous les cas, les effets ne seraient sans doute pas immédiats et le risque majeur serait qu'à court terme les entreprises endettées à l'extérieur se désendettent et *stérilisent* le rôle amplificateur que joue le système bancaire parallèlement à l'effet multiplicateur classique des dépenses publiques. » « Conséquences économiques et monétaires d'un éventuel solde négatif d'exécution de la loi de finances », 16 avril 1975 sous direction B, groupe de recherche macroéconomique, GRM / n°437 bis (écrit à la main), « document de travail ». Archives du ministère des Finances, Caef.

crête » monétaire et économique recompose donc la formulation des « bonnes » politiques de relance. Les objectifs de stabilité des prix, défendus notamment par la direction du Trésor, pèsent sur l'ensemble des services.

Dressant, devant ses élèves, un bilan des politiques de financement de l'État, Jean-Yves Haberer, devenu directeur du Trésor depuis 1978, se félicite d'une politique de la dette au service d'un objectif de restriction de la « *création monétaire* [1]». Une note du 22 janvier 1979 émanant du bureau A1 de la direction du Trésor, chargé de la gestion de la dette au ministère des Finances, cherche à convaincre les autorités de la nécessité de « *rallonger la durée de la dette* » : il faut rendre le Trésor « *présent* » sur le « *compartiment de l'argent long* ». Selon le service, ce recours permettrait de sortir le Trésor d'un « *mécanisme* » qui le rend « *totalement dépendant de l'évolution à court terme du loyer de l'argent sur le marché monétaire*». Enfin, une telle « *souplesse rapprocherait* » le Trésor français des « *conditions d'alimentation dont bénéficient les autres Trésors, en particulier le Trésor américain* ». La note s'achève en soulignant que cette « *politique marquerait une nouvelle étape dans les efforts entrepris depuis plusieurs années pour faire des titres de la dette publique l'un des supports privilégié des marchés de l'argent*[2] ».

Le déséquilibre en faveur de la stabilité des prix et d'un financement non monétaire est renforcé par la politique poursuivie par Raymond Barre, second Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing (1976-1981), ce dernier négociant la mise en place du système monétaire européen.

En effet, à partir de 1976, le gouvernement fixe publiquement un objectif quantifié et annuel de croissance monétaire[3]. Comme l'explique Vincent Duchaussoy, dans son travail sur les relations entre la Banque de France et le Trésor au début des années 1980, « *la mise en*

---

[1] Dans ses « *aperçus sur la Trésorerie de l'État en 1978* », Haberer note que « *le déficit d'exécution des lois de finances s'établit en 1978 à 27,70 milliards de francs en gestion, contre 20,63 milliards de francs en 1977, soit une augmentation d'un tiers* ». Il ajoute fièrement : « *Le financement du Trésor en 1978 a été essentiellement assuré par des ressources non monétaires* Jean-Yves Haberer, *Les Fonctions du Trésor et la politique financière*, *Fascicule complémentaire* du cours donné à l'Institut d'études politiques de Paris, 1978-1979 (Sciences Po).

[2] « Pour le marché enfin (autre que souscripteurs), la présence de l'État dans le compartiment de l'argent "long", actuellement peu important et hétérogène, ne manquerait pas d'avoir des effets bénéfiques : le papier disponible pour des transactions à terme éloigné deviendrait abondant et homogène (les émissions de l'État seraient en effet sans commune mesure avec celles d'autres émetteurs). » Note du 22 janvier 1979, op. cit

[3] La norme de croissance monétaire se fonde sur l'agrégat M2 d'après une prévision de la croissance du produit intérieur brut (PIB) qui doit se réaliser dès l'année suivante. Définie par l'agrégat M2 qui, nous l'avons vu, comprend la monnaie divisionnaire et fiduciaire, les comptes à vue ainsi que la « quasi-monnaie », c'est à dire l'ensemble des placements dont l'épargne est immédiatement mobilisable. Cf. Vincent Duchaussoy, *La Banque de France et l'État, de Giscard à Mitterrand : enjeux de pouvoir ou résurgence du mur d'argent ?*, L'Harmattan, Paris, 2011, p. 17-19.

place de ce nouveau dispositif, ainsi que son caractère public, révèle la prise de conscience par les autorités compétentes de l'aspect structurel du problème de l'inflation en France[1] ».

Au début des années 1980, la direction de la Prévision fait part de sa satisfaction à propos de la politique monétaire conduite par Pierre Cortesse. Celui-ci explique ainsi qu'il écrit « *dix fois* » au ministre pour lui dire « *que la politique économique et financière qui est menée actuellement est la bonne : elle est dans le couloir des bonnes options* » :

> « Il y a une sorte de plage, une crête, un sentier sur lequel on peut se maintenir ; cela ne marche pas si mal : contrôle de la masse monétaire, politique budgétaire, tout cela va dans le bon sens… Mais il est impossible de régler le chômage à court terme, il est impossible d'y songer. Il ne faut surtout pas utiliser la politique conjoncturelle pour essayer de régler le chômage, j'écris ça à Raymond Barre. » *Pierre Cortesse*[2].

Sur ce « *sentier* » des bonnes options où la stabilité monétaire reste prioritaire, une politique de relance budgétaire paraît proscrite. La « *part maudite* » à laquelle il faut se résigner n'est plus l'inflation de l'après-guerre, mais bien plutôt le chômage, dont les experts des Finances pointent le caractère structurel et qui ne peut être résolu qu'à travers des politiques de moyen terme. C'est précisément ce « *couloir étroit* » - un objectif monétaire stable, des instruments de financement peu discutables - qui est mis à l'épreuve lors de l'arrivée au pouvoir des socialistes. Mais, on pourrait le dire autrement : c'est la composition des dirigeants socialistes avec les instruments monétaires et financiers qui est mise à l'épreuve en 1983[3].

---

[1] *Ibid.*, p. 18.

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

[3] Alain Prate, sous-gouverneur de la Banque de France, considère que l'ordre monétaire est brisé à partir de l'arrivée au pouvoir des socialistes. Cf. Alain Prate, *La France et sa monnaie. Essai sur la relation entre la Banque de France et les gouvernements*, Julliard, Paris, 1989, p. 215.

Section II. Accuser la dépense publique et promouvoir la dette (1981-1985)

Nous ne cherchons pas, dans cette section, à livrer la « clé » du ralliement de certains partisans de « l'autre politique » (celle de la sortie de la France du Système monétaire européen) au «virage» libéral de 1983. Ce travail a déjà été entrepris à travers des récits journalistiques très détaillés des événements ou encore dans les témoignages que les acteurs et témoins ont eux-mêmes livrés[1]. Il y a fort à parier que la connaissance sociologique ait plus à gagner à comprendre les ressorts et les effets de la constitution de cet épisode, « au tournant » des politiques économiques[2].

En revanche, ces matériaux (témoignages, récits, notes de fonctionnaires, etc.) s'avèrent utiles pour montrer comment ces années accélèrent et rendent politiquement inéluctable le long processus de mise en marché de la dette. La continuité des instruments monétaires et financiers, pendant la période socialiste, fait de la solution des marchés obligataires pour la dette une simple réponse technique à un problème technique : le creusement des déficits publics à l'issue de l'échec de la relance[3]. La dette trouve ses origines dans les excès de la dépense publique plutôt que dans la stabilisation d'un ordre monétaire. Les options de neutralisation monétaire qui sous-tendent la mise en marché de la dette sont, pour un temps du moins, gommées du paysage des causalités de la dette publique. C'est ce que nous avons appelé la substitution d'une causalité budgétaire à la causalité monétaire et financière au développement de la dette publique. Cette naturalisation de la technique obligataire est d'autant plus efficace qu'elle est conduite dans et par l'alternance politique.

---

[1] Pour des comptes-rendus journalistiques documentés, cf. P. Bauchard, *La Guerre des deux roses : du rêve à la réalité. 1981-1985*, Grasset, Paris, 1986 ; Pierre Favier et Michel Martin-Rolland, *La Décennie Mitterrand 1 : les ruptures (1981-1984)*, Le Seuil, Paris, 1990, pp. 528-592. Les acteurs du Trésor que nous rencontrions s'empressaient d'ailleurs de nous raconter les épisodes désormais célèbres : Michel Camdessus parvient à convaincre Laurent Fabius, les visiteurs du soir, etc. Au passage, ils nous livraient aussi la façon dont ils se sont fermement opposés à la politique socialiste et ont veillé à ce que certaines options ne soient pas ouvertes.

[2] Antony Burlaud décrit comment la mise en récit des « *ruptures* » ou des « *continuités* » de la politique socialiste constitue un enjeu dans les rapports de force entre acteurs politiques (la ligne Chevènement *versus* la ligne Delors), que ce soit sur le vif des événements ou par la suite. Schématiquement, il s'agit pour les partisans de la rigueur de nuancer le virage et d'insister sur la continuité ; et, pour les opposants, de souligner le renoncement de la politique socialiste. L'auteur de cette étude de la rigueur vécue de l'intérieur le résume ainsi : « *Ce qui n'était sans doute qu'une étape dans un processus de changement graduel est devenu un "tournant", et pour beaucoup, un totem.* » Cf. A. Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur (1981-1983)*, mémoire de master 2, sous la direction de Frédéric Sawicki, université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 2010-2011, p. 170.

[3] Yannick Barthe, dans le cas des déchets nucléaires et de la solution du stockage géologique, évoque « *la production d'une nécessité technique* », dans *La Mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de doctorat, présentée et soutenue le 11 décembre 2000, École nationale supérieure des Mines, p. 99-181.

II. 1 Des notes restées lettre morte : la boîte noire monétaire sous la gauche

La consultation des archives du ministère des Finances montre que les services de l'administration ont reçu, pendant les premiers mois du premier septennat de François Mitterrand, une série de notes qui paraissent aujourd'hui largement hétérodoxes. De 1981 à 1983, la création monétaire du Trésor, ou même le rapport de la gauche à la monnaie, constitue un « sujet » de débat. La discussion d'un projet de loi, déposé par des députés gaullistes aux côtés de Tovy Grjebine, rend explicite l'ordre des financements possibles et légitimes au sein de l'appareil gouvernemental socialiste.

Le 22 juillet 1981, Vincent Ansquer (groupe RPR) et plus d'une trentaine de députés en majorité gaullistes déposent une proposition de loi organique, en grande partie rédigée par leur conseiller technique, Tovy Grjebine, docteur en sciences physiques et économiste[1]. La proposition de loi n° 157 est enregistrée en tant que « *tendant à limiter le rôle de l'endettement dans la création de la monnaie et permettre une nouvelle politique économique assurant la résorption du chômage et l'indépendance énergétique*[2] ». L'exposé des motifs explique que « *les dispositions techniques qui gèrent actuellement la création de la masse monétaire doivent être remises en question* » et « *l'intergroupe conjoncture* » qui réunit ces députés, autour de Tovy Grjebine, souhaite « *examiner les causes des récessions et leurs liens avec la monnaie*[3] ».

À la direction de la Prévision du ministère des Finances, le bureau chargé des opérations financières, élabore une longue note pour commenter la proposition Ansquer en novembre 1981, préparée et rédigée par Tovy Grjebine[4].

Les fonctionnaires des Finances évoquent « *les vues originales d'un expert, M. Tovy Grjebine concernant la conduite de la politique monétaire et de la mise en œuvre d'une relance non*

---

[1] On compte parmi les députés qui présentent cette loi, aux côtés de V. Ansquer, notamment Pierre Messmer, Pierre Bas, Michel Noir, Jean Bégault, Pierre de Bénouville, Émile Bizet, Jean-Louis Branger, Jean Briane, Jean Brocard, Albert Brochard, Jean-Charles Cavaillé, Serge Charles, Marc Lauriol, Gilbert Mathieu, Jacques Médecin, Robert-André Vivien, Marcel Bigeard.

[2] Une première version de ce texte a été enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 1980 sous le n° 2111 — Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1980 et diffusée le 22 janvier 1981.

[3] *Ibid.*

[4] Tovy Grjebine est conseiller technique de l'intergroupe conjoncture. Il dirige, en 1984, un ouvrage publié à la suite d'un colloque « Récession et relance » tenu dans les salles de l'Assemblée nationale. Dans le comité de parrainage, on trouve Raymond Aron, Jean Denizet, Bertrand de Jouvenel et Pierre Uri. Cf. Tovy Grjebine, *Récession et relance*, Economica, Paris, 1984. Le neveu de Tovy Grjebine, André Grjebine, est économiste, chercheur à la Fondation nationale des sciences politiques. Il élabore, à la même époque, des thèses proches sur la question de la création monétaire. Il publie notamment un ouvrage, suite à une mission d'étude confiée par Jean-Pierre Chevènement, alors ministre d'État chargé de la Recherche et de l'Industrie. Cf. André Grjebine, *L'État d'urgence*, Flammarion, Paris, 1984.

inflationniste[1] ». En qualifiant les « *suggestions* » qui y sont développées d'« *originales* » et proches des « *orientations de la politique économique du gouvernement* », la note conclut à l'infaisabilité des mesures envisagées qui « *entraîneraient un changement radical des mécanismes de financement. Aussi ne pourraient-elles être mises en œuvre sans des études techniques approfondies* ».

En effet, la proposition de loi de Vincent Ansquer, sur les conseils de Tovy Grjebine, constitue une ingénierie insolite pour les finances publiques et l'économie. Comprise comme une résolution « *scientifique des problèmes*[2] », la modification des sources de la création monétaire, en substituant une « *monnaie Banque de France* » à ce qu'ils appellent une « *monnaie de compte bancaire* » créée par la « *voie du crédit* », doit permettre non seulement de relancer l'économie mais aussi d'éviter l'inflation. Par ailleurs, le projet milite pour un changement des modalités de production énergétique, afin de diminuer les importations de pétrole et d'améliorer la balance commerciale du pays.

L'inflation est expliquée non plus par un excès de monnaie mais, au contraire, par un endettement excessif des agents économiques et notamment des chefs d'entreprises, vis-à-vis des banques : c'est cet endettement qui leur fait « désirer » l'inflation – afin de diminuer leur taux « réel » d'endettement[3]. Parmi les solutions proposées, l'achat direct des bons du Trésor par la Banque de France est mentionné en se basant sur une analyse du cas japonais et de son financement monétaire direct par la Banque centrale [4] : « *Les bons du Trésor rachetés par la Banque centrale ne constituent pas une charge – une dette de l'État devant l'État n'est pas une dette - les intérêts que paie l'État à la Banque centrale lui sont retournés par celle-ci.* »

Les experts de la direction de la Prévision rédigent une longue note en réponse. Ils saluent l'ambition de Tovy Grjebine et notent qu'elle correspond « *bien à l'orientation de la*

---

[1] « Note de la direction de la Prévision », 25 novembre 1981 / sous-direction B, opérations financières et relations extérieures, bureau des opérations financières, 526/203 GW/FP. 1981. Code dossier archives B – 52371. Titre de la note : « Observations sur une proposition de loi organique tendant à limiter le rôle de l'endettement dans la création de monnaie et permettre une nouvelle politique économique assurant la résorption du chômage et l'indépendance économique ».

[2] Ils annoncent que les mesures du texte ont été « *contrôlées* » à l'aide d'un « *modèle économétrique* ». Il est fait référence à la troisième analyse de l'intergroupe conjoncture de la majorité : Tovy Grjebine, « Comprendre les crises économiques », parue dans « Atti délia Fondazion Giorgio Ronchi », tome XXXIV, n° 6, novembre-décembre 1979, pp. 755, 779. Le projet est ambitieux : il s'agit de « *sauver* » le « *monde libre* », la « *civilisation* » et l'« *économie* » et de faire accepter des « *innovations dans le monde intellectuel* » au même rang que J. M. Keynes ou E. Wagemann.

[3] Les agents économiques qui fixent les prix sont ainsi ceux qui ont intérêt à la hausse des prix. Ils espèrent voir leur endettement diminuer grâce à l'inflation, loi n° 157, *op. cit*

[4] La proposition de loi, rédigée par T. Grjebine précise que le Japon aurait réagi en début de crise « *d'une manière totalement inorthodoxe* » avec « des déficits budgétaires énormes de 40%, 42% et 37% qui sont venus pratiquement changer l'origine de la masse monétaire. Plus de la moitié des bons du Trésor vendus ont été rachetés par la Banque centrale. Ces déficits correspondraient proportionnellement pour la France à 240 milliards de francs de déficit budgétaire.

politique budgétaire et fiscale que le gouvernement a décidé de mettre en œuvre en 1982 » et qui « *repose sur le refus d'une gestion passive des finances publiques et la volonté de stimuler l'activité économique dans toute la mesure compatible avec l'équilibre de nos paiements courants* »[1].

Les fonctionnaires-économistes indiquent que Tovy Grjebine met au cœur de son dispositif « *une conception active des finances publiques* » en « érigeant le déséquilibre budgétaire en principe : *selon* (Tovy Grjebine) *il n'y a pas de déficit : l'État n'est pas une entreprise* ». Aussi, quand Tovy Grjebine propose de « *désendetter les agents non financiers en rendant à la puissance publique le privilège de l'émission monétaire* », la direction de la Prévision répond que ces conclusions sont tout à fait « *originales* » et qu'elles renversent les « *réponses traditionnellement* » apportées au problème de l'inflation, en voulant accroître l'indexation *sans prendre en compte l'inflation et l'érosion monétaire*. Soulignant ainsi la « *rupture radicale* » du dispositif en ce qui concerne les modalités de la création monétaire, la note conclut que T. Grjebine préconise une « *véritable révolution* » incompatible avec le « *classicisme* » de l'expertise des Finances et plus particulièrement une attitude ambiguë vis-à-vis de ce qui est identifié par les services comme le « *dogme de l'équilibre budgétaire* » :

> « Ce bouleversement suppose à l'évidence que les pouvoirs publics cessent de regarder le financement monétaire du Trésor comme une méthode dangereuse. Or il est clair que si le nouveau gouvernement ne se sent nullement lié par le dogme de l'équilibre budgétaire, il reste d'un grand classicisme en matière de financement du déficit préférant l'appel aux ressources longues - comme l'a montré le lancement d'un grand emprunt d'État dès le mois de septembre 1981 - que le recours à la "planche à billets"[2].»

Enfin, la note cherche à montrer que l'État procède bien à de la « création monétaire », mais de façon indirecte, à travers le fonctionnement du marché obligataire :

> « Or, ce montant (*les 45 milliards de francs de création monétaire envisagés par Tovy Grjebine*) correspond précisément à l'ordre de grandeur de la création monétaire qu'implique la politique actuelle, compte tenu d'un appel important au marché obligataire. Ce résultat quelque peu paradoxal tient au fait que la convention entre l'État et la Banque de France ne constitue pas véritablement un obstacle à la croissance de la contrepartie "créances sur le Trésor public". Certes, les avances de l'Institut d'émission sont soumises à un plafond très strict, mais le Trésor peut créer de la monnaie grâce aux liquidités qu'il collecte (monnaie métallique, compte chèques postaux) et surtout en vendant aux banques des bons en compte courant réescomptables, selon une procédure qui a d'ailleurs fait l'objet de vives critiques de la part des économistes orthodoxes[3] »

---

[1] La note cite en appui le rapport économique et financier annexé au premier projet de loi de finances socialiste pour 1982.

[2] Le terme « planche à billets » vise ici le système de création monétaire direct du Trésor préconisé par T. Grjebine.

[3] *Ibid.*

Les experts de la direction de la Prévision opposent à la radicalité de Tovy Grjebine l'existence d'un financement monétaire indirect, à travers les bons en compte courant. Ce qui semble opposer Grjebine et les fonctionnaires qui rédigent cette note, c'est la nature et les structures de ce financement monétaire.

La proposition de Grjebine présente, au final, plusieurs inconvénients aux yeux du service des Finances. Elle rompt avec deux schémas « orthodoxes » : d'une part, en faisant du financement monétaire un instrument normal ; d'autre part, en retenant une modalité bien spécifique de financement monétaire : celle effectuée à travers le financement direct du Trésor par la Banque centrale. La mise à l'écart de cette proposition de loi rend visible la continuité de l'expertise gouvernementale sur les instruments de financement : le verrou des recours aux avances et au financement de la Banque centrale est maintenu.

II. 2 « Emprunter sans terme de remboursement et sans intérêt » : une voie socialiste du financement monétaire

Parmi les notes reçues et examinées par l'administration des Finances, en début de mandat socialiste, on compte aussi la contribution de Lucien Pfeiffer, à l'époque président directeur général du Groupement français d'entreprises et proche de Michel Rocard[1]. Pfeiffer propose un financement *« assuré par l'émission de bons du Trésor sans terme de remboursement et sans intérêt »*. Celui-ci rappelle que *« la gauche a été élue en mai-juin 1981 avant tout pour supprimer le chômage »*. Il évoque le fait que les entreprises, trop endettées, bénéficiant de trop peu de commandes et souffrant d'une « *pénurie d'argent* », ne peuvent investir assez pour répondre à cet objectif d'amélioration de l'emploi. Selon lui, le « *gouvernement socialiste est particulièrement armé pour apporter des solutions neuves à ces problèmes, faisant du Plan et de l'intervention de l'État la base d'une nouvelle politique économique, monétaire et budgétaire volontariste* »[2]. L'auteur de la lettre propose ainsi que « *l'État récupère son droit régalien de battre monnaie* » :

[1] Lucien Pfeiffer a été chef d'entreprise, directeur de banque, (notamment l'Union de banques à Paris). Il était aussi proche de certains fonctionnaires du commissariat général au Plan, comme Pierre-Yves Cossé. À la fin des années 1970, il aurait travaillé dans un groupe d'experts pour Michel Rocard et contribué à l'invention du terme d'« *économie sociale* » que Michel Rocard présenta au bureau national du parti socialiste. Dans François Soulage, « La petite histoire de l'économie sociale », site Internet d'Albin Michel.

[2] Note pour le ministre signée, à la date du 1er décembre 1981, de Lucien Pfeiffer, CAEF, archives du ministère des Finances.

> « Ce droit, l'État l'a abandonné depuis des décennies et, particulièrement depuis que Monsieur Giscard d'Estaing a influencé d'une manière déterminante la politique monétaire et budgétaire de la France[1]. »

Le chef d'entreprise soumet aux autorités une nouvelle conception des finances publiques qui décomposerait désormais le budget de l'État en trois piliers : en effet, à côté du « *budget de fonctionnement* » équilibré par les impôts et du « *budget d'investissement* » de l'État financé en partie par l'impôt et en partie par l'emprunt, s'ajouterait un « *troisième budget* » consacré aux « *interventions de l'État* » et qui serait « *financé par la création monétaire* »[2].

Selon l'auteur, cette architecture budgétaire tendrait à « *clarifier le débat sur le déficit budgétaire et ses effets nocifs* » car, poursuit-il, « *depuis l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, s'est créée une véritable religion de l'équilibre budgétaire* ». L. Pfeiffer reprend à son compte les propositions de T. Grjebine et plaide pour un budget d'intervention financé par création monétaire :

> « Il faut que l'État crée de la monnaie et n'en laisse pas le soin au système bancaire. Le meilleur moyen pour l'État de créer la monnaie adéquate est le bon du Trésor, sans terme de remboursement et sans intérêt. Et le meilleur canal d'injection est bien l'investissement productif de l'État. Dans la mesure où l'État contrôlera étroitement l'adéquation : quantité de monnaie en circulation et montant des biens et services offerts, le "déficit" budgétaire n'est pas malsain, il est nécessaire pour accompagner l'augmentation de la production nationale. »

Cette note est laissée en instance par la direction du Trésor et annotée d'un simple « vu » par Michel Pébereau[3]. Les instruments de financement du Trésor ne sont pas radicalement transformés par la gauche et son appareil administratif. Ces propositions alternatives sont évacuées et considérées comme impraticables. Le maintien des infrastructures de financement est confirmé par les trésoriens que nous interrogeons. Jean-Baptiste de Foucauld, haut fonctionnaire au service de la trésorerie, proche de Jacques Delors et connu pour être l'inventeur du terme de « désinflation compétitive », dans la seconde moitié des années 1980, explique ainsi qu'en matière monétaire et financière, quand « *la gauche arrive au pouvoir* », bien qu'elle « *aménage un certain nombre de choses quand même dans un premier*

---

[1] Pfeiffer cite un tableau extrait du rapport du Conseil national du crédit : en 1970, sur 373,5 milliards de francs de monnaie totale en circulation, 63,9 soit 17,1 % d'origine d'État et 286,6 soit 76,7 % d'origine bancaire (23 et 6,22 % origine étrangère). 1960 : sur 108, 42 milliards en circulation : 33,3 % origine d'État, et 57,1 % d'origine bancaire (0,7 % d'origine étrangère).

[2] « Ceux-ci n'intéressant évidemment pas l'épargne existante seraient livrés à la Banque de France permettant à celle-ci de créditer le Trésor des francs correspondants par une véritable création de monnaie qui ne coûte rien ». Enfin, Pfeiffer dit dans sa lettre combien cela recoupe la proposition de « *quelques députés innovateurs, les travaux de l'économiste T. Grjebine (proposition de loi n°2111)* ».

[3] Ce dernier est alors chef de service à la trésorerie, avant de quitter la direction du Trésor, en 1982, pour le Crédit commercial de France.

temps ne modifie pas fondamentalement les règles du jeu »[1]. Daniel Lebègue, directeur du Trésor de 1984 à 1987 et conseiller technique chargé des affaires économiques et financières auprès du cabinet de Pierre Mauroy, comme pour atténuer un étonnement eu égard à ces notes (notamment les « trois budgets » de L. Pfeiffer), évoque le fait, qu'à l'époque, le sentiment général était que *« tout était possible »* :

> « Mais Lucien Pfeiffer… Là, je vous ai parlé du Trésor, du ministère des Finances et des équipes ministérielles. Mais, il est clair qu'il y a des forces dans le monde politique et dans le monde financier qui sont sur une autre ligne, qui recommandent une politique de stimulation à tous crins de la dépense publique, qui dénoncent le "conservatisme", disent-ils, de la rue de Rivoli, du Trésor, de Jacques Delors lui même. Mais, en 1981, la gauche n'a pas été au pouvoir depuis vingt-cinq ans : il y a l'idée que tout est possible, qu'on peut tout faire, et, cette idée, elle est assez répandue dans l'opinion, dans le monde politique, parmi les parlementaires de la majorité. » *Daniel Lebègue*[2].

Pour Michel Camdessus, directeur du Trésor de 1982 à 1984, en ce qui concerne la « *frontière monétaire et non monétaire, les choses ont toujours été claires* » :

> « Simplement, il y a eu de réelles difficultés pour notre pays à reconnaître qu'il fallait éviter tout financement direct ou indirect du Trésor. J'ai eu, moi même, à m'opposer à une vision qui consistait à dire : "*Il faut créer un peu de monnaie. Pourquoi n'y aurait-il pas un certain droit du Trésor à son quota de création monétaire ? Nous reconnaissons qu'elle est dangereuse lorsqu'elle n'accompagne pas strictement la croissance de l'économie. Mais, ayons un petit contingent, une petite liberté de pécher.*" Je me suis constamment, personnellement, opposé à cela. Je trouve que c'était un non sens en termes économiques, mais il a fallu du temps pour que cette idée percole et que cette idée soit abhorrée. » *Michel Camdessus*[3].

Michel Camdessus - qui deviendra gouverneur de la Banque de France (BDF) de 1984 à 1987 puis directeur du Fonds monétaire international à partir de 1987 - avec un certain sens de la mise en scène pendant l'entretien, renvoie le financement monétaire à une pratique proscrite, un « *péché* ».

À en croire le bureau des opérations financières de la direction de la Prévision, en décembre 1981, la politique monétaire se poursuit sur une pente stable et semblable à celle du gouvernement précédent : les experts justifient le choix, pour 1982, d'un objectif monétaire contraignant comme ne « *procédant pas* » d'un « *monétarisme larvé mais d'une politique de rigueur dosée, qui conduit à un équilibre financier satisfaisant* »[4]. Enfin, la note précise

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011. De 1977 à 1980, J-B de Foucauld est chef du bureau du marché financier à la direction du Trésor

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

[3] Entretien avec l'auteur, 2011.

[4] « Pour 1982, le choix d'un objectif monétaire de "12,5 %-13,5 % de glissement pour M2" sensiblement inférieur à la croissance attendue du PIB en valeur de 17,4 % d'après le budget économique ne procède pas d'un "monétarisme larvé" mais (…) une politique monétaire rigoureuse est une pièce essentielle du dispositif de

que les objectifs de financement des déficits s'inscrivent dans les canons orthodoxes du Trésor : « *Les pouvoirs publics entendent favoriser l'épargne longue en maintenant une hiérarchie des taux et une fiscalité qui lui soient favorables. Le Trésor entend en outre donner l'exemple en faisant un large appel au marché obligataire pour couvrir son déficit*[1]. »

L'absence d'ouverture, ou l'échec dans la tentative d'ouverture, des modes de problématisation de la monnaie et du financement de l'État aboutit, au terme de la séquence 1981-1984, à la naturalisation de la solution obligataire dans le financement du Trésor et des déficits publics. Il y a donc, entre le choix public de François Mitterrand en 1983 et le gouvernement de Raymond Barre, non seulement une continuité dans les instruments de financement et de problématisation des finances publiques, mais aussi une accélération du processus de mise en marché et de ses formes de justification politiques et techniques.

Ce processus, qui n'a rien de « naturel », se réalise au terme de différentes opérations que nous résumons ci-dessous avant de les développer plus avant :

- le réseau des trésoriens, distribué en différents secteurs stratégiques du gouvernement, cabinets ministériels des Finances, du Premier ministre et secrétariat général de l'Élysée[2], condamnent, dès leurs annonces, les premières mesures de soutien à la consommation (mesures salariales, augmentation des allocations) en anticipant ses effets négatifs. Cette condamnation prend la forme d'une course à l'anticipation des effets économiques et financiers « pervers » du choix de la relance budgétaire : déséquilibres de la balance commerciale, déficit budgétaire ;

- ces premiers échecs économiques sont accentués, largement « dramatisés » et mis en scène, par le réseau des trésoriens. Les dévaluations successives, la menace de « mettre la France au FMI » et la contraction d'emprunts à l'étranger auprès des « riches pétroliers saoudiens » sont vécues par les hauts fonctionnaires du Trésor comme autant d'humiliations répercutées au plus haut niveau de l'État. Les mesures initiales sont réinterprétées comme autant d'« erreurs » et d'« anomalies » dans le long cycle des politiques monétaires et

---

lutte contre l'inflation. » Note du bureau des opérations financières (634/320) GW/FP, opérations financières et relations extérieures, sous-direction B, direction de la prévision, Paris, le 30 décembre 1981. « Argumentaire concernant la décroissance de la liquidité attendue en 1982 ».

[1] Note de la direction de la Prévision, *ibid*.

[2] On peut déjà en donner une première liste : Daniel Lebègue, administrateur à la direction du Trésor, est membre du cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy, il deviendra directeur du trésor en 1984. Philippe Lagayette est directeur de cabinet de Jacques Delors. Jean-Baptiste de Foucauld est au cabinet de Jacques Delors. Enfin, des hauts fonctionnaires plus ou moins proches des Finances, qu'on a appelé le « club des cinq » conseillers de l'Élysée (Jacques Attali, Jean-Louis Bianco, François-Xavier Stasse, Christian Sautter et Élisabeth Guigou).

financières (depuis le milieu des années 1960). La dépense publique est constituée en « problème » : elle devient la cause de l'inflation et des déséquilibres économiques et, plus tard, de la dette publique ;

- l'espace des possibles sur le financement de l'État étant stable, l'option qui consiste à faire de la République une bonne emprunteuse devient une solution évidente. Cette voie du financement obligataire implique de poursuivre, en même temps, une politique de désinflation et de défense du franc fort ;

- les premières années du gouvernement socialiste sont constituées en « expérience de gouvernement » et s'appréhendent à l'aune de ce processus : à l'irréalisme de l'état de grâce succède le réalisme de mars 1983. L'excès de dépense publique devient un nouveau point de départ de l'histoire de la dette publique et efface le long processus de stabilisation des instruments de politique publique au sein de l'administration des Finances.

Chronologie abrégée du ralliement à la rigueur

- 4 octobre 1981, le franc est dévalué pour la première fois.
- Novembre 1981, appel à la « pause » dans les réformes sociales lancé par Jacques Delors, ministre de l'Économie et des Finances et rejeté par le Premier ministre Pierre Mauroy et le président de la République François Mitterrand.
- Mars-avril 1982 : co-production des mesures de rigueur à Matignon et à l'Élysée.
- 12 juin 1982 : une seconde dévaluation est soutenue par le Premier ministre.
- De l'automne 1982 à mars 1983 : hésitations de François Mitterrand entre la dévaluation et « l'autre politique ». Éventualité d'une sortie du système monétaire européen.
- 21 mars 1983 : troisième dévaluation du franc et nouveau plan de rigueur (objectif d'inflation fixé à 8 % pour 1983 et 5 % pour 1984).
- Mars 1983 : Jacques Delors revient conforté dans le troisième gouvernement[1].

Ce que nous suivons dans l'épisode 1981 - 1983, c'est l'ensemble des opérations qui établissent un lien de causalité entre déséquilibres extérieurs, inquiétude sur les déficits et nécessité d'ouvrir les vannes du marché financier. Pour cela, nous expliquons comment les instruments monétaires de financement de l'État contiennent, en eux-mêmes, la critique de la politique budgétaire « active ». La défense du franc fort contraint à éviter autant que possible la « création monétaire » et donc un financement de la dépense publique hors

[1] Nous reprenons cette chronologie à Michel Margairaz, « L'ajustement périlleux entre relance, réforme et rigueur », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, Actes du colloque « Changer la vie, les années Mitterrand 1981-1984 » (Paris, 14-16 janvier 1999), Perrin, Paris, 2001, p. 336.

marché, susceptible, selon les hauts fonctionnaires du Trésor, de provoquer un dérapage inflationniste.

Section III. Prévoir et ratifier « l'échec de la relance keynésienne »

Il s'agit d'abord pour les experts des Finances de se détacher des choix budgétaires qui sont pris initialement par le gouvernement au moment de l'élection de 1981 en prévoyant leur échec et en annonçant leur faillibilité. Les premières mesures socialistes sont prises dès juin 1981 : revalorisation du SMIC, hausse des prestations sociales et soutien de l'activité économique par la politique budgétaire[1]. La faible probabilité d'obtenir les effets positifs immédiats sur la croissance économique, en raison d'une relance à « contretemps » par rapport aux autres pays de l'OCDE, est une information rapidement connue des dirigeants. La direction de la Prévision en fait part dès l'été 1981[2]. Lorsque nous interrogeons les hauts fonctionnaires du Trésor, ceux-ci expliquent comment, dès le début, ils avaient la certitude de l'échec : toute la difficulté consistait, pour eux, à convaincre les représentants politiques.

Denis-Samuel Lajeunesse[3], haut fonctionnaire au Trésor, notamment au bureau de la Trésorerie depuis la fin des années 1970, indique que, dès l'été, il rédige une note « de vingt-cinq pages » informant les autorités de l'inéluctabilité de l'échec. La relance va buter sur la « contrainte extérieure » et provoquer de graves déséquilibres sur le commerce extérieur - « *on avait déjà beaucoup emprunté à l'étranger* » et sur l'inflation qui est « *menaçante* » - la consommation se portant sur les produits étrangers. Denis-Samuel Lajeunesse transmet sa

---

[1] Le Conseil des ministres du 3 juin 1981 a décidé une augmentation du SMIC de 10 %. Dès juillet 1981, les allocations familiales ont augmenté de 25 % ; en février 1982, elles sont à nouveau revalorisées de 25 % pour les familles de deux enfants. Dans le même temps, l'allocation logement a été augmentée de 25 % en juillet 1981 et de 20 % en décembre 1981. Entre mai 1981 et juillet 1983, le montant mensuel du minimum vieillesse par personne est passé de 1 416 francs à 2 300 francs, ce qui représente une augmentation de 62 % en deux ans. Le montant de cette mesure peut être évalué à 1,5 milliard de francs en 1981 et 5 milliards en 1982. Fonteneau Alain, Gubian Alain, « Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982 », *Revue de l'OFCE* n°12, 1985. pp. 123-156.

[2] Cf. A. Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur (1981-1983)*, mémoire cité, p. 32 et Vincent Duchaussoy, *La Banque de France et l'État, de Giscard à Mitterrand, op. cit.* p. 69.

[3] Énarque, administrateur civil à la direction du Trésor de 1973 à 1983, suivi de la trésorerie de l'État, des marchés financiers et des changes, administrateur suppléant pour la France au FMI (1977-1979), et sous-directeur des marchés financiers de 1985 à 1986.

note à Michel Camdessus, qui « *ajoute les mêmes conclusions* » et, à son tour, la fait passer au cabinet de Jacques Delors, ministre de l'Économie et des Finances[1].

> « Je disais clairement qu'on n'avait pas de marge de manœuvre. Et que, contrairement à ce qu'on croyait, les pays de l'OCDE n'étaient pas en expansion mais en récession. (*Le directeur de cabinet de Delors*) avait lu les vingt-cinq pages : il vient me voir : "*Oui j'ai lu, vous avez probablement raison, me dit-il, mais vous n'avez pas le droit de l'écrire parce que ça peut se passer autrement*." C'est une espèce d'appel à la censure : "*Vous avez probablement raison mais comme ça peut se passer autrement, vous ne devriez pas avoir le droit de l'écrire…*" Je l'ai quand même écrit, il l'a quand même transmis… » *Denis-Samuel Lajeunesse*[2]

Il obtient pour cette note les « félicitations » du sous-gouverneur de la Banque de France, Alain Prate, qui était lui-même très hostile à la politique conduite en raison de la cassure qu'elle provoquait, selon lui, sur l'équilibre monétaire et budgétaire obtenu par la politique économique de Raymond Barre[3]. Il insiste ainsi sur le fait que le gouvernement socialiste a bien été « *alerté* » : « *Les hauts fonctionnaires de tous bords les ont avertis. Le Trésor a averti. C'est ce que j'ai fait*[4]. »

Les serviteurs des Finances confient dans leurs témoignages qu'ils sont à l'époque en minorité et qu'ils n'ont pas d'impact politique : ils l'imputent à la position de J. Delors, ministre de l'Économie et des Finances, au sein du premier gouvernement socialiste qui n'est que quatorzième dans le rang protocolaire du premier gouvernement Mauroy. Leurs notes, diagnostics et critiques ne peuvent dès lors peser sur les premiers choix[5]. Le ministre des Finances en « *osmose* » avec les grandes directions de l'administration se fait le traducteur des diagnostics des hauts fonctionnaires[6]. Pendant la première année de gouvernement

---

[1] La note transite par un autre haut fonctionnaire du Trésor, directeur de cabinet de Delors, Philippe Lagayette.

[2] Entretien avec l'auteur, 2011. Denis-Samuel Lajeunesse, Énarque, est chef du service des Affaires internationales à la direction du Trésor de 1986 à 1992. De 1985 à1986, il est sous-directeur du Marché financier ; de 1983 à 1985, sous-directeur des Affaires internationales (multilatérales). Il commence sa carrière au Trésor en 1973 comme administrateur civil.

[3] Cf. Alain Prate, *La France et sa monnaie, op. cit.*

[4] « Camdessus avait très bien compris que son rôle était d'alerter sur les déséquilibres extérieurs et non pas de jouer les contre-pouvoirs ou de placer des pions », déclare un ancien conseiller de Mauroy à Matignon. » Yves Mamou, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor,* La Découverte, Paris, 1987, p. 179. On explique alors que la relance est justifiée par des prévisions erronées de l'OCDE. Une note de l'INSEE prévoyant aussi une reprise de la croissance est utilisée dans ces argumentaires pour reconstruire la façon dont les socialistes ont fait « fausse route ».

[5] Ainsi, le réseau étendu des trésoriens, Daniel Lebègue (conseiller technique au cabinet de Pierre Mauroy), Philippe Lagayette (directeur de cabinet de Jacques Delors), Jean-Baptiste de Foucauld (conseiller technique au cabinet de J. Delors) ne parviennent pas à renverser le sort de la politique. Ceux qu'on a appelés aussi le « club des cinq ». Yves Mamou obtient les mêmes témoignages sur le faible poids politique de J. Delors. Yves Mamou, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor, op. cit.* p. 239-240.

[6] Pour reprendre l'expression employée par A. Burlaud dans, *Les Socialistes et la rigueur (1981-1983)*, mémoire cité, p. 39.

socialiste, les trésoriens doivent ronger leur frein tout en veillant à faire entendre leur expertise alarmiste.

III. 1 Produire une causalité

Dans un second temps, il convient pour les trésoriens de lister et de faire reconnaître les causes qui *expliquent* les déséquilibres extérieurs : le déficit commercial et les réserves de change ainsi que les difficultés du franc dont ils rendent compte à travers leurs notes. Le travail est subtil : il faut faire part de leurs réserves et différences quant aux choix socialistes et maintenir l'ordre instrumental et technique relatif à la politique monétaire et financière lentement stabilisée. Les écarts se trouvent dans la disqualification d'une politique budgétaire « active », que l'on juge démesurée, ou dans l'affirmation de leur différence dans le rapport qu'ils entretiennent aux objets économiques et monétaires.

Jean-Yves Haberer, directeur du Trésor de 1981 à 1982, raconte comment la relance budgétaire est immédiatement perçue comme une erreur. Les trésoriens, qui désapprouvent les choix initiaux de la gauche, font valoir le lien mécanique de cause à effet entre les tensions et la crise sur le franc et les choix relatifs aux finances publiques, notamment la politique budgétaire « active » prônée par le ministre du Budget Laurent Fabius. C'est le cas de Denis-Samuel Lajeunesse :

> « En septembre, ils sont arrivés avec leurs idées. Ils croyaient savoir. D'où les fausses manœuvres conjoncturelles : la relance alors que tout le reste du monde ralentissait. Fabius a fait une déclaration : "Désormais, nous allons avoir une gestion dynamique du déficit budgétaire." Le franc a croulé le lendemain. Quand un ministre du Budget dit ça… Ça nous a amenés à la première dévaluation. Voilà ce qu'on a vécu pendant quelques mois et je n'étais pas mécontent de m'enfuir ailleurs. » *Denis-Samuel Lajeunesse*[1].

L'enjeu est de renforcer le lien entre les déséquilibres extérieurs - le déficit du commerce extérieur - et les problèmes de financement des déficits publics intérieurs que ces déséquilibres impliquent. Michel Camdessus, dans une note envoyée à son ministre Jacques Delors en 1982, rappelle ainsi l'enchaînement logique entre inflation, dépense publique et « création monétaire » excessive. C'est cet enchaînement qui est en mesure de perturber l'équilibre du financement du Trésor, et de fragiliser le franc sur les marchés :

> « Il me semble important, au terme de cette analyse, d'appeler l'attention du ministre sur le lien manifeste qui existe entre déficit extérieur et déséquilibre des financements internes de

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

> l'économie française et sur l'influence d'une création monétaire excessive dans la perpétuation de ce double déséquilibre. Il est clair que seule une politique rigoureuse de rééquilibrage des besoins et des capacités de financement internes de notre économie, notamment par la réduction des besoins du secteur public élargi, permettra le redressement de notre balance des paiements[1]. »

Expliquant, dans une autre note, les causes de ces déséquilibres, Michel Camdessus définit l'ordre des solutions à mettre en œuvre de façon imminente. Il retient ainsi « *quatre facteurs majeurs* » des « *déséquilibres macroéconomiques profonds* » : « *notre insuffisante compétitivité* », le « *déficit budgétaire* », le « *déficit des comptes sociaux* » et le « *déficit des entreprises nationales* »[2]. Ces quatre facteurs sont essentiellement budgétaires : la compétitivité pouvant recouper les causes budgétaires, notamment sur la politique fiscale. L'attention portée à la dépense et aux déficits des comptes publics passe aussi par des dispositifs insolites. Au mois de février 1982, François Mitterrand annonce que les déficits publics ne devront pas dépasser la cible de 3 % rapportés au produit intérieur brut. Ce ratio sert notamment à la direction du Budget pour peser dans les arbitrages ministériels face aux ministères « dépensiers ». Ce chiffre s'impose, par la suite, comme un point de cristallisation durable des débats en mettant l'accent sur le « problème budgétaire[3] ».

Rétrospectivement, les commentaires de trésoriens sur cette première période de gouvernement sont assassins : le jugement de valeur sur la politique socialiste porté par les hauts fonctionnaires se cristallise autour d'un critère d'« *inexpérience* ». Lorsqu'ils doivent mettre en œuvre les nationalisations, certains font état de leur désolation face à « *une culture d'instituteurs*[4]». Ils disent découvrir le programme du parti socialiste quant aux nationalisations sur « *cahier d'écolier, écrit à la main* » :

---

[1] Note de Michel Camdessus, 1er octobre 1982, archives de l'Élysée, citée dans A. Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur (1981-1983)*, mémoire cité, p. 38.

[2] Note de Michel Camdessus, 4 mars 1983, *ibid.*, p. 38.

[3] P. Bezes parle d'une stratégie réussie des élites politico-administratives. L'auteur recueille le témoignage suivant d'Yves Mansion (membre de la direction du Budget et futur conseiller technique budgétaire de Pierre Bérégovoy, ministre des Finances 1984-1986, entretien) : « *C'est dans cette période-là qu'est apparu le 3%, mais plutôt comme étant une méthode bestiale mais efficace que comme une méthode ayant une justification économique. Cela a donné lieu à toutes sortes de raffinements, de tentatives de contournement, de passer outre.* » *Philippe Bezes, Gouverner l'administration*, Thèse de doctorat, *op. cit.* p. 546. Pour Robert Salais, ces 3 % sont une façon pour le gouvernement et le président de la République de « *se lier par avance les mains* » : « *Cette promesse, évidemment possible à tenir pour de très bonnes raisons, d'un côté sert d'argument ultime décisif en faveur des financiers dans les arbitrages* », R. Salais, « De la relance à la rigueur » dans Berstein, S., Milza, P. and Bianco, J.L., (dir.)., *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *op. cit.*

[4] L'opposition des trésoriens aux nationalisations a été montrée aussi par Yves Mamou, qui dit avoir entendu des « *légendes* » qui soulèveraient « *le voile de neutralité* » des trésoriens : « *La rumeur veut que l'homme qui, au Trésor, a mené à bien les nationalisations de 1982 était aussi l'un de ses plus farouches adversaires. En soi, le fait n'aurait rien eu d'aberrant – fonction publique oblige – mais il s'agit d'une légende.* » Yves Mamou, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor, op. cit.* p. 236.

> « On lisait des choses folles comme : « *les banques reçoivent des dépôts pour faire des crédits* ». On n'imaginait même pas le mécanisme de la création monétaire. Les banques, c'étaient comme des caisses d'épargne. » *Un haut fonctionnaire du Trésor*[1].

L'inexpérience, le fait de « *ne pas savoir* » sont autant de raisons avancées pour rendre compte des « *mauvais* » choix initiaux[2]. Les trésoriens sont profondément hostiles à cette politique qui rompt avec l'équilibre stabilisé antérieurement. Michel Camdessus, selon certains témoignages, aurait résumé ces années comme « *une saison en enfer* ». Les trésoriens constituent sur le moment un diagnostic et listent les « causes » des difficultés avant d'en faire état aux dirigeants et d'attirer leur attention sur l'action qu'il convient de mener[3]. Nous nous contentons ici d'observer que cette problématisation de la situation efface d'autres séries causales possibles. La vulnérabilité du franc n'est plus imputable à la surévaluation de celui-ci pendant l'ère VGE-Barre, ce qu'analyse le politiste D. R. Cameron[4]. De même, les problèmes des valeurs françaises sur les marchés ne s'expliquent pas par les attaques spéculatives ou les mouvements de panique subis ; comme c'est le cas au lendemain de l'élection de F. Mitterrand[5]. Ce dont se souvient un professionnel des marchés obligataires :

> « Il y a eu un cataclysme sur les marchés obligataires, c'est en 1981, quand Mitterrand a été élu. Le marché des obligations françaises a fermé 48 heures… On a arrêté, parce que plus personne n'en voulait. L'emprunt célèbre Giscard sur l'or, qui a coûté une fortune : ce jour-là, un type qui aurait eu du culot, il pouvait acheter à des conditions de braderie incroyable. Je me souviens, j'étais devant la cotation… Je n'ai pas eu le culot. Et on s'est réveillé avec des taux qui montaient jusqu'à 16 % sur les emprunts d'État, sur les emprunts privés, on a même vu du 20 % ». *Un ancien agent de change*[6].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

[2] Cet avis sur les premiers temps vaut aussi pour l'interrègne, ainsi que pour la période où les socialistes sont occupés par les législatives de juin. On ne reviendra pas ici sur la crise de change et les fuites de capitaux que R. Barre et VGE refusent d'enrayer seuls, sans l'aval de F. Mitterrand qui, de son côté, refuse d'endosser cette responsabilité avant sa prise de fonction officielle. Un directeur de l'administration dit : « Ils nous ont laissé faire et gérer les affaires courantes. Ils nous ont regardés, parce qu'ils ne savaient rien. »

[3] A. Burlaud a montré dans son travail comment les conseillers rapprochés se livraient à un travail de filtrage des expertises économiques.

[4] David Ross Cameron, dans son étude de la politique économique française de la fin des années 1970 aux années 1990, montre que la « *surévaluation du franc* » par rapport au mark sous le mandat de VGE et R. Barre est en partie la cause des attaques dont la monnaie française est victime. D. R. Cameron, « From Barre to Balladur: Economic Policy in the Era of the EMS », Cameron, DR 1995, « From Barre to Balladur: Economic Policy in the Era of the EMS » dans Flynn, G. (ed), *Remaking the Hexagon: The New France in the New Europe*, Westview Press, Boulder 1995. pp. 124-128. Sur la même période de l'auteur, cf. D. R. Cameron, « Exchange Rate Politics in France, 1981-1983 : The Regime-Defining Choices of the Mitterrand Presidency », dans Anthony Daley (dir.), *The Mitterrand Era. Policy Alternatives and Political Mobilization in France*, New York University Press, New York, 1996, pp. 56-82.

[5] Ce point est noté par Serge Halimi, dans *Quand la gauche essayait. Les leçons de l'exercice du pouvoir, 1924, 1936, 1944, 1981*, Arléa, Paris, 2000.

[6] Entretien avec l'auteur, 2011. Le 11 mai 1981, au lendemain de l'élection de F. Mitterrand, les cotations sont suspendues pendant 48 heures.

Le déficit commercial de 1982 ne doit pas non plus s'expliquer par la récession mondiale, l'envolée du dollar ou la hausse des taux d'intérêt mondiaux[1]. À chaque fois, c'est bien plutôt le comportement dépensier ou irresponsable qui est mis en accusation : sur les nationalisations, par exemple, la plupart des témoignages recueillis auprès du Trésor opposent les « *idéologues* », les « *dépensiers* » et les « *irresponsables* » aux conseillers ou aux représentants politiques « *raisonnables* » et « *modérés* »[2]. Rangés du côté des « *bons élèves* », des « *emmerdeurs* » du réalisme, des « *jaunes* » ou des « *traîtres* », les techniciens des Finances disent se faire « *insulter* » par ceux qui défendent les choix initiaux de 1981 :

> « C'était violent. Le sujet ce n'était pas tout à fait "gauche-droite" : c'était plutôt la technocratie *versus* le reste. Mais enfin (*au Trésor*), c'était quand même plutôt giscardo-quelque chose : les bons élèves. » *Benoît Jolivet, haut fonctionnaire au bureau A1, direction du Trésor, ministère des Finances*[3].

Ce sens de la dramatisation ne s'est donc pas seulement exercé après coup, une fois le maintien au sein du Système monétaire européen acté en 1983. Sur le moment, les trésoriens s'évertuent à rendre catastrophiques les évaluations de la situation économique et budgétaire. Robert Salais, étudiant les notes d'expertise qui parviennent à cette époque à l'Élysée sur la question de l'emploi, décrit une campagne administrative de « *dramatisation* » et une forme de « *sur-réaction* » quant aux déséquilibres de la part du Trésor mais aussi de la direction du Budget[4]. Cet écart entre l'ampleur des mesures prises et la sur-réaction des administrations quant à leurs risques potentiels interpelle aussi l'historien Jean-Charles Asselain qui montre comment, en termes quantitatifs, le coût de la relance Mauroy (autour de 1 % du PIB) était inférieur à la relance Chirac (autour de 2 % du PIB)[5]. De même, l'historien économique Michel Margairaz explique que la relance socialiste n'était pas « *démesurée* », mais répondait au contraire à un déploiement modéré et ciblé. Il parle d'une « *relance naine* » et d'un « *dosage* » subtil entre soutien budgétaire et mesures de restriction qui viennent atténuer d'ailleurs l'idée d'une « *rupture* » et « *cassure radicale* » entre 1981 et 1983[6] .

---

[1] Cf. Serge Halimi, *Quand la gauche essayait, op. cit.*, p. 535.

[2] Nicole Questiaux, secrétaire d'État aux Affaires sociales, est affublée du peu glorieux surnom de « *la folle de Chaillot* ». Entretien de l'auteur avec un haut fonctionnaire du Trésor, 2010.

[3] Entretien avec l'auteur, 2010.

[4] L'auteur parle d'une « *panique entretenue* » sur l'état des comptes publics. R. Salais, titre de la contribution, *op. cit*, p. 481. Ce point est confirmé par J. Attali dans ses *verbatim* sur la période : il décrit les alarmes répétées de J. Delors qui évoque l'« *engrenage diabolique* » de l'accroissement de la dette publique et des « *perspectives financières catastrophiques* », J. Attali, *Verbatim*, *op. cit.*, p. 204.

[5] Jean-Charles Asselain, « L'expérience socialiste face à la contrainte extérieure 1981-1983 », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *op. cit.* p. 336.

[6] M. Margairaz évoque une relance « *naine* », faible, prudente, dosée en permanence et « *en connaissance de*

Il faut donc, pour les hauts fonctionnaires, faire comprendre au politique ses « erreurs ». Michel Camdessus explique qu'il a dû batailler pour faire admettre comme une priorité la défense du franc et la restriction monétaire et budgétaire qui la sous-tend :

> « Cette vision de la monnaie a été très difficile à faire prévaloir dans la première partie des années 1980. Tout simplement parce que le parti socialiste arrivant aux affaires voulait avoir un peu d'espace de créativité économique. On a vu très très vite où ça nous a menés : à une succession de sept dévaluations du franc dans le cadre du SME, qui ont été autant d'occasions de faire des progrès dans le sens précisément de cette philosophie de neutralité monétaire du Trésor. Mais ça a été un long cheminement difficile, marqué par une crise paroxystique qui est celle de mars 1983. » *Michel Camdessus*[1].

Denis-Samuel Lajeunesse évoque une rencontre fortuite avec Pierre Joxe, à l'époque président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, lors d'un concert à Paris :

> « Il me demande ce que je fais en ce moment. Je lui réponds que je me bagarre tous les jours pour le franc… Il me répond : "Mais quelle importance ?" J'étais effondré. » *Denis-Samuel Lajeunesse, haut fonctionnaire du Trésor*[2].

Pour certains administrateurs du Trésor, membres des cabinets ministériels, l'intégration de l'enjeu monétaire au sein du programme et de l'agenda des propositions socialistes demande un travail subtil de recodage. Ainsi, Jean-Baptiste de Foucauld, alors conseiller technique au cabinet de Jacques Delors, s'efforce dans une note adressée à l'Élysée d'atténuer le marquage « monétariste » des politiques poursuivies[3] ». J.-B. de Foucauld admet que cette politique monétaire aura « *des effets négatifs sur l'emploi (…) mais ceux-ci sont inévitables*[4] ». On saisit ici toute l'ambivalence et la subtilité des positions : au cabinet de Jacques Delors, l'expertise qui affirme la continuité avec la gestion monétaire de la droite ne doit pas apparaître comme contradictoire avec les aspirations socialistes. En entretien, si de Foucauld admet être partisan de « *la théorie quantitative de la monnaie* », il s'empresse de préciser « *qu'il ne faut pas en abuser* ».

---

cause », et qui provoque un surcroît de la demande intérieure deux fois inférieur à la relance du plan Chirac de 1975 : « *Plutôt qu'un tournant, on a constaté un dosage subtil et évolutif sur vingt mois (de juin 1981 à mars 1983) entre la relance, précocement interrompue, les réformes menées à leur terme malgré les réajustements conjoncturels, et la rigueur, distillée par étapes.* » Michel Margairaz, « L'ajustement périlleux entre relance, réforme et rigueur », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *Francois Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *op. cit.*, p. 334-336.

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

[3] « *Raréfier le crédit par l'encadrement n'est pas une attitude monétariste et ne constitue pas une entreprise de déflation. (…) Ce n'est pas une politique de déflation au sens monétariste* ». Note de J.-B. de Foucauld, 25 avril 1983, archives de l'Élysée. Note citée par A. Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur*, *op. cit.* p. 105. Jean-Baptiste de Foucauld développe ses thèses sur la monnaie dans son ouvrage *La Fin du social-colbertisme, le nouveau modèle gaulois*, Belfond, Paris, 1988.

[4] *Ibid.*

Ces tensions socialistes sur la question monétaire renvoient étroitement au mouvement de balancier, entre « politisation » de la monnaie et « dépolitisation », tel que l'analysent les économistes Michel Aglietta et Jean Cartelier. Pour ces derniers, le souci monétaire doit se comprendre comme une conséquence de de l'érosion des accords de Bretton Woods, traité de « *désarmement monétaire* » et de l'intensification concomittante de la compétition entre monnaies nationales pendant les années 1970[1]. Le dilemme entre emploi et monnaie, souligné par de Foucauld, pose les enjeux d'un réalignement monétaire de la France ou d'une sortie du système monétaire européen. L'administrateur du Trésor défend la stabilité monétaire et les ajustements qu'elle demande au sein de la politique socialiste en tant que refus de l'instrumentation de la monnaie à des fins de politiques économiques[2].

Comme le note Anthony Burlaud dans son travail sur archives, Alain Boublil, conseiller de François Mitterrand, qui a souvent défendu des positions hétérodoxes entre 1981 et 1983, cherche à l'époque à faire valoir une interprétation en ces termes de l'éventuelle sortie du système monétaire européen (SME) : celle-ci permettrait d'accuser non pas « *la politique économique de la France* » mais bien plutôt « *l'échec d'une tentative d'organisation des rapports internationaux au sein de l'Europe face aux mouvements erratiques de capitaux* »[3].

L'accusation des dérèglements internationaux disparaît de l'espace des possibles à mesure que les instruments monétaires et financiers suscitent des ralliements au sein du gouvernement. Le maintien de la stabilité de la politique monétaire est avant tout conçu comme une « adaptation nécessaire ». Cette « thèse du Trésor », identifiée sous ce nom par les conseillers de l'Élysée[4], qui émerge donc du ministère des Finances, gagne en consistance et s'étend, peu à peu, aux autres centres décisionnels : soit à Matignon puis à l'Élysée[1].

---

[1] Les économistes associaient le régime de Bretton Woods à « *espace de développement économique, où un gouvernement pouvait mener sa politique grâce à la reconnaissance mutuelle des moyens de limiter l'influence de chacun sur les autres* ». Michel Aglietta et Jean Cartelier, « Ordre monétaire des économies de marché », dans Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, *op. cit.*, p. 152.

[2] De Foucauld, en octobre 1983, écrit ainsi à F.-X. Stasse, conseiller économique à l'Élysée : « *Quand donc la gauche cessera de considérer la monnaie comme une illusion ou une vieille sorcière ?* », lettre manuscrite de J.-B. de Foucauld à Stasse (18 octobre 1983). Cité dans Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *op. cit.*, p 452. De Foucauld consacre, dans un de ses ouvrages, un chapitre intitulé « La schyzophrénie française, le refus du réel et de l'autre », et un sous-titre « La monnaie, diable ou bon dieu ? », dans Jean-Baptiste de Foucauld, *La Fin du social-colbertisme. Le nouveau modèle gaulois*, *op. cit.*, p. 33.

[3] La suite de la note dit ainsi : « *Notre pays a mieux à faire que d'épuiser ses réserves à cause de la désorganisation de l'économie mondiale.* » Note de Alain Boublil, 5 avril 1982, archives de l'Élysée. Citée dans A. Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur*, *op. cit.*, p. 85.

[4] Fin 1983, François-Xavier Stasse dit à ses interlocuteurs « *qu'il défend (...) avec discipline la thèse du Trésor auprès des divers interlocuteurs qui ne manquent pas de soulever cette question auprès de moi* ». Archives nat. Note de Stasse à

III. 2 Faire admettre une nécessité

Parmi les expériences « traumatisantes » vécues par les trésoriens pendant la première période de l'ère socialiste, on compte aussi les emprunts souscrits au nom de la République française à l'étranger. Ces épisodes sont vécus comme de véritables « humiliations ». Les hauts fonctionnaires racontent l'interminable cauchemar qu'a été pour eux le voyage à la « SAMA » (Saoudi Arabian Monetary Agency), la banque centrale saoudienne : les saoudiens les font « *poireauter* », et font l'affront aux ambassadeurs français d'exiger une indexation des emprunts sur l'or[2].

La menace de « cessation de paiement » et d'« être au FMI » qui pèse sur la France, ou l'humiliation de devoir « *quémander* », « *faire la manche* » aux Saoudiens constituent autant d'expériences difficiles pour les fonctionnaires des finances, qui vont peser dans le développement d'un marché obligataire et de l'ouverture des marchés financiers[3]. La promotion d'un marché de l'argent dans lequel l'emprunt sans création monétaire est possible fonctionne comme une réaffirmation de la souveraineté et de la capacité d'agir des décideurs politiques.

Daniel Lebègue, directeur du Trésor de 1984 à 1987, conseiller au cabinet de Pierre Mauroy de 1981 à 1984, passé par Tokyo où il a découvert des marchés financiers « modernes », explique comment le développement des marchés obligataire se présente

---

J.-B. de Foucauld, Jérôme Vignon et Daniel Lebègue, 23 décembre 1983. Note citée dans Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », art. cit., p. 447.

[1] Ce tempo correspond d'ailleurs au rythme du freinage « public ». En effet, c'est d'abord Jacques Delors, ministre des Finances qui, en franc-tireur, parle le premier d'une « *pause dans l'annonce des réformes* » (le 29 novembre 1981, alors qu'il est l'invité du « Grand Jury » de RTL). Il est d'abord désavoué. Cf. compléter ?, confirmant cette chronologie qui part des services, il convainc le ministre des Finances puis s'impose au Premier ministre, puis au Président. Cf. les différentes contributions dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *op. cit*. Antony Burlaud, en interrogeant François-Xavier Stasse, obtient la réponse suivante : « *Il y a une image globalement juste, qui dit : le premier plan de l'automne 1981, c'est 100 % Rivoli ; le plan de juin 1982, c'est 100 % Matignon ; et le plan de mars 1983, c'est pour l'essentiel l'Élysée. Grosso modo, l'équilibre, c'était plutôt ça.* » Entretien d'Anthony Burlaud avec François-Xavier Stasse, dans Anthony Burlaud, *Les Socialistes et la rigueur, op. cit*., p. 28.

[2] Ces prêts directs doivent bénéficier ensuite à des entreprises françaises dotées de la garantie de l'État. Entretiens de l'auteur avec Michel Camdessus et Denis-Samuel Lajeunesse, date ?

[3] Les administrateurs ont en mémoire la façon dont l'Angleterre a dû recourir au Fonds monétaire international en 1977. Cf. Peter Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain », art. cit.

comme une technique de restauration du rang et du prestige international de la France. Pour que la France pèse, il faut la doter des technologies d'emprunt efficaces et sophistiquées :

> « Compte tenu des déficits qui sont là et qui ne disparaissent pas du jour au lendemain, il faut absolument moderniser les modes de financement de l'État et du Trésor. Il faut financer les déficits, mais autrement que par la planche à billets, ou encore pire le FMI … En 1983, on va démarcher les riches créanciers du Moyen-Orient pour contribuer au financement de l'État, moi j'ai connu ça… – C'*est-à-dire ?* – Si vous voulez, à la fois les ministres et les politiques, et les hauts fonctionnaires, se sentaient très humiliés d'aller faire la manche auprès des Saoudiens. Donc le consensus se forme : il faut absolument moderniser les modes de financement, les instruments de financement de l'État ou du Trésor ». *Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor, à l'époque conseiller économique au cabinet de Pierre Mauroy*[1].

Ces expériences contribuent à présenter aux pouvoirs publics, dans l'hypothèse d'un refus du financement monétaire considéré comme inflationniste, l'option de développement du marché obligataire comme une solution inéluctable.

Pour maintenir la valeur de la monnaie, il faut éviter les déficits excessifs et maintenir, à tout prix, le cap du « bon » financement de l'État. C'est ainsi que les trésoriens, après avoir pesé de tout leur poids pour faire « prendre conscience » de l'enjeu monétaire aux autorités, s'inquiètent de l'augmentation des déficits publics et, surtout, de la *structure* monétaire de l'augmentation de la dette.

Dénouement : de l'« économie d'endettement » à un État « bien » endetté

L'historien Olivier Feiertag explique ainsi comment les hauts fonctionnaires du Trésor et de la Banque de France ont présenté la solution obligataire comme un recours inéluctable au problème du financement des déficits publics. Feiertag prend comme illustration un échange entre François-Xavier Stasse, conseiller du président de la République, et ses interlocuteurs au cabinet des Finances, Jean-Baptiste de Foucauld et Jérôme Vignon. Stasse s'étonne en effet de l'insistance des Finances sur la question de la dette alors que le niveau de celle-ci lui paraît fort raisonnable (19,47 % rapporté au produit intérieur brut en 1983 et 20,96 % en 1984).

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.

> « Au risque de lasser de toujours revenir sur le même sujet, pourquoi la dette publique a atteint un niveau qu'il serait dangereux de dépasser alors qu'elle représente la moitié, voire le tiers de celles de pays comparables ? Merci de m'aider à comprendre[1]. »

La réponse que lui fournit en janvier 1984 Jérôme Vignon, conseiller technique de Jacques Delors, est exemplaire de la thèse du Trésor quant à la « *nécessité* » de développer les marchés obligataires. À travers les instruments du Trésor, c'est le financement de « *l'économie toute entière* » qui est en jeu :

> « On avance souvent, pour expliquer la différence des niveaux de la dette publique en France et à l'étranger, les différences structurelles en matière de financement de l'économie tout entière. C'est ainsi qu'un haut niveau de dette publique pourrait aller de pair avec un financement de l'économie dans lequel l'émission obligataire publique se développerait dans un important marché financier ; en revanche, les faiblesses relatives de la dette française seraient corrélatives du rôle prépondérant joué par l'intermédiation bancaire dans le financement des entreprises[2]. »

Le conseiller de Delors met en cause la structure générale des liens financiers de l'économie, structure dans laquelle l'État joue un rôle pivot. Olivier Feiertag explique qu'un concept théorique sous-tend ces conseils : « *l'économie d'endettement*[3] ». Ce concept renvoie au recours au crédit bancaire par l'ensemble des agents économiques, État inclus. Le terme économie d'endettement est une des traductions possibles du concept d'« *overdraft economy* » employé par John. R. Hicks en 1974 dans son ouvrage *La Crise dans les économies keynésiennes*[4]. Le symétrique de ce terme est chez Hicks le concept d'« *auto-economy* », traduit en français généralement par économie de « fonds propres » ou « économie de marchés financiers »[5]. Le concept connaît un succès important en France. Il est d'abord repris par les économistes dits de « l'école Banque de France » dès 1977, notamment par Vivien Lévy-Garboua[6], puis en

---

[1] 23 décembre 1982. Cité dans Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », art. cit. p. 442.

[2] Réponse le 11 janvier 1984, *ibid*.

[3] Pour O. Feieretag, la note est ainsi une « *lumineuse utilisation dans la sphère de la pratique des concepts d'économie d'endettement et d'économie de marché financier apparus depuis peu dans le champ de la théorie. Ces deux notions semblent bien avoir constitué le soubassement théorique de la réforme radicale du système financier français préconisé dans le milieu restreint des financiers publics, notamment au sein de la direction du Trésor et à la Banque de France* ». O. Feiertag dans « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », art. cit, p. 450.

[4] Le concept est aussi traduit en France par les termes « d'économie de découvert », « d'économie à découvert », « d'économie de dette », « d'économie de crédit », « d'économie de financement administré », « d'économie de circuit ». Jean-François Goux en donne une interprétation keynésienne, cf. « Les fondements de l'économie de découvert. À propos de la théorie de la liquidité de Hicks », *Revue économique*, Vol. 41, No. 4 (Juil., 1990), pp. 669-686

[5] Les autres symétriques possibles étant « auto-économie », « économie de marché », « économie de marchés de capitaux », « économie de fonds propres », « économie de placements négociables ».

[6] V. Lévy-Garboua, « La régulation monétaire dans une économie d'endettement », Banque de France, direction générale des études, cité dans F. Renversez, « L'endettement public, des flux aux stocks », dans Pierre

1985 dans un ouvrage au format « grand public », co-écrit avec Gérard Maarek, *La Dette, le boom, la crise*, préfacé par Jean Denizet[1]. L'ouvrage, salué par ce dernier comme jetant un pont entre les analyses de « l'économie réelle » et celles de « l'économie financière », dresse un bilan des modalités de financements, publics et privés, selon les différentes époques et jauge de leurs relations avec la macroéconomie. Une telle ambition, inédite à l'époque, est saluée par de nombreux économistes, y compris ceux opposés à ses conclusions et diagnostics. La quatrième de couverture résume bien le propos de l'ouvrage :

> « Les explications couramment admises ne prêtent pas assez d'attention aux causes financières de la crise. Est-ce bien raisonnable dans un monde où l'endettement a pris de telles proportions ? D'abord facteur de prospérité, ces dettes accumulées nous ont fait basculer de l'euphorie de la croissance - le boom - au désenchantement de l'inflation et du chômage, à la crise. Pour résister à la tentation de la "relance" et éviter une rémission éphémère, ne faut-il pas réinventer une orthodoxie financière[2] ? »

En circulant de J. Hicks à l'école de la Banque de France, jusqu'à ses usages gouvernementaux immédiats, notamment sous la forme du terme de « finance administrée[3] », le concept constitue une critique d'un régime économique fondé sur le crédit bancaire, la finance « intermédiée », la création monétaire et l'inflation[4].

À l'époque, les hauts fonctionnaires plaident pour la refonte de cette architecture financière d'ensemble. La dette publique est conçue comme le pivot de cette grande transformation. Tel qu'il est déployé dans l'administration des Finances au début des années 1980, le concept d'« économie d'endettement » décrit le régime *antérieur* (des années 1960 et 1970), pour mieux y mettre fin et ouvrir la voie à la transformation radicale. Il est ainsi l'un des véhicules, pour reprendre les mots d'Olivier Feiertag, d'un « *projet d'ingénierie politico-technique* » alternatif à celui du crédit bancaire, que ce financement concerne les agents économiques ou l'État[5].

Llau et Florence Renversez (dir.), *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale*, Economica, Paris, 1988, p. 126.

[1] J. Denizet écrit dans la préface avoir été « *amicalement censuré par ses amis du SEEF pour avoir voulu parler de comportement d'endettement dans un rapport annuel des comptes de la nation de la fin des années 1950* », préface à Vivien Lévy-Garboua et Gérard Maarek, *La Dette, le boom, la crise*, Economica, Paris, 1985, p. 8.

[2] *Ibid.*

[3] Un dérivé direct du concept d'économie d'endettement, l'« économie de financement administrée » a trouvé, des années plus tard, une existence institutionnelle : le vocable est intégré dans le rapport sur les perspectives du financement de l'économie française en 1988.

[4] Cela est fait à travers une métaphore dans l'ouvrage de Lévy-Garboua, celle de l'illusoire et du réel. Les économistes appellent à se déchausser des lunettes inflationnistes et « nominalistes » pour se regarder dans le miroir du réel.

[5] Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », art. cit., p. 509-510. On lit, dans un article de Michel Develle, « l'économie d'endettement est la fille aînée de l'inflation », Michel Develle « L'économie d'endettement et sa prévisible évolution », *Revue*

En décembre 1982, la préparation du IXe Plan (1984-1988) est aussi l'occasion d'étayer l'idée de la « *nécessité* » d'un marché obligataire. Le gouvernement commande un rapport sur les « *modalités optimales de financement des déficits publics* ». L'expertise conclut que les « *besoins des entreprises* », les « *besoins de financement de l'économie française* » et le souci d'un financement « *équilibré des déficits budgétaires, sans risque de tensions monétaires* » doit conduire les autorités à encourager l'« *épargne* » et œuvrer à l'« *élargissement du marché financier* »[1]. L'ensemble des mesures préconisées tend vers l'approfondissement de la mise en marché de la dette publique :

> « I) simplifier le marché obligataire et le rendre plus accessible aux épargnants,
> II) faciliter les transactions et la négociabilité des titres pour les petits porteurs,
> III) varier les durées,
> IV) s'attacher à faciliter l'épargne "indirecte", c'est-à-dire celle collectée par des organismes ou des produits d'épargne collective (organismes de retraites complémentaires, fonds communs de placements et bons de capitalisation),
> V) fixer des taux d'intérêt suffisamment attractifs,
> VI) prendre des mesures législatives, en particulier fiscales, afin de développer l'intérêt des ménages pour le marché obligataire[2]. »

L'évitement de la création monétaire trouve dans le concept d'économie d'endettement une forme de notion pivot, qui accélère le processus de mise en marché de la dette et des marchés financiers d'une façon générale. Ce projet d'organisation est porté par les administrations financières (Banque de France et Trésor)[3]. L'orthodoxie d'un financement non monétaire des déficits publics construit comme inévitable la libéralisation du système financier et la création d'un grand marché de l'argent, dans lequel l'État et le développement de sa dette ont un rôle moteur à jouer. Pour en finir avec l'économie d'endettement, inflationniste et bercée d'illusion nominale, il est nécessaire de développer la dette.

Deux conclusions s'imposent: au terme de l'épisode de 1981-1983, le projet d'ingénierie technique et politique (la « thèse du Trésor ») de financement non monétaire des finances publiques s'est accéléré. Le besoin de financement des administrations publiques et le creusement des déficits publics ont fait de ce recours non pas un projet mais

---

d'économie industrielle, vol. 35, 1er trimestre 1986, pp. 48-61.

[1] Emmanuel Masset-Denèvre, « Le tournant néo-libéral de la politique macroéconomique française : une explication en termes d'évolution de la contrainte extérieure », EPEH, 1999. Papier en ligne, www.univ-orleans.fr/deg/GDRecomofi/Activ/…/massetdenevre.pdf, consulté en janvier 2011.

[2] *Ibid.*, p. 12.

[3] Comme le confirment Olivier Feiertag, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », art. cit. et Vincent Duchaussoy, *La Banque de France et l'État, de Giscard à Mitterrand : enjeux de pouvoir ou résurgence du mur d'argent ?, op. cit.*

une nécessité technique. Enfin, l'accusation de la dépense publique excessive et de la relance ratée s'est substituée, dans la naissance de la dette obligataire, au refus de la création monétaire et au projet de développement des marchés financiers.

Nous souscrivons à la proposition de l'économiste Emmanuel Masset-Denèvre qui considère comme un écueil l'hypothèse d'un État « *masochiste* » qui se soumettrait volontairement au diktat des marchés : « *Les dirigeants français ont perçu au départ la libéralisation financière comme une réponse aux besoins directs (en tant qu'agent débiteur) et/ou indirects (en tant que régulateur macroéconomique) de l'État*[1]. »

Le financement par les marchés obligataires se présente bien, en 1981, aux décideurs comme la meilleure des options stratégiques possibles. Néanmoins, à l'issue des résultats de ces deux premiers chapitres, il convient de compléter une analyse qui ne retiendrait de ces évènements qu'une forme de « pragmatisme gouvernemental » : les autorités ne développeraient la dette obligataire qu'en réponse à un « besoin ».

Cette option ne se présente comme une « nécessité » que parce que sur le long terme, l'option monétaire a été enfouie. L'abandon progressif du financement monétaire a coïncidé avec une problématisation des finances publiques où le marché et la « vérité par les taux » dans le financement du Trésor étaient définis comme une réponse à un régime inflationniste et à monnaie faible. Cette problématisation prend de la force au terme d'épreuves successives : on ne saurait donc lire ce processus comme la réalisation d'un projet initial, quand bien même le résultat final correspondrait à l'une ou l'autre des projections de départ. De la vente aux enchères de bons, l'adjudication, introduite d'abord par expérimentation jusqu'à l'échec du rapport Marjolin-Sadrin-Wormser proposant de démanteler radicalement le circuit du Trésor, en passant par l'effondrement de la coopération monétaire internationale, la mise en marché de la dette est avant tout le résultat de ces épreuves qui ont durci l'option non monétaire.

Pour certains acteurs du Trésor, la mise en marché de la dette publique accélérée au cours des années 1980 est ainsi la mise en application d'un « projet initial ». Daniel Lebègue,

[1] Emmanuel Masset-Denèvre distingue en effet entre un objectif explicite de la libéralisation financière pour l'État, à savoir « *promouvoir sa politique macroéconomique* » tournée vers la désinflation et l'investissement, et un objectif implicite : la gestion efficiente de la dette publique, soit le fait que « *l'État a vu dans la libéralisation financière le moyen de faciliter le financement de son déficit et d'en restreindre les effets macroéconomiques pervers* ». Emmanuel Masset-Denèvre, « Le tournant néo-libéral de la politique macroéconomique française : une explication en termes d'évolution de la contrainte extérieure », art. cit.

renvoie, par exemple, à l'harmonie qui a pu exister entre hauts fonctionnaires de sensibilités politiques pourtant opposées lors de cette période :

> « Ce qui frappe, pour la période de la fin des années 1970 et des années 1980, parmi les hauts fonctionnaires qui ont eu un rôle important sur l'évolution de la politique financière de la France. C'est qu'au niveau du Trésor et des cabinets ministériels – le cabinet de René Monory, le cabinet de Jacques Delors (1981-1984), puis le cabinet de Pierre Bérégovoy (1984-1986) puis le cabinet d'Édouard Balladur (1986-1988)… –, aucun de ces hauts fonctionnaires n'a d'engagement marqué dans la politique. Mais on sait, comme citoyens, qu'ils sont plus proches de la droite ou plus proches de la gauche. Il y a ces deux familles de pensée qui, finalement, sont d'accord et convergent pour réformer en profondeur le système financier français, dans tous ses aspects : la politique monétaire, l'indépendance de la Banque de France, le financement du Trésor, les marchés de capitaux, les relations avec l'Europe. ». *Daniel Lebègue, ancien directeur du Trésor*[1].

Le concept d'économie d'endettement se situe au carrefour de la construction de deux marchés : un marché de l'épargne obligataire pour financer la dette publique, et un marché financier (de finance directe) pour financer l'ensemble de l'économie. Le développement de ces deux marchés est interdépendant : le développement de la dette publique obligataire étant corrélative au développement des marchés de capitaux.

En d'autres termes, pour les pouvoirs publics, la dette publique est la solution au problème de financement des déficits - dans une problématisation stabilisée des structures légitimes de souscription de dette - mais aussi la solution pour le développement de marchés financiers qui ont besoin, pour s'épanouir, du produit financier « dette publique ». En 1988, Florence Renversez, spécialiste des finances publiques, explique ainsi : *« En 1985 est amorcé un processus de développement des marchés financiers qui est jusqu'ici confirmé. Il reste que c'est par l'accumulation de la dette publique qu'un volume de transactions assurant au marché une dimension comparable à celle des marchés étrangers a pu être atteint. Or le niveau où demeurent les taux d'intérêt même après un certain affaiblissement fait de la charge de la dette une dépense budgétaire que les pouvoirs publics cherchent à faire régresser*[2]. » L'économiste pointe une tension qui doit retenir notre attention : à l'époque, c'est aussi la possible absence du marché de la dette publique qui suscite des inquiétudes quant à l'épanouissement des marchés financiers[3].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

[2] Florence Renversez, « L'endettement public, des flux aux stocks », dans Pierre Llau et Florence Renversez, *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale, op. cit.*

[3] *Ibid.*, p. 126-128.

De solution réciproque pour la finance et l'État, à un moment particulier des relations, la dette publique devient gênante et contraignante pour les pouvoirs publics. La solution initiale pourrait fort bien, dans d'autres situations, se retourner en contrainte, comme le remarque Emmanuel Masset-Denèvre : « *Les pouvoirs publics ont été victimes de leurs propres réformes. Ils pensaient utiliser les marchés libéralisés pour faciliter leur action de régulation en disposant d'une épargne accrue. Finalement, en profitant de cette épargne pour financer la dette publique, ils se sont créés une nouvelle contrainte qui les oblige à rassurer en permanence les détenteurs des titres d'État*[1]. »

***

À ce stade, nous avons répondu à une partie de notre énigme : comment la dette publique, d'un projet technique, économique et politique, est devenue une *nécessité*. La production de cette nécessité annonce la victoire d'un récit budgétaire quant aux origines de la dette de l'État. Avec ce récit, c'est une problématisation de la dette publique qui s'impose : celle-ci élimine la solution monétaire dans le financement des déficits, en condamnant le passé inflationniste et les modalités de trésorerie qui ont été associés à ce « mal » de l'époque.

L'élaboration de cette solution de marché a été élaborée aux confins de l'administration, des banques et des gouvernants. Elle a impliqué une redéfinition des « finalités » de la monnaie : celle-ci n'est plus « instrumentalisée » dans un projet industriel, mais sa valeur devient l'objet d'un entretien et d'une surveillance accrue.

Nous montrons comment cette valeur accordée à la monnaie déporte le risque encourru : ce sont les valeurs de la dette publique qui, peu à peu, exposent et incarnent la valeur de l'État.

La solution du financement de marché pour l'État emporte donc avec elle un ordre de pratiques gouvernementales : le maintien de cette problématisation de la dette publique passe par un travail de disciplinarisation budgétaire et monétaire.

[1] Emmanuel Masset-Denèvre, « Le tournant néo-libéral de la politique macroéconomique française : une explication en termes d'évolution de la contrainte extérieure », art. cit.

Nous montrons dans le chapitre suivant comment cette mise en marché a embarqué l'État dans une compétition internationale pour le financement « au meilleur prix » et la conquête d'une place financière puissante. La décision politique emboîte le pas de cette concurrence.

Cette dynamique enterre la problématisation monétaire de la dette publique et fait disparaître l'ensemble des opérations historiques (techniques, institutionnelles et politiques) qui ont été nécessaires à sa réalisation.

Chapitre III

Faire commerce de sa dette

Le souverain et l'innovation financière

Pour l'économiste Frédéric Lordon, la direction du Trésor est le « *principal lieu d'élaboration doctrinale de la désinflation compétitive : son engagement est d'autant plus fort qu'elle est l'interlocuteur direct d'un marché financier dont elle a d'ailleurs piloté quasiment de bout en bout l'ingénierie institutionnelle ; un marché financier qui est devenu le premier partenaire de la politique financière publique*[1] ». Ce dernier définit la désinflation compétitive comme visant « *à garantir un contexte général de stabilité – des changes, des prix, etc. – dans le cadre duquel l'activité est supposée trouver les meilleures conditions de son développement "spontané". L'intensité de la croissance cesse d'être de la responsabilité directe de la politique économique, pour être rendue aux agents privés vis-à-vis desquels l'État ne s'engage que pour maintenir un cadre global "favorable"* ». La désinflation, poursuit Lordon, a dès lors « *un pilier central, le franc fort* » et « *deux contreforts* », la « *discipline salariale et la maîtrise des finances publiques* ».

Mais comment s'actualise en pratique cette doctrine ? Nous rendons compte dans ce chapitre des instruments qui la rendent possible dans les années 1990. Les dispositifs de marché pour la dette maintiennent une problématisation de l'économie et des finances publiques. Nous l'avons montré, la relation de causalité qui se consolide est la suivante : l'inflation s'explique par un excès de création monétaire et de dépenses publiques ; les réformes de la trésorerie et le recours aux marchés obligataires, en coupant court aux « *facilités* » de financement pour l'État, concourrent à imposer la discipline budgétaire, financière et monétaire.

[1] Pour l'économiste, ce régime rompt avec le « régime keynésien-fordien », construit autour d'un « *projet de régulation conjoncturelle de la production, de l'emploi, et des prix* ». Frédéric Lordon, *Les Quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris, 1997, p. 33. Jean-Baptiste de Foucauld, ancien haut fonctionnaire au bureau A1 et commissaire au Plan, chargé de la trésorerie, conseiller technique au cabinet de Jacques Delors, confie en entretien avoir « inventé » l'expression « désinflation compétitive » dans un article du *Monde* en 1988. On trouve mention de cette invention dans Dominique Garabiol, « Modestes propositions pour sortir de la crise… Et si le franc retrouvait sa liberté ? », *Le Monde diplomatique*, février 1996.

Ce chapitre est consacré au fonctionnement du marché des *valeurs du Trésor*, les titres obligataires émis par l'État. Les fondations de ce marché sont soutenues par le volontarisme politique des ministres des Finances successifs, de droite comme de gauche, qui se mettent au service de l'innovation technologique sur les produits obligataires : des contrats sophistiqués attirent les investisseurs du monde entier et rendent la dette française « *séduisante* ». La course à l'innovation financière est comprise par les ministres comme l'affirmation d'une puissance, d'une grandeur de la place financière de Paris.

Et, de leur côté, les hauts fonctionnaires se mettent au service des représentants politiques en permettant un financement de l'État par emprunts et au moindre coût, en évitant une réduction « brutale » de la dépense publique.

La dette concurrentielle et performante constitue donc une solution qui s'accompagne, de surcroît, d'une « *modernisation* » de l'administration publique. Pour certaines voix critiques de la société civile ou des représentants politiques, le recours à la dette publique est une solution de « *facilité* », c'est-à-dire une technologie « *anesthésiante* » qui ferait oublier les conséquences à long terme de l'endettement[1]. Pour l'administration du Trésor, elle correspond à une politique du « *moins pire* » : les conditions budgétaires, la persistance des déficits, étant considérées comme des données stables, l'administration s'efforce de réduire les coûts d'émission de sa dette en renforçant les dispositifs de sa mise en marché. Enfin, la mise en marché fonctionne pour les services du Trésor comme un instrument de répercussion de la discipline au sein de l'État.

La compétition pour la vente de la dette publique reconfigure les interdépendances entre États eux-mêmes, banques et investisseurs. Pour maintenir une dette à bas prix, dont les taux sont les plus bas, l'État doit achalander les « meilleurs » produits dans sa boutique de dette publique, en évaluant ses concurrents directs et indirects, s'en inspirer, anticiper leurs stratégies et, dans le meilleur des cas pour les hauts fonctionnaires et les ministres, s'imposer comme chef de file. L'État doit augmenter la *valeur financière* de la dette en maîtrisant sa part du marché.

Nous montrons, dans ce troisième chapitre, comment l'État doit faire commerce de sa dette, donner la preuve de la qualité de ses produits et soutenir l'innovation financière. Tout d'abord, nous décrivons les réformes de « *modernisation de la dette publique* » entreprises

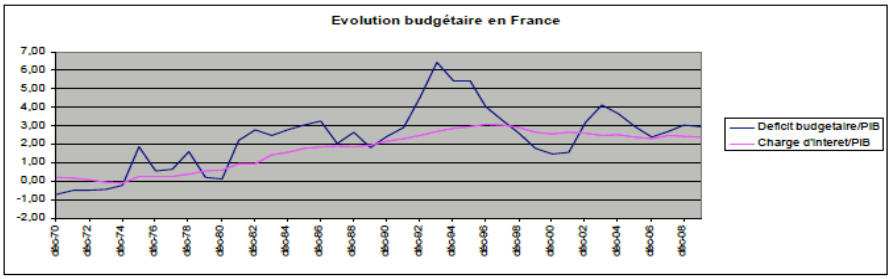
[1] Cette thématique est développée au milieu des années 2000, dans le rapport Pébereau, cf. chapitre V de la thèse.

par Pierre Bérégovoy, son directeur de cabinet Jean-Charles Naouri et la direction du Trésor. Cette mutation de la dette a accéléré la recomposition des publics intéressés à la dette, et des publics auxquels l'État s'intéresse pour son placement. Les infrastructures qui se développent compartimentent la gestion financière de la dette et poursuivent la neutralisation des pouvoirs de création monétaire de la puissance publique, notamment en augmentant l'indépendance des banques centrales dans leur gestion de la politique monétaire. Ce compartimentage des politiques et des objectifs trouve une forme d'accomplissement de son renforcement dans une innovation financière : les obligations indexées sur l'inflation. Les débats entre la Banque de France et le Trésor rejouent le « *trauma* » administratif de l'inflation et les luttes anciennes des trésoriens pour « *désindexer* » les salaires **(section I. La grandeur de la dette. Conquérir les marchés)**.

Le projet de création d'une agence de gestion de la dette autonome vis-à-vis de l'État central apparaît comme le point culminant de cette évolution vers un financement de marché. La fondation de l'agence pose la question ultime de la gestion privatisée de la dette sur les marchés financiers en imaginant de détacher ce service du ministère, comble de l'autonomie entre pouvoirs monétaire, budgétaire et financier. L'agence et la sophistication des techniques obligataires engagent, comme nous l'expliquons ci-dessous, une séparation de plus en plus poussée entre domaine monétaire, domaine budgétaire et domaine financier. L'État, engagé dans la course à la liquidité, doit entretenir, par des innovations et des relations permanentes, son réseau de banques distributrices de dette **(section II. L'invention d'une agence de la dette publique)**.

Les graphiques présentés ci-après illustrent les nouveaux liens entre l'administration publique, les banques et les professionnels du marché. Les vignettes sont extraites d'un PowerPoint disponible sur Internet et présentées par un banquier (de Barclays) dans un cours de finances à l'université Paris-Dauphine[1]. Ce banquier est un « *spécialiste en valeurs du Trésor* » : cela signifie qu'il fait partie du réseau de banques sélectionnées par le Trésor qui bénéficient d'un accès privilégié à l'État dans l'émission de sa dette. Ces graphiques donnent un aperçu du mode de problématisation de la dette inscrit dans la technique de financement de l'État par les marchés obligataires.

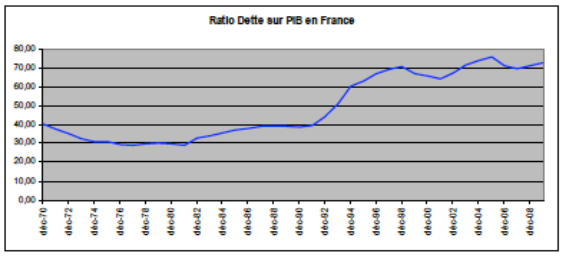
- Au commencement était l'Etat

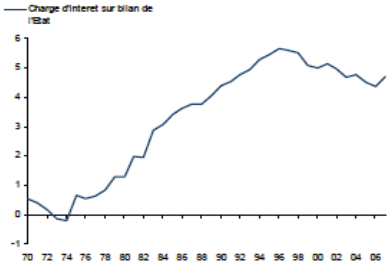


BARCLAYS CAPITAL
EARN SUCCESS EVERY DAY

[1] Cette intervention est donnée dans le cadre du cours de Carole Gresse, professeur de finances à l'université Paris-Dauphine, enseignement consacré aux marchés et instruments de taux et à l'évaluation d'actifs. Le document a été élaboré en 2008.

- A l'échelle macroéconomique, les Administrations Publiques sont débitrices et les ménages créditeurs
- 3 manières de financer un déficit budgétaire:
  - Impôts
  - La planche à billet
  - Lever de la dette obligataire





BARCLAYS CAPITAL
EARN SUCCESS EVERY DAY

Les deux graphiques ci-dessus exposent (à gauche) l'évolution du ratio dette/PIB et (à droite) la courbe de charge d'intérêts de la dette de l'État. L'histoire des innovations financières, racontée par l'intervenant de Barclays dans le reste de sa présentation, commence au milieu des années 1980. Elle s'articule étroitement à « *l'odyssée budgétaire* », c'est-à-dire au financement des déficits. La courbe des taux - les intérêts payés par l'État - tend à s'infléchir à partir du milieu des années 1990. Cette décroissance est l'argument technique et politique central de l'organisation qui se met en place dans cette configuration entre banques et Trésor : puisqu'il faut se financer sur les marchés, il faut tout entreprendre pour diminuer au maximum les coûts et la charge des intérêts.

Le circuit du Trésor et les modalités administrées de contraction des ressources ont disparu du paysage des options existantes, sauf à se présenter sous la forme péjorative de la « planche à billets ». Le rôle des banques dites « spécialistes en valeurs du Trésor », chargées de distribuer les titres financiers de l'État sur les marchés, est longuement évoqué : ce sont elles qui contribuent à tenir la valeur de l'État sur les marchés, à en assurer la « *cotation* » et la circulation. Le responsable de Barclays liste dans la vignette suivante la série d'innovations qui ont rendu possible cette amélioration : les banques partenaires du Trésor pour la distribution de sa dette dites « spécialistes en valeurs du Trésor » (SVT), la gamme des différentes produits obligataires, le calendrier des adjudications, l'allongement de la durée de l'obligation française, les obligations indexées sur l'inflation, la création d'une « agence dédiée à la dette », etc.

Section I. La grandeur de la dette : conquérir les marchés financiers

> « Qu'est-ce que l'État a fait en fait ? Il a mis sa dette sur le marché. Sous les socialistes, c'est Bérégovoy qui a engagé cela, poursuivi par Balladur : une réforme de désintermédiation de l'économie consistant à passer par un financement beaucoup plus de marché, même essentiellement de marché. Et c'est vrai que l'État, en tant que principal agent endetté, a finalement créé la nourriture terrestre dont les marchés ont besoin. C'est-à-dire de la dette. Puisque, effectivement, cela a coïncidé avec la période où la France, comme tous les autres pays, a commencé à s'endetter fortement. » *Philippe Mabille, rédacteur en chef de* La Tribune[1].

Une fois le « tournant de la rigueur » acté par François Mitterrand en mars 1983, le passage de Pierre Bérégovoy au ministère des Finances (1984-1986) affermit la libéralisation financière de l'économie et le processus de mise en marché de la dette de l'État.

I. 1 Recomposer la gauche et les marchés financiers

La « *grandeur* » de l'œuvre réformatrice de P. Bérégovoy fait partie de la mémoire de l'institution des Finances. La période 1984-1986 au cours de laquelle Bérégovoy est ministre de l'Économie et des Finances est, par exemple, saluée dans un ouvrage publié en 1998 par le Comité pour l'histoire économique et financière du ministère des Finances. Les préfaces élogieuses du ministre socialiste de l'Économie et des Finances, Dominique Strauss-Kahn (DSK), du secrétaire d'État au Budget de l'époque, Christian Sautter, ainsi que d'André Gauron, conseiller technique auprès de Pierre Bérégovoy saluent son parcours aux Finances[2]. DSK rappelle la « *volonté ferme* », le « *courage* » et « *le sens de l'intérêt national* » de l'homme : « *Pierre Bérégovoy a compris que la protection des plus modestes et le développement de nos entreprises ne peuvent plus s'accommoder de l'illusion monétaire : il a stabilisé le franc et modernisé les*

[1] Entretien avec l'auteur, 2008.

[2] Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993),* Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1998. L'ouvrage est préfacé notamment par Dominique Strauss-Kahn (« La pédagogie dans l'action »), Christian Sautter (« Pierre Bérégovoy, un homme de caractère ») et André Gauron (« L'œuvre réformatrice de Pierre Bérégovoy à travers ses discours »).

circuits de financements[1]. » C. Sautter met l'accent sur « *la trajectoire* » inédite de P. Bérégovoy : son « *origine modeste* », « *les études qu'il n'avait pas faites* », son « *refus de la fatalité* ». Le secrétaire d'État au Budget insiste sur la façon dont il aurait transcendé ses origines : « *Il restera dans nos mémoires comme l'homme du franc fort alors que tout le prédisposait pour assurer la pérennité du système français de Sécurité sociale.*[2] »

Dans ses *Verbatim*, Jacques Attali, conseiller spécial du président de la République, plus acide, parle d'un Bérégovoy « *entre les mains de ses services* » : « *Pour se faire respecter un ministre doit-il s'imposer à son administration ou en devenir le porte-voix*[3] *?* » Le portrait de Bérégovoy, égrené au fil des pages, est celui d'un converti à « *l'orthodoxie monétaire* », celui dont Mitterrand peine à croire qu'il signe réellement les lettres qu'il reçoit de lui en tant que ministre des Finances. Dans ses lettres, le ministre affirme qu'il faut rompre avec « *un traitement social du chômage dont le coût budgétaire est considérable* », et fixe au gouvernement des objectifs stricts de réduction du taux d'inflation (taux à moins de 5 % à la fin de 1985)[4]. La version d'André Gauron, son conseiller spécial, est différente : évoquant le discours « *d'importance nationale* » prononcé à HEC, dans lequel Bérégovoy annonce la création des « certificats de dépôts[5] », le conseiller raconte que le ministre a dû braver « *l'obstruction du directeur du Trésor de l'époque* », Michel Camdessus[6]. André Gauron rend hommage à celui qui

---

[1] Dominique Strauss-Kahn, « La pédagogie dans l'action », dans *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993), op. cit*, p. 8, préface.

[2] Pierre Bérégovoy succède à Nicole Questiaux au ministère des Affaires sociales en 1983 pour imposer un plan de rigueur sur les comptes sociaux. Sautter poursuit en évoquant la différence entre « assistance » et « assurance » : « *Je ne suis pas sûr que Pierre Bérégovoy aurait été jusque-là ; mais le terme de cette logique limpide aurait été que quiconque reçoit une assistance de l'État devrait donner une part de son temps en contrepartie* » (*ibid.*, p.10).

[3] « Ses lettres au président sont elles-mêmes de plus en plus technocratiques. La dernière est un sommet du genre, le président annote "Qu'est ce que c'est que ce charabia ?" », *Verbatim* du mercredi 23 octobre 1985, p. 1315, Jacques Attali, *Verbatim*, deuxième partie, « 1983-1986 », Fayard, Paris, 1993. Bérégovoy confie au journaliste Y. Mamou, ce sentiment d'illégitimité, lorsque le ministre raconte son discours à HEC : « Je lisais dans tous les regards, ceux des journalistes comme ceux des banquiers : ils me reprochaient de n'avoir pas fait Sciences Po ». Yves Mamou, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor, op. cit.* p. 264.

[4] Verbatim du 26 décembre 1984 : « *François Mitterrand relit cette lettre et l'annote en marge "je refuse de croire que Pierre Bérégovoy ait rédigé lui-même la lettre qu'il a signée"* », Jacques Attali, *Verbatim, op. cit.* p. 1129.

[5] Discours prononcé à la fondation HEC, le 5 décembre 1984. Yves Mamou en donne la définition suivante : « Les *certificats de dépôt* sont des instruments financiers qui consistent en un "papier", un titre de créance, émis par les banques certfiant qu'il existe dans leurs établissements un dépôt placé à terme avec un taux d'intérêt de x %. Ces papiers sont négociables, peuvent être achetés et vendus à tout moment entre intermédiaires et ont pour but de faciliter la gestion de trésorerie des entreprises, des particuliers, des banques, etc. » La déclaration se traduit le lendemain par une chute des valeurs obligataires et un renchérissement de l'emprunt d'État qui, selon le journaliste Y. Mamou, fait « tache » pour le Trésor quant au bilan de cette période. L'administration et les marchés prennent peur que les certificats de dépôts viennent se substituer, car plus avantageux, aux SICAV à court terme. Yves Mamou, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor, op. cit.* p. 265.

[6] André Gauron raconte la surprise que provoqua un tel élan : « Incrédule sur la volonté d'un gouvernement socialiste de mener à bien une réforme annoncée depuis plus de quinze ans, la Bourse en encaissa le coup par

a accompli ce que *« la droite n'a pas osé faire depuis vingt-cinq ans qu'elle en parle : réformer le marché financier et briser le corporatisme d'une profession malthusienne, mais aussi les liens qui l'unissent à son "administration de tutelle", la direction du Trésor*[1] ».

En entretien, et après coup, les hauts fonctionnaires et directeurs du Trésor confient plutôt un désaccord sur le « *timing*[2] », et disent avoir été pris de court, sans avoir le temps « *de prévenir la place de Paris* ». Yves Mamou, journaliste enquêtant sur la direction du Trésor, enregistre des témoignages dans lesquels il est fait mention de la « *brutalité des relations* » entre le Trésor et le cabinet des Finances à cette époque[3].

La gauche, la « petite épargne » et les marchés financiers

Propension à se faire « *plus royaliste que le roi* », « *zèle du converti* » au système monétaire européen, volonté de se faire « *accepter* » dans le rôle de ministre des Finances ? Dans tous les cas, le rythme des réformes bouscule les experts du Trésor sur leur propre terrain de jeu[4]. Pierre Bérégovoy conçoit les réformes des marchés financiers avec son directeur de cabinet Jean-Charles Naouri, énarque, inspecteur des finances, et qui le suit, à ce poste, depuis son mandat au ministère des Affaires sociales[5]. Rawi Abdelal, chercheur en politique économique internationale, a montré comment J.-C. Naouri et P. Bérégovoy ont conçu ces réformes afin de protéger et de promouvoir la petite épargne : la poursuite de la désinflation devant la garantir. Abdelal ajoute que la loi bancaire de 1984, qui fait tomber le verrou de l'encadrement du crédit est justifiée par un souci du ministre de faciliter et de réduire le coût

---

une "forte" baisse », dans, A. Gauron, « L'œuvre réformatrice de Pierre Bérégovoy à travers ses discours », *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993), op. cit*, p. 9.

[1] André Gauron écrit : « *Les résistances furent nombreuses. Mais la solidarité de classe des agents de change laisse Bérégovoy indifférent. Il n'est pas de ce monde-là. Il ne cherche pas à en être.* ». Gauron dit lui aussi sa « *volonté de construire un franc durablement solide, garant du pouvoir d'achat des revenus et de l'épargne des Français comme capable d'attirer les capitaux étrangers.* », *Ibid.*, p. 9 et 22.

[2] Ce que confirment Daniel Lebègue, entretien avec l'auteur en 2011, ainsi que les entretiens conduits par Benjamin Ménard, le 26 mai 1998, à l'occasion de l'ouvrage en hommage à Pierre Bérégovoy. Cf. aussi Y. Mamou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, *op. cit.*, p. 266-269.

[3] Rawi Abdelal, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Harvard University Press, 2007, p. 245.

[4] Comme le précise Y. Mamou, « *les antagonismes n'ont jamais porté sur le fond. La théorie du décloisonnement du marché des capitaux a appartenu au Trésor de toute éternité. C'est son héritage, sa philosophie, son fonds de commerce. Cette réforme était là, endormie dans des tiroirs, prête à être saisie, mais toujours délaissée.* Y. Mamou, *Une machine de pouvoir. La direction du Trésor*, *op. cit.* p. 269.

[5] En 1987, Naouri quitte l'administration pour le groupe Rothschild et Compagnie Banque. Il est aujourd'hui président directeur général du groupe Casino.

d'accès au crédit pour « *l'homme simple*[1] ». Les mécanismes de concurrence devaient permettre de faire baisser les prix et favoriser le français moyen plutôt que le spéculateur[2]. Naouri, interrogé par Abdelal, explique ainsi qu'« *au cabinet de Bérégovoy nous savions ce qu'il était nécessaire de faire. Cela était évident depuis au moins une décennie. La première chose à faire était de s'assurer que Bérégovoy était dans le coup. Nous avions beaucoup d'arguments irrésistibles pour défendre (les réformes). Mais Bérégovoy n'était obsédé que par une seule question : cela rendra-t-il le crédit moins cher pour les Français ?*[3] » La littérature en sociologie politique caractérise souvent ces années comme un moment de reformulation de l'identité socialiste[4]. Le politiste Marcos Ancelovici met en doute l'idée d'une conversion monolothique du parti socialiste à la libéralisation économique et financière ainsi qu'à la désinflation compétitive. Il rappelle que la fixation des identités légitimes est l'enjeu de conflits au sein du parti[5]. En effet, pour ce dernier, les dirigeants de gauche qui mettent en œuvre les réformes pendant ces années étaient plutôt des « *suspects évidents*[6] ». L'auteur s'en réfère, par exemple, à l'identité politique spécifique de Jacques Delors : sa sensibilité démocrate chrétienne et social-démocrate, peu encline au « *jacobinisme* » ou au « *dirigisme étatique*[7] ».

Cette recomposition des légitimités politiques est indissociable du renouvellement de la conception des rôles au sein de l'administration du Trésor. Une critique de sa « toute puissance », dont J-Y Haberer a été l'un des précurseurs dans les annnées 1960, se formalise.

---

[1] Nous traduisons de Rawi Abdelal, *Rules of Capital*, *op. cit*. p. 59.

[2] Paul Lagneau-Ymonet et Angelo Riva développent une argumentation similaire : « Pour les autorités publiques, la promotion des marchés financiers, menée au nom de la "modernisation" et pour un capitalisme "populaire", doit aller de pair avec la lutte contre les illégalismes boursiers, notamment les délits d'initiés commis par les agents de change et leur main-d'œuvre. » Dans P. Lagneau-Ymonet et A. Riva, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la bourse de Paris dans les années 1980 », *Genèses*, vol. 3, n° 80, 2010.

[3] Nous traduisons l'interview réalisée par R. Abdelal, *Rules of Capital, op. cit.*, p. 61.

[4] Peter Hall, « The Evolution of Economic Policy under Mitterrand », dans George Ross, Stanley Hoffmann et Sylvia Malzacher (dir.), *The Mitterrand Experiment*, Oxford University Press, New York, 1987.

[5] Pour l'analyse d'un cas où les enjeux de « modernité » divisent le parti socialiste, cf. F. Sawicki, « Le peuple vu par les socialistes », dans Frédérique Matonti (dir.), *La démobilisation politique*, La Dispute, Paris, 2005. Antony Burlaud montre par exemple dans son travail quels ont été les perdants de l'histoire du tournant de la rigueur. Cf. A. Burlaud, *Les socialistes et la rigueur (1981-1983)*, mémoire de Master 2, sous la direction de Frédéric Sawicki, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2010-2011.

[6] Marcos Ancelovici, « The Unusual Suspects: the French Left and the Construction of Global Finance », *French Politics*, vol. 7, 1, p. 42-55.

[7] « *Since the early 1980s, this political coloration, « has accepted the European Community as a regulated free trade zone with some basic social protection and coordination. It thus campaigned in favor of the Maastricht Treaty in 1992 and in favor of the Constitutional Treaty in 2005* ». Idem, p. 51

Une critique du « totalitarisme » du Trésor

L'identification des frontières monétaires du Trésor, à partir des années 1960, révèle en effet la façon dont les générations de hauts fonctionnaires qui s'imposent, souvent face à leurs aînés, cherchent à rompre avec la période de l'après-guerre. L'enjeu consiste pour cette nouvelle génération à « *exceptionnaliser* » cette période en la cantonnant aux nécessités de la reconstruction : la croissance doit s'envisager sur des bases structurelles « durables » et non plus « attachées» à une conjoncture inédite[1]. Les conférences données à Sciences Po par les différents directeurs sont une source heuristique. Les directeurs y écrivent l'histoire de l'institution. Les instruments de l'administration, qui concrétisaient les mots clés des « *modernisateurs* » de l'après-guerre tel que « *planifier* », « *consulter* », « *innover* », sont assimilés au « *dirigisme* » de l'État, les outils de gestion de la trésorerie, tel que le circuit du Trésor, deviennent des « *archaïsmes de l'après-guerre*[2] », des machines de pouvoir dont la justification économique s'amenuise. Le réseau des corespondants du Trésor devient un instrument de « *vassalisation* » et de « *domination* » du système bancaire ». En 1975, alors que certaines réformes radicales sont déjà adoptées (l'ajudication), J.-Y. Haberer décrit à ses élèves le Trésor comme un « *seigneur* » qui, « *sur le plan juridique peut tout faire* ». Mais un Trésor qui a des « *scrupules* » vis-à-vis de ses pouvoirs exorbitants :

> « Les textes constitutifs et les procédures de tutelle existant pour les organismes financiers de la mouvance du Trésor sont tels que l'on peut résumer la situation en disant que, et c'est un point commun avec le droit féodal d'autrefois, l'usage de ces pouvoirs quasi totalitaires est modéré. Pourquoi ? L'influence du Trésor a rencontré certaines limites, dont les unes tiennent à la résistance de ses vassaux, tandis que les autres sont liées à ses propres scrupules[3]. »

Dès le milieu des années 1960 donc, notamment à la suite de ce que nous avons appelé « la mise en risque » de la trésorerie de l'État, les nouveaux préceptes des administrateurs sont « *l'allègement* » des procédures et du poids de l'État dans le système bancaire. Les fonctionnaires veulent assurer sa reconversion stratégique : la levée des capitaux ne doit plus

---

[1] Comme l'analyse Brigitte Gaïti, ce « *grand retournement opère sur un mode qui est loin d'être seulement symbolique* ». « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre. L'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, 2002/2, n° 102, p. 302. Sur les mots et les instruments de la modernisation, cf. aussi, du même auteur, « Histoire d'une renaissance. L'histoire du service public », *Politix*, vol. 2, n° 6, printemps 1989, p. 62.

[2] J.-Y. Haberer : « Alors moi, jeune turc, j'avais envie de faire des réformes. Et puis là, je dois dire que mon séjour aux États-Unis m'avait montré nos archaïsmes venus de la guerre et de l'après-guerre, et qui auraient du disparaître depuis longtemps : on était vingt ans après la fin de la guerre ! On avait un plancher de bons du Trésor, par exemple, une aberration ! » *Extraits d'entretiens auprès de Jean-Yves Haberer réalisés par Laure Quennouëlle-Corre. Archives orales du ministère des Finances.*

[3] Jean-Yves Haberer, *Le Trésor et la politique financière*, cours aux élèves de l'IEP Paris, 1975-1976.

être automatique, mais s'assurer de façon ciblée. Le Plan, les contrôles du Trésor, l'encadrement du crédit deviennent autant de procédures « *totalitaires* », « *staliniennes* », un système proche de l'Union soviétique. Les nouveaux mots, et les instruments qui les soutiennent, deviennent la « *régulation* » en lieu et place de la « *réglementation* », l'« *intelligence* » et la « *stratégie* » plutôt que le « *pouvoir* ».

Sylvain Lemoyne de Forges est un personnage central dans les évolutions de la gestion de la dette pendant les années 1980. Ancien élève de l'école Polytechnique et énarque, il débute sa carrière au Trésor en 1981. Sa carrière oscille entre mobilités à l'étranger[1] et services dédiés à la trésorerie de l'État, y compris dans ses tâches les plus techniques. Au Trésor, il devient, en 1990, chef du bureau A1, chargé de la trésorerie puis, en 1995, chef du service des affaires monétaires et financières qui chapeaute notamment le bureau A1. Mais, en cette qualité, il participe également aux différents organes de réglementation et de contrôle des assurances[2]. Enfin, de 2000 à 2003, il est le premier directeur général de l'Agence France Trésor, nouvellement créée[3]. En 2003, il quitte la fonction publique et est nommé directeur des opérations financières, puis, en 2007, directeur des risques et marchés de Veolia Environnement. Dans un ouvrage journalistique rédigé en 1996, il est décrit comme le typique « *grognard du Trésor* » et, contrairement à ses collègues « *volatilisés dans les cabinets ministériels ou dans le privé* », il « *incarne une sorte de permanence* » : « *Il connaît le gotah du marché, les golden-boys des salles de marchés parisiennes, les économistes de banques étrangères, les gestionnaires américains. Vue des bureaux londoniens de la banque Salomon Brothers ou de sa concurrente Goldman Sachs, la France a souvent le visage ébourrifé de Sylvain de Forges*[4]. » En ce qui concerne les mutations des années 1980, Sylvain de Forges développe une théorie du « *suicide institutionnel et collectif recherché* » :

> « On était une bande d'une quinzaine de gus' qui, quelque part entre l'été 1982 et l'été 1983, se sont dit : "*On est vraiment dans une situation impossible : notre système financier, la République et ses agents financiers, sont juste déments. Entre les trucs nationalisés, l'encadrement du crédit, le contrôle des changes, les lois de machin, c'est juste plus jouable.*" En plus, pour des raisons de contrôle externe, cela nous mettait devant un choix : tu restes dans l'Europe, où tu te transformes en

[1] Administrateur suppléant au FMI en 1985 et, en 1998, ministre conseiller pour les affaires financières à l'ambassade française à Londres, administrateur pour la France au Conseil de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).
[2] Le chef de service des affaires monétaires et financières chapeaute la sous-direction A (franc, taux d'intérêt, banques) et la sous-direction B, (épargne, marchés financiers, financement de la construction et assurances).
[3] Cf. section II de cette thèse, "L'invention d'une agence de la dette publique".
[4] Éric Aeschimann, Pascal Riché, *La guerre de sept ans, Histoire secrète du franc fort*, 1989-1996. Calmann-Lévy, Paris. 1996, p. 79. Les deux auteurs étaient à l'époque journalistes à Libération.

> Corse. Donc, on se motive en disant : *"On y passera le temps qu'il faut, mais ce système là, on va le casser."* Or, ce système était par nature consubstantiel de notre propre autorité, de notre propre puissance. On a voulu faire de la régulation au lieu de faire de la réglementation. C'est plus intelligent et cela cogne moins dur… Il y a, d'un côté, une fonction publique qui vit de façon autoritaire, et de l'autre, une fonction publique qui se veut moins autoritaire. »

Benoît Jolivet, qui servait également à A1, dans les années 1970, explique aussi que les modèles ont changé depuis François Bloch-Lainé :

> « Quand vous lisez ce qu'écrit Bloch-Lainé sur le service public, c'est superbe ! Mais, aujourd'hui, c'est terminé : l'idée que ce qui fait marcher la France, c'est le service public, c'est naturellement complètement abusif. Il y avait un certain totalitarisme du Trésor : il s'est progressivement accaparé tous les rapports avec l'industrie, à travers la surveillance des investissements, qui est évidemment complètement nécessaire.»[1]

Ces récits doivent beaucoup au caractère rétrospectif de leur enregistrement par l'auteur. Mais une telle recomposition des identités et des valeurs du métier administratif peut être interprétée en tant que résultat des transformations que nous avons retracées dans les deux chapitres précédents : à savoir la victoire d'une série de dispositifs nouveaux qui fabriquent les politiques financières, monétaires et économiques de l'État. Loin d'anéantir la puissance de l'État, ces réformes ont redéfini ses liens aux marchés et manifesté sa grandeur et son pouvoir. À partir du milieu des années 1980, se met en place un dispositif de distribution de titres de dette qui lie l'État aux banques partenaires et aux investisseurs, et stabilise ses modes d'action sur l'économie et la monnaie.

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

I. 2 Vendre la dette à échelle industrielle

Les techniques financières souveraines doivent permettre à la France d'être à la pointe du mouvement « *inexorable* » de *marchéificiation,* mouvement que le Trésor anticipe alors. Christian Noyer, directeur du Trésor de 1993 à 1995 et actuel gouverneur de la Banque de France, explique que, pour ses responsables, « *c'était la direction inexorable de l'évolution : ce qui s'était passé aux États-Unis allait se passer en Europe. Et la France avait une possibilité de tirer parti de cette opportunité si elle était "front runner", si elle était en tête du mouvement, et qu'elle pouvait attirer du business*[1]. »

On a parlé, pour en souligner l'ampleur, des transformations financières entreprises à cette époque, comme celles du « *bing bang* » financier[2]. Ces réformes ont consisté à décloisonner les marchés financiers, c'est-à-dire à les ouvrir et à les unifier[3]. Dans le cas de la dette publique, elles se sont traduites par un approfondissement de la mise en marché indissociable de déficits publics qui deviennent « une donnée » structurelle des finances publiques françaises.

Peu à peu, la « *grandeur nationale* » est en partie redéfinie en termes de « *prouesses technologiques* », pour emprunter les termes de Gabrielle Hecht, historienne des sciences et des techniques étudiant des caractéristiques similaires dans le cas du rapport de l'État au nucléaire français[4]. Hecht nous invite à regarder les « *artefacts technologiques* » comme des points d'observation pertinents pour explorer des questions historiques plus larges. Ces mises en forme techniques produisent des modes d'action politiques et organisent les

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.

[2] Cf. Philip G. Cerny, The *Little Big Bang in Paris: Financial Market Deregulation in a Dirigist System*. European Journal of Political Research, vol 17, n°2, mars 1989. Cf. aussi, Olivier Godechot précise que le rôle de l'État n'est pas spécifique à une quelconque tradition jacobine de l'État français puisque, en Angleterre, au même moment, l'État organise une réforme encore plus rapide et brutale, appelée par les intéressés eux-mêmes, le « big bang ». Olivier Godechot, *Les Traders Essai de sociologie des marchés financiers*, La Découverte, Paris, 2005, p. 45. David Thesmar, « Retour sur la déréglementation financière », *Regards croisés sur l'économie*, 2008/1, n° 3, p. 67-74.

[3] « La place financière de Paris était traditionnellement moins ouverte aux innovations dans les techniques et les produits que certaines de ses concurrentes étrangères ; les considérations de sécurité tendaient en effet à l'emporter sur toute autre préoccupation », dans, *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, Ministère de l'Économie et des Finances, t. 1, *Notes bleues*, n° 268, 24 février-2 mars 1986.

[4] Gabrielle Hecht, *Le Rayonnement de la France. Energie nucléaire et identité nationale après la Seconde Guerre mondiale*, La Découverte, Paris, 2004.

rapports sociaux et culturels[1]. Le développement d'un marché pour la dette publique contribue à redéfinir la consistance des politiques liées à la monnaie, aux finances publiques et à l'économie. Nous montrons comment l'organisation du marché de la dette publique française *donne* et *fait tenir* la valeur financière de l'État français. Celle-ci se constitue en agençant des relations entre les banques et l'État qui « *tiennent* » à la définition de caractéristiques particulières pour les produits d'emprunt[2].

La dette change de public

Dans le livre blanc sur le financement de l'économie, rédigé par les principaux maîtres d'œuvre de la libéralisation, on lit que ces réformes visaient à « *moderniser la place financière de Paris*[3] ». Il présente ainsi ces modifications comme une « *adpatation nécessaire* » de la France à ce qui se déroule sur les « *places étrangères* ». Nous nous bornons à décrire les réformes ayant directement impacté les produits obligataires d'État et leurs modes de vente.

À la frontière « monétaire/non monétaire », se substitue, au milieu des années 1980, une distinction entre dette « négociable » et dette « non négociable ». Corrélées à la croissance de la masse monétaire ainsi qu'à la robustesse du circuit du Trésor, les ressources monétaires, qui sont la plupart du temps aussi « non négociables » (notamment les dépôts dans les caisses du Trésor) deviennent en effet insuffisantes pour faire face aux déficits budgétaires de l'État. Dov Zerah, ancien agent du Trésor, précise que les bons sur formules, autre ressource non négociable de l'État et émis auprès du « public » - c'est-à-dire au-delà des

---

[1] Nous traduisons : « *The demise of technological determinism means that studies of technological design and development must now do more than just show how political, social, economic, and cultural considerations shape and become part of technology. We are presently poised to use technological artefacts as lenses through which to view broader historical questions, to understand how the process of shaping technology can also be the process of shaping politics, society, and culture.* » Gabrielle Hecht, « Political Designs: Nuclear Reactors and National Policy in Postwar France », *Technology and Culture*, The Johns Hopkins University Press, vol. 35, n° 4, octobre 1994, pp. 657-685.

[2] Cf. Donald MacKenzie, *Material Markets, How Economic Agents are Constructed*, Oxford University Press, 2009, et Michel Callon, Yuval Millo et Fabian Muniesa (dir.), *Market Devices*, Blackwell Publications, « Sociological Review Monographs », Oxford, 2007.

[3] Il s'agit des assouplissements apportés au contrôle des changes, de la modernisation du fonctionnement de la Bourse. On crée, en 1986, le marché à terme d'instruments financiers de France, le MATIF, qui deviendra le « marché à terme international de France ». Sur ce marché, se négocient des produits appelés *futures*. Ce sont des contrats standardisés sur des emprunts *théoriques* : on parle de « notionnel ». Ce marché permet aux agents de se protéger ou de tirer profit de l'évolution future des taux d'intérêt ou des taux de change. La synthèse des réformes est rédigée par des hauts fonctionnaires et inspecteurs des finances, une équipe dirigée par Jean-Charles Naouri et composée notamment de Thierry Aulagnon (Trésor), André Gauron (conseiller technique de P. Bérégovoy), Gilles de Margerie (inspecteur des finances), Jean-François Pons (Trésor), Jean-François Stoll (Trésor). *Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie*, Ministère de l'Économie et des Finances, op. cit.

institutions financières spécialisées, sont devenus « *un moyen marginal de financement de l'État* » :

> « Maintenus sous une forme matérialisée, ces bons du Trésor sont devenus progressivement un instrument d'épargne essentiellement destiné aux particuliers avant d'être réservés de droit par le décret du 11 juillet 1986 aux personnes physiques, associations, collectivités locales et établissements publics. Non négociables sur un marché, ils sont émis à la demande, au guichet des trésoreries générales et des recettes principales, et prennent essentiellement la forme d'un bon à intérêt progressif, assorti d'un taux d'intérêt croissant en fonction de la durée de détention[1]. »

En effet, à partir de juin 1985, « l'adjudication » s'étend aussi aux emprunts d'État. Ces emprunts (l'emprunt Giscard, etc.) étaient régis auparavant par le système dit de la « prise ferme » : au lieu d'une confrontation entre une offre (d'émission) et une demande (de souscription), par la vente aux enchères (l'adjudication), l'État mandatait les banques, réunies en « syndicat » (on parle de «syndication »), qui achetaient la totalité d'un emprunt et devaient le placer intégralement ensuite auprès des investisseurs. L'adjudication met au contraire les banques en concurrence pour acheter les titres, et rien ne garantit à l'État, si ce n'est la demande, de « couvrir » intégralement son émission, c'est-à-dire de vendre la totalité des titres dont il a besoin.

Le marché obligataire et la généralisation de l'adjudication transforment le public de la dette. De même que pour les émissions de l'État sur le marché monétaire régies par le système des adjudications (les bons en compte courant), seuls les établissements de crédit titulaires d'un compte en espèces à la Banque de France peuvent participer aux adjudications[2]. Les particuliers sont exclus des adjudications, ils ne peuvent acheter ces titres que sur le marché secondaire (de l'occasion), en Bourse ou auprès d'un établissement de crédit ou d'un spécialiste en valeurs du Trésor[3]. Indéniablement, la dématérialisation des titres, la généralisation de l'adjudication, la professionnalisation de la gestion de la dette et la conquête des marchés internationaux restructurent profondément la nature des publics

---

[1] Dov Zerah, *Le Système financier français*, *op. cit.* p. 206.

[2] Jusqu'en 1991, les adjudications se sont déroulées en séance publique, à la Banque de France, avec la lecture à haute voix des soumissions et la remise des propositions sous pli fermé. Le système Telsat (Télétransmission des soumissions aux adjudications de titres), opérationnel depuis le mois de janvier 1992, permet désormais la transmission à distance des soumissions aux adjudications de valeurs du Trésor. « Le système Telsat », *Bulletin de la Banque de France*, 4e trimestre 1994, Supplément « Études ». Les adjudications sont ouvertes à tous les établissements de crédit titulaires d'un compte espèces à la Banque de France.

[3] Dov Zerah, *Le Système financier français*, *op. cit.* p. 213.

intéressés directement à la dette publique[1]. C'est d'ailleurs un objectif explicite de la direction des Finances.

Les ressources « non négociables », ces titres contractés auprès des pesonnes « en physique », paraissent d'ailleurs aujourd'hui exotiques aux différents acteurs qui ont contribué à l'accélération de la mise en marché de la dette publique :

> « Les "formules" » des bons, ça existait physiquement. C'était l'époque où il y avait une "direction de la dette publique" (*différente du bureau A1 chargé du financement de la Trésorerie*) qui tenait le grand livre de la dette. Il n'y avait que des "tricoteuses" là-dedans, des petites dames qui tricotaient, des petites mains. C'étaient les ateliers nationaux, les années 1840 et le grand livre de la dette : on coupait encore les coupons. Et puis après, le système s'est beaucoup aéré. On est passé au système des adjudications » *Benoît Jolivet, ancien haut fonctionnaire au bureau A1*[2].

Ainsi, les emprunts publics diffusés par les banques, les bureaux de poste et les perceptions, et souscrits par les particuliers qui les détiennent « *en physique* » et qui « *découpaient leurs coupons* » disparaissent peu à peu, notamment sous l'effet de la dématérialisation des titres. Le particulier est invité à s'intéresser aux contrats d'assurances et aux SICAV plutôt qu'aux obligations « *en direct* ». La détention par les particuliers devient « *epsilonnesque* » dans le rapport global de la dette émise, et ce sont les institutions nationales et internationales qui détiennent la dette souveraine – principalement les compagnies d'assurances, faisant partie de ce qu'on appelle les « investisseurs institutionnels » et, dans le jargon, les « zinzin ».

Exploiter les « gisements » de dette

Le placement des grands emprunts s'avérant coûteux, l'objectif est de poursuivre l'organisation d'un marché profond, stable et « liquide », afin d'émettre à moindres frais. La liquidité peut se définir comme la capacité d'un titre, ou d'une gamme de titres financiers d'être facilement cotables et échangeables sur les marchés primaires, au moment de l'émission, ou sur les marchés secondaires, marchés de l'occasion et de la revente de ces titres. Cette liquidité s'obtient en augmentant la surface de la dette : la croissance à échelle industrielle de la dette, qui suit l'évolution des déficits publics, contribue - dans la limite de possibles effets de seuil - à améliorer sa « liquidité », à attirer les investisseurs, et à en augmenter la valeur et le prix. La valeur de la dette trouve un nouveau mode d'expression, la

[1] Edmond Alphandéry, ministre des Finances (1993-1995), tentera de renouer avec les OAT particuliers, qu'on a appelé les OAT Alphandéry, mais l'ampleur de ces souscriptions est sans rapport avec le développement des OAT par adjudication. Cf. Jean-Claude Ducros, *L'Emprunt de l'État, op. cit.*

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

« grandeur » de celle-ci est désormais liée à sa surface, sa liquidité, et la variété des produits qu'elle propose. Pour le dire simplement, ces dimensions permettent de réaliser de fortes économies d'échelle, en diminuant les coûts de financement. Ainsi, le taux d'intérêt payé par les États n'est pas exclusivement lié aux niveaux de leurs déficits mais dépend aussi de l'organisation du marché obligataire dans l'État en question. Un « petit pays », quelle que soit le volume de sa dette, paiera plus cher ses émissions d'emprunts toutes les fois qu'il y aura recours :

> « Un petit pays, ça veut dire une petite dette objectivement. Pas forcément en pourcentage du PIB, mais en montant absolu… Je ne vais pas prendre le Luxemboug. Mais, même la Finlande : « un petit pays = une petite dette en montant absolu » : ça veut dire une liquidité faible. Donc peu de marchés secondaires, donc pas de banques partenaires jouables, donc pas d'adjudication. Il n'y a plus que les syndications. Et les Finlandais en rêvaient. Même si la dette fait 220 % du PIB finnois, ça ne fait pas 10 % du PIB américain : il n'y a pas de liquidité. » *Sylvain de Forges, ancien chef du service de la Trésorerie*[1].

Les pays qui ont des déficits rares et faibles paient ainsi plus cher leur recours au marché de l'emprunt, précisément parce qu'ils y font moins souvent appel. C'est donc dans ce mince espace entre politique budgétaire - qui dépend moins directement de leur action administrative - et conquête d'une dette liquide que les hauts fonctionnaires du Trésor s'activent et évaluent leur performance. Sylvain de Forges évoque ce paradoxe en comparant la surface de la dette publique à différents moments de l'histoire : seul un besoin de financement conséquent permet le développement, en son pays, d'un marché obligataire compétitif :

> « On n'a pas pu faire cela sous Raymond Barre. Le déficit était de 23 milliards de francs, ça fait 4 milliards d'euros à la louche : ça correspond à 8 milliards d'euros aujourd'hui ; ça le fait pas, ça fait deux "ajdu'" (*adjudications*) par an, autant dire : zéro. Nos besoins de "refinancing" (*refinancement*) ont augmenté avec la politique de relance par les dépenses publiques du premier gouvernement Mauroy : on est passés d'un niveau de dette/PIB, en gros, de 18 % à 45 %-50 %. La dette est plus grosse, elle peut être plus liquide. Mais, avant les folies budgétaires de l'ère Mitterrand, la dette est trop petite. La France de 1978, c'est la Finlande d'aujourd'hui : il n'y a juste pas assez de matière première. » *Sylvain de Forges, ancien chef de service de la Trésorerie*[2].

Parmi les innovations, la France va émettre, en mai 1985, la première obligation assimilable du Trésor (OAT). Elle est aujourd'hui la première source de financement de l'État. Le principe de l'« assimilation » permet à l'État de ré-émettre, si nécessaire, plusieurs fois le

[1] Entretien avec l'auteur, 2008.
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.

même titre - ce qu'on appelle une ligne d'emprunt ou une « tranche »[1]. « Assimilé » signifie qu'une nouvelle émission effectuée par l'État est « assimilée » à un emprunt antérieur et épouse l'ensemble de ses caractéristiques (durée de l'emprunt, montant du coupon d'intérêt, clauses particulières). Cela diminue le nombre de « lignes » d'emprunt différentes émises par l'État, augmente le volume du titre (le volume de la « ligne d'emprunt») en circulation. Dès lors, la surface et la visibilité du titre prennent de l'ampleur, ce qui facilite son marketing et sa vente sur les marchés. Autant de paramètres qui augmentent la liquidité tant recherchée par les investisseurs du titre :

> « L'État au lieu d'émettre le titre "Pinay 1973", un emprunt en un seul coup, émet avec des obligations assimilables du Trésor à dix ans, dont il est dit : si on les émet tout de suite, c'est une OAT septembre XXXX (*une certaine année pour le terme de l'emprunt*), et dans les mois qui vont suivre on continue à émettre une OAT septembre XXXX. De façon à ce que le gisement constitue des sommes considérables, qui ont une grande liquidité : ce qui permet aux gens qui en achètent sur le marché de pouvoir les revendre très facilement. Et c'est ce qui permet aux acheteurs d'acheter volontiers parce qu'ils savent qu'ils pourront revendre très facilement. C'est l'élément déterminant de la réforme de 1985 et 1986 : rendre les titres du Trésor attractifs et que ce soit intéressant pour les opérateurs, et notamment qu'ils sachent qu'ils ne resteront pas collés avec le titre d'État. Au contraire, le titre d'État est extrêmement liquide : vous avez des montants, des dizaines de milliards d'euros sur un unique titre. ». *Entretien avec Jacques Lauze, administrateur parlementaire, chargé de suivre les charges de la dette publique à l'Assemblée nationale.*

Par cette méthode, un emprunteur de taille moyenne comme la France, peut espérer émettre des emprunts aussi facilement négociables, « cotables » sur les marchés, et donc potentiellement aussi recherchés, que ceux des États-Unis[2]. Ces instruments s'inspirent d'ailleurs du « modèle américain » pour lequel les trésoriens confessent une fascination. Le système importé d'outre-Atlantique se décompose en trois instruments, « *bills, notes et bonds* »,

---

[1] En anglais assimilation se dit *reopening* pour la réouverture d'une ligne d'emprunt qu'on abonde à nouveau. Le Trésor, avec les OAT, met donc en place ce qu'on appelle aussi des « lignes-mères » ou « réservoirs ». Jean-François Pons, « Émission et gestion de la dette de l'État : traditions et innovations », art. Cit., p. 339. Cf. aussi Jean-Claude Ducros, *L'Emprunt de l'État*, *op. cit.*, p. 127.

[2] Jean-François Pons, haut fonctionnaire au service des affaires monétaires et financières, explique, dans un article qu'il rédige en 1990, que « *la technique de l'assimilation vise à remédier à la situation créée, surtout à partir des années 1983-1984, par la multiplication du nombre des emprunts d'État aux caractéristiques différentes, due à la croissance des appels de l'État au marché obligataire et au caractère limité de la capacité d'absorption de celui-ci. Ainsi en 1985, l'État a émis 9 lignes présentant des caractéristiques différentes pour un montant global de 100 milliards de francs* (la même année l'État emprunte au total 1066 milliards de francs pour une dette publique de 22,7 % rapportée au produit intérieur brut) *Cette situation n'était pas favorable au développement d'un marché moderne et animé, qui suppose l'existence d'un petit nombre de lignes ayant une capitalisation significative afin d'attirer notamment les gros investisseurs institutionnels et les non-résidents* ». Nous ajoutons ces données, tirées de Jean-François Pons, « Émission et gestion de la dette de l'État : traditions et innovations », dans Robert Hertzog (dir.), *La Dette publique en France*, Economica, Paris, 1990, p. 350.

- ce qui donnera en France les BTF, BTAN et OAT[1] - qui correspondent à des maturités de dettes (durée de vie des emprunts) différentes - schématiquement, court, moyen et long terme. Les carrières internationales des hauts fonctionnaires du Trésor leur donnent la « tendance », et leur font ressentir le système de financement de l'économie française comme peu « efficient », peu « administré » et « sclérosé » :

> « Dans les années 1980, les hommes qui émergent au niveau du Trésor, au niveau du cabinet du ministre de l'Économie et des Finances, et puis aussi dans les cabinets de Matignon, l'Élysée, etc., ont tous ce cursus international qui les a amenés à connaître d'autres systèmes financiers plus innovants, plus modernes, plus ouverts que le nôtre. Dans les cartons de la direction du Trésor, à la fin des années 1970, au début des années 1980, vous avez des études très complètes, très approfondies, de la manière dont fonctionnent, par exemple, le marché financier américain et le financement du Trésor aux États-Unis ou au Royaume-Uni. » *Daniel Lebègue, directeur du Trésor de 1984 à 1987*[2].

Ces innovations consistent à doter la dette de caractéristiques séduisantes : de gros volumes facilement disponibles et rapidement échangeables. Les trésoriens réalisent des opérations de marketing à l'échelle internationale - ce qu'on appelle des *road shows* où la dette est présentée aux créanciers. Sylvain de Forges s'amuse d'un paradoxe : c'est une « *dette socialiste* » qui se vend, s'exporte et circule à travers le monde :

> « On internationalise le marché, avec des non-résidents, des fonds de pension japonais, américains, ou whatever. Des gens qui n'auraient jamais imaginé, un quart de seconde, acheter un papier émis par un gouvernement socialiste. Et en plus français ! Une des pires références possibles dans ce domaine ! *In fine*, on aura plus de 60 %, déjà à cette période, de la dette publique portée par des non-résidents. C'est socialiste, ça passe bien et puis ça clone[3]. »

Puisque « *les déficits sont structurels et que la dette existe et pour longtemps* », explique Eugène Burghardt, responsable à la Deutsche Bank des opérations sur la dette française, les trésoriens repensent « *le système archaïque des emprunts d'État dont personne ne veut à part les investisseurs français avec la baguette et le béret*[4] ». Parmi les ressources de la dette française pour peser dans la compétition internationale et devenir un emprunteur de référence, on compte aussi des technologies humaines : c'est le cas de la mise en réseau des banquiers, dédiés, autour de l'État, à la distribution de sa dette.

---

[1] *Bills* = billets du Trésor, *notes* : moyen terme ; *bonds* = obligations du Trésor. En français, cela se décompose ainsi : BTF = bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés ; BTAN = bons du Trésor à intérêts annuels ; et OAT = obligations assimilables du Trésor.
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.
[3] Entretien avec l'auteur, 2009.
[4] Entretien avec l'auteur, 2008.

I. 3 Tenir le marché des « valeurs du Trésor » : les « dealers » de la dette

L'État va constituer autour de lui, à partir de 1987, un réseau de banques « partenaires », un club chargé de « tenir le marché » (le « *market making* ») : c'est-à-dire de participer aux adjudications de façon régulière, de contribuer à la réflexion financière de l'État et d'animer le marché de l'occasion, etc. La création de ce réseau bancaire, dénommé « spécialistes en valeurs du Trésor », est un format importé des États-Unis où l'on parle de *primary dealer* pour désigner les banques travaillant auprès de la Banque fédérale et du Trésor américain - des « dealers de proximités », comme le traduit Sylvain de Forges. Les spécialistes en valeurs du Trésor coexistent pendant un temps avec les agents de change qui détenaient auparavant un monopole public sur la cotation des emprunts d'État[1]. En introduisant les banques dans la course, et en ouvrant la concurrence sur la distribution de dette, qui était jusqu'alors entre les mains du monopole de la compagnie des agents de change, l'État cherche à diminuer les coûts[2]. Privés de cette exclusivité, les agents de change ne résistent pas longtemps aux banques commerciales[3]. Ces nouveaux intermédiaires bancaires, les spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), sont donc réunis dans un club sélectif : il existe plusieurs degrés d'appartenance au club qui correspondent au degré d'engagement et d'implication dans le marché de la dette d'État. Ces banques participent, aux côtés du Trésor, à l'organisation de « *road shows* », de séances de démonstration au cours desquelles les hauts fonctionnaires présentent les produits financiers français. Christian Prince, ancien agent de change, parle des SVT comme d'un « *système de valorisation et d'échange* ».

Les banques SVT jouent donc un rôle essentiel : en organisant ce club, l'État s'assure que les banques rendront présente la dette française sur le marché secondaire. Tout l'enjeu va consister, pour le Trésor, à « tenir » ce réseau, c'est-à-dire à continuer d'intéresser les banques à faire partie de ce club. En effet, la dette française se vendant facilement lors des séances d'adjudication, les banques, plus ou moins contraintes d'y participer en vertu de leur

---

[1]«Cette réforme concerne principalement trois volets : la création de marchés dérivés organisés, l'informatisation des cotations sur les marchés des actions et la réforme de la compagnie des agents de change». Pour résumer, « la réforme signifiait ainsi, d'une certaine manière, la prise de contrôle de la banque sur les métiers de la bourse qui lui échappaient traditionnellement ». Olivier Godechot, *Les Traders, op.cit.*, p. 56.

[2] Agent de change : dénomination utilisée avant la réforme de la Bourse de Paris, en 1988, pour désigner le propriétaire d'une charge. Ces sociétés, qui détenaient depuis plus d'un siècle le monopole des transactions boursières, ont pris, en 1992, la dénomination de sociétés de bourse.

[3] Cf. Paul Lagneau-Ymonet, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public: la bourse de Paris dans les années 1980 » dans le numéro spécial « Argent Public », *Genèses*, n°80, 2010.

« statut » de membre du club, consentent souvent à travailler « à perte » financièrement. L 'État doit gérer une tension entre l'intérêt de l'État pour un réseau performant et concurrentiel de banques dédiées et l'intérêt propre des banques à l'adhésion à ce club.

Pour décrire le fonctionnement du réseau des SVT, nous rompons quelque peu le fil de la chronologie suivie jusqu'à présent, en utilisant une enquête empirique effectuée entre 2008 et 2009 auprès des banques et des hauts fonctionnaires de l'État.

Les banques, afin de rester dans le club fermé des SVT, doivent avant tout garantir une présence régulière aux adjudications. L'adjudication est le mode routinier d'émission de dette par l'État. Ces séances de vente aux enchères sont préparées par des réunions au ministère des Finances entre les hauts fonctionnaires et les banques, au cours desquelles les banques font part de l'état du marché et de la demande et donnent des conseils au Trésor sur l'opportunité à émettre, les quantités et caractéristiques des titres. Les relations entre banques et Trésor ne se limitent pas aux séances d'adjudications qui ont lieu régulièrement, au minimum une fois par mois à un jour déterminé.

L'activité des SVT est regardée de près par le Trésor. La direction du ministère des Finances en publie un classement - une « *league table* », dans le jargon - qui revêt beaucoup d'importance aux yeux des banques. Ce classement est fondé sur des critères d'abord exclusivement quantitatifs - présence aux adjudications, volumes d'achats, diversité des produits achetés- devenus progressivement qualitatifs - prenant en compte la participation à l'activité de recherche, l'investissement des banques dans le conseil et l'innovation vis-à-vis du Trésor:

> « Jusqu'en 2002 inclus : c'était la *league table*. En gros, c'était quel est le SVT qui a le plus acheté aux adju' ? On s'est rendu compte qu'en les enfermant dans le tout quantitatif, c'était au détriment de choses auxquelles on tenait un peu plus, qui étaient : la présence à Paris, la façon dont ils nous traitaient, hein !? Pas écrire de mal sur nos papiers ou ce genre de choses. » *Haut fonctionnaire du Trésor*[1].

« *Ne pas écrire de mal* » des papiers de dette française ou « entretenir de bons rapports » : si la teneur de ces relations est inquantifiable, le Trésor élabore avec les banques une « charte » des relations qui objective les critères de classement et officialise les comportements attendus. Ce classement publié, connu et regardé par l'ensemble des acteurs de la place, est au centre des jeux de concessions réciproques entre État et banquiers pour faire tenir le

[1] Entretien avec l'auteur 2008.

réseau de cotation[1]. Les séances d'adjudication qui, à l'époque où nous avons mené l'enquête, produisent des taux faibles pour l'État rendaient le métier de SVT peu rentable sur un plan financier pour les banquiers. Pour être bien classées, les banques rentraient dans une logique de « surenchère » en proposant le meilleur prix à l'État : « *Le papier émis se renchérissait, parce qu'il y avait une surenchère des market maker* (teneurs de marchés)*, des SVT : ça a rendu le business difficile*[2]. »

> «Ce que les SVT appellent la surenchère, c'est ce que les économistes appellent la malédiction du vainqueur : si on veut être sûr de gagner l'adjudication, on surenchérit. Moi, j'ai vécu toute cette période (*de 2002 à 2006*) où le rapport de force a été de plus en plus favorable à l'État, effectivement, mais qui était juste un moment historique. » *Ancien haut fonctionnaire du Trésor*[3].

Un ancien banquier avait calculé le coût pour les banques de cette participation systématique aux adjudications et le gain pour l'État de cette mise en concurrence des banques : « *Les banques signent collectivement et délibérément un chèque de 60 millions d'euros par an à l'État.* » Mais, ce même banquier explique que ce comportement n'a rien à voir avec de « *l'altruisme* », et est délibérément budgété en tant que « *pure perte* » par la banque. En effet, les banques ont intérêt à faire partie de ce club. Le statut de SVT leur donne une image sur les marchés, elles apparaissent comme des banques « globales », détenant en portefeuille l'ensemble des titres pouvant séduire un investisseur. Pour autant, le phénomène de la « surenchère » a donné lieu à des plaintes des banques qui sont remontées au Trésor. Si, à court terme, le gain pour le Trésor paraît évident, les hauts fonctionnaires y voient à plus long terme un risque d'essouflement de l'effort des banques vis-à-vis des valeurs du Trésor. Le risque qu'elles soient moins présentes, moins « animatrices » du marché sur le secondaire comme sur le primaire est ainsi pris en compte :

> « Il faut voir dans quelle mesure la surenchère est vraiment un avantage, parce que, en moyenne, sur une année, la surenchère fait mal aux banquiers. Donc, ils ont moins d'appétit pour le papier aux adjudications : ça remonte le niveau de taux et ça dégrade le *spread* (l'écart de taux d'intérêt) France-Allemagne. Rationnellement, ce n'est pas gratuit. Le rapport n'est pas quantifiable. La théorie voudrait que ça s'équilibre par définition. En pratique, je pense que ça ne s'équilibre pas (…) » *haut fonctionnaire, chargé de l'émission de dette à l'Agence France Trésor.*

[1] Plus la place dans le classement est élevée pour une banque et plus les avantages procurés par le statut SVT et obtenus de l'État sont conséquents.
[2] Entretien de l'auteur avec un responsable SVT, 2008.
[3] Entretien avec l'auteur, 2008.

La gestion du réseau de valorisation des titres d'État nécessite un travail permanent de maintenance. Pour redonner l'« envie » aux banques, l'État procède ainsi à des « syndications », qui permettent d'offrir aux banques un « mandat » contre services. Les syndications sont en faible nombre et donc très courues par les banques. Ces modalités d'émission, au cours desquelles la banque doit placer un titre dans son intégralité, sont employées avant tout pour assurer le placement sécurisé d'une innovation, dont les caractéristiques ne sont pas encore connues par le marché.

En effet, lancer un nouveau produit implique de s'assurer qu'une demande sur ce produit existe « réellement » auprès des investisseurs : le processus est plus long et onéreux que pour un produit qui connaît déjà son public : ses clients et ses créanciers. Lancer une émission et ne pas la « couvrir », c'est-à-dire ne pas trouver assez de preneurs est la hantise d'un émetteur : il en perd sa « qualité » et son « crédit ». La syndication assure donc un public certain à l'émetteur, puisque la banque l'organise à l'avance et le Trésor suit en temps réel la liste de clients intéressés et sa distribution par la banque.

Un autre élément vient justifier la syndication : l'offre de mandat, et les commissions qui y sont liées, permet d'entretenir la relation d'échange réciproque entre l'État et ses banques. Les SVT évoquent certains pays qui sont obligés d'« acheter » leurs partenaires bancaires en leur offrant des « mandats », en l'occurrence des ventes de dette par syndication par opposition à la mise aux enchères que représente l'adjudication[1].

De façon moins officielle, il s'agit donc, avec la syndication, d'assurer la « *confiance* » des SVT[2] : elles sont donc savamment dosées. Il faut varier les banques auxquelles les mandats sont accordés, et veiller à éviter tout déséquilibre entre banques étrangères et banques françaises, au risque de « vexer » les dernières.

Le marché des obligations d'État, à l'époque de l'enquête (2008-2009), n'est pas considéré comme un marché immédiatement rentable : les bénéfices des banques interviennent dans un second temps, après avoir bénéficié de la « *vitrine* » et de « *l'image* » que leur donne l'appartenance au club prestigieux des SVT[3]. Le Trésor exige d'ailleurs pour les

[1] La syndication désigne l'opération par laquelle un prêt est consenti par un syndicat de plusieurs banques à un emprunteur. Une des banques intervient en tant que chef de file prenant la tête du syndicat. La syndication bancaire est généralement réservée à des prêts importants qu'une banque seule ne veut pas assumer en raison du risque.

[2] « Il fallait maintenir l'intérêt des SVT pour le métier, donc c'était très très pressant pour faire des syndications. » Entretien de l'auteur avec un Trésorien, 2009.

[3] Ce cas n'est pas sans rappeler le cas des sondages politiques qui n'assurent pas l'essentiel des bénéfices aux entreprises de sondages et ne sont pas directement rentables mais procurent une visibilité médiatique aux

banques étrangères, membres du club, une présence à Paris. Certaines banques françaises font part d'un « acte de foi », de la défense du « drapeau » de la dette française comme pour compenser le manque de rendement de la profession. D'autres banquiers expliquent qu'ils voient le Trésor comme une porte d'entrée plus large au sein du « client » État dans sa totalité :

> « Il y a une autre façon de voir le business. C'est de dire que l'AFT, c'est une partie d'un truc plus gros qui s'appelle le ministère des Finances. Et d'un truc encore plus gros qui s'appelle État français. On a des gens au-dessus qui font des fusions-acquisitions, des privatisations, etc.. L'État français détient des tas de trucs : Air France, Renault, des tas de boîtes dans le monde et il peut avoir besoin d'aller dans le marché. Nous, on se met là, on redistribue dans le marché et on a des commissions[1]. »

Les banques proposent donc de nombreuses innovations à l'État : des émissions en devises étrangères, des durées plus longues sur ses titres d'emprunts, etc. Le Trésor trie entre ces propositions et attribue les mandats de syndications au coup par coup.

Entre jeu à somme nulle et bénéfices parfois asymétriques, l'équilibrage du réseau de banques par le Trésor se joue donc sur un fil. Un tel réseau assure une publicité et un marketing à la dette française vis-à-vis des détenteurs de capitaux internationaux. Ainsi, aux côtés des banquiers, les trésoriens voyagent, se livrent en « *VRP de la République* » à des démonstrations sur leur dette. Un trésorien explique comment ces « *animations commerciales* » donnaient lieu à de la « *publicité comparative* » : les fonctionnaires expliquant que les « *obligations françaises étaient bien plus attractives et meilleures que celles des voisins* ». Parcourir le Japon, les pays du Golfe, la Chine non continentale, le Moyen-Orient, les États-Unis, n'a plus rien d'« *humiliant* » – comme les emprunts douloureusement souscrits auprès de la Banque centrale saoudienne au milieu des années 1980 –, mais constitue, au contraire, l'occasion de manifester la modernité financière du pays.

Surtout, la conquête d'un taux d'intérêt faible et compétitif s'inscrit dans une logique de compétition financière et économique avec l'Allemagne.

---

instituts de sondages. Cf Patrick Lehingue, *Subunda, coup de sonde dans l'océan des sondages,* Editions du Croquant, collection « Savoir/Agir », 2007.

[1] Entretien de l'auteur avec un responsable SVT, 2008.

Rivaliser avec la dette allemande

L'ensemble de ces dispositifs - réseau de distribution bancaire, forte liquidité - doit compenser le décalage sur les taux vis-à-vis du voisin allemand, dont la dette (le « *bund* ») a longtemps bénéficié d'un meilleur statut sur les marchés, à travers un moindre risque de dévaluation du mark :

> « Les Allemands, au départ, ont un statut que leur donne le mark, qui est une monnaie de réserve. Il y a vingt-cinq ans, le franc n'est pas une monnaie de réserve : ça, c'est l'avantage des Allemands. » *Eugène Burghardt, Deutsche Bank*[1].

> « Il y avait une certaine aura autour de la dette française : ça a été en Europe, assez longtemps, la dette la plus liquide, y compris par rapport à la dette allemande, du fait du statut de SVT *qui n'existe pas en Allemagne*, des *market maker* et de la politique d'émission. Même si elle était de moins bonne qualité. » *Thomas Gadenne, ancien spécialiste en valeurs du Trésor pour le Crédit lyonnais*[2].

Les résultats de cette conquête « souveraine » de la « liquidité » se mesurent à l'aune des écarts de taux entre États émetteurs. Ainsi, la concurrence entre l'obligation allemande, le « bund[3] », considérée l'étalon de référence de la zone euro, et l'OAT est un moteur d'action pour les hauts fonctionnaires. Ces derniers et les autorités ont les yeux rivés sur l'indicateur de l'écart de taux **(cf. graphiques page suivante)**, le « *spread* », entre l'Allemagne et la France.

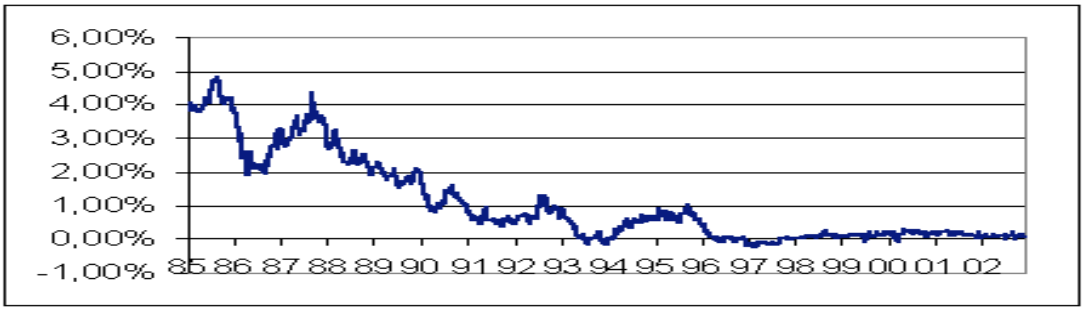
La technologie obligataire et la sophistication des moyens français doivent compenser la représentation qu'ont les marchés d'un État français moins « sérieux » budgétairement et monétairement. Selon Eugène Burghardt, banquier à la Deutsche Bank, les trésoriens ont cherché à construire une « *identité* » propre à la dette française, constituée d'« *éléments de différenciation par rapport à la dette allemande* » :

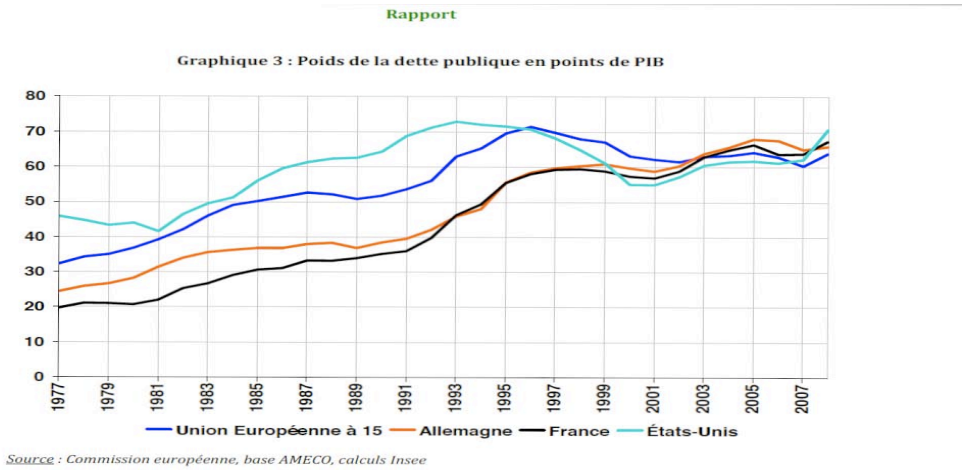
> « Une identité propre qui est issue de ce système de partenariat (*avec le club des SVT*), qui structure une très grande liquidité. Jusqu'à l'euro, c'est-à-dire en 1999, il y avait une perception de la France qui était celle d'un "pays non vertueux" : le franc était attaqué de manière endémique. »

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2008.
[2] Entretien avec l'auteur, 2008.
[3] « Bund » est le diminutif et l'appellation courante de *Bundesanleihe*, un emprunt d'État à long terme émis par l'Allemagne. Longtemps, comparativement peu liquides, ils sont néanmoins traditionnellement le benchmark européen en matière d'emprunts d'État, du fait du poids économique de l'Allemagne. Depuis la fin des années 1990, une politique d'assimilation systématique inspirée de celle suivie depuis 1985 par le Trésor français a mis les encours des *bunds* et leur liquidité en conformité avec la place qu'ils occupent sur les marchés de taux d'intérêt.

Écart de taux France-Allemagne (Source : AFT 2003) [1]





En comparant le graphique 3 [1] et la courbe de l'écart de taux, on voit que, de 1985 à 1997, il n'y a pas eu de corrélation entre le ratio de dette/PIB et la variation du poids de la dette. L'écart des taux entre l'Allemagne et la France est très important au milieu des années 1980 - notamment de 1987 à 1989 en regard des niveaux de dette publique - puis diminue peu à peu à partir des années 1990, pour se normaliser à partir de 1997.

Ce mélange d'aléatoire de « réputation » - « l'image » et les niveaux des finances publiques - et de technologie solide, fixant l'« attractivité » des emprunts avec des caractéristiques techniques, compose concrètement ce qu'est la signature de dette française. Sylvain de Forges se souvient encore du jour de janvier 1996 où, pour la première fois, l'OAT passe « en-dessous » du *bund*, il organise un pot à Bercy pour fêter ce « triomphe collectif »[2].

[1] Numérotation originale extraite du rapport sur la situation des finances publiques par Paul Champsaur et J.-P. Cotis. *Rapport sur la situation des finances publiques*, La Documentation française, Paris, 2010.
[2] Entretien avec l'auteur, 2008.

Les caractéristiques techniques permettent de se rapprocher des conditions d'émission de la dette allemande. Cette compétition accélère la circulation des innovations financières d'un pays à l'autre. Parmi les innovations qui permettent à l'État d'obtenir des gains, l'obligation dite « indexée sur l'inflation » suscite un important débat entre la Banque de France et le Trésor. Au travers de ce produit, s'organisent de nouvelles relations d'interdépendance entre les deux institutions dans la confection de la politique monétaire.

I. 4 Les « obligations DSK » : de la désindexation des salaires aux rentes indexées

Dans son édition du 13 décembre 1997, *Le Monde* consacre un long article à une innovation des services du Trésor. Sous le titre « Les obligations indexées sur l'inflation arrivent », le journal poursuit, « *il y avait eu l'emprunt Giscard, les obligations Balladur et les OAT Alphandéry, il y aura, dès le début de l'année 1998, les "DSK bonds", aux initiales du ministre de l'Économie et des Finances Dominique Strauss-Kahn, qui a annoncé, début décembre, le lancement du premier emprunt d'État indexé sur l'inflation en France* ».

Les « obligations DSK » constituent un titre de dette insolite : en échange d'une protection du prêteur contre l'inflation - le taux d'intérêt est indexé sur l'inflation et suit son évolution - le créancier, qui souscrit à ce titre, accepte un taux plus bas. L'État, au moment de la vente du titre, réalise donc un gain en empochant ce qu'on appelle la « *prime de risque* ». Un échange de bons procédés : un « *win-win* », selon l'économiste Robert J. Barro[1]. Le souscripteur d'emprunt est protégé contre « *l'euthanasie* » de l'inflation, c'est-à-dire contre le risque d'érosion monétaire de la valeur de son titre. De son côté, l'État diminue sa charge d'intérêt, à condition que la stabilité des prix soit maintenue : dans le cas contraire, le prix de l'emprunt augmente très fortement. Il s'agit donc d'un pari, fait par l'État, sur la stabilité des prix. Raoul Salomon, responsable de l'activité SVT (du partenariat avec le Trésor) pour la Barclays, explique ainsi comment, dans ses présentations devant les investisseurs, il fait

[1] Cette expression est utilisée par Barro au sujet des obligations indexées, dans Robert J. Barro, *Getting it Right, Markets and Choices in a Free Society*, MIT Press, Cambridge, 1996, p. 100. Macroéconomiste classique américain, il a prolongé la théorie des anticipations rationnelles (l'équivalence ricardienne) sur le terrain des finances publiques. Et ce, en montrant que les relances par la dépense budgétaire n'ont aucun effet parce que les ménages, anticipant les hausses d'impôts à venir pour rembourser la dette publique, ne consomment pas et ne participent pas à la relance de l'activité économique recherchée. Cf. Robert J. Barro, « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy,* vol. 6, n° 82, 1974, pp. 1095-1117.

référence à Keynes pour promouvoir ces titres qui permettent *« la conservation du pouvoir d'achat »* :

> « Si vous croyez en Keynes, eh bien l'épargne, ce n'est jamais que de la consommation différée. Allez expliquer à un ménage américain qu'il n'a pas perdu d'argent quand l'inflation est à 3 % ! Quand j'ai vu comment, en 1997, ça avait marché sur le marché américain. Moi, j'ai des vieilles pres' (*des présentations*) des années 2000 où, à chaque fois, je mettais une photo de Keynes en disant : ça vous dit peut être pas grand-chose qui c'est ce gugus, mais il a commencé à analyser ce genre de problématiques et tout le tralala. À partir du moment où on comprend qu'on discute de l'épargne des ménages de par le monde, que ce soit des retraités japonais, des investisseurs chinois, ou l'argent des pétrodollars, ou le surplus d'un gouvernement : tout ça, c'est l'épargne des ménages, et il faut évidemment qu'il y ait une conservation du pouvoir d'achat, et le seul produit qui vous garantisse ça, c'est l'obligation indexée sur l'inflation[1]. »

Après « *l'euthanasie du rentier*[2]» par l'inflation, célèbre phrase de Keynes, l'économiste britannique retrouve une place inédite dans un dispositif qui garantit leur protection. Les clients intéressés par ce type d'emprunt, comme le précise ce banquier, sont les fonds de pension qui gèrent l'épargne des salariés, les compagnies d'assurances, les caisses de retraite, la Caisse des dépôts, à travers sa gestion du livret A par le biais de la direction des fonds d'épargne[3]. Le pays précurseur en la matière n'est autre que l'Angleterre de Margaret Thatcher. Le Trésor britannique offre depuis 1981 des produits de ce genre, appelés « *indexed-linked gilts* », ou plus couramment des « *linkers* ». Jacques Delpla, qui a été banquier à la Barclays, explique ainsi que l'Angleterre a longtemps dominé ce marché à hauteur d'un « *tiers du marché : ce qui est considérable pour une seule banque*[4] ». C'est d'ailleurs la banque Barclays qui, après avoir créé ce produit en Grande-Bretagne, obtient le « mandat » de préparation de cette émission en étroite collaboration avec l'État français, après l'avoir exporté au Canada en 1991 et aux États-Unis en 1997[5].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

[2] M. Lutfallah, « Nouvel "âge d'or" ou euthanasie du rentier. Ou le passé de la rente garantit-il son avenir ? », *Les Quatre Temps de la dette française*, Sociétal, 2007, n° 56, pp. 28-32. Cf. aussi Denis Clerc, « Endettement, maux et bienfaits », *Projet*, 3/2003, n° 275, p. 78-84. Pour une explication non monétariste de l'inflation dans le cas du Brésil, et contre l'accusation des déficits publics en tant que responsables de l'inflation, cf. Bruno Théret, « Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers : le cas du Brésil », *Tiers-Monde*, tome 34, n° 133, 1993, pp. 37-67.

[3] Pour une analyse critique des fonds de pension en tant que « concentration » et dépossession de l'épargne salariale, cf. Frédéric Lordon, *Fonds de pension, pièges à cons*, op. cit, p. 97-118. Pour une analyse des mécanismes d'épargne salariale ainsi que des arrangements capitalistes mêlant intérêts financiers et mises en forme juridiques, cf. Sabine Montagne, « Le trust, fondement juridique du capitalisme patromonial », dans Frédéric Lordon (dir.) *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Presses de Sc. Po 2008.

[4] Entretien avec l'auteur, 2010.

[5] En Angleterre, les obligations indexées représentent 20 % du total de la dette publique (*Le Monde*, 13 décembre 1997).

L'innovation est dans les cartons du Trésor. Si, dans la gestion quotidienne de la dette d'État, les hauts fonctionnaires du Trésor bénéfcient d'une importante marge d'autonomie, pour ce genre d'opérations, le cabinet du ministre des Finances est directement impliqué. En effet, comme le souligne l'article du *Monde*, l'enjeu est de taille : il s'agit, pour un ministre, d'imprimer sa « *griffe* » sur un titre de dette d'État. De la même façon que, lors de l'émission d'un grand emprunt, l'opération est comprise comme la mise en jeu de l'image du ministre, de sa « *crédibilité* » et de la « *confiance* » dont il bénéficie auprès des épargnants et des professionnels des marchés :

> « Pour lancer une nouvelle obligation, comme les obligations indexées sur l'inflation, là, on avait besoin d'une décision du cabinet. Pour le reste, à partir du moment où il n'y avait pas de catastrophes, on se débrouillait (...) (*sur l'indexation*). Le cabinet du ministre était très convaincu. Le sujet était déjà sur la table. Je m'en souviens, le bureau chargé de l'émission l'était aussi. Donc, aucune difficulté à Bercy. » *Jean-Yves Larrouturou (sous-directeur au Trésor jusqu'en 2001)*[1].

L'enjeu d'une telle innovation consiste à obtenir un gain sur l'émission mais aussi à prendre le pli de l'évolution des marchés obligataires et, éventuellement, être en tête de la compétition. Avec l'indexation, la France a l'opportunité d'être le premier pays de la zone euro à émettre ce genre de produits. Comme l'explique Nicolas Jachiet, ancien sous-directeur au Trésor, « *les obligations indexées sur l'inflation ont été une vraie révolution culturelle en France, les Anglais l'avaient fait depuis longtemps*[2] ». L'État introduit, dans « *son panier* » d'emprunts d'État, des produits demandés par les investisseurs du monde entier. En sélectionnant scrupuleusement les produits, la logique de l'État est d'avoir « *en boutique* » des obligations qui permettent de fidéliser une clientèle de souscripteurs[3] :

> « Il peut y avoir un besoin d'investisseurs. Cela commençait et, puisque les autres États le font. Si un État ne le fait pas, les investisseurs vont aller acheter le papier inflation des Allemands, ils vont regarder le *bund* et ils ne vont plus regarder les OAT, etc. Il y a, là aussi, le besoin d'avoir une gamme, que ce soit sur toute la courbe des taux ou que ce soit sur les différents produits, pour que les investisseurs aient la capacité d'acheter tous leurs papiers. » *Entretien avec Jean-Pierre Mustier, ancien responsable à la Société générale*[4].

Le développement de ces produits prolonge donc la politique monétaire « *désinflationniste* ». Comme l'explique l'économiste Michel Aglietta, « *lorsque les gouvernements ont cherché des moyens non monétaires de financement, tandis que les déficits augmentaient rapidement avec les coûts*

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.
[2] Entretien avec l'auteur, 2008.
[3] « *C'était dans un panier de systèmes d'instruments financiers qu'il était intéressant d'introduire un instrument nouveau pouvant intéresser certains investisseurs, les obligations indexées sur l'inflation, mais il ne s'agissait pas que la majorité de la dette émise par la France soit indexée sur l'inflation.* » Entretien de l'auteur avec Nicolas Jachiet, 2009.
[4] Entretien avec l'auteur, 2010.

croissants de la protection sociale et du service de la dette, ils se sont tournés vers la promotion de titres publics attractifs pour les épargnants. Les marchés de titres publics sont devenus les socles des marchés de capitaux[1]». En structurant un marché de titres indexés sur l'inflation « stable », le Trésor offre le « *pain quotidien* » nécessaire aux marchés financiers, tout en se donnant la possibilité de bénéficier de gains sur les primes de risques liées à la recherche par les investisseurs de la protection contre l'inflation[2]. Sylvain Lemoyne de Forges raconte comment le dossier a été monté en interface avec le cabinet ainsi que les services de la Banque de France qui ont en charge l'essentiel de la politique monétaire, depuis la loi sur l'indépendance de la Banque de France en 1993 :

> « Les Américains l'avaient éprouvé. Donc, on s'est dit : faisons ça en France. Il y avait l'inflation en Grande-Bretagne depuis relativement longtemps, mais ils étaient mal foutus. On s'est dit, faisons le marché avec toujours l'idée d'être les premiers, parce qu'il y a toujours un avantage à être les premiers dans ce truc-là. Donc, on travaille, on travaille. Je prends toutes les précautions possibles et imaginables pour y arriver. On rigolait comme des petits fous. On l'avait proposé au cabinet du ministre Alphandéry, *niet*… On l'avait proposé au cabinet de Jean Arthuis, *niet* … Mais on continuait à travailler au corps, et puis François Villeroy de Galhau devient directeur de cabinet de Dominique Strauss-Kahn en mai 1997. On se dit "miam". François travaille discrètement, je l'aide. Et Strauss-Kahn trouve l'idée bonne. Le ministre ayant accepté, ça va très vite. »

Si le ministre des Finances et une partie des services du Trésor font bloc pour cette innovation, cette dernière ne fait pas l'unanimité. L'indexation des obligations, nous confient les trésoriens, éveille la méfiance de la Banque centrale ainsi que de certains hauts dirigeants du Trésor.

---

[1] Michel Aglietta, « La globalisation financière », *L'Économie mondiale*, CEPII, La Découverte, collection « Repères », Paris, 1999, p. 54.

[2] Pour reprendre l'expression de Philippe Mabille en début de ce chapitre. Entrtien avec l'auteur, 2008.

Une génération du combat anti-inflationniste

Pour expliquer cette « *prudence* », les témoins évoquent « *la génération* » qui, depuis les plus hauts postes de l'administration, a combattu les mécanismes d'indexation, notamment des salaires, qui étaient pour les dirigeants de l'administration des Finances et de la Banque de France de l'époque responsables de l'inflation. Jean Lemierre, directeur du Trésor de 1995 à 2000, aurait été beaucoup plus réservé quant à l'opportunité de cette opération :

> « Pour des raisons instinctives. Le directeur a vécu la période de l'inflation forte, dans les années 1960 et 1970. Le jeune adjoint au bureau A1 ne comprenait pas la réaction du directeur du Trésor. Ils n'avaient pas la même expérience : l'un était né à la conscience économique postérieurement à l'inflation. Le directeur du Trésor avait vécu toute la bataille contre l'indexation.[1] »

La génération du combat contre l'inflation - celle des années de la désinflation compétitive et de la désindexation des salaires du milieu des années 1980 - aurait réagi, à en croire les explications que nous recueillons, de manière « compulsive » contre cette innovation : « *un réflexe pavlovien* » nous confie un haut fonctionnaire. C'est en particulier la Banque de France qui s'y oppose fermement. Les témoins comprennent cette réaction comme une méfiance instinctive devant la révouverture de la « boîte de pandore » de l'inflation :

> « À l'époque, la Banque de France était réticente en disant : "Mais toute indexation sur l'inflation, c'est quelque chose qui est par définition très mauvais : *on a réussi à en sortir en 1958, grâce à Pinay, il ne faut pas retomber dans l'indexation"...* Il y a toujours une grande crainte, dans cette maison (*la Banque de France*), à juste titre d'ailleurs, des mécanismes d'indexation, même si, aujourd'hui, on est largement désintoxiqués, enfin c'est quand même normal d'y veiller. » *Christian Noyer, directeur du Trésor de 1993 à 1995, actuel gouverneur de la Banque de France*[2].

Christian Noyer fait référence aux ordonnances de 1958 et de 1959 qui limitent les clauses d'indexation salariale[3]. Un jeune haut fonctionnaire, plutôt favorable à l'innovation, dit cependant comprendre ces hésitations et résume l'état d'esprit qui présidait à ces positions nuancées :

> « Dans les années 1990, on a le trauma des années 1970 : l'hyperinflation, qui est une maladie qui colle vraiment aux doigts. On a du mal à se départir de ce genre de problèmes et tout le monde dans l'économie en est conscient. Il n'y a pas un grand patron qui n'en soit pas

---

[1] Entretien réalisé par l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2009.

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

[3] Limitations légales apportées par le premier gouvernement de la Ve République. « *Les ordonnances du 30 décembre 1958 et du 4 février 1959 mirent des conditions à la validité des clauses d'indexation. Pour les contrats en cours le 4 février 1959, les débiteurs ont pu obtenir l'annulation, pour l'avenir, de la clause d'indexation, soit la modification de cette clause, soit éventuellement, l'annulation du contrat lui-même.* » Georges Malignac, « L'indexation des contrats et des pensions alimentaires », *Économie et statistique*, n° 33, avril 1972, pp. 45-47.

> conscient. Il n'y a pas un financier qui n'en soit pas conscient. Il n'y a pas un fonctionnaire qui n'en soit pas conscient : l'inflation élevée est volatile, imprévisible. On est dans des spirales que personne ne maîtrise : ça c'est resté un vrai traumatisme.[1] »

Un trésorien raconte ainsi comment ce « combat », mené en particulier par Jean-Claude Trichet, en tant que directeur du Trésor, puis gouveneur de la Banque centrale, était l'un des « *grands triomphes des réformes des années 1980, de Jean-Claude Trichet* » et le « *combat de tous* ». Il s'agit donc d'un pari pour les trésoriens : prouver qu'indexer ne revient pas à ouvrir la voie à ce qui constituerait une « *contagion* » aux yeux de la Banque de France:

> « Le combat, il avait fallu le mener sur des tas de fronts, y compris les dépenses d'assurance maladie, les pensions de vieillesse. On n'imagine pas le nombre de choses qu'il a fallu modifier pour arriver à la situation d'aujourd'hui … j'y ai participé pendant une vingtaine d'années, à casser les indexations. Alors l'idée qu'on réintroduise l'indexation dans le cœur du cœur, qui est la dette publique elle-même… On est dans le domaine du politique : si on commence à réindexer la dette publique : demain, ce sera les salaires des fonctionnaires. Après-demain : le SMIC ! Dans trois jours : les retraites ! On voit bien comment c'était complètement pavlovien, maintenant c'est déconnecté, on peut faire (…) du développement d'un certain nombre de choses, un truc qui n'aura pas forcément ces effets de contagion que vous redoutez … c'était un pari.[2] »

Jacques Delpla, économiste et banquier, explique, sans partager ces arguments, que ces produits étaient conçus comme susceptibles de lever un verrou sur l'inflation. En offrant une « couverture », ils auraient ouvert la voie aux exigences salariales et donc, *in fine*, concouru à l'inflation :

> « Les gens contre, c'étaient les Allemands, la Banque de France, etc. L'argument consistait à dire : *à partir du moment où les gens n'ont plus de problème par rapport à l'inflation, eh bien s'ils sont couverts contre l'inflation, ils vont quémander dans les contrats de travail, etc.* En France, il y a une interdiction d'indexation des contrats de travail ou quoi que ce soit, avec une référence sur l'indice des prix. Et la Banque de France tient absolument à ces interdictions[3]. »

Le dossier remonte au ministre des Finances et est arbitré en faveur de l'innovation par Dominique Strauss-Kahn. Lors du congrès annuel des *valeurs du Trésor* en 1997, grand raout organisé par l'Association des spécialistes en valeurs du Trésor (ASVT) auquel sont conviés des banquiers, des assureurs, les hauts fonctionnaires du Trésor, coprésidé par le ministre des Finances, le gouverneur de la Banque de France (Jean-Claude Trichet) et le directeur du Trésor, Dominique Strauss-Kahn annonce l'introduction prochaine des obligations indexées sur l'inflation. La première « OAT*i* », ou « obligation DSK », est émise le 15 septembre 1998.

---

[1] Entretien réalisé par l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2011.
[2] Entretien avec l'auteur, 2008.
[3] Entretien avec l'auteur, 2010.

La France choisit d'indexer sa dette sur l'indice des prix à la consommation française, hors tabac, établi par l'Institut national de la statistique économique[1].

Le débat que suscite l'introduction de cette innovation au Trésor renseigne sur la façon dont la politique monétaire de lutte contre l'inflation devient une « donnée » extérieure, dévolue à la Banque centrale. La volonté politique de lutter contre l'inflation est incarnée par ces produits financiers qui soudent une interdépendance réciproque entre le Trésor et la Banque de France puis avec la BCE : la gestion non ruineuse de la dette est liée, à hauteur du volume émis d'indexations, à une politique monétaire non inflationniste. L'obligation indexée est donc le traceur d'une rupture générationnelle, qu'elle contribue à creuser : l'objectif de stabilité des prix fait désormais naturellement partie du nouvel environnement[2] ».

L'autodiscipline du Trésor

Les obligations indexées sur l'inflation actualisent l'interdépendance entre la Banque de France et le Trésor sur un objectif commun : la lutte contre l'inflation. Le Trésor s'en remet à la Banque de France pour atteindre cet objectif et espère pouvoir, sur la base de cette délégation, réaliser des marges et une baisse des taux en contrepartie de la protection. Pour cet ancien haut fonctionnaire, au-delà des réticences qui sont, pour lui, essentiellement « *psychotiques* », l'État envoie au contraire un signal de discipline à la Banque de France et au reste des interlocuteurs du marché. La puissance publique s'engage sur une variable, le niveau des prix, qu'il ne maîtrise plus mais qu'il a intérêt à ne pas voir déraper :

> « Il y a eu aussi des réticences sur le thème : "On ne peut pas faire ça aux Allemands." Parce que l'Allemagne est viscéralement traumatisée par l'inflation. Ce n'est pas forcément rationnel, puisque le fait d'émettre sur l'inflation, c'est s'engager à tenir une inflation faible. C'est quand même un affichage, une indexation… Donc, il y a eu ce débat en interne[3]. »

Un autre argument majeur utilisé par le Trésor pour la promotion de cette innovation auprès de la Banque centrale consistait à proposer une mesure des anticipations d'inflation et

---

[1] Sur les obligations indexées et une comparaison des indexations selon les États émetteurs, cf. Bruno Colmant, Vincent Delfosse et Louis Esch, « Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels », *Cahiers financiers*, Larcier, 2004.

[2] Comme l'explique Sylvain Lemoyne de Forges, « *en 1996 et 1997, l'inflation n'avait plus rien à voir avec l'époque où je suis arrivé : l'inflation était à 13,6 en 1981"*, Entretien avec l'auteur, 2008.

[3] Entretien avec l'auteur, 2011.

pouvait, du même coup, contribuer à équiper l'institution de la stabilité des prix d'un indicateur supplémentaire de prospection des comportements sur les marchés financiers : une « *anticipation de l'anticipation* » :

> « On voyait bien qu'il y avait, notamment pour les fonds de pension et les fonds de retraite, mais également pour la politique monétaire, la nécessité d'avoir des mesures anticipées de l'anticipation de l'inflation[1]. »

L'obligation indexée intéresse les économistes et gestionnaires de la Banque de France, parce que cet instrument permet de tracer une courbe de l'inflation anticipée. En effet, aux côtés d'indicateurs traditionnels - les enquêtes auprès des économistes de marché - la variation des primes de risques sur le marché de l'indexation renseigne sur les anticipations des acteurs.

L'indexation lie donc sur de nouvelles bases, le Trésor et la Banque de France. L'instrument actualise l'indépendance sur le plan de la gestion : le Trésor gère la dette de l'État, la Banque de France s'occupe de la stabilité des prix et de la politique monétaire.
Les produits d'indexation permettent de capter et de fidéliser une clientèle internationale en devançant d'autres États et en s'en servant comme d'un atout singulier. Enfin, les obligations indexées sur l'inflation marquent une frontière entre deux générations de serviteurs de l'État financier : pour la nouvelle génération, s'il n'est pas question d'étendre l'indexation à d'autres variables de l'économie, l'objectif de stabilité des prix est un acquis. Il convient simplement d'en tirer le meilleur parti.

La diffusion de ces produits, corrélative de la compétition internationale entre États émetteurs, accroît la sectorisation dans la fabrique des politiques économiques. À chaque institution son rôle : le monétaire, délégué aux experts de la Banque de France, le budgétaire aux lois de finances et à la direction du Budget, le financier à la direction du Trésor. En émettant ces obligations, l'État souscrit à un risque, en espérant en bénéficier, et se lie volontairement les mains quant à l'agencement des politiques économiques et monétaires. Le projet de création d'une agence autonome de gestion de la dette, infrastructure qui est au goût du jour sur le marché international des « *émetteurs souverains* », va rejouer la propension au compartimentage des politiques (financières, budgétaires et monétaires) et provoquer un débat au sein du Trésor.

[1] Entretien avec Sylvain de Forges, 2008.

Section II. L'invention d'une agence de la dette publique

La création de l'Agence France Trésor (AFT) en 2001 a renforcé l'autonomie et la spécialisation du service d'émission de la dette publique de l'État. Pour autant, cette innovation organisationnelle ne s'est pas faite sans heurts ni controverses.

Au cours des années 2000, l'administration française connaît une vague importante de modernisation dont la loi organique relative aux lois de finances est la mesure phare. Les représentants politiques sont intéressés à la conduite de ce changement. La version maximaliste qui consiste à détacher l'agence de l'administration centrale des Finances a donné lieu à une discussion entre hauts fonctionnaires sur la distribution légitime des rôles entre expertise technique et décision politique. Elle a conduit ainsi à ré-expliciter la différence entre ce qu'est une fonction « essentiellement » régalienne, qui doit rester au cœur de l'appareil administratif, et ce qu'est un service public potentiellent effectué en dehors de l'appareil bureaucratique. L'agence pose à l'État la question de sa propre gouvernance : elle lui donne matière à réfléchir sur l'organisation de son action, la localisation de la décision ainsi que sur la façon dont des coupures se renforcent ou se fragilisent entre domaines réservés d'expertise et d'action publique[1].

II.1. Le découpage des fonctions de l'État : un message aux investisseurs

La question qui est posée est celle du rôle des hauts fonctionnaires et de leurs rapports « au politique » – entendu ici au sens large, ministre, cabinet, Parlement, « citoyens-contribuables ». La vision maximaliste de l'agence est d'abord portée, au début des années 2000, par le cabinet de Laurent Fabius, ministre de l'Économie et des Finances du gouvernement de Lionel Jospin (après avoir succédé à Christian Sautter). L'agence doit procurer une véritable autonomie à la structure d'émission de dette. L'objectif est de limiter, dans la mesure du possible, les « contradictions » de temporalités, d'objectifs et de contraintes entre « métier politique » et « métier de gestionnaire de dette » que le format

[1] Pour une analyse détaillée des pratiques de « connaissance de soi » et de « gouvernement de soi » de l'État à travers l'étude de ses réformes, cf. Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social », Paris, 2009.

agence met à l'agenda de la réforme administrative. C'est ce qu'explique Bruno Crémel, directeur de cabinet de Laurent Fabius au moment où la question émerge :

> « La nécessité politique était d'autonomiser les gestionnaires (*chargés de la vente des produits obligataires d'État*) pour éviter les risques de conflit d'intérêt ou, en tout cas, faire en sorte que les conflits d'intérêt soient gérés de manière transparente – *Conflits d'intérêt ?* – L'État est à la fois gestionnaire de la dette et créateur de dette, il a une responsabilité politique. Et, même si elle est très largement léguée à la Banque centrale, la gestion de la dette peut évidemment avoir un impact sur la politique monétaire. La gestion active (*de la dette*), la crédibilité du gestionnaire de la dette, suppose une lisibilité, une cohérence et une simplicité dans le moyen terme, alors que la gestion budgétaire peut avoir des impératifs de court terme qui peuvent être contradictoires avec la crédibilité du gestionnaire de dette[1]. »

La justification économique et financière du changement d'organisation consiste à limiter, dans la mesure du possible, les interférences des choix entre politique budgétaire, monétaire et financière. Benoît Cœuré[2], directeur général de l'AFT de 2006 à 2008, évoque ainsi l'agence comme une solution adéquate au problème des « *conflits d'intérêt* » entre politique budgétaire, politique monétaire et politique financière. Il s'agit de « *délimiter les mandats dans les différents champs d'action de l'État* »[3]. Le temps long de l'émetteur, et la nécessaire « *confiance des investisseurs* » étant compris comme de nature à entrer en « contradiction » avec les autres services de l'État, notamment ceux qui incitent à la dépense publique. Le directeur de l'AFT revient ainsi sur l'ensemble des potentiels confltis d'intérêts au sein de l'État qui justifieraient le choix de l'agence autonome : « *entre les différentes missions du Trésor (l'État émetteur encourage les achats des titres publics quand l'État "industriel" veut développer la Bourse), enfin avec les ministères "dépensiers" : le gestionnaire de la dette plaide pour le désendettement quand les ministères crient famine*[4]. » Un rapport d'information rédigé par le sénateur Paul Girod, quelques années après la création de la l'Agence accrédite l'idée d'un découpage des rôles et des fonctions :

> « Plus fondamentalement, il s'agit (*avec le concept d'agence*) surtout de clarifier et d'identifier les responsabilités entre l'État, en charge de la politique budgétaire, responsable à ce titre de l'évolution de l'endettement, l'institution chargée de la politique monétaire (*la Banque de France*) et la structure technique chargée de faire les meilleurs choix dans le financement de l'État (*l'Agence France Trésor*). Sans subir, le cas échéant, de pressions pour aller vers une gestion

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.
[2] Benoît Cœuré est aujourd'hui numéro 2 de la direction générale du Trésor au ministère des Finances en tant que « chef économiste ». Né en 1969, il est ancien élève de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique, titulaire d'un diplôme d'études approfondies d'analyse et politique économique et licencié de japonais. Il a passé l'essentiel de sa carrière au Trésor français.
[3] Benoît Cœuré, « L'agence de la dette quatre ans après », *Revue française de finances publiques*, 2005.
[4] Benoît Cœuré, *ibid.*

> plus "opportuniste" en tirant profit de telle ou telle configuration de marché, qui pourrait lui aliéner la confiance des investisseurs et conduirait le marché à prendre position contre lui. » [1]

L'Agence France Trésor est donc le prolongement naturel de l'indépendance de la Banque de France, réalisée en 1993 par Edmond Alphandéry, ministre de l'Économie du Premier ministre Édouard Balladur et du président François Mitterrand. La justification économique de l'indépendance de la banque centrale était à l'époque de dé-corréler la politique monétaire de la politique budgétaire, en le certifiant par l'indépendance statutaire des deux organisations Trésor et Banque de France.

Cette ingénierie administrative est donc un message, un signal envoyé aux « investisseurs ». L'indépendance de l'agence de la dette vis-à-vis du Trésor consiste à durcir, par l'infrastructure la frontière entre financement monétaire et non monétaire ou, en d'autres termes, la « *neutralité* » monétaire du Trésor. La forme institutionnelle de l'agence est une « vitrine » pour les investisseurs et autres potentiels acheteurs de dette d'État :

> « Je dirai que la création d'une agence ou d'une entité de spécialistes, disposant, dans la transparence et sous le contrôle externe, d'une crédibilité et d'une capacité d'autonomie est un élément important aussi vis-à-vis *des souscripteurs*... Et puis, de manière générale, pour optimiser la politique de gestion de la dette » (...) *Bruno Crémel, directeur de cabinet du ministre de l'Économie et des Finances Laurent Fabius (2000-2002)*

[1] Rapport d'information n° 476 (2004-2005) de M. Paul Girod, sénateur, au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la gestion de la dette de l'État dans le contexte européen, déposé le 12 juillet 2005.

II. 2 Réformer l'État, moderniser la politique et vendre la dette

La propension au déocupage des fonctions n'est pas propre à la France. Les agences de la dette publique fleurissent dans la plupart des pays de l'OCDE à la fin des années 1990. Benoît Cœuré évoquant le consensus international sur le principe d'une plus grande autonomie des structures de gestion de la dette, cite « *les directives pour la gestion de la dette publique de la Banque mondiale et du FMI* [1] ». La Nouvelle-Zélande ouvre la voie, suivie par l'agence britannique et plus tard la Belgique et l'Allemagne. Pour B. Cœuré, « *la réflexion était mûre pour qu'une telle réforme ait lieu en France*[2] ». Bruno Crémel, directeur de cabinet de Laurent Fabius, explique comment son équipe a abouti « *assez naturellement* » à l'idée d'une agence » :

> « On était attentif à ce qui se passait à l'extérieur. Il y avait un certain nombre de pays qui avaient déjà évolué en ce sens-là. On cite toujours la Nouvelle-Zélande, puisqu'elle a toujours été en avance sur tous les sujets.»[3]

En 1999, avant l'Agence, le bureau A1, chargé de la gestion de la dette, avait changé de nom pour s'appeler « France Trésor »[4] . Il n'est en effet pas envisagé à ce moment de modifier la structure administrative. Mais cette modification de « façade » préfigure le besoin d'afficher une « *marque* » et un label vendeur au moment de se présenter devant les investisseurs internationaux :

> « France Trésor, ça date de 1999 : ça avait été créé comme outil de communication : comme marque, c'est une marque pour unifier, à l'occasion d'un changement de mode de communication sur les valeurs du Trésor ». *Benoît Cœuré, ancien directeur de l'Agence France Trésor*[5].

---

[1] Il est par exemple admis dans ces directives de 2001 citées par le drecteur de l'AFT qu'il convient de « *coordonner, mais (de) maintenir distincts les objectifs et les responsabilités en matière de gestion de la dette et de gestion monétaire ; limiter l'expansion de la dette* ». Benoît Cœuré, « L'Agence France Trésor, quatre ans après », art. cit. p.4

[2] Au sujet de ce consensus, Christian Noyer, ancien directeur du Trésor et actuel gouverneur de la Banque de France, évoque avec une légère ironie (lorsque nous l'interviewons) la « mode » de l'époque qui est à la multiplication des agences.

[3] Entretien avec l'auteur, 2009.

[4] Le passage du nom « bureau A1 » à « France Trésor » est entrepris pendant que Dominique Strauss-Kahn est le ministre de l'Économie et des Finances.

[5] Entretien avec l'auteur, 2008.

Jean-Yves Larrouturou[1], à l'époque sous-directeur du financement de l'État et des affaires monétaires et bancaires explique que la bascule de « A1 » à « France Trésor » est une démarche « *publicitaire* », un « *changement d'étiquette sur les publications* »[2].

La réforme de la dette et le « volontarisme » politique

Le 11 juillet 2000, Laurent Fabius, lors de la conférence annuelle « Paris Europlace », annonce, devant un parterre d'investisseurs, de banquiers et de financiers, la création prochaine de l'Agence France Trésor. Son discours explicite l'intrication entre volonté politique et développement des technologies obligataires et de la place financière de Paris :

> « Il n'y a pas de marchés financiers performants sans économie qui le soit aussi, et inversement pas d'économie prospère sans places financières solides. Capacité d'épargne, possibilité de lever des capitaux, dynamisme d'un pays, voilà les fondamentaux sur lesquels se construit leur succès. À deux conditions au moins. L'une, c'est que les pouvoirs publics suscitent l'environnement favorable sans lequel la croissance et la confiance font défaut : c'est le travail de long terme que nous avons engagé depuis trois ans à travers trois priorités, le retour vers le plein emploi, la baisse des impôts, la réduction du déficit et de la dette. L'autre condition concerne la transparence, la sécurité et la protection des transactions, des épargnants et des marchés, la formation des acteurs, la modernisation et l'adaptation des outils mis à leur disposition, nécessités qui pour vous sont devenues des lois[3]. »

L'État contribue à rendre plus robuste, par les infrastructures qu'il met en place, y compris en réformant sa propre structure, l'attractivité de la place financière de Paris. Le concept d'agence de la dette publique est le résultat de la rencontre entre cette aspiration à la modernisation et à la réforme des ministres des Finances et le prolongement naturel d'une technicisation continue de la gestion de la dette publique héritée des réformes antérieures, comme nous l'avons montré.

La réforme de la structure administrative de Bercy avait été « plombée » par l'échec du projet de fusion des services de la Comptabilité Publique et des Impôts entrepris par Christian Sautter, qui a dû faire face à une très forte mobilisation sociale. Laurent Fabius, dans son discours à Europlace, évoque ainsi un « *esprit* » de « *dialogue* » dans « *la réforme-modernisation du ministère*[4] ». L'enjeu, pour le nouveau ministre, est de reprendre l'élan modernisateur sur un terrain moins risqué socialement. L'Agence France Trésor fait partie,

---

[1] « Le second, Jean-Yves Larrouturou, frère du "*promoteur de la semaine des 32 heures*" (*l'économiste Pierre Larrouturou*), est un centralien ancien élève de l'ENA qui a passé quinze ans à Bercy », *Le Point*, 8 octobre 2009.
[2] Entretien avec l'auteur, 2010.
[3] Discours de Laurent Fabius, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Conférence Paris Europlace, 11 juillet 2000.
[4] Laurent Fabius, discours cité.

dans la vision du moins proposée par le cabinet ministériel de l'époque, d'une « *stratégie* » d'affichage qui vise à *« pousser les feux sur un programme de modernisation du ministère »* et ce, sans provoquer de « *grèves* », ni faire de vagues au sein du personnel du ministère :

> « (*Il fallait*) reprendre les fils de la modernisation du ministère sur la base d'une certaine victoire, entre guillemets, des opposants à la fusion, de fait… Dans l'esprit de Laurent Fabius et, en tout cas, de ses conseillers, il y avait clairement l'idée de faire une réforme dans une région du ministère où la réforme serait socialement peu coûteuse, puisque ça concernait quinze personnes, bon… Mais qui intéresserait quand même la presse, voilà… Et derrière tout ce contexte de gestion interne du ministère, il y a toute la problématique de modernisation des finances publiques, de la gestion publique des lois de finances, qui conduira notamment à la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Donc l'Agence France Trésor est un des éléments d'un programme de modernisation plus global du ministère. Fabius est arrivé là avec une volonté très forte (de) moderniser ce ministère tout en contournant l'obstacle qui avait conduit à la grève et donc les chantiers, c'étaient des chantiers d'une autre nature (…). » *Bruno Crémel, directeur de cabinet de Laurent Fabius, ministre de l'Économie et des Finances (2000-2002)*[1].

Certains hauts fonctionnaires du Trésor se moquent d'ailleurs des petites maladresses avec lesquelles les représentants politiques se saisissent de leurs dossiers, en essayant d'en tirer profit en termes politiques. C'est ainsi le cas de Laurent Fabius qui va s'émouvoir en public d'une innovation financière, le fait de pouvoir procéder à des échanges de taux, des « swaps », dont il ne maîtrise guère la prononciation :

> « Au moment où Fabius veut créer une agence de la dette, il veut d'abord donner une image de modification de l'organisation administrative et éventuellement "faire moderne"… D'ailleurs, au risque du ridicule. Parce qu'il lit le discours qui lui est préparé, et il dit : "Cette agence de la dette fera des *chouaps*", toute la salle se marre. Il ne savait même pas comment se prononçait "*swap*"[2], et avait encore moins idée de ce que cela pouvait bien vouloir dire. »
> *Ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor* [3].

L'Agence France Trésor est donc, aux yeux de Fabius, comme en témoigne Sylvain de Forges, un « *laboratoire de réformes*[4] ». La presse est en effet sensible à ces changements et évoque une « *privatisation* » de la gestion de la dette publique. Selon un journaliste du *Figaro*, c'est l'arrivée des « *golden boys au Trésor* » :

> « Honni soit qui parlerait d'une privatisation partielle du Trésor public. Et pourtant cela y ressemble. La dette de l'État 654 milliards d'euros (4 300 milliards de francs) sera désormais gérée conjointement par des "golden boys" ayant une longue pratique des marchés et par des hauts fonctionnaires de Bercy. Le ministère des Finances va créer une agence autonome, qui,

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.
[2] De l'anglais *to swap* : échanger. Instrument financier, contrat permettant l'échange (de taux, de devises) de flux financiers entre deux parties, qui sont généralement des banques ou des institutions financières.
[3] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2009.
[4] « Fabius m'a dit : "Mais, ce n'est pas ça le sujet, vous faites un labo de réformes. »

> tout en restant dans le cadre de la fonction publique, pourra recruter des personnels ayant le statut du privé, et bénéficiera d'une grande souplesse de gestion. Laurent Fabius en avait lancé l'idée en juillet. Il a annoncé hier à l'Assemblée nationale, sous forme d'amendement au collectif budgétaire 2000, la création effective de cette agence qui sera en place dès la fin du mois[1]. »

Détacher la dette de l'État ?

Le projet de gestion de la dette par une agence provoque un débat interne au Trésor, tant sur le degré réel de détachement de l'administration que sur la localisation de cette structure « *hypermoderne* ». S'il faut pousser l'innovation financière et faire en sorte que cette sophistication se fasse sur le mode d'un État « *partenaire* » des marchés financiers, quelle est la nécessité de conserver l'agence à Bercy, au sein du ministère des Finances, loin du centre financier de Paris (près de l'Opéra, de la Bourse ou de La Défense) ? La modernité ne passerait-elle pas aussi par la délocalisation de l'Agence hors des murs de Bercy, pour lui donner plus de visibilité et d'autonomie ? La version maximale de l'agence « hors les murs » prolongeant l'option de mise en marché conduit même à laisser l'identité publique ou privée de cet organisme en flottement :

> « Il y a eu un grand débat interne au Trésor, en gros, pour savoir si cette nouvelle entité était en dehors ou à l'intérieur du Trésor. Dans ce combat, il y avait un vrai débat de fond, sur : à quoi va ressembler cette agence de la dette et quel type de distance par rapport au ministre elle doit avoir pour bien fonctionner ? Et puis il y avait aussi un enjeu de pouvoir administratif pour le Trésor[2]. »

Dans l'équipe du cabinet ministériel, figure Matthieu Pigasse, associé-gérant de la banque Lazard et propriétaire du magazine *Les Inrockuptibles*. Ce dernier a commencé sa carrière de jeune haut fonctionnaire au bureau A1. Sylvain de Forges le présente comme un des plus fervents partisans du « *décollement* » de Bercy de la future AFT[3]. Le détachement de l'appareil d'État, *via* la création d'un établissement public, est en effet défendu par le cabinet de Laurent Fabius. Mathieu Pigasse évoque ainsi les réticences du directeur qui ne souhaitait pas abandonner le contrôle d'un service stratégique :

---

[1] « Des "golden boys" au Trésor », sous-titre : « Une agence autonome gérera la dette de l'État », *Le Figaro*, 7 décembre 2000.
[2] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor, 2008.
[3] Entretien de l'auteur avec S. de Forges, 2008.

> « Nous, ce qu'on voulait faire à l'époque, c'était autonomiser au sens de la gestion et des moyens, étant entendu que le directeur du Trésor, Jean Lemierre était jaloux du fait que cela reste sous son autorité : la politique d'émission de l'État, c'est la mission première et la plus régalienne du Trésor… Bon, c'est vrai qu'on aurait pu autonomiser beaucoup plus. » *Mathieu Pigasse, cabinet de Laurent Fabius au moment de la création de l'Agence France Trésor*[1].

Sylvain de Forges raconte qu'il a d'abord refusé la proposition maximaliste du ministre, considérant que le projet de « *débranchement* » de l'agence rompt avec une tradition qui « *fonctionne* » :

> « Avec le ministre Fabius (*qui demande à cet interlocuteur de créer puis de diriger la toute nouvelle Agence France Trésor*), j'ai été explicite. Je lui ai dit : "Monsieur le Ministre, ça ne m'intéresse pas de refaire de la dette, j'en ai fait onze ans. Et ne me demandez pas de faire exactement le contraire de ce que j'ai construit, moi, pendant huit ans"[2]. »

Pour de Forges, l'idée d'une agence de la dette « *sortie de Bercy* » est « *un vieux mythe* », qui a longtemps circulé mais n'a jamais été réalisé pour de bonnes raisons selon lui. L'Allemagne, quant à elle, a créé la « *Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH* », dite plus simplement « *Finanzagentur* ». C'est une société anonyme à capitaux publics, détenue à 100 % par l'État fédéral. Cette agence de la dette allemande est localisée à Francfort, alors que le ministère des Finances est à Berlin.

Dans le cas français, le choix est ouvert et reste donc à faire entre l'intégration de l'agence de la dette au sein des Finances et la création d'un organisme autonome : Établissement public administratif ? Établissement public industriel et commercial ? Ou société anonyme sur le modèle allemand ? S. de Forges dit avoir bataillé contre cette option maximaliste et cherché à démonter les arguments du dossier ficelé par le cabinet.

La réforme, si elle est considérée comme peu coûteuse socialement, s'attaque selon lui « *au saint des saints* ». C'est l'aspect « régalien » de la fonction qui serait mis en cause par la séparation de l'activité d'émission, « *la cassette* », le « *bureau originel* », de sa maison mère :

> « A1 était dans la mythologie du Trésor, le cœur du cœur, le point de départ, le Mouvement des fonds. Et c'est autour de ça que se construit le Trésor, historiquement : ça commence par un problème de caisse, c'est pour ça que ça s'appelle le Trésor. La Comptabilité publique, comme la direction de la Prévision étaient un démembrement du Trésor. Et, au fond, quand on remonte dans les années 1840, la direction du Budget était aussi un démembrement du Trésor. Au début, c'était vraiment "la cassette". Et le point clé. Le "Trésor" : c'est la caisse. Donc c'était vraiment de ce point de vue-là, le bureau originel. Et alors, on explique que "l'on prend ce machin-là et on le décolle" », *Sylvain Lemoyne de Forges, premier directeur de l'Agence France Trésor*[3].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.
[2] Entretien de l'auteur avec Sylvain de Forges. 2008.
[3] Idem.

> « Il ne faut pas se leurrer, la gestion de la dette et de la Trésorerie, c'est une compétence très régalienne, c'est vraiment le cœur de l'activité des Finances. D'ailleurs, historiquement, les ministères des Finances se sont construits autour de ça, je veux dire, c'est le cœur du métier du Trésor, comme son nom l'indique, et de l'ensemble du ministère des Finances, avec la collecte de l'impôt. » *Benoît Cœuré, ancien directeur de l'AFT*[1].

Dans le débat autour de « *la chaîne de commandement* » du Trésor, deux options s'opposent : une agence indépendante ou le maintien d'une agence intégrée à l'appareil d'État, avec un système hiérarchique traditionnel. Le découpage en agence indépendante, qui crée une structure autonome, se réduirait selon Sylvain de Forges à une «*illusion* ». L'activité nécessitant, selon ce dernier, une connexion permanente avec les instances de décision politique. C'est tout particulièrement, selon lui, la « responsabilité politique » des opérations de gestion qui est en cause :

> « S'il y a un problème, de toute façon, ce sera la faute et la responsabilité du ministre. Et si un jour, il y a une malversation financière ou une erreur de stratégie financière qui fait perdre de l'argent à l'État dans cette zone-là : c'est le ministre des Finances qui devra s'en expliquer au Parlement ou au journal de 20 heures… Donc, c'est un peu illusoire de vouloir mettre des couches intermédiaires de type conseil d'administration ou conseil de surveillance. »

À l'inverse, l'option d'externalisation favoriserait une plus grande réactivité vis-à-vis des marchés et enverrait ce signal fort d'indépendance des objectifs financiers. La temporalité de gestion « *active* » de la dette, que le projet d'agence promeut, implique ce temps immédiat de la décision, semblable à celui d'un trader dans une salle de marché. L'argument de S. de Forges consiste à affirmer qu'au contraire, la proximité avec le ministre est une ressource : c'est parce que la responsabilité reste celle du ministre, et précisément parce qu'il faut prendre des décisions « *très lourdes financièrement et dans des délais très brefs* », qu'il faut donner au directeur de l'AFT, un « *accès direct* » au ministre. La structure bureaucratique devient au contraire synonyme de réactivité :

> « S'il y a un problème de marché, pour savoir s'il faut ou non annuler une adjudication ou que sais-je…, on ne peut pas se permettre d'avoir à réunir un conseil d'administration et le faire voter pour prendre ce type de décision : il faut que le directeur de l'agence de la dette puisse aller courir dans le bureau du ministre. Et pour ces mêmes raisons d'ailleurs, Sylvain de Forges s'était battu pour que l'agence soit localisée dans le ministère et ne soit pas ailleurs, parce que, quand on crée une structure comme ça, ça aurait été beaucoup plus logique de la mettre ailleurs dans Paris. D'ailleurs, il y aurait eu plus de place, etc. Mais non, il voulait être près du ministre. » *Benoît Cœuré*[2]

[1] Entretien de l'auteur avec Benoît Cœuré, 2008.
[2] Entretien avec l'auteur.

Parmi les options possibles, la séparation de l'activité d'émission de dette est finalement écartée, comme l'explique Jean-Pierre Jouyet, directeur du Trésor pendant la première année d'existence de l'AFT :

> «Sur le plan institutionnel, nous n'avons pas voulu, comme d'autres "Trésors" l'ont fait, notamment les Allemands, externaliser complètement l'Agence par rapport à la direction du Trésor. En effet, il a été décidé de ne pas dissocier la gestion de la dette de celle de la Trésorerie de l'État car elles sont, dans la tradition française, très étroitement liées[1]. »

Le compromis finalement noué correspond à une « *agence semi-autonome*[2] », qui sera par la suite appliquée aussi à l'Agence des participations de l'État (APE). Jean-Yves Larrouturou parle, en entretien, d'une solution « *mi-chèvre, mi-chou* », un compromis entre l'extra-territorialité et le maintien du *statut quo*. Au final, l'agence de la dette, créée par arrêté du 8 février 2001 dont est le nom d'usage est « Agence France Trésor », est un service à compétence nationale, rattaché au directeur général du Trésor et de la politique économique et, à travers lui, au ministre :

> « Service d'administration centrale, l'AFT ne dispose d'aucun "passe-droit" » en matière juridique ou budgétaire. Ses moyens de fonctionnement sont ceux du ministère des finances. L'AFT n'est pas une agence… Et ce n'est pas sa structure administrative, mais son mode de fonctionnement qui fait sa nouveauté[3]. »

II. 3. L'agence semi-autonome : les liens ministériels comme ressource de « vente »

Acceptant finalement d'en devenir le premier directeur, S. de Forges va chercher à procurer à l'agence des ressources budgétaires pour instaurer notamment un poste dédié à la « communication » et chargé d'entretenir les liens avec la presse spécialisée et les différents investisseurs. La conservation au sein du ministère des Finances permet ainsi de doter les équipes du Trésor de moyens supplémentaires.

---

[1] Jean-Pierre Jouyet, dans *Rapport annuel de l'AFT*, 2000/2001.

[2] Sur la littérature concernant les préférences administratives pour les « QUANGOS » (quasi-autonomous non-government agencies), cf. Christopher Pollit et Colin Talbot (dir.), *Unbundled Government, a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Rutledge Studies in Public Management, 2004.

[3] Benoit Cœuré, « L'Agence France Trésor, quatre ans après », art. cit.

Professionnaliser et recruter dans le « privé »

L'AFT développe un service de gestion des risques sur le modèle des *back office* et *middle office* des banques et des sociétés financières. Ces services suivent le traitement des opérations après l'adjudication et les « *deals* », opérations de rachat ou de vente de dette. Ces recrutements de contractuels se font donc dans le secteur privé. Au total, l'effectif visé est de trente personnes. Ici encore, l'autonomie des équipes au jour le jour est décisive, puisque l'AFT ouvre l'horizon d'une gestion dite « *active* » de la dette : concrètement, cela signifie que les opérations se complexifient, que celles-ci se font sur des temporalités plus étroites, et qu'une certaine marge d'arbitrage avec les conditions du marché devient possible - c'est typiquement le cas de l'usage des « *swaps* », des échanges de taux d'intérêt par l'AFT, innovation annoncée, non sans fierté, par le ministre Fabius.

Les équipes de l'AFT font leur travail sans en référer en permanence au ministre : les rendez-vous avec ce dernier portent surtout sur la fixation annuelle du programme de financement, ainsi que lors du lancement d'un nouveau produit (ou d'une technique comme les « *swaps* »). Avec le directeur général de l'AFT qui assiste aux séances d'adjudication comme aux « road show » (*animations commerciales à l'étranger*) dont il dirige la délégation, les équipes du *front office* ont en pratique une certaine marge de manœuvre au sein du cadre du « *programme d'émission* » discuté et voté à l'Assemblée nationale.

Si, de façon marginale, des opérateurs de marché, des « *traders pur jus* », pour reprendre l'expression d'un haut fonctionnaire de l'AFT, sont recrutés, la fonction « *front office* » - c'est-à-dire le personnel chargé de prendre en charge les séances de vente de la dette et donc de faire face aux banques et investisseurs - reste entre les mains de hauts fonctionnaires. Il n'est pas apparu nécessaire au Trésor de recruter de « *vrais traders* » sur cette fonction de « *front office* » : en effet, les élèves sortis des grandes écoles ont reçu des formations fortement valorisées sur les marchés financiers (ingénieurs, économistes et statisticiens, énarques). Les opérateurs du front office sont, par tradition, invités à passer un certain temps dans des salles de marché de banques ou d'investisseurs avant ou pendant leur séjour à l'AFT. Le choix de garder des fonctionnaires interroge sur la singularité de cette interface de l'État avec les marchés : si la gestion de la dette est active, il n'est pas question d'endosser l'image d'un acteur de marché « *comme les autres* », ayant des comportements de gestion « *opportunistes* », « *prenant des positions* » ou des arbitrages « *afin de battre le marché* »,

selon l'expression consacrée. En effet, la gestion au moindre coût est indissociable de l'objectif de stabilité et de régularité d'émission : la liquidité doit être offerte et disponible en permanence pour l'État.

Représenter l'économie française à travers sa dette

L'arrangement institutionnel français sur la dette publique caractérise de façon précise le lien entre marchés financiers et administration publique :

- les représentants politiques soutiennent l'innovation financière et le développement de la « *place* » dans l'intérêt compétitif de la France ; ce service « *régalien* » de l'État est tenu, en ce qui concerne les postes exposés, par des hauts fonctionnaires de plus en plus « partenaires » des opérateurs de marché ;

- les services sont autonomes, mais la responsabilité reste celle du ministre, et il n'y a pas de conseil d'administration (ou de vote) en substitution à cette responsabilité.

Ces caractéristiques de l'AFT, qui associent de façon inédite insertion au sein de l'appareil d'État et « *représentation* » sur les marchés de la politique économique française dans sa globalité, s'observent lors des séances de « *promotion* » des produits obligataires français. Les séminaires de présentation de la dette souveraine française devant les investisseurs sont en effet des situations au cours desquelles ce format hybdride est mobilisé en tant que ressource stratégique. Les serviteurs de l'AFT rencontrent en effet les acteurs de marché au cours des « *road shows* » organisées par les banques SVT. À cette occasion, ils exposent la politique financière de la France, et font face aux questions des investisseurs : celles-ci pouvant aller d'une demande précise sur un produit à la situation politique du pays : qui connaît une réforme, fait face à un mouvement social ou voit l'extrême droite progresser, etc.

Alors que l'autonomie complète de l'agence allemande empêche ses agents d'évoquer l'état de l'économie en général, ceux-ci précisant qu'ils ne sont pas « *habilités* » à le faire, les hauts fonctionnaires français « *représentent* » la politique économique et financière de la France dans sa globalité. En cela, ils peuvent rassurer les investisseurs :

> « Quand l'AFT fait des *road shows*, quand elle rencontre des investisseurs, elle va défendre la qualité de la signature de l'État et donc, là, elle évoque des sujets plus larges que la gestion de sa dette et de la Trésorerie. Et (l'AFT) évoque des problématiques économiques pour expliquer

pourquoi la politique économique du pays se défend, pourquoi la qualité de la signature de la République française est toujours bonne. » *Ancien haut fonctionnaire du* front office *à l'AFT*[1].

Les banques préviennent l'AFT des inquiétudes des investisseurs. Les opérateurs du Trésor sont ainsi en mesure d'anticiper les questions lors de *road shows.* Un des fonctionnaires explique qu'il présente aux potentiels clients de la dette français, un graphique montrant la diminution du nombre de jours de grève depuis les années 1980 :

> « Tel ou tel groupe d'investisseur est inquiet sur tel ou tel aspect de la politique économique : ça, c'est de l'info précieuse parce qu'elle permet de la traiter, de préparer des argumentaires qui s'appliquent à ces craintes… Typiquement, à l'époque Sarkozy-Balladur (*de 1993 à 1995, le premier est ministre du Budget, le second Premier ministre*), il y avait un vrai problème de déficit budgétaire et un gouvernement qui, bien évidemment, retarde au maximum l'annonce du fait que le déficit a dérapé… Il faut arriver à expliquer les choses : être crédible et clair, sans en dire plus que ce que le gouvernement est prêt à annoncer : sans être en porte-à-faux vis-à-vis du gouvernement. Et trouver des éléments techniques qui rassurent quand même. À l'époque, je me baladais toujours avec un graph', qui était le nombre de jours de grèves en jours/homme chaque mois sur un historique de vingt ans. Je me baladais avec ce graph' qui remontait aux années 1970 - *Comparé avec l'Allemagne ? -* Non, c'était comparé avec l'Angleterre. Évidemment, les Allemands ne font pas grève. Donc ça marchait assez bien, j'avais démontré que le climat social n'était pas si mauvais que ça et qu'il était surtout bien meilleur qu'avant : car, à l'époque, on avait des grèves massives dans les années 1980. » *Ancien haut fonctionnaire du « front office » de l'AFT*[2].

Il faut donc rassurer les investisseurs et « neutraliser » les événements extérieurs dans la mesure du possible. La gestion de la dette ne doit pas être « *perturbée* » par des événements « *extérieurs* » : les grèves, les « *dérapages budgétaires* » constituent pour les Trésoriens autant de chocs exogènes qu'ils s'efforcent de minimiser :

> « Il y avait une articulation sur le discours macro-économique à tenir. Une partie de l'activité est d'aller vendre la dette française, de parler et de s'exprimer devant des investisseurs étrangers. Au moment des grèves de 1995, je me rappelle être allé à Londres, parler devant des investisseurs. C'était une conférence avec des gens de différentes natures, du monde financier. C'était à la limite du *road show* : il y avait quelqu'un du Trésor allemand, non quelqu'un de la Buba, oui, l'économiste de la Bundesbank, le directeur du Trésor belge, qui expliquait comment la Belgique allait réduire sa dette : chacun présentait un peu ce qu'il faisait. Les grèves commençaient juste, c'était à l'automne 1995. J'avais dû dire que c'était normal, que pour une réforme de Sécurité sociale il y ait un peu d'inquiétudes et de troubles, il pouvait y avoir des grèves. Je ne me suis pas ridiculisé en disant : "Non, non, il n'y aura pas de grèves", ça n'avait pas encore vraiment commencé. » *Ancien haut fonctionnaire au Trésor*[3]

Cette représentation de la France sur les marchés confère de larges pouvoirs au Trésor. Puisqu'il est entendu qu'il faut garantir à l'État le meilleur financement, les trésoriens sont

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.
[2] Entretien avec l'auteur, 2010.
[3] Entretien avec un ancien sous-directeur au Trésor, 2009.

les mieux placés pour répercuter, au sein de l'administration, les comportements de la puissance publique attendus par les marchés.

Discipliner l'État avec sa trésorerie

L'un des intérêts pour les trésoriens de maintenir l'Agence au cœur de l'administration est d'assurer la répercussion de la contrainte financière, traduite par les taux d'intérêt. Sylvain de Forges associe le service de financement de l'État à un « *point d'observation de tout corps social, extraordinaire* ». Il parle de « *la queue du chien* » à partir de laquelle l'ensemble de l'administration est tenue :

> « Un trésorier est toujours légitime à dire : "*Attends, je ne comprends pas, tu as dépensé ça, je peux savoir pourquoi ? Et pourquoi tu l'as dépensé aujourd'hui, je préférais que tu le dépenses dans une semaine.*" Quelqu'un qui prend cet outil-là, c'est vraiment le bout de la queue du chien. Si vous le tenez, le chien ne va pas s'en aller. C'est pas le poil, ça ne peut pas rester dans les mains, vous tenez vraiment ça. Votre capacité, si vous le souhaitez, à dépiauter le fonctionnement de l'appareil, en l'occurrence de l'appareil d'État, est sans limites connues. Et c'est d'ailleurs pour ça que, moi présent en tout cas, j'avais insisté pour qu'on ne construise pas d'agence, parce que faire une agence de la dette, c'était la couper, à la fois à l'intérieur de l'État et vers le reste du monde. »

Le maintien au sein de l'État est aussi un outil disciplinaire : sortir l'agence de l'État étant ici compris comme susceptible de désincarner cette contrainte. L'Agence France Trésor incarne donc un compromis entre l'autonomie - le compartimentage complet des infrastructures de confection des politiques monétaires et budgétaires - et la perméabilité des modes de financement de l'État vis-à-vis de la décision politique.

Cette structure, et les produits qu'elle porte, maintiennent au contraire une forme de problématisation des finances publiques : d'une part, elle est l'interface des marchés et de l'administration publique et peut répercuter la contrainte financière au sein des services ; d'autre part, elle utilise comme une ressource vis-à-vis des marchés son intégration au cœur de l'État pour « *représenter* » l'économie française dans sa globalité et s'en faire le porte-parole légitime.

Sous la forme de ce compromis institutionnel, l'Agence et ses produits qui influent en partie sur les politiques de l'État, par l'indexation sur l'inflation, confortent la mise en marché de la dette publique et contribuent à créer un ordre économique et social tourné vers la restriction monétaire publique, et la limitation, sinon des déficits, du moins de la dépense publique.

Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie, nous avons étudié de quelle façon particulière l'État a été mis sur le marché : sa dette et ses produits caractérisent sa valeur financière. Le projet technique et politique de mise en marché a, dans les premiers temps, correspondu à une mise en risque volontaire. Les dispositifs de confrontation de l'offre et de la demande devant mettre l'État face à la vérité des taux. Le marché doit limiter la création monétaire et imposer la discipline budgétaire. Le conflit politique s'investit à l'intérieur de cet espace de choix. C'est une dette socialiste qui s'exporte à travers le monde. Et les hauts fonctionnaires qui distribuent la dette répercutent au sein de l'administration la « contrainte » et la nécessité d'innover qu'ils traduisent de leurs rencontres et de leurs contacts avec les marchés. La compétition entre États sur les produits de dette pousse à des innovations qui véhiculent avec elles des conventions sur les « bonnes » politiques monétaires et financières. Les choix sur les finances publiques, c'est-à-dire la discipline budgétaire, s'imposent dans ce cadre comme la nécessité d'un besoin d'emprunt. Le Trésor se comporte avec les autorités comme le directeur financier d'une entreprise, pour reprendre une image utilisée par Sylvain de Forges, et tente de baliser du mieux possible les « bons » choix, ou ceux qui emportent le moins de perturbations sur la gestion financière de l'État.

Mais si les dispositifs de valorisation financière enracinent une certaine forme monétaire et politique, la valeur de l'État se joue en même temps sur d'autres sites sociaux et techniques. La route vers la monnaie unique, en harmonisant les monnaies européennes, accentue la compétition entre émetteurs de dette : celle-ci devenant un critère de distinction entre États, à défaut de la différence du taux de change. La contraction d'une dette systématique, sans à-coups et peu coûteuse sur les marchés, permet, pendant les décennies 1980, 1990 et le début des années 2000, de composer avec des politiques budgétaires sans austérité exagérée. Mais la visibilité croissante de la dette et les contraintes de « *soutenabilité* » bientôt portées par les autorités européennes et nationales font de la dette un objet public dont l'acceptation ne va plus de soi pour les autorités. En effet, avec la convergence monétaire des pays de la zone euro, l'État est l'objet de scrutations multiples : que celles-ci proviennent de comptables publics, de journalistes, d'entrepreneurs de la société civile qui, avec des mobiles d'action hétérogènes, vont mettre le phare sur le chiffre « *brut* » de la dette

publique. C'est à ces opérations et à leurs effets qu'est consacrée la seconde partie de la thèse.

PARTIE II

LA DETTE DEVIENT PUBLIQUE

INTRODUCTION	La fabrique du bilan de l'État
	Confinement et circulation des normes comptables
CHAPITRE IV	Les valeurs de la convergence : du déficit à la dette publique
CHAPITRE V	La valeur brute de la dette : pleins feux sur les passifs
CHAPITRE VI	Fractures dans l'ordre de la dette

Si la mise en marché de la dette publique a façonné une valeur financière de l'État, le processus de la construction européenne accroît fortement l'exposition de la valeur comptable de l'État. En effet, le sort de la convergence monétaire et économique des années 1990 est en partie lié au projet de fabrication d'indicateurs statistiques et comptables harmonisés et peu discutables. Les indicateurs deviennent les marqueurs de la coordination européenne.

Le chapitre IV (Les valeurs de la convergence : du déficit à la dette publique) décrit les implications, en termes de gouvernement des finances publiques, de l'installation de ces valeurs. Une controverse sur le traitement comptable de la privatisation de France Télécom fait émerger un débat sur les « bonnes » présentations du bilan de l'État. En effet, les dispositifs européens de veille à long terme sur les comptes publics ouvrent la voie à une prise en compte par l'État des charges futures liées au paiement des retraites de ses fonctionnaires. Enfin, le cas France Télécom marque le passage d'une focalisation sur les déficits, pendant la phase de qualification aux critères, à une cristallisation des débats autour de la valeur brute de la dette.

Le chapitre V (La valeur brute de la dette. Pleins phares sur les passifs de l'État) analyse la construction de l'indicateur de « dette brute » et l'exploration des passifs de l'État dans des arènes de chiffrage institutionnelles et non institutionnelles. L'exposition publique du bilan de l'État est asymétrique : la dramatisation des passifs transforme la dette en « fait inquiétant ». Une telle exploration des passifs sur la place publique, prise en charge par les médias et les professionnels de la politique, produit en retour des effets sur la confection des chiffres dans les arènes comptables confinées. La publication et le sucès du rapport Pébereau installent un script de décision pour une politique dédiée à la dette.

Enfin, le chapitre VI (Fractures dans l'ordre de la dette) analyse la composition incertaine des représentants politiques avec ce « script » de décision. Les modalités sectorisées de traitement de la dette sont perturbées par la cristallisation de l'action publique autour du chiffre brut de la dette. Un espace confiné de gestion, tel que la direction du Trésor, est déstabilisé et doit réaffirmer le caractère autonome de ses pratiques et les frontières de la « bonne » décision sur les finances publiques. L'intrusion du chiffre de la dette dans la campagne électorale ainsi qu'un dispositif de contrôle du coût budgétaire des propositions politiques tend à produire sa propre critique. Pendant la crise financière de 2008, au moment de sauver les banques prises dans la tourmente des *subprimes*, le bilan de l'État se voit réévalué à travers la promotion d'une « dette nette » au plus haut niveau de l'État.

Introduction

La fabrique du bilan de l'État

Confinement et circulation des normes comptables

Suivre les modalités de confection des chiffres de déficit et de dette publique - les célèbres 3 % de déficit et 60 % de dette rapportés au produit intérieur brut - permet de revisiter l'étude des problèmes publics et de la décision. Ces modalités nouvelles impactent les finances et l'action publiques de plusieurs manières : en contribuant à produire un agenda pour les politiques publiques nationales et européennes ; en constituant un marqueur de la décision et une preuve de l'action politique ; et, enfin, en délimitant un cadre pour la discussion, l'orientation de l'action et l'expression des conflits.

Situés à la lisière des institutions nationales et européennes, les nombres de la comptabilité nationale permettent d'étudier sous un angle inédit les problèmes publics européens. Aurélie Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell expliquent que les études sur les politiques publiques de l'Union européenne, depuis la fin des années 1980, se sont essentiellement structurées autour de la question de la « *nature de l'espace politique européen* ». Les enquêtes, poursuivent-ils, étaient organisées autour de l'interrogation sur « *l'existence réelle d'une entité supranationale dotée de sa propre dynamique* » ou la non-existence de cet espace autonome et sa réduction à une « *logique intergouvernementale*[1] ».

La piste empirique du suivi des instruments qui contribuent à faire les politiques publiques permet de décaler ce questionnement en analysant des outils qui, précisément, prennent en charge l'articulation entre les intérêts gouvernementaux et la lente et conflictuelle stabilisation d'un gouvernement européen. Mais il convient dès lors d'éviter un écueil : celui de poser frontalement le problème de leur efficacité. Question qui recouvre de

[1] Dans le cas de la perspective intergouvernementaliste, « *l'agenda européen est analysé comme le résultat d'un processus de négociation et de médiation des préférences des représentants des États membres. Dans cette perspective, les problèmes préexistent aux interactions analysées, appartiennent au déjà-là, sont relativement stables et extérieurs aux institutions qui s'en saisissent. Les politiques européennes ne sont pas autre chose que la somme des préférences nationales produite par le jeu de la négociation* ». « *En revanche, pour ceux qui formulent l'hypothèse d'une dynamique autonome de l'espace institutionnel européen, le processus de transformation de problèmes sociaux ou économiques en une politique publique reste énigmatique car il ne fait jamais l'objet d'une investigation spécifique.* » Aurélie Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell (dir.), *La Construction des problèmes publics européens. Émergence, formulation et mise en instrument*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, p. 7-8.

nombreux dérivés : les indicateurs de finances publiques sont-ils réellement influents ? Sont-ils vraiment contraignants ? Peuvent-ils être et sont-ils évités et contournés ?

Ces axes de recherche ne doivent pas être délaissés dans l'enquête mais doivent être pris pour ce qu'ils sont : les doutes et problèmes concrets avec lesquels les acteurs du chiffre et des politiques européennes ont à composer eux-mêmes. Le décalage, proposé ici, consiste à saisir comment ces outils, leur fabrique et leur circulation contribuent, par sédimentation, à concrétiser ce qu'est le gouvernement européen des finances publiques. Isabelle Bruno, étudiant l'impact de l' « étalonnage » (*benchmarking*) sur l'action publique, le résume sous cette proposition : « *Il ne s'agit pas de mesurer l'efficacité des outils de coordination en vue de se prononcer sur le degré d'intégration qu'ils préparent, mais de comprendre comment ils fabriquent des normes communes avec autre chose que du droit*[1]. »

La question des critères de finances publiques est souvent abordée dans la littérature économique et comptable en tant qu'outil donnant lieu à contournement : on parle alors de « *créativité* » ou d'« *habillage* » comptable (*creative accounting*[2]). La préoccupation principale de ces analyses, souvent de facture institutionnelle, est d'identifier si ces critères engendrent « *réellement* » des comportements disciplinés ou s'ils permettent au contraire de dissimuler l'indiscipline budgétaire[3]. Il s'agit de statuer sur l'efficacité contraignante de ces critères sur les politiques poursuivies par les États, sans interroger la façon dont se stabilise le cadre normatif qui sous-tend de tels critères. Nous proposons de réintégrer la question des effets dans une investigation plus souple : comment ces valeurs numériques s'imposent-elles ? Et quelles formes de gouvernement spécifique, c'est-à-dire quelles solutions et modes de décision, ces dispositifs de mesure installent-ils ?

---

[1] Isabelle Bruno, *Déchiffrer l'«Europe compétitive». Étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, thèse de doctorat, op.cit, p.464, tome I. Cf. aussi Isabelle Bruno, Sophie Jacquot, Lou Mandin, « L'européanisation saisie par son instrumentation : *benchmarking*, *gender mainstreaming* et MOC… Boîte à outils ou boîte de Pandore ? », dans Yves Surel, Bruno Palier *et al.*, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 193-249.

[2] Nous faisons référence indistinctement aux valeurs numériques aux indicateurs, aux critères de convergence, aux seuils de référence, aux ratios de finances publiques, toujours afin de désigner les 3 % de déficit/PIB et les 60 % de dette/PIB. Ces deux valeurs de référence font partie des indicateurs de convergence retenus pour la qualification à l'euro et examinés par la commission mais ne les épuisent pas. En tout, on comptait cinq indicateurs dont l'indice des prix à la consommation (mesure de l'inflation), la stabilité du taux de change et la balance des paiements.

[3] Il s'agit de donner une forme de verdict scientifique (économique) sur leur utilité et leurs effets, que ces derniers soient estimés inexistants ou considérés comme « pervers ». Cf, par exemple, Gian Maria Milesi-Ferretti, « Good, Bad, or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting », *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88, n°1-2, p. 377-394. Pour un cas de critique des indicateurs en ces termes provenant de l'école du Public Choice, cf. Francesco Forte, « Fiscal and Monetary Illusion and the Maastricht Rules », *Société italienne d'économie publique*, 16e conférence, université de Pavie, 7-8 octobre 2004.

Pour en rendre compte, nous observons les jeux d'aller-retour entre les lieux de production du chiffre bien identifiés institutionnellement - Institut national de la statistique (INSEE), Institut européen de statistique (Eurostat), Comptabilité publique - et les chiffrages pris en charge par des commissions d'enquête, des organismes de recherche, des clubs de réflexion, des journalistes, etc.[1]. Ces derniers puisent dans les expertises institutionnelles, s'alimentent de leurs conventions et de leurs données, mais les débordent aussi et, en retour, poussent au changement et à la réforme des modes de calcul. Ève Chiapello a ainsi décrit le glissement progressif qui s'est opéré à partir de 2005 en modifiant la nature des institutions légitimement convoquées à l'édiction et à la fixation de la norme comptable, à travers l'érosion des structures de négociation de type paritaire (mêlant des représentants d'entreprises, de la profession comptable, des syndicats et de l'État) sous l'effet de l'application de normes en provenance d'un organisme de droit privé[2].

Dans le cas des finances publiques, on assiste précisément à une tension entre le confinement de ces normes et de leurs conventions dans des institutions dédiées (la comptabilité publique et la comptabilité nationale) et leur déconfinement, que ce soit sous l'effet de leur ouverture délibérée (et leur inspiration des modèles d'entreprises) ou d'interférences liées aux usages intensifs du chiffre sur la place publique. Pour suivre ces tensions, il faut s'intéresser à la gamme variée d'acteurs et de situations qui composent, pour reprendre l'expression de Béatrice Touchelay, les « *nébuleuses calculatrices*[3] ».

Dans le cas des statistiques de dette et de déficit, la circulation élargie de ces nombres produit des chiffrages hybrides articulant plusieurs ordres de pratiques, du plus institutionnel au moins institutionnel. D'un côté, les chiffres sont utilisés, tordus, voient leurs conventions publiquement contestées. De l'autre, des experts institutionnels essaient de mettre un coup d'arrêt à cette prolifération et rétablissent la norme. Entre-temps, les conventions se sont déplacées et les modes de problématisation des finances publiques avec

---

[1] Sur la clôture des espaces de décision du chiffre, cf. l'entretien d'Ève Chiapello avec Valérie Boussard, « L'emprise des outils de gestion », *Sociologies pratiques*, vol. 1, n° 10, 2005, p. 9-12.

[2] Précisément, l'auteur rend compte de la mise en oeuvre des « normes IFRS » en 2005 et le pouvoir réglementaire de l'IASB, un organisme de droit privé. Cf. Ève Chiapello, « Les normes comptables européennes comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 », Sociologie du Travail, vol 47, 2005, pp. 362-382. Cf. aussi, Ève Chiapello et Karim Medjad, « Une privatisation inédite de la norme inédite de la norme. Le cas de la politique comptable européenne », vol 47, 2007 Sociologie du Travail, pp. 46-64. Cf. aussi Dominique Plihon, *Le Savoir et la Finance. Liaisons dangereuses au cœur du capitalisme contemporain*, La Découverte, Paris, 2009, p. 132-134.

[3] Béatrice Touchelay, *L'État et l'entreprise, une histoire de la normalisation comptable à la française*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2011, p. 28.

elles. La préservation de l'autonomie des lieux de production est un enjeu pour les comptables nationaux. Certains s'efforcent, au cours des controverses dans lesquelles ils sont embarqués, de durcir la frontière entre techniciens et représentants politiques. Par exemple, André Vanoli, une figure majeure de la comptabilité nationale française[1] définit l'« *objectivité* » des chiffres en tant qu'ils sont immunisés des interférences politiques et élaborés dans des espaces de discussion clos[2]. Comme nous le montrons, le caractère « *sensible* » des chiffres de déficit et de dette publique met sans cesse à l'épreuve cette frontière.

Suivre la carrière du chiffre permet donc d'observer comment les institutions arrêtent les processus d'exploration, ou de mise en doute des règles, et réactualisent la frontière entre production publique et production privée des nombres. Nous voulons montrer que la quantification constitue un objet d'étude pertinent pour saisir comment des nombres peuvent devenir européens en s'arrachant à leur caractère national et fabriquer un espace de gouvernement inédit, irréductible aux intérêts nationaux, mais aussi à la supposée autonomie d'une expertise bureaucratique européenne.

Cette partie rend compte de la façon dont les « nébuleuses » du chiffre de la dette déplacent les modes de problématisation des finances publiques et définissent ce qu'est une « bonne » action publique.

---

[1] Certains comptables européens interrogés pendant notre enquête parlent de "l'école Vanoli" de la comptabilité nationale.

[2] « *Pour que le débat soit possible, il ne faut pas que cette mesure puisse être manipulée par les autorités politiques même si celles-ci cherchent à l'influencer.* » André Vanoli, *Histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.* p. 595.

CHAPITRE IV

Les valeurs numériques de la convergence européenne

Du déficit à la dette

Section I. L'invention des valeurs européennes

La naissance des critères de convergence résulte d'un compromis entre deux doctrines de construction européenne : l'une dite « monétariste » de construction européenne et l'autre dite « économiste ». Ces doctrines sont à la fois des stratégies de négociation endossées par certains États et des modélisations de la bonne façon de bâtir l'Europe.

La doctrine dite « économiste », qui correspondrait schématiquement à la posture de l'Allemagne dans les négociations européennes, considère qu'il est nécessaire que les économies et les monnaies des États convergent préalablement à la monnaie unique, laquelle ne vient que « couronner » la réalisation de cette convergence[1].

La doctrine dite « monétaire », qui est, quant à elle, associée à la stratégie française, fait de la monnaie unique un point de départ et le moteur d'une dynamique d'intégration des politiques publiques des États membres. C'est en cela que les critères de convergence auraient constitué une voie intermédiaire : en fixant un agenda de convergence graduelle[2] pour la qualification à la monnaie unique, les critères ont rendu irréversible le projet de

[1] La théorie économiste est, en cela, aussi dénommée théorie du « couronnement ». J.-P.Patat, Ph. Domergue et C. Pfister, « Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht », *Rapport d'un groupe de travail du Cnis*, rapport n° 18, Cnis, Paris, 1994.

[2] Francisco Torres, « The Economical and Political Reasoning behind Maastricht », in S. Baroncelli, C. Spagnolo and S. Talani (Eds), Back to Maastricht. Obstacles to constitutional reform within the EU Treaty (1991-2007), Cambridge Scholars Publishers, Newcastle, 2008 p. 197 et Pierre Werner, « Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (8 octobre 1970) », *Bulletin des communautés européennes*, supplément 11(70), 1970, p. 5-31.

zone monétaire, tout en concédant qu'il était nécessaire, au préalable, de tendre vers l'homogénéisation des politiques monétaires et économiques[1].

Les critères de convergence doivent « *indiquer l'intensité de l'intégration européenne*[2] » et attester des efforts accomplis par les gouvernements pour faire « *converger* » leurs économies et leurs monnaies. En ce qui concerne les finances publiques, les deux valeurs numériques surveillées sont précisées dans le protocole, annexé au traité de Maastricht, sur la procédure concernant l'estimation des déficits excessifs: 3 % de déficit public et 60 % de dette publique rapportés au PIB[3]. Une telle « mesure » a impliqué, dans le même temps, de « *faire converger* » des indicateurs, c'est-à-dire de concevoir des indices harmonisés et comparables. Ces instruments de mesure des finances publiques (déficit et dette) et la façon, parfois incertaine et chaotique[4], avec laquelle ils ont suscité la « confiance[5] » n'auraient su advenir sans l'émergence et la consolidation d'infrastructures comptables et, plus largement, d'agents occupés à définir, à surveiller et à rendre visible la statistique européenne.

La monnaie unique et la disparition des risques liés aux taux de change nationaux s'accompagnent, en contrepartie, de contraintes sur la gestion des finances publiques. En effet, la clause de « *no bailout* » (sans caution), inscrite à l'article 103 du traité de Maastricht, qui stipule que ni la Communauté européenne ni aucun État membre ne peut être tenu(e) responsable ou ne peut assumer les engagements d'un autre État, a impliqué une liste d'engagements et de normes à respecter. L'enjeu étant qu'un État ne fasse pas payer le prix de ses comportements « *déviants* » à l'ensemble de la communauté. Dans ce cadre, les statistiques de finances publiques (déficit et dette) font partie de la batterie de normes qui doivent garantir la discipline budgétaire.

---

[1] Si l'économiste Charles Wyplosz ne s'attarde pas pour expliquer ce qu'il trouve de particulièrement « bizarre » dans ces critères, nous pouvons suggérer qu'une part de leur « étrangeté » tient au fait que, nominalement, cette dichotomie recoupe, en partie, l'opposition au sein du champ académique économiste entre monétaristes et keynésiens. Il faut bien préciser qu'il n'en est rien et que les « monétaristes » de l'opposition monétaristes/économistes ne renvoient pas à la théorie du contrôle quantitatif de la monnaie (à la Friedman). Monétariste signifie avant tout que la monnaie est pensée comme une priorité sur l'agenda. Cf. Charles Wyplosz, « European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success », *Economic Policy*, vol. 21, n° 46, avril 2006, pp. 207-261.

[2] Dominique Pélissier, « Les critères de convergence dans l'union économique et monétaire européenne : fondements théoriques et difficultés pratiques », *Problèmes économiques*, 1993.

[3] Le rapport du comité Delors évoquait déjà les critères de convergence. Comité Delors, *Rapport sur l'union économique et monétaire*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1989.

[4] On pense aux controverses sur la notification des chiffres grecs en 2005 et, plus récemment, en 2010 : les « tricheries » sur les chiffres étant censées justifier, en grande partie, l'augmentation soudaine des taux d'intérêt des emprunts souverains grecs.

[5] Theodore Porter, *Trust in Numbers, the Pursuit of Objectivity, in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995.

Si les critères portent la trace des efforts budgétaires consentis par les États pour se qualifier, la surveillance de leur mise en œuvre devient, dès lors, un enjeu extrêmement sensible. Non seulement ces instruments comptables incarnent et disent la norme sur les finances publiques, mais le respect de cette norme devient un gage de « *crédibilité* » et de légitimité à la parole pour les États dans les discussions et négociations au sein du concert européen. Le protocole, concernant les déficits excessifs, annexé au traité de Maastricht est le produit de longues tractations entre les États dits du « *noyau dur* » de l'Europe (Allemagne et France en particulier).

La force potentielle de ces critères est directement indexée à leur capacité à s'extirper de leurs origines, c'est-à-dire à échapper à leur historicité. Pour espérer s'imposer de manière indiscutable à l'ensemble des acteurs qui ont partie liée au processus de construction européenne, les nombres ont dû effacer les traces de leur genèse et du projet politique qui les a portés.

I.1. Des critères tendus entre historicité et intemporalité

La justification économique des critères de finances publiques a suscité un large débat dans la littérature académique. Les critères sont tendus entre des entreprises critiques d'*historicisation* - leur réduction à un arbitraire historique, culturel et politique - et des opérations qui visent à les *essentialiser* en réaffirmant leur nécessité économique.

Un continuum se dégage donc : à un pôle, les critères de finances publiques sont dotés d'une justification propre ; à un pôle opposé, ils sont dénoncés en tant que véhicules d'un « arbitraire » culturel et politique. Des explications intermédiaires les comprennent comme des combinaisons d'intérêts économiques et de raisons politiques.

Marco Buti, directeur adjoint depuis 2006 des affaires économiques et financières à la Commission européenne (DGECFIN), et sa collègue Gabriele Giudice soulignent ainsi la rationalité propre des critères. Ces derniers pallieraient les échecs des politiques budgétaires européennes, poursuivies au *cours des années 1970 et 1980*, qui ont *nourri les déficits budgétaires et le stock de la dette publique*. Ce creusement des déficits s'expliquerait par *l'échec des politiques pro-cycliques*, qui ont eu des effets inverses à ceux escomptés. Les critères permettent d'éviter

de renouveler de tels échecs en *limitant la taille du secteur public dans l'économie qui va de pair avec une augmentation de la fiscalité handicapant l'efficience de l'économie et la création d'emplois*[1]. Pour l'économiste Pompeo Della Posta, les critères doivent aussi permettre, à travers des normes institutionnellement contrôlées, de renforcer la discipline budgétaire que les marchés seraient inefficaces à imposer eux-mêmes[2].

Le rapport sur la mise en œuvre des critères de Maastricht rédigé par une commission du Conseil national de l'information statistique (CNIS)[3], et présidée par Jean-Pierre Patat, à l'époque directeur général des études à la Banque de France, rappelle la logique économique des critères, en soulignant leur « *contenu structurel* »[4] : dans cette architecture conceptuelle, le contrôle du niveau de déficit public est une variable déterminante pour l'ensemble de l'économie. Le creusement des déficits est, à lui seul, susceptible de déséquilibrer le régime en provoquant, à travers une augmentation consécutive de la dette publique et de la demande globale, des tensions inflationnistes qui peuvent mettre en cause la stabilité de la monnaie unique. Les critères de Maastricht se justifient aussi dans ce rapport en tant que compensation de la levée de la contrainte de change au sein de la zone monétaire européenne : puisque celle-ci ne fera plus sentir

---

[1] Nous mettons en italique dans le corps du texte les propos traduits de l'extrait suivant. « *The rationale of European Union (EU)'s fiscal rules can be found in the fiscal policy failures in Europe during the 1970s and 1980's high and persistent budget deficits feeding a rising stock of public debt. A tendency to run a pro-cyclical policy which, instead of smoothing the business cycle, has contributed to accentuate its swings; and finally, a high share of public sector in the economy going hand in hand with a rising tax burden which hampered efficiency and job creation* », Marco Buti et Gabriele Giudice, « Maastricht Fiscal Rules at Ten », Journal of Common Market Studies, Vol. 40, pp. 823-848, 2002, p. 823. Pour d'autres versions de l'argument. Cf. Marco Buti, « The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment », dans *Fiscal Policy in EMU*, compte-rendu d'une conference à Stockholm, Commission européenne, Mai 2001. Cf. aussi Marco Buti et Daniele Franco, économiste à la Banque nationale d'Italie, *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union: Theory, Evidence, and Institutions*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2005.

[2] L'auteur associe d'ailleurs ce manque de confiance dans les marchés à une perspective keynésienne. Pompeo Della Posta, « The Long Road to EMU : Determinants and Theoretical Foundations of the EMS and EMU », dans Stefania Baroncelli, Carlo Spagnolo and Leila Simona Talani (dir.), *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2008

[3] Le CNIS est une arène qui organise la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique.

[4] Deux rapporteurs participent à sa rédaction aux côtés de J-P Patat : un responsable du Trésor, Philippe Domergue, et un responsable de la banque de France, Christian Pfister. Jean-Pierre Patat, Christian Pfister et Philippe Domergue (dir.), *Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht. Rapport d'un groupe de travail du CNIS*, INSEE, n° 18, septembre 1994. Jean-Pierre Patat, adjoint au directeur général des Études (président), Christian Pfister, adjoint de direction à la direction générale des Études et Philippe Domergue (rapporteurs).

directement ses exigences, il faut installer une série de contraintes disciplinaires en compensation d'un tel *assouplissement* »[1].

L'économiste Charles Wyplosz propose une critique modérée : il estime ainsi que si ces critères sont arbitraires, tels que pensés et sélectionnés au début des années 1990 (3 % et 60 %), ils sont acceptables en tant qu'indices de l'effort exceptionnel à fournir pour répondre aux enjeux de la qualification à l'euro[2].

D'autres critiques plus radicales ont connu un succès conséquent dans la littérature économique. Par exemple, Willem Buiter, Giancarlo Corsetti et Nouriel Roubini écrivent dans la foulée des accords de Maastricht, un article au titre évocateur : le « sens et le non-sens » des critères pour déficit excessif. Pour les auteurs, il n'y a pas de logique économique profonde au choix des 3 % et des 60 %. Ils parlent à ce titre de « numérologie[3] » et cherchent à démontrer que le choix est « arbitraire[4] ». Ce choix correspondrait selon eux à l'hégémonie d'une « norme culturelle » et d'un modèle économique particulier : celui de la stabilité monétaire de la banque centrale allemande, la *Bundesbank*. Les critères répondraient à la « *peur* » de l'inflation de cette institution qui se serait invitée aux négociations précédant la signature du traité[5]. Les économistes de l'Observatoire français des conjonctues économiques, opposés par principe à la surveillance budgétaire renvoient, quant à eux, ces normes aux incertitudes de la théorie économique quant au niveau « optimal » de dette et défendent contre cette logique de la règle disciplinaire une logique de coordination institutionnelle[6].

---

[1] « *Enfin, on notera que, comme la fixité des taux de change entre monnaies européennes peut être perçue comme un assouplissement de la contrainte extérieure pesant à l'heure actuelle sur la formulation des politiques budgétaires, il est logique que le critère de "soutenabilité" des finances publiques ne soit pas seulement pris en compte lors de l'entrée dans l'Union économique et monétaire mais soit d'application permanente.* » Dans Jean-Pierre Patat, Christian Pfister et Philippe Domergue (dir.), *Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht. Rapport d'un groupe de travail du CNIS*, INSEE, n° 18, septembre 1994.

[2] Charles Wyplosz : « *These criteria were arbitrary, and they remain so. They were controversial but, as a one-off guidepost towards Euro area membership, they were tolerable. In a permanent regime, they are clearly problematic, especially if they prevent the countercyclical use of fiscal policy, possibly imposing serious economic costs*", dans Charles Wyplosz, « EMU: Why and How It Might Happen », The Journal of Economic Perspectives, vol. 11, n° 4, automne 1997, pp. 3-21.

[3] Willem Buiter, Giancarlo Corsetti et Nouriel Roubini, « Excessive Deficits. Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht », Economic Policy, vol. 8, n° 16, avril 1993. Et cf. aussi L. Pasinetti, « The Myth (or Folly) of the 3 % Deficit/GDP Maastricht' Parameter », *Cambridge Journal of Economy*, vol 22, n°1, 1998

[4] *Ibid.*

[5] Nous traduisons et résumons dans le corps du texte la proposition suivante des auteurs: « *They reflect not economic logic, but a mixture of German horror at the Italian national debt, and Dutch Puritanism (always the most extreme in my experience) (...) Since the achievement of neither fiscal target is necessary in order to satisfy the inflation, interest rate and exchange rate convergence criteria for EMU, what are the political reasons for their inclusion in the Treaty and its protocols? The Bundesbank was, after all, not a signatory to the Treaty* ». *Ibid.*

[6] Jérôme Creel « Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro. Institutions, incitations,

I. 2 Des critères descriptifs

L'étude très documentée de Kenneth Dyson et Kevin Featherstone sur les négociations ayant conduit au traité de Maastricht révèle que ces critères ont permis de lier plus solidement la France et l'Allemagne au projet européen[1]. Les auteurs montrent que les critères se situent exactement au cœur d'un compromis entre stratégies économiques et stratégies monétaires de construction de l'euro[2].

Les délégations françaises participant aux négociations obtiennent en retour le taux de change fixe visé. Jean-Pierre Patat, qui suivait le gouverneur de la Banque de France Jean-Claude Trichet pendant ces négociations, associe la stratégie française à une façon « *de noyer le mark* » pour « *retrouver une certaine indépendance et une voix au chapitre* » par rapport au voisin allemand[3].

Il n'empêche, si la formule gradualiste instaure la monnaie unique par étapes, elle donne un rôle éminent aux critères et fait du « *mark* » et des conventions économiques et financières qui le sous-tendent l'étalon de référence[4].

La « *culture de la stabilité* » monétaire et financière et le modèle de politique économique corrélatif sont endossés par Hans Tietmayer, le président de la Bundesbank[5] : il faut faire payer aux États le prix des bénéfices de la monnaie unique et les critiques en porteront la marque. La France aurait ainsi consenti à une version édulcorée des conditions préalables à l'union monétaire posées par les délégations allemandes[6]. Ces critères portent la tâche de garantir et de certifier par les chiffres cette convergence et cette union économique et monétaire durable.

---

stratégies », *Revue de l'OFCE*, 2007, vol 3 n° 102, p. 249-281

[1] L'étude des auteurs repose notamment sur de nombreux interviews auprès des délégations françaises composées largement de hauts fonctionnaires du Trésor. Kenneth H. F. Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht*, *Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999.

[2] Pompeo Della Posta, « The Long Road to EMU: Determinants and Theoretical Foundations of the EMS and EMU », art. cit.

[3] Entretien de l'auteur avec Jean-Pierre Patat, 2011.

[4] La perspective « graduelle » qui est retenue traduit en pratique la perspective du couronnement puisque la monnaie ne vient qu'une fois les conditions posées par les critères de convergence remplies, « la monnaie commune n'étant que la "*cerise sur la glace à la vanille*", pour reprendre l'expression de Charles Wyplosz, « EMU: Why and How It Might Happen », art. cit.

[5] L'expression est du président de la Bundesbank dans le texte, Hans Tietmayer, cité dans Olivier Cuny, *La Gouvernance économique et financière internationale*, Montchrestien, Paris, 2006.

[6] Cf. Kenneth H. F. Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht*, *op. cit.* p. 735. Cf. aussi Kenneth H. F. Dyson et Klaus H. Goetz (dir.), *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

La cohérence des critères tient à l'articulation de plusieurs paramètres économiques : les déficits publics, la croissance nominale (hors inflation) et la dette publique. La paire des 3 % et 60 % correspond au résultat d'une combinaison particulière : un déficit de l'ordre de 3 %, si l'on suppose une croissance nominale de 5 %, doit permettre de stabiliser la dette publique à 60 %. Dès lors, un autre couple de valeurs, en admettant une croissance nominale de 5 % aurait pu être : 6 % et 120 %.

Un document de travail rédigé en 1990 par la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN) résume la position de l'exécutif européen : la Commission acceptait un ratio de dette de 60 % de dette/PIB, parce que cette valeur correspondait de façon « *réaliste* » à la moyenne des dettes des États candidats. En cela, les critères sont empiriques : ils décrivent et rationalisent la situation présente ou probable des principaux États, notamment la France et l'Allemagne à l'époque[1].

Au cœur de ces enjeux, la mise en œuvre des critères qui vont « qualifier » les États à la monnaie unique est donc surveillée de près. Les représentants des instituts statistiques nationaux (INS) chargés de coordonner leurs méthodes et de transmettre les chiffres à la Commission, par l'intermédiaire d'Eurostat, la direction statistique, parlent d'une « *tâche héroïque* » qui les attend[2].

En effet, la crédibilité de la convergence repose sur la fabrication de ces « *preuves* » numériques. Paul Champsaur, directeur général de l'INSEE de 1992 à 2003, qui a suivi l'ensemble du processus de qualification de la France, affirme ainsi que « *le pire "cauchemar", pour un directeur d'institut de statistique, serait que les chiffres concernant son pays soient contestés* »[3]. Les institutions de production du chiffre vont en effet être placées sous les feux de la rampe. Eurostat, la direction statistique de la Commission européenne, « *centralise, agrège et publie des indicateurs européens construits à partir d'indicateurs nationaux dont la confection relève (sauf très rares exceptions) de la seule responsabilité des États membres*[4] ».

---

[1] Document cite dans K. Dyson et K Featherstone, *The Road to Maastricht*, *op. cit.*, p. 735.

[2] Klaus Hanau, membre de l'Institut statistique hollandais, qui a participe à l'élaboration des critères, dit ainsi: «*A heroic task awaits us* », cité dans Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines the Early Years of the CMFB,* 2001. Document consultable en ligne sur le site du CMFB, http://www.cmfb.org/organisation/history.htm.

[3] Actes du séminaire du Cnis sur la mesure des critères de convergence, 17 janvier 1995, n° 21, Publications du Cnis, p. 53

[4] François Elissat, direction générale de l'INSEE, *Courrier des statistiques,* n°100, décembre 2001. Chef de l'unité Europe et relations multilatérales. Eurostat est une direction de la Commission européenne. Cette unité est située à Luxembourg. En 2008, Eurostat comptait environ 890 collaborateurs, dont 75 % de fonctionnaires, 8 % d'experts nationaux détachés et 17 % de titulaires d'autres types de contrats. Le budget exécuté d'Eurostat

Pour la France, c'est donc l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui prend en charge ce qu'on appelle la « *notification* » des chiffres intégrant les valeurs relatives aux finances publiques de l'État. Ces notifications sont envoyées à Eurostat qui, en cas de litige, arbitre les différends sur la base de la consultation d'un comité de sages. La Direction générale de l'économie et des affaires financières (DGECFIN) et la Banque centrale européenne (BCE) élaborent ensuite un rapport et des analyses à partir des chiffres fournis par les instituts statistiques nationaux, agrégés puis contrôlés par Eurostat. Ce rapport doit servir de socle technique stable aux décisions que prendra ensuite le Conseil de l'Union européenne[1].

Les finances publiques et le département des comptes nationaux à l'INSEE

Au sein de l'INSEE, la direction des études et synthèses économiques comprend trois départements, dont celui des comptes nationaux qui produit et analyse l'ensemble des comptes annuels et trimestriels français en synthétisant les statistiques et indicateurs que produisent les autres unités de l'INSEE ou les organismes extérieurs compétents (le service statistique de la Banque de France, par exemple, dans le cas des comptes financiers, pour les finances publiques et la dette publique).
Le département des comptes nationaux élabore les comptes de secteurs (administrations publiques, entreprises, ménages, « reste du monde ») et également les comptes de patrimoine. Il notifie à la Commission européenne le déficit et la dette des administrations publiques dans le cadre de la procédure de déficit excessif[2].

Trois personnes travaillent sur les sujets de « type conceptuel » concernant les finances publiques. Pour la construction des comptes financiers, l'INSEE collabore étroitement avec le SESOF, le service des études statistiques et des opérations financières de la Banque de France. Mais sur le SEC, qui dispose d'un règlement pris en charge principalement par la Commission européenne, l'Insee est pilote et a le dernier mot par rapport à la Banque de France.

L'ensemble des productions chiffrées prend comme base de référence le Système Européen de Comptes intégrés, le SEC, qui est le produit d'une lente harmonisation des comptabilités nationales. Ce « *manuel* », que les statisticiens considèrent comme « *la bible* » et auquel ils se réfèrent sans cesse dans leurs controverses sur des cas litigieux, résulte de

---

s'est élevé à environ 66 millions d'euros en 2008 (hors coût du personnel statutaire et dépenses administratives), dont 48 millions d'euros ont été consacrés à la mise en œuvre du programme statistique. *L'Europe en chiffres - L'annuaire d'Eurostat 2009*.

[1] Le Conseil décide à la majorité qualifiée s'il y a oui ou non un déficit excessif pour un État membre après que le comité économique et financier ait rendu un avis, sur la base du rapport de la Commission. Règlement n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, Journal officiel du 2 août 1997.

[2] Source : INSEE.fr.

recoupements effectués par différents organismes internationaux, tels que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les Nations unies (ONU) et Eurostat. Ce cadre conceptuel constitue pour les comptables nationaux un point d'appui collectif sur lequel arrimer solidement leurs décisions de classement et d'enregistrement[1]. L'existence d'une référence collective est d'autant plus importante que ces controverses mettent les comptables nationaux aux prises avec les représentants des gouvernements et doivent aussi composer avec la forte médiatisation des débats sur ces chiffres. Chose inédite, les critères de Maastricht dotent d'une force juridique ce cadre comptable et les modalités de calcul de ces valeurs de référence (cf. encadré, ci-dessous).

Pour autant, ce « cadre » est lui-même instable et se déplace au cours des épreuves dans lesquelles il est embarqué.

La force juridique des critères et la « décision » de qualification

Les valeurs de référence pour les finances publiques sont explicitées en annexe du traité de Maastricht, signé en 1992. Mais les débats sur leur traduction dans la pratique ne font alors que commencer. Pour les définir, les États se sont entendus sur une base comptable « déjà là » depuis 1979, le système européen de comptes intégrés (dit aussi SEC 79).

Mais, il a fallu faire de ce cadre une référence juridiquement contraignante afin d'obliger les États, non plus à s'en inspirer, mais à s'y conformer. Le règlement du Conseil de 1993[2] précise les modalités d'application du protocole pour déficit excessif et donne « *force de loi* », pour reprendre les mots d'un comptable d'Eurostat, au système de normes comptables. Ainsi, pour être qualifié, chaque État membre ne doit pas être passible d'une procédure pour déficit excessif (ce qui implique qu'il respecte les critères de convergence). La commission vérifie les chiffres élaborés et notifiés par les États sur la base des normes européennes (du SEC), et rend – avec l'Institut monétaire européen (l'IME), la future banque centrale européenne – des rapports de convergence destinés à soutenir, sur la base de données quantifiées, la décision finale de qualification des pays endossée par le Conseil européen.

La décision de la qualification repose, en grande partie, sur la satisfaction aux critères. Pourtant, si ceux-ci sont attachés à une procédure pour déficit excessif, avant la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance en 1997, les seuils et ratios de dette ne décident pas « *automatiquement* » de la qualification. En effet, une marge d'appréciation de la tendance ainsi qu'un arbitrage final sont réservés au Conseil quant au fait d'accepter ou non, et dans quelle temporalité, la candidature à l'euro d'un État membre.

Nous suivons, dans la section suivante, une épreuve du processus de qualification des États aux critères, dite « phase II » (1994-1997), de la construction monétaire. Le « cas » de la

[1] Sur les points d'appui et les dispositifs qui permettent d'agir en commun, cf. Nicolas Dodier, «Agir dans plusieurs mondes », *Critique*, 529/530, « Sciences humaines : sens social », 1991, pp. 428-458.
[2] Règlement du Conseil européen du 22 novembre 1993 (article 7).

controverse France Télécom révèle en effet la façon dont les conventions de ce cadre comptable sont mises à l'épreuve publiquement. C'est le traitement comptable d'une transaction entre l'État et la nouvelle société de télécommunication France Télécom qui a permis au gouvernement français, en 1997, d'atteindre le critère de « *convergence européenne* » des 3 % de déficit public par rapport au produit intérieur brut qui va faire l'objet d'une vive controverse. À l'époque, le « *stress*[1] » des comptables et des ministres se cristallise sur le niveau du déficit public et les modalités de sa mesure.

Section II. La loi comptable en action : du déficit à la dette publique

Les débats sur la mise en œuvre des critères et les voies empruntées par les États pour se qualifier dans le cadre de la feuille de route maastrichtienne donnent à voir la loi comptable en action. Les équipes gouvernementales et les autorités comptables nationales et européennes sont toutes préoccupées par la fabrique et les usages de ces chiffres. La France va être accusée de « *contourner* » les règles maastrichtiennes ou, au choix, d'en proposer une lecture « *souple* ». En analysant d'où viennent les doutes et accusations, il est possible de saisir comment la controverse très médiatisée que suscite l'opération France Télécom a installé les indicateurs dans la vie publique et a également déplacé de l'intérieur les conventions comptables.

D'une part, la dispute politique porte sur les modalités légitimes de leur utilisation : les gouvernements de droite et de gauche successifs (entre 1996 et 1998) s'accusent de « *truquer* » les chiffres, de ne pas les prendre au « *sérieux* » et de se contenter de « *jouer* » la tenue des critères. Ce faisant, ils coproduisent tant avec les journalistes qu'avec les comptables nationaux un espace de gouvernement divisé autour de deux postures possibles : la « *réduction réelle* » des déficits publics, ou l'accusation de tricherie et de créativité comptable.

D'autre part, l'« *affaire* » de la privatisation de France Télécom renforce les institutions européennes et nationales chargées de mettre en chiffre les finances publiques. Mieux, c'est le cadre même et la méthode de la comptabilité européenne qui, en se frottant à

[1] Pour reprendre l'expression utilisée par les comptables nationaux et européens sur cette question. Entretien avec Jacques Magniez, comptable INSEE et Jean-Pierre Dupuis, Eurostat. Entretiens réalisés en 2009 et 2010.

ce « *cas* » comptable inédit, tendent à être réactualisés. La question posée est celle de l'enregistrement d'un paiement de France Télécom à l'État qui implique la prise en charge, par l'État, des futurs retraités de l'entreprise privatisée. Autour du cas, ce qui est en débat, c'est la façon de considérer ce qu'est une « *réelle* » amélioration de la situation des finances publiques.

Le dossier de privatisation de France Télécom a donné lieu à une contestation du montage général du budget français pour l'année 1997. La transformation de France Télécom en société anonyme s'effectuant avec le maintien du statut de fonctionnaire de ses agents, l'entreprise versait à l'État une somme d'argent conséquente, une « soulte », en contrepartie de sa prise en charge des retraites des agents. Tant le montant que l'usage budgétaire de la soulte ont fait débat en France (I). Si, à l'époque, le gouvernement d'Alain Juppé, face à la critique de l'opposition, renonce à se servir explicitement de la soulte pour améliorer la loi de finances 1997, il n'hésite pas à énoncer que, par ailleurs, cette rentrée d'argent provisionnelle permettra de satisfaire aux critères de déficit maastrichtien et d'assurer la qualification de la France. Loin d'obtenir un accord facile des autorités comptables européennes, le « *cas* » France Télécom provoque une crise majeure **(II.1)**. Le chemin houleux qui a conduit à la qualification a renforcé la légitimité d'Eurostat et de l'expertise comptable en convertissant ces critères en « *nombres publics* » incontournables **(II.2).** Les façons de composer avec les finances publiques ressortent modifiées de cette épreuve et s'installe ainsi une « morale » des usages du chiffre **(II.3).**

Le « *cas* » du traitement comptable de la « soulte » France Télécom est l'une des premières « *épreuves* » de la mise en œuvre des critères de finances publiques européennes. Ce cas met aux prises, sur des points techniques, différents acteurs : des représentants politiques, des journalistes cherchant à décoder les stratégies politiques derrière les enjeux comptables, et enfin des comptables nationaux et européens soucieux du maintien de leur autonomie de jugement.

L'enregistrement comptable de la soulte, « *contribution forfaitaire exceptionnelle* » de 37,5 milliards de francs (5,7 milliards d'euros), reçue par l'État de la part de France Télécom, au moment de sa privatisation et au titre du paiement par l'État des retraites futures des

fonctionnaires de l'entreprise de télécommunication pose un problème d'enregistrement comptable, d'abord au plan national, puis au niveau européen.

II. 1 La « soulte » en tant que problème budgétaire français

S'intéresser à l'affaire France Télécom, c'est suivre les comptables en train de fabriquer progressivement ce qu'ils appellent eux-mêmes une « *jurisprudence* » statistique : la loi comptable qui est « *consolidée* », c'est-à-dire compilée dans les règlements et manuels est avant tout le produit de jugements opérés sur des « *cas* [1] ». Le traitement de ces « *cas* » consiste à arbitrer - en les classant et en les codant - des litiges et ambigüités dans les échanges de calculs effectués entre les États membres et la Commission européenne, à travers sa direction statistique, Eurostat. Il s'agit de statuer sur le mode d'enregistrement d'une opération (« *non financière ou financière* », « affectant le déficit ou ne l'affectant pas ») ou de décider du classement d'une « *entité* » (« administrative, financière, marchande ou non marchande, affectant la dette publique ou ne l'affectant pas »).

Alors qu'en 1994, au moment de l'inscription des critères dans le traité de Maastricht, la France se targue d'être l'un des seuls pays potentiellement candidat à l'Union à pouvoir remplir les critères de finances publiques sans recourir aux privatisations[2], le sort réservé à ces objectifs paraît plus compliqué pour les autorités à partir de 1996, particulièrement en ce qui concerne le niveau de déficit.

La production et la validation des chiffres des déficits se jouent au centième près, au-dessus, ou en dessous de 3,0 % de déficit/PIB. L'urgence liée à l'enjeu de la qualification française se fait ressentir de manière particulièrement intense à partir du moment où le président Jacques Chirac clarifie sa position quant au respect de l'agenda de la convergence

---

[1] Il y a une ambiguïté qui est loin d'être anodine entre les termes de « statistique » et de « comptabilité », comme entre « comptables » et « statisticiens ». Ces labels renvoient autant à des modes de « distinction professionnelle » qu'à des méthodes différentes. Nous parlerons essentiellement de « comptables nationaux » et de « comptabilité nationale » dans ce texte, même s'il existe des recoupements avec la statistique. Cf. André Vanoli, *Une histoire de la comptabilité nationale, op. cit.*

[2] Intervention de Pierre Duquesne, sous-directeur des affaires multilatérales à la direction du Trésor : « *Je souligne que la France est probablement le pays qui fait le plus d'effort pour appliquer scrupuleusement et exhaustivement les règles européennes et qui, donc, en souffre le plus. Je rappelle, qu'en aucune façon, les privatisations ne réduisent notre besoin de financement au titre du critère de Maastricht alors même que certains pays le font en utilisant la vente au secteur privé* via *des holdings intermédiaires* », Actes du séminaire du Cnis sur la mesure des critères de convergence, 17 janvier 1995, n° 21 des publications du Cnis, p. 53.

européenne. La volonté politique affichée d'atteindre le score attendu vient perturber l'équation budgétaire nationale. La concurrence avec le voisin allemand pousse les ministres et hauts fonctionnaires français à une surenchère dans l'affichage de la « *crédibilité* » des politiques économiques et budgétaires, ce qui rend de plus en plus coûteux le fait de ne pas satisfaire, *in fine*, à cette condition. Une fois le calendrier réassuré, tant par le gouvernement que par la majorité de droite, difficile d'ailleurs à rallier à cet objectif, notamment au cœur du mouvement social de 1995, les critiques de l'opposition vont porter sur les « *mauvaises pratiques du chiffre* », les façons d'atteindre l'objectif des 3 % de déficit/PIB, rarement sur l'objectif lui-même.

Le dossier de la transformation du statut de France Télécom s'inscrit dans une tendance de la plupart des pays européens, particulièrement accélérée au cours des années 1990, à réformer les secteurs publics nationaux[1]. Si la « *privatisation* » porte sa propre justification économique, le sort de l'entreprise interfère rapidement avec le destin national lancé sur la route pour la qualification à l'euro. C'est au printemps 1996 que le gouvernement finit de monter le dossier du changement de statut de France Télécom. Il apparaît alors politiquement et socialement coûteux d'évoquer explicitement une « *privatisation* » : le rapport de la commission économique du Sénat, qui prépare la loi, préfère parler de transformation en société[2]. Et ce, jusqu'à introduire le néologisme de « *sociétisation* ». Ce que le parti communiste ne cessera de dénoncer, en dévoilant un « *habillage sémantique* » et une « *privatisation inavouée* », pour reprendre les termes de Jean-Luc Mélenchon, sénateur socialiste de l'Essonne à l'époque de la discussion du rapport[3].

La thématique du financement des retraites des salariés de France Télécom émerge à partir du moment où un compromis avec les syndicats est trouvé sur le maintien du statut des agents de France Télécom. Depuis les premières réformes de l'administration des PTT intervenues entre 1988 et 1991, administration éclatée en deux sociétés de service public autonomes, France Télécom (1988) et La Poste (1991), les statuts de fonctionnaire des

---

[1] L'exemple type est la réforme des postes et télécommunications, qui est intervenue à peu près au même moment dans plusieurs pays d'Europe : 1989, Pays-Bas ; 1990, Finlande ; 1991, Allemagne et France ; 1993, Belgique, Italie et Luxembourg. Concernant la privatisation, le Royaume-Uni ayant montré la voie, la France et l'Allemagne ont mis en œuvre des programmes de privatisation vers le milieu des années 1980. Mais le tournant des années 1990 représente une accélération et une extension du processus. Jean-Pierre Patat, Philippe Domergue et Christian Pfister, « Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht », *Rapport d'un groupe de travail du Cnis*, n° 18, INSEE, Paris, 1994. p. 119.

[2] « L'avenir de France Télécom : un défi national », Rapport n°260, 1995-1996, Commission des affaires économiques et du Plan, par M. Gérard Larcher, sénateur.

[3] Examen au Sénat du projet de loi qui doit transformer le statut de France Télécom, *Le Monde*, 12 juin 1996.

agents étaient à la charge des deux entreprises. C'est ainsi que, chaque année (avant sa transformation en société), l'opérateur France Télécom remboursait intégralement à l'État l'ensemble des frais de pension des actuels retraités de France Télécom, soit près de 8 milliards de francs par an (9 milliards en 1995). La question de la mise en bourse de la société met alors le mode de paiement des retraites par France Télécom au centre de l'attention politique.

Le succès de l'introduction en bourse de l'opérateur dépendant de l'état initial de son bilan, toute l'attention des pouvoirs publics, du président de France Télécom ainsi que d'une bonne partie de la presse économique et financière se concentre autour de la façon dont la « *charge* » du paiement des retraites pourrait peser sur la présentation du bilan comptable de la future société et être un « *handicap de compétitivité dans la rude concurrence* » qui l'attend[1]. C'est en ces termes précis que le rapport et la proposition de loi présentés par Gérard Larcher au Sénat formulent la question des retraites. La préoccupation vis-à-vis de cette entrée en bourse réussie, grâce à un bilan comptable « *présentable* » sur les marchés, est aussi endossé par François Fillon, alors ministre délégué à la Poste, aux Télécommunications et à l'Espace. Il faut, à ce stade, rappeler que, conformément à la comptabilité en vigueur pour les entreprises privées, il convient d'inscrire au « *bilan* » de l'entreprise les engagements de retraites. Le transfert de la charge des retraites de France Télécom vers l'État « *préservera* » donc le bilan de la nouvelle société France Télécom.

La proposition de loi Larcher devait permettre de résoudre la question des engagements de retraite de la future société. Le sénateur propose la prise en charge par l'État, dès 1997, sans remboursement intégral par France Télécom, du paiement des pensions des anciens agents des télécommunications. La proposition de loi prévoit aussi que, dès le changement de statut, la société soit alignée, en ce qui concerne le traitement des retraites de ses agents, sur le « *régime de droit commun* », en lui permettant de ne plus rembourser intégralement à l'Etat la charge de retraite de ses agents qui restent fonctionnaires, mais simplement de verser une cotisation patronale au régime de retraite. En compensation de cet alignement et puisque les retraites des agents encore en fonction et dont le statut de fonctionnaire est maintenu seront payées par l'État et ne seront plus remboursées intégralement par France Télécom, l'opérateur doit verser à l'État une « *soulte* » afin de combler la différence budgétaire qu'implique le coût de ce transfert.

[1] Rapport qui donnera lieu à une loi de réglementation, aussi préparée par Gérard Larcher.

La soulte est donc une solution intermédiaire. Sans faire peser entièrement la charge sur France Télécom – qui risque d'augmenter avec le temps, en raison d'un « *choc démographique* » *anticipé*[1] –, l'entreprise verse un montant compensatoire, une soulte, en échange du passage au régime de droit commun : cette solution permet d'alléger le bilan présenté par l'entreprise au moment où elle arrive sur les marchés. La contrainte des normes comptables, qui s'applique aux sociétés et qui impose de provisionner dans le bilan la charge de retraite comme les droits futurs à la retraite des salariés, est ainsi respectée sans trop mettre en difficulté France Telecom, en évitant son « *asphyxie financière* » ou sa mise sous « *perfusion budgétaire permanente* », pour reprendre les termes du rapport.

Reste à fixer le montant de la soulte, qui doit être stabilisé pour la loi de finances 1997. Le débat consiste à déterminer le montant et la fréquence du versement que France Télécom doit effectuer, après l'avoir provisionné, ce qui va donner lieu à des chiffrages concurrents. Le versement de cette soulte entrainera pour France Télécom la réalisation d'un emprunt supplémentaire et donc une modification de son endettement. De ces chiffrages découlera l'« *image* » de l'entreprise présentée sur les marchés. Le calcul de la soulte fait l'objet de discussions entre la direction de France Télécom, son président Michel Bon, l'administration des PTT, par la voix du ministre des Télécommunications de l'époque, François Fillon, et l'administration des Finances.

La définition publique de l'« orthodoxie » budgétaire

Le projet de loi concernant le statut de France Télécom est adopté en Conseil des ministres le 29 mai 1996 et doit être effectif au 31 décembre 1996. Le coût pour l'État du paiement de ces retraites est estimé sur cinquante ans au montant total de 250 milliards de francs. Assujettie à un prélèvement libératoire équivalent à celui d'autres entreprises du même secteur, France Télécom verserait, pendant ces cinquante ans, environ 100 milliards de francs. Il y aurait donc, toujours sur cette même période, un manque à gagner de 150 milliards de francs pour l'État.

Trois chiffrages circulent alors pour estimer le montant de la soulte exceptionnelle que devra verser France Télécom *en compensation* du manque à gagner de 150 milliards de

[1] « L'État va contraindre France Télécom à s'endetter pour financer les retraites de ses agents », *Le Monde*, 31 mai 1996.

francs. Maximaliste, le ministère des Finances espère et parle de 100 milliards de francs ; minimaliste, afin d'alléger son bilan, le président de France Télécom évoque 22 milliards. Le ministre des Télécommunications, François Fillon, propose un plafond maximum de 50 milliards[1]. Le Premier ministre, Alain Juppé, propose un arbitrage autour de 40 milliards de francs. *In fine*, le chiffrage final sera arrêté à 37.5 milliards.

Mais la discussion est loin d'être terminée : c'est dorénavant la détermination précise de l'usage qui sera fait de cette soulte dans la loi de finances qui va attiser les conflits. Faut-il la considérer comme une recette et l'affecter au budget dans la colonne « *ressources courantes* » de la loi de finances et diminuer d'autant le déficit budgétaire ? Faut-il, au contraire, placer l'argent dans un compte spécial en empêchant que la somme paie des « *dépenses courantes* », puisque ce capital est destiné à payer les retraites futures des agents actuellement en poste ?

La tentation de l'utilisation de la soulte comme une recette courante est rapidement condamnée : l'opposition socialiste critique une opération en forme de « *hold-up* », un « *tour de passe-passe* », un « *rapt* » budgétaire selon Laurent Fabius : le gouvernement Juppé chercherait, de la sorte, à économiser 60 milliards pour le budget 1997[2] et à rendre possible la satisfaction de la promesse de baisse de 25 milliards de l'impôt sur le revenu aux contribuables tout en masquant « *l'insincérité*[3] » générale du budget. C'est d'ailleurs l'équation budgétaire globale d'Alain Juppé qui est stigmatisée, tant par l'opposition que dans la presse. La manœuvre de la soulte permettrait au Premier ministre de tenir des engagements contradictoires : une baisse des prélèvements obligatoires et une réduction du déficit public. La soulte est décrite comme une divine « *surprise* » pour le gouvernement par le quotidien *Libération* qui ajoute que « *les gestionnaires de Bercy sont gênés aux entournures depuis que* Le Nouvel Observateur *a révélé la manip' en préparation. L'opération qui consisterait à empocher l'argent purement et simplement ressemble un peu trop à un tour de passe-passe*[4] ». La presse, aux côtés de l'opposition, évoque alors ce que nécessiterait « *l'orthodoxie budgétaire* » :

---

[1] Les Échos, 31 mai 1996 et *Libération*, 8 juin 1996.
[2] Le Monde. 31 mai 1996.
[3] Si les critiques réciproques entre opposants politiques sur les questions budgétaire ne sont pas nouvelles sur le terrain constitutionnel (notamment à l'époque), par contre, les principes de « transparence et de sincérité » par exemple, comme l'explique Loïc Levoyer, « ne figurent pas dans le texte de l'ordonnance de 1959. Ce n'est qu'avec la décision n°93-351 DC du 29 décembre 1994 que, pour la première fois, le Conseil constitutionnel a accepté de répondre au motif de la violation du principe de sincérité budgétaire soulevé par soixante députés ». Cf. Loïc Levoyer, « La contribution du droit de l'UEM à la rénovation des finances publiques nationales », *Revue du Trésor*, n° 1, ministère de l'Économie et des Finances, janvier 2001, p. 4. Cf. aussi Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1999, p. 895 et suivantes.
[4] *Libération*, 18 mai 1996.

le placement de cet argent dans un compte spécial affecté au paiement des retraites à venir, afin de le distinguer d'un compte de « *recette courante* » destiné aux « *dépenses courantes* ».

Les journalistes relient cette opération à un autre cas passé : celui de la privatisation de la SEITA dans lequel la recette, par souci de « *vertu* », avait été mise de côté précautionneusement par Édouard Balladur[1]. La tentation d'inscrire la soulte en recette budgétaire qui viendrait réduire le déficit de l'année budgétaire correspondante est décryptée par la presse comme étant un « *artifice* » comptable et budgétaire : l'arrangement du gouvernement avec les chiffres, qui lui permettrait quelques « *pirouettes* », est dévoilé. Il ne s'agit que d'une autre « *astuce* », un tour de « *magie* » qui permet de « *réduire le déficit de l'État de 45 milliards de francs d'une année sur l'autre, tout en baissant les impôts de plus de 20 milliards* ». « *Budget brouillon, message brouillon* » pour *Libération* : mieux, selon le journal, la loi de finances « *renonce* » à réduire le déficit[2]. L'opération apparaît purement « *formelle* » aux médias : la vertu n'est qu'affichée dans un chiffre qui ne fait qu'habiller un budget déficitaire et peu rigoureux.

La mise à distance du budget par les journalistes oppose, d'un côté, les opérations magiques, les « *apports providentiels*[3] » d'argent, associés au jeu d'affichage permis par les critères ; et, d'un autre côté, les efforts « *réellement* » entrepris par le gouvernement en matière de réduction de la dépense publique[4]. Il s'agit, pour les journalistes, de départager entre réduction « *optique* » ou « *réelle* » du déficit public.

Le 26 juin 1996, Alain Juppé, pour couper court à la discussion parlementaire, décide d'engager la responsabilité du gouvernement en utilisant l'article 49-3[5] sur le vote de la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom. Le parti socialiste dépose une motion de censure pour marquer son opposition[6]. Au final, le gouvernement ne comptabilise pas le versement exceptionnel comme une recette budgétaire. En conséquence, la soulte, placée dans un fonds, ne vient pas réduire le déficit budgétaire de l'année.

---

[1] Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes. *La Tribune*, 3 août 1996.
[2] « La loi de finances 1997, présentée aujourd'hui, renonce à réduire le déficit », *Libération*, 18 septembre 1996.
[3] « L'astuce un peu grosse mais maastrichtiennement correcte », « Budget brouillon, message brouillé. La loi de finances 1997, présentée aujourd'hui, renonce à réduire le déficit ».*Libération*, 18 septembre 1996.
[4] « Une rigueur sans précédent sur les dépenses », *La Croix*, 18 septembre 1996.
[5] *Libération*, 27 juin 1996.
[6] La loi du 26 juillet 1996 a transformé le statut de France Télécom pour en faire une société contrôlée majoritairement par l'État. France Télécom est transformée en SA le 1er janvier 1997.

L'affectation de la soulte est précisée dans l'article 46 pour la loi de finances 1997 : le montant de celle-ci est versé en 1997 à un établissement public national à caractère administratif (EPA)[1] ayant pour mission de la gérer et de reverser chaque année au budget de l'État, dans la limite de ses actifs, la somme de un milliard de francs en 1997, majorée ensuite chaque année de 10 % par rapport au versement de l'année précédente[2].

Mais il n'en est pas fini de la carrière publique de la soulte. Le gouvernement espère que la soulte viendra ainsi diminuer le déficit « *au sens de Maastricht* ». En effet, cet établissement public étant intégré dans le périmètre des administrations publiques, son compte positif pourrait améliorer le calcul du « *besoin / ou de la capacité de financement* » de la totalité des administrations publiques : c'est-à-dire le niveau d'épargne des administrations publiques et non plus seulement du budget de l'État[3].

En résumé, ce mode d'affectation permettrait de faire d'une pierre deux coups : échapper à la critique d'une réduction « *optique* » du déficit budgétaire sur le plan national, tout en diminuant le déficit au sens européen et qualifier la France au critère de déficit.
Seulement, la critique nationale qui accuse ce traitement d'« *artifice budgétaire* » rejaillit sous une autre forme au niveau européen. Ce choix d'un établissement public relance la question de la frontière entre opération opportuniste, « *astuce* », « *piège* », et opération durable, « *soutenable* » par une partie des comptables européens se voulant orthodoxes et vigilants sur la « *tenue* » et la composition des critères. La décision va diviser les experts européens et provoquer une crise des institutions en charge du chiffrage et, au delà, entamer la « crédibilité » du processus de convergence.

Après avoir été débattu dans le cadre du budget français, avec ses règles et codes spécifiques - le problème de son affectation à une dépense courante - aboutit au choix d'affecter cette somme à un établissement public. Ce choix des autorités, dont on peut s'interroger sur l'innocence, provoque une discorde, sur la scène du chiffre européen. La question est la suivante : la soulte a-t-elle un impact sur le déficit public au sens de la comptabilité européenne ?

---

[1] Les EPA font partie des ODAC, les organismes divers des administrations centrales, qui eux-mêmes font partie des APU.
[2] Source : Conseil constitutionnel, après que le parti socialiste l'ait saisi à ce sujet fin décembre 1996. Dans sa décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, le Conseil constitutionnel a écarté le grief d'« *insincérité* » requis par les socialistes.
[3] Le « besoin de financement » correspond à un déficit. La « capacité de financement » à un excédent.

II. 2 Ignorer une dette future : les doutes des comptables européens

C'est à partir de septembre 1996, au moment de la préparation de la loi de finances pour 1997, que les critères de Maastricht font leur entrée sur la scène publique. La course à la qualification pour la « phase III » de l'Union économique et monétaire - celle de la monnaie unique - explicite les différences dans le suivi des chiffres nationaux et européens.

La comptabilisation de la soulte de 37,5 milliards de francs en déduction du déficit des administrations publiques est décisive pour l'État français, puisqu'elle représente 0,45 % du PIB dans le calcul. Son mode d'enregistrement, en réduction du déficit ou non, par les comptables européens permet ou ne permet pas à la France de passer sous la barre des 3 % de dette/PIB. L'année 1996 étant l'année de référence pour la publication du premier rapport de convergence de la Commission européenne et de l'Institut monétaire européen (l'ancêtre de la Banque centrale), l'enjeu pour le gouvernement français est de réussir au niveau européen ce qui n'a pu être accompli au niveau national. À savoir, convertir le versement de la soulte France Télécom en réduction du déficit « *au sens de Maastricht* », c'est-à-dire non pas seulement du budget de l'État mais le déficit « *de l'ensemble des comptes consolidés* (c'est-à-dire additionnés) *des administrations publiques* (*Sécurité sociale, collectivités locales, organismes divers d'administration centrale)* ».

L'intérêt des professionnels de la politique et des journalistes se déplace progressivement de la comptabilité « *strictement budgétaire* » nationale vers la comptabilité européenne, dite aussi « *comptabilité maastrichtienne*[1] ».

Le gouvernement semble optimiste : la mise en réserve de l'actif financier viendra effectivement réduire le déficit de l'ensemble des administrations publiques, et donc le déficit « au sens du périmètre maastrichtien »[2]. Jean Arthuis, qui dit s'être refusé à « *comptabiliser cette recette exceptionnelle dans le budget* », annonce qu'en revanche la soulte est bien « *comptabilisée comme une recette publique au sens de Maastricht*[3] ». Pour le porte-parole du gouvernement et ministre du Budget Alain Lamassoure, comme il l'explique dans sa communication aux médias, « *la commission européenne et Eurostat ont été informés de cette*

[1] Cette dernière est fondée sur une synthèse des différentes comptabilités nationales des États membres.
[2] *Le Monde*, 14 septembre 1996.
[3] « Un vrai miracle, que l'on décide *ipso facto* de transformer en réalité », *La Croix*, 18 septembre 1996.

opération » et les désormais célèbres 37,5 milliards de francs constitueront bien une recette publique au sens de Maastricht[1].

Pour la presse française du moment, le calcul maastrichtien, ainsi que la validité « *européenne* » de l'opération gouvernementale sur France Télécom, reste d'ailleurs une boîte noire. La presse évoque « *les mystérieuses raisons*[2] » du traité de Maastricht qui doivent permettre de valider l'option gouvernementale. La performance des 3 % de déficit public serait donc réalisée par la France sur le fil du rasoir. « *Ouf !* », s'exclame en amorce de son papier un journaliste de *La Tribune*, la France peut ainsi se qualifier pour la monnaie unique, mais, « *aux forceps* », et en utilisant « *toutes les ficelles imaginables*[3] ». Seulement l'opération, du côté de la comptabilité européenne, ne passe pas aussi facilement et ce, malgré les faibles retentissements que ces dissensions ont provoqué dans la presse française.

Pour les comptables européens, France Télécom est même devenue un des cas litigieux les plus conflictuels sur le plan méthodologique entre la communauté comptable européenne et l'État français. Selon un ancien expert du comité européen de comptables nationaux, c'est la « *cause célèbre*[4] », une des « *affaires* » statistiques les plus retentissantes de l'histoire des institutions de chiffrage européen.

La controverse prend plusieurs formes : c'est d'abord la prise de décision elle-même qui va être mise en cause, puis la façon dont celle-ci a été rendue, puisque le soupçon d'un passage en force de la France va naître dans les esprits des comptables européens. Enfin, la dispute fait surgir l'épineuse question de la prise en compte des retraites futures des fonctionnaires dans le bilan des gouvernements.

C'est un article de presse qui met le feu aux poudres et déclenche l'ire des experts. Les médias semblent annoncer que la Commission européenne (à travers Eurostat) valide la présentation comptable française. En effet, le 19 septembre 1996, David Buchan, dans le *Financial Times* (FT*i*), évoque l'exploitation par le gouvernement français de la magie des

---

[1] « Un fonds spécial pour la contribution de France Télécom », *La Tribune*, 5 septembre 1996.

[2] *Le Monde*, 7 septembre 1996. Intervention télévisée d'Alain Juppé, 5 septembre 1996. « Un "tour de passe-passe" budgétaire de près de 40 milliards de francs ».

[3] « Grâce à France Télécom et quelques astuces comptables, le gouvernement peut afficher un déficit public limité à 3 % du PIB ». « Le respect des critères de Maastricht aux forceps », *La Tribune*, 19 septembre 1996.

[4] La « *cause célèbre* » selon Hans van Wijk dans son témoignage au CMFB (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics). Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB, op. cit.*

comptes de Maastricht[1]. Les journalistes français, comme le journaliste du *FTi*, reprennent la fameuse phrase qui a des allures de sentence : « *à première vue* » (« *at first sight* »), la Commission européenne ne voit aucun problème au calcul du déficit français amélioré par la soulte. Ce débordement par la presse paraît, aux yeux des comptables, court-circuiter le processus normal d'expertise et de préparation d'une décision d'enregistrement. Le *Times* du 10 septembre 1996[2] explique que, pour la Bundesbank, qui compte des représentants dans le « comité de sages » des comptables européens, comme toutes les banques centrales des États membres, un tel calcul est un « *cauchemar* ».

L'organisation routinière de la statistique veut que les méthodes d'enregistrement et de classement soient préparées dans les groupes de travail et se fondent sur un consensus. En cas de désaccord, Eurostat, pour fonder sa décision, s'appuie sur l'avis d'un comité européen qui regroupe des délégués d'instituts statistiques nationaux et de banques centrales nationales (*cf. schéma ci-dessous*). Cette instance n'est autre que le CMFB, le Comité des affaires monétaires, financières et de balance des paiements (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics[3]). Les informations qui circulent dans la presse, et laissent planer une ambiguïté sur l'accord de la Commission européenne, rompent avec le circuit traditionnel de préparation des informations (à l'abri de l'urgence de l'agenda politique et des médias), alors même qu'aucune solution de traitement n'est stabilisée.

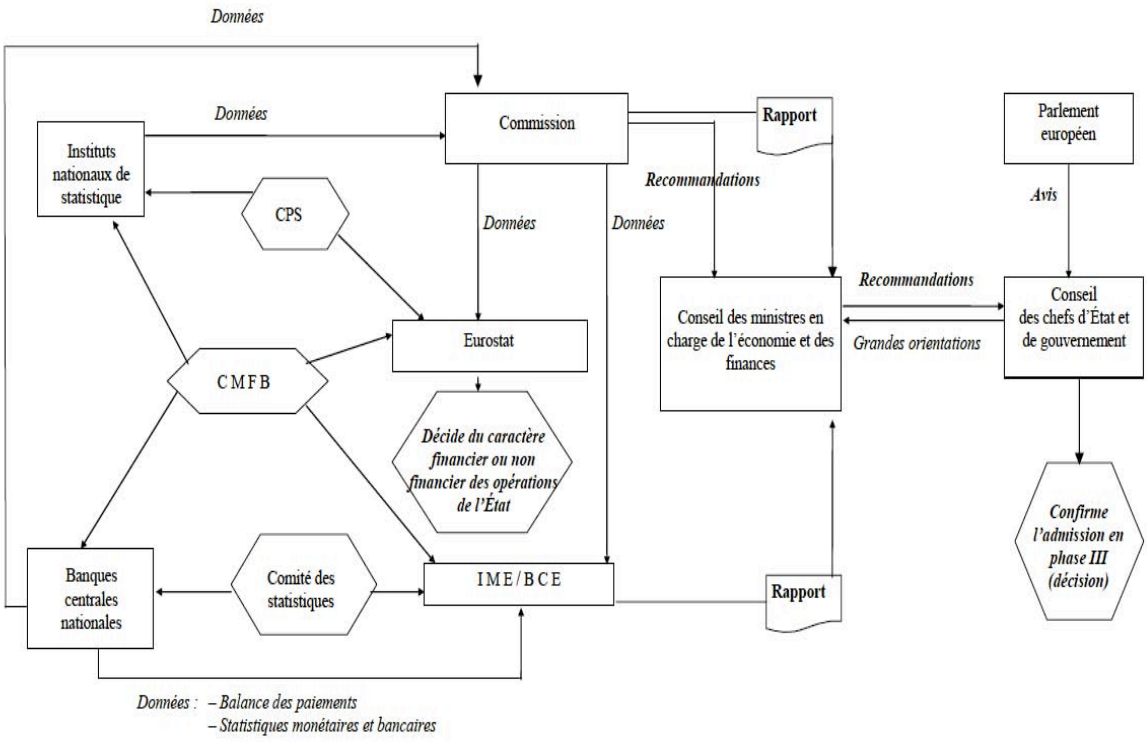
---

[1] Le *Financial Times* titre « The Magic of Maastrichtian Mathematics », cité dans James D. Savage, *Making the EMU, the Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 112.

[2] « Why Further Euro-Fudge Will Sweeten Path to EMU », *The Times*, cité dans J. Savage, *Making the EMU*, *op. cit.*, p. 113.

[3] En France, le Cnis a aussi son comité spécialisé sur les questions monétaires, financières et de balance des paiements.

L'admission en phase III de l'union monétaire



Les complications commencent. Le cas du traitement de France Télécom se résume à une question précise : le niveau d'épargne, la différence entre revenus et dépenses, des administrations publiques sur une année est-il amélioré par la recette exceptionnelle de France Télécom ?

Mais le codage comptable et les modalités précises de l'enregistrement renvoient à des enjeux centraux du système européen de comptes, le SEC.

Premier enjeu : le SEC et les comptables européens font la différence entre des opérations qui améliorent le solde des administrations publiques (ou son besoin et sa capacité de financement) et des opérations qui ne l'améliorent pas. Cette différence repose, dans le cadre de la comptabilité européenne et du système européen de comptes, sur une distinction entre « opération financière » et « opération non financière ». Par construction, le système européen de comptes considère qu'une opération financière n'impacte pas la mesure du besoin ou de la capacité de financement de l'administration parce qu'elle ne modifie pas le « *niveau* » de patrimoine des agents, mais ne fait que le « *restructurer*[1] ».

[1] Il n'est pas utile d'insister ici sur les raisons de cette asymétrie. Elle est propre à détourner l'attention de l'essentiel à l'époque : est-ce un engagement de l'État ou non ? L'inégalité de prise en compte des impacts sur le

Deuxième enjeu : dans le cas de France Télécom, un critère supplémentaire vient décider du caractère financier ou non financier de l'opération. Si le paiement des retraites des fonctionnaires de France Télécom est considéré comme une dette future, un engagement ferme de l'État, alors la soulte n'est qu'une contrepartie, un actif de faible volume en face d'un passif conséquent : la charge globale des retraites à venir. Cette option impliquerait d'enregistrer la soulte en tant qu'« *opération financière* », ce qui éviterait d'impacter le niveau de déficit de l'année.

Pour que la soulte impacte le niveau d'épargne des administrations publiques et vienne l'augmenter, il faut enregistrer la soulte comme une « *opération non financière* ». Le code retenu en comptabilité nationale est un « *transfert en capital* ». Un « transfert » réduit le patrimoine de l'agent qui le verse, France Télécom, et accroît le patrimoine de celui qui le reçoit, les administrations publiques. L'impôt, par exemple, est classé en « *transfert courant*[1] ». D'un point de vue conceptuel, le « *transfert en capital* » - qui est le code retenu pour que la soulte impacte le besoin de financement, c'est-à-dire le déficit - est une opération à caractère définitif et qui ne génère, chez l'agent qui le reçoit, aucune obligation en contrepartie : l'opération est assimilable à un don, un legs ou un héritage.

Avec l'enjeu de codage - « *opération financière* » ou « *opération non financière* » - une question fondamentale se pose : faut-il considérer que la soulte est un revenu de l'année qui réduit le déficit ? Ou, au contraire, cette opération ne marque-t-elle pas le début d'un engagement financier à long terme et qui s'étale plus de trente ans. La soulte annonce-t-elle une lourde dette ?

C'est là que l'enjeu de l'opération financière soulève le problème de l'état des lieux méthodologique du système européen de comptes. En 1994, peu de pays[2] appliquent une comptabilité nationale inscrivant les retraites des fonctionnaires de l'État « *au passif* » du bilan, c'est-à-dire en tant qu'engagement financier explicite. Cette prise en compte des

---

besoin de financement (le code en comptabilité nationale est le « B9 ») renvoie à une distinction architecturale faite entre actif liquide/financier (action, obligation, produit financier) et actif illiquide/non financier (terrain, bâtiment, immobilier). Pour les comptables nationaux, cette distinction recoupe celle faite entre le solde dépenses courantes/ressources courantes et dépenses en capital (dont l'achat des bâtiments est un cas considéré comme un investissement ou un « actif » beaucoup moins susceptible de rentabilité). Lorsque la dette publique devient le critère, l'ensemble des actifs/passifs est pris en compte en diminution de la dette – lorsqu'ils sont vendus, puisque ces ventes peuvent se traduire par « rachat de dette ».

[1] Nous utilisons plusieurs sources ici : le site de l'INSEE, des discussions et échanges mails avec des comptables nationaux de l'INSEE et d'Eurostat, ainsi que l'article de Vincent Hecquet, « Statistiques et convergence économique dans l'Union européenne et dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). À propos du séminaire de Ouagadougou », 6-8 janvier 1999, *Statéco* n° 92-93, 1-2 1999.

[2] Mis à part la Finlande, comme l'indique le rapport du Cnis sur les critères de convergence.

engagements de retraites donne lieu à un débat récurrent entre comptables nationaux pour déterminer s'il faut inscrire « *en dette* », inscrire au passif du bilan de l'État, ses engagements de retraites vis-à-vis de ses fonctionnaires sur le modèle des normes comptables des entreprises privées. Cette prise en compte est de nature à faire exploser les ratios des États. Ce débat est lié à la façon d'appréhender les retraites : par répartition ou par capitalisation. Inscrire les retraites dans un régime de créances et de dettes pose la question de la frontière entre régimes par « capitalisation », avec constitution d'épargne, et régime par répartition, sans constitution d'épargne prélable (cf. encadré ci-dessous).

Les régimes de retraites des fonctionnaires et l'inscription au « bilan » de l'État

On appelle, en anglais, les régimes de retraites « *unfunded* » ou « *pays as you go* », les régimes par répartition qui ne donnent pas lieu à constitution d'une épargne préalable. Au contraire, les régimes dits par capitalisation sont dits « *funded* » et basés sur un système d'épargne.

Dans un système de retraite par répartition, les cotisations, versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse, sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités. Dans le cas des retraites par répartition des fonctionnaires, le paiement des retraites est associé à la logique de caisse : on paie les retraites au moment du départ en retraite « *pay as you go* ». En cela, les engagements financiers de l'État vis-à-vis de ses retraités ne sont pas inscrits « *au bilan* » (comme dans le cas des entreprises privées). Ils sont considérés comme des engagements « *implicites* » et classés « *hors bilan* ». Dans le système des droits constatés, à mesure que les salariés fournissent leurs services, il y aurait donc lieu d'inscrire au passif, sous forme de provision, et de passer en charges le montant correspondant aux engagements de retraite, comme on le fait pour toute autre forme de rémunération.

Le système de comptabilité dit des « *droits constatés* » qui prétend donc dépasser la « *logique de caisse* » dérive de l'« *accrual basis* », de « *accrued to date* » soit « *courus à ce jour* », qui peut aussi se traduire par comptabilité d'engagement : les dettes sont prises en compte à partir du moment où elles sont contractées et que des « *droits* » ont été accumulés (et non simplement payés, décaissés). La logique de l'« *accrual* », s'oppose à la « *basse caisse* » (dite aussi, en langage familier, la logique du « *cash* »).

Comme l'explique Jean-Pierre Dupuis, comptable national, originaire de l'Insee, détaché à Eurostat et qui a suivi la mise en œuvre des critères de Maastricht, c'est parce que le système européen de comptes (SEC), utilisé en référence à l'époque, en est alors à mi-parcours dans l'introduction de la comptabilité patrimoniale (qui inscrit les retraites en passif), que le cas France Télécom est difficile à trancher. Le SEC d'alors empêche de « *reconnaître* » ces paiements en avance de retraites comme des opérations financières :

> « Comment traiter ce type de versement ? Il y a une grande controverse là-dessus et il était difficile de trouver un accord. Il n'y a pas eu de consensus. Dans le cas des systèmes de retraites par répartition, il n'y a pas d'enregistrement de passif ou d'engagements, puisque ce sont les

cotisations de l'année qui financent les prestations de l'année. Et, à ce titre : comment enregistrer un transfert d'obligation qui n'est pas reconnu dans les comptes financiers et dans les comptes de patrimoine ? C'était une difficulté, en particulier dans le cadre de l'ancien SEC[1]. »

Le débat ouvert avec le cas France Télécom est loin d'être tranché. L'incertitude des conventions sur cette modalité d'enregistrement, cette « *zone grise* » de la comptabilité nationale, permet aux autorités françaises de faire valoir une opération « non financière » plutôt qu'une opération financière qui engage l'État sur les retraites. À travers l'action du Trésor et des équipes du ministère des Finances, le gouvernement cherche à démontrer que la soulte est reçue pour « *solde de tous comptes, n'impliquant aucune dette pour l'État*[2] ».

Si la comptabilité nationale avait une réponse stable sur les retraites, le traitement du versement exceptionnel de France Télécom n'aurait fait aucun doute et aurait été « *reconnu* » comme une opération financière : c'est-à-dire le simple transfert d'obligation de l'entreprise vers l'État. L'opération n'aurait pu être analysée comme un revenu « *à un coup* », sur une année : au lieu d'enrichir le solde d'épargne des administrations publiques (son besoin de financement) sur une année, elle venait peser sur ses engagements et passifs financiers.

En somme, à travers le cas France Télécom, se rejoue la façon d'enregistrer les engagements de retraites de l'État dans la comptabilité nationale : accepter la formulation française, c'est reconduire le système de comptes qui n'inscrit pas de « *dette* » au passif. Contester cette « *prise en comptes* », c'est plaider que ce mode d'enregistrement n'est pas fondé sur un raisonnement en termes de soutenabilité budgétaire et économique. Le cas déborde les experts attachés à l'état actuel de la doctrine. C'est le système de références comptables (le SEC) qui est bousculé sur ce point : la décision attendue d'Eurostat, en faisant « *jurisprudence* », constitue donc pour les comptables une décision sur l'état de la « *bonne* » méthode comptable. Enfin, cette décision est éminemment importante puisqu'elle fait de la France un pays qualifié au critère de 3 % de déficit, sur la base duquel la Commission européenne et l'Institut monétaire européen (ancienne Banque centrale

[1] Entretien de l'auteur avec Jean-Pierre Dupuis, 2009.
[2] Vincent Hecquet, « Statistiques et convergence économique dans l'Union européenne et dans l'UEMOA. À propos du séminaire de Ouagadougou », art. cit.

européenne) vont rédiger un rapport de qualification. Ce que note Jean-Pierre Dupuis, d'Eurostat :

> « (*Le traitement comptable prévu par les Français*) ce n'était pas une innovation complète, il y avait déjà eu un ou deux cas avant, sur des montants un peu inférieurs - il y avait un cas de versement de Télécom Danemark, et les statisticiens danois l'avaient fait en transfert en capital - les Français s'en sont inspiré. Le problème, c'est que ça représentait, dans le cas français, un demi-point de PIB, et que ça a permis de respecter l'examen de passage des 3 % en 1997 : c'est ça qui a soulevé la controverse[1]. »

L'enjeu de la qualification augmente la méfiance du comité d'experts européens, le CMFB. Un de ses membres, écrivant l'histoire du CMFB, livre la certitude qu'il ressentait à l'époque d'être, avec le « *cas* » France Télécom, face à un « *piège* », une « *astuce* » destinée à qualifier la France sur le critère de déficit[2].

Et le consensus est loin d'être trouvé sur le bon traitement du cas parmi les comptables européens. Parmi les groupes de travail d'Eurostat[3], consultés en octobre 1996 sur le traitement de la soulte France Télécom, aucun consensus n'a été trouvé. Chacune de ces interprétations voyaient la soulte comme une « *opération financière* » plutôt qu'un « *transfert de capital*[4] ». En somme, aucune des options ne considérait que l'opération impactait le besoin de financement de l'État : au mieux, si des effets étaient pris en compte, ceux-ci n'amélioraient pas le déficit des administrations publiques mais abondaient les engagements financiers futurs. Le CMFB est consulté le 23 octobre 1996 lors d'une réunion sur la question des « *transactions entre l'État et les entreprises publiques relatives au financement des pensions de retraites dans le cadre du Système européen de comptes* (SEC) ». Le comité échoue à trouver une solution consensuelle.

Le document Eurostat soumis à la discussion soulignait que le paiement reçu par l'État ne pouvait pas être une « *opération financière* », puisque l'engagement futur de l'État vis-à-vis des retraités de France Télécom ne constituait pas un engagement financier explicite. L'opération aurait donc un effet favorable et immédiat sur le déficit public. Ce n'est que dans le futur que cette opération sera compensée par une détérioration sur la période pendant laquelle les pensions seront payées. Un questionnaire sous forme de sondage est

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

[2] Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB, op. cit.*.

[3] Financial Accounts Working Group (FAWP) et National Accounts Working Group (NAWP) qui se composent de membres des ministères des Finances, de représentants d'Eurostat, de représentants des instituts statistiques nationaux et des banques centrales nationales. C'est avant tout le niveau hiérarchique qui le différencie du CMFB. Seuls les sujets qui ne trouvent pas de consensus remontent au vote du CMFB. C'est le cas de France Télécom.

[4] J. Savage, *Making the EMU*, *op. cit.*, p. 114.

envoyé par Eurostat aux experts du CMFB : les réponses à ce questionnaire seront considérées comme un vote, à partir duquel la décision d'enregistrement de la soulte France Télécom sera prise par Eurostat[1].

Le 31 octobre 1996, dans l'après-midi, les experts du CMFB rendent leur avis en réponse au sondage[2]. Yves Franchet, directeur d'Eurostat, annonce que la décision d'Eurostat est en faveur d'une « *opération non financière* », « un transfert en capital », par un vote de 11 contre 4 - avec, en minorité, le vote défavorable de l'Allemagne, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Autriche. Le 6 novembre, le commissaire européen Yves-Thibault de Silguy donne une conférence de presse sur le sujet.

Ci-dessous, la décision d'Eurostat qui, sur un cas similaire à France Télécom, reproduit exactement les mêmes motifs d'enregistrement[3] :

> « Eurostat a décidé que la contrepartie, au versement reçu par l'État de la part d'une entreprise publique dans le cadre du transfert des obligations au titre du régime de pension sans constitution de réserves (*unfunded*) que l'entreprise gère pour ses propres salariés, devait être traitée comme une opération de répartition et classée comme transfert en capital. Par conséquent, le versement en question est enregistré comme une recette des administrations publiques, au moment où il intervient, et a une incidence positive sur le déficit ou l'excédent public. Cette amélioration du solde comptable des administrations publiques sera toutefois contrebalancée ultérieurement par le paiement des prestations de pension aux anciens bénéficiaires du régime de pension sans constitution de réserves générées par l'entreprise publique. Cette décision n'a pas d'incidence directe sur la dette publique. Eurostat a fondé sa décision sur le fait que le SEC 95, actuellement et de même que le système de comptabilité nationale adopté en 1993 au niveau international, ne comptabilise pas comme un engagement, au sens d'un instrument financier, les obligations relatives aux pensions dues au titre de régimes sans constitution de réserves. Dans ces conditions, il n'est pas possible de considérer que l'État, en contrepartie du montant versé par l'entreprise publique, contracte un engagement qui devrait être enregistré comme une opération financière sans incidence sur le déficit ou l'excédent public[4]. »

Au final, c'est bien la réaffirmation du mode d'enregistrement du système de retraite par répartition, dit *unfunded*, qui vient justifier la comptabilisation en opération non financière (transfert en capital). Mais, au sein de l'expertise européenne, l'interprétation du vote par Eurostat est critiquée. La plupart des contestataires plaident que la mise en chiffres

---

[1] Nous nous basons sur le compte rendu de cette réunion de Hans van Wijk, ancien président du CMFB qui en écrit l'histoire de l'intérieur du CMFB. Cf. Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB, op. cit.*

[2] *Les Échos*, 14 novembre 1996.

[3] Non seulement les décisions d'Eurostat ne font jamais référence au nom du cas, dans un souci de généraliser et de faire jurisprudence, mais la décision parue au moment de l'affaire France Télécom n'est pas disponible en ligne.

[4] (120/2003 – 21 octobre 2003). Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette. Versements des entreprises publiques à l'État dans le cadre du transfert à l'État de leurs obligations au titre de régimes de pension sans constitution de réserves.

de la transaction, pour être « *réaliste économiquement* », aurait dû impliquer une comptabilité d'engagements, qui inscrive les retraites en dette (en passif) et ne vienne pas améliorer l'indicateur de déficit public maastrichtien sur l'année.

La critique du choix d'Eurostat d'enregistrer le versement France Télécom en réduction du déficit des administrations françaises est une façon, pour ses tenants, de refuser l'« *habillage* » et le « *formalisme juridique* [1] » en préférant chiffrer la teneur réelle de l'opération.

Cette opération, selon les experts du CMFB opposés à l'option de classement engage l'État à « *long terme* » et, dans une logique de « *soutenabilité* » des finances publiques, de prévoyance et de provision pour les « *générations futures* », ne saurait constituer en aucune façon un « *revenu* » sur l'année. Afficher une telle décision revient, pour les comptables opposés[2] à la décision d'Eurostat, à décrédibiliser l'indicateur et la comptabilité européenne qui le porte.

Ce qui est en cause et ce que s'efforcent de contester certains comptables européens, c'est la circulation de ce chiffre « *amélioré* » de déficit, qui pourrait tenter d'autres pays et, surtout, réduire à néant la crédibilité professionnelle voire l'utilité des comptables nationaux. Le cas France Télécom est donc une épreuve de transition des normes budgétaires françaises aux normes européennes : à travers ce cas, les « *mystérieuses* » opérations maastrichtiennes deviennent tangibles, et les décryptages de la presse et de l'opposition politique entre orthodoxie et opportunisme comptable s'éclaircissent et organisent le débat.

Mieux, avec la privatisation de France Télécom, le problème de l'enregistrement des retraites « *dans le bilan* », propre aux normes comptables des entreprises privées et qui aurait perturbé la mise en bourse de France Télécom, est déporté sur l'État, qui prend en charge le paiement des retraites des fonctionnaires de l'entreprise. À l'occasion du débat sur l'intégration de la soulte dans le calcul du déficit public, c'est le rapport du système européen de comptes au « *hors bilan* » de l'État (la dette « *implicite* » ou « *explicite* » de l'État vis-à-vis de ses fonctionnaires) qui est soulevé. Et, du même coup, la problématisation des retraites en termes de normes d'entreprises qui est intégrée aux comptes européens appliqués aux États.

---

[1] Le manuel pour la dette et les déficits précise qu'il sera toujours préféré la logique économique au formalisme juridique. Cf. *Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002.

[2] On parle alors de la Bundesbank, de Francfort, des comptables néerlandais, des eurosceptiques.

Ces questions se poseront d'une façon encore plus intense à partir du début des années 2000, comme nous le montrons dans le chapitre V.

II. 3 Les normes comptables européennes et le jeu des finances publiques

Un statisticien français, qui a participé aux négociations, dans un témoignage rétrospectif, conteste le jugement d'« *immoralité* » des opposants à la décision favorable à la France. Il explique ainsi que, au moment des discussions sur la soulte, l'état des règles comptables ne pouvait permettre de prendre une autre décision :

> « On a certaines règles à un moment donné : on doit les respecter. Nous n'avons pas "bidouillé" les règles. Il n'y avait aucun autre moyen que de le traiter en "don pur". Si on souhaitait faire autrement, alors il fallait raffiner la règle. Eurostat était incapable de le faire et d'avoir une approche plus subtile. Donc il y a peu d'arguments pour aller contre ce que nous faisons à ce moment-là. Et, finalement, les gens votent pour nous, la consultation a été correcte[1]. »

Si le responsable comptable veut bien reconnaître que l'opération était « *exceptionnelle* » et que d'autres pratiques seraient plus légitimes dans l'absolu ; en l'état des règles, la décision française était pour lui la seule possible. En cela, la référence au règlement (le SEC79) constitue un verrou assez solide des controverses. Mais ces dernières sont l'occasion de déstabiliser ce cadre : la question France Télécom importe au cœur de la comptabilité nationale l'enjeu d'un chiffrage des retraites en tant que dettes explicites des États. Enfin, le témoin évoque la façon dont « *l'intérêt national* » entre en jeu. La prise de position « *ferme* » sur la solution d'enregistrement française, relayée par les experts français, doit aussi se comprendre comme une réaction défensive, par anticipation, face aux éventuelles opérations allemandes :

> « J'étais aussi dubitatif sur beaucoup de choses que l'Allemagne faisait. Leurs hôpitaux étaient hors administrations publiques !! Et, comme personne ne s'est beaucoup intéressé à ce que faisait l'Allemagne… Mais, mon opinion, c'est que c'est tellement opaque, on ne va pas non plus être perfectionniste. Parce que nous : on est beaucoup plus clair sur ce qu'on fait, honnêtement. On avait un avantage, ce qu'on faisait était documenté[2]. »

Dans l'imbroglio comptable, s'entrecroisent un intérêt national, relayé sous différentes formes par les délégués des instituts statistiques nationaux, un code stabilisé mais sans cesse mis à l'épreuve et un impératif de lisibilité des opérations qui doivent toujours être justifiées

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

et explicitées. Ces controverses ne se déroulent donc pas à l'abri du « *monde extérieur* » : l'intensité du traitement médiatique, les jeux de fuite gouvernementale, les prises de parole publiques d'autorités, comme la banque centrale allemande, contribuent à déplacer les problèmes traités dans les institutions du chiffre. Le gouvernement des finances publiques par les nombres est ainsi produit par une « *nébuleuse du chiffre* » dont les modalités d'actions varient comme les publics qui la composent.

Bien que le ministre français de l'Économie et des Finances, Jean Arthuis, estime cette validation par Eurostat sans surprise[1], la décision a divisé les experts statistiques, et dessiné, sur les techniques mêmes de chiffrage, des modes de problématisation des finances publiques relativement inédites.

La « convergence » et l'euro sur la sellette : l'architecture de chiffrage européen mise à l'épreuve et consolidée

Si la décision d'Eurostat confirmant l'option française d'enregistrement a été annoncée le 31 octobre, une réunion qui jette un doute sur le processus ayant conduit à cette décision se tient le 4 novembre 1996 à Francfort[2], au siège de la Bundesbank – lieu dont les journalistes s'empressent de relever la teneur « hautement symbolique[3] ». La divergence sur le cas France Télécom constitue la première grande « *affaire* » de la statistique européenne. Le désaccord se transforme rapidement en crise institutionnelle et provoque des « *amertumes* » profondes et des résistances au processus de coopération comptable et statistique entre États membres. Certains des experts des instituts statistiques nationaux et des banques centrales qui composent le conseil des sages des comptables – le CMFB – disent avoir appris la décision d'Eurostat par voie de presse et ce, alors même qu'ils estiment que le débat n'est pas tranché et mérite encore examen tant sur le fond que sur la forme.

Dans son histoire du CMFB, Hans van Wijk donne un récit des discussions à Francfort : les experts opposés à la décision évoquent un dossier « *bâclé* », et suspectent un « *cas français* », lié aux personnalités françaises qui occupent des positions stratégiques dans

[1] « Pour le ministre français des Finances, Jean Arthuis, cette décision est "sans surprise" ». « Feu vert d'Eurostat à la soulte France Télécom », *La Tribune*, 4 novembre 1996.
[2] « Une réunion d'experts européens s'est tenue hier à Francfort sur l'utilisation par Paris de la "soulte" de France Télécom. Le budget français continue de faire des vagues en Europe », *Les Échos*, 5 novembre 1996..
[3] *Ibid.*

les institutions décisionnaires[1]. Le président autrichien du CMFB, Wolfgang Duchatcezk, fait savoir sa profonde irritation et son sentiment d'avoir été court-circuité. Eurostat répond que le CMFB n'a pas de « *pouvoir comitologique* », c'est-à-dire ne donne qu'un avis et n'a pas le pouvoir de décider du classement ou de la validité d'une méthode. Émerge la suspicion d'un « *sujet français* » (« *a french issue*[2] »). Pire, c'est la gestion du dossier qui leur semble échapper à la Commission européenne et à Eurostat - comme le sentiment que l'institution est débordée, que les informations s'ébruitent et que leur avis perd de sa valeur dans le flot des informations. Cette décision qui, à leurs yeux, n'est autre qu'un court-circuitage de la consultation du « *conseil de sages* », laisse un goût amer à ces statisticiens qui remettent en cause leur participation au protocole de coproduction des chiffres. À travers les statistiques et les indicateurs, c'est l'ensemble du processus de coopération statistique qui semble mis sur la sellette. Le représentant de l'Institut national de statistique italien raconte la réunion à Francfort, au siège de la Bundesbank, comme la nuit où le processus de convergence européenne a failli basculer. Selon lui, la discussion « *fut rude et ébruitée par la presse* » et la « *crise fut évitée de justesse*[3] ».

Après un *mea culpa* tardif d'Yves Franchet, le directeur d'Eurostat, non pas tant sur le fond de la décision que sur le processus qui y a conduit et surtout après que de nombreux experts aient dévoilé un « *coup de force* » notamment « *français* », la Direction statistique de la Commission européenne tire deux grandes leçons de l'épisode. L'indépendance de l'autorité statistique sortirait renforcée de cette « *crise* » grâce à l'amélioration du système de communication entre les spécialistes des INS et des banques centrales. Le conseil des sages, le CMFB, deviendrait incontournable. Par la suite, ses avis ont d'ailleurs été respectés dans la majorité des cas. Enfin, il est apparu impératif aux institutions du chiffre européen de mieux communiquer avec l'extérieur, particulièrement avec la presse - dont les « *fuites* » avaient attisé la colère des experts dissonants. Des opérations de communication au cours desquelles étaient expliquées de façon pédagogique comment les méthodes et processus de décision

[1] L'expression « *a french case* » est utilisée en référence à la présence des Français dans les instances décisives : le commissaire européen à l'époque est français (Yves-Thibault de Silguy) et le directeur d'Eurostat est français aussi (Yves Franchet).
[2] Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB, op. cit.*, p. 238.
[3] Enrico Giovannini (directeur de l'INS italien et membre du conseil d'administration du CMFB), « Une nuit à la Bundesbank », dans Alberto de Michelis et Alain Chantraine, *Mémoires d'Eurostat*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 2003.

statistique furent montées et portèrent leur fruit[1]. James Savage, politiste, explique au terme de son enquête à la Commission européenne que le cas France Télécom a été l'affaire « *tristement célèbre* » la plus importante de la phase 2 du processus de convergence européenne : « France Télécom a "*ensanglanté*", durci, rendu "*mature*" politiquement et obligé Eurostat à renforcer son système de prise de décision. » « *Les leçons de France Télécom ont rendu Eurostat capable d'éviter les futurs pièges politiques*[2]. » Et, c'est « *à la suite de ces laborieuses négociations* », raconte Vincent Hecquet de l'Insee, « *qu'a été mise en place la procédure des "indicateurs budgétaires" du CMFB, afin que les dossiers aient déjà été instruits et discutés avant d'être soumis à Eurostat*[3] ».

Le suspens quant à cette décision aurait été de nature à « *semer le doute* », à faire monter le « *scepticisme* » des marchés financiers sur la crédibilité des politiques défendues par Paris[4]. Quand les « *statisticiens sont sur la brèche*[5] », pour reprendre une expression présente dans les *Mémoires d'Eurostat*, c'est la convergence européenne et ses valeurs numériques et économiques qui sont en cause. Rétrospectivement, et loin de ses fonctions ministérielles du moment, Jean Arthuis revient – lors d'une audition à la commission des finances de l'Assemblée nationale au sujet « *du système statistique européen et de la crise grecque* » – en ces termes sur le débat occasionné par le cas France Télécom :

> « J'ai souvenir de la soulte France Télécom et je l'ai vécue comme un vrai déchirement. La relation franco-allemande avait connu une grave crise. Le directeur du Trésor était allé voir Eurostat et il y avait eu une discussion, le Trésor étant toujours tenté de faire avaler des choses[6]. »

---

[1] « La procédure établie après l'"affaire FT" (France Télécom) a démontré sa valeur, renforcé la coopération entre BCN, les INS, Eurostat et l'IME et amélioré la qualité des statistiques économiques et financières européennes. De temps en temps, lorsque je fais des achats en utilisant l'euro, je repense à cette nuit qui, dans ma mémoire, restera toujours "la nuit à la Bundesbank" et je remercie les personnes très sensées et clairvoyantes avec qui j'ai passé cette nuit. » Enrico Giovannini, dans *ibid.* Sur le sujet de l'indépendance de la production des statistiques, cf. Michel Glaude, « Enjeux et défis de la statistique européenne », *Courrier des statistiques*, n° 121-122, numéro de mai, décembre 2007.

[2] James Savage, *Making the EMU*, *op. cit.*, p. 110-111.

[3] Vincent Hecquet, « Statistiques et convergence économique dans l'Union européenne et dans l'UEMOA. À propos du séminaire de Ouagadougou », art. cit.

[4] « Paris et Bonn serrent les rangs pour défendre la crédibilité de leurs politiques budgétaires », *Le Monde*, 1er novembre 1996.

[5] A. de Michelis et A. Chantraine, *Mémoires d'Eurostat*, *op. cit.*, p. 140.

[6] « Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat », *Rapport d'information*, 31 mars 2010. Par Monsieur Jean Arthuis au nom de la commission des finances. Compte-rendu des travaux de la commission (31 mars 2010). I. Audition de Jean-Philippe Cotis, directeur général de l'INSEE et de Paul Champsaur, président de l'Autorité de la statistique publique.

Départager entre les « artifices » comptables et la « réalité » économique et budgétaire

Les controverses sur les modalités de chiffrage, loin de se réduire à des jeux confinés d'experts sur le choix de la « *bonne case* » d'enregistrement comptable, rejouent la composition concrète de la convergence européenne ainsi que les modes de discussion politique des finances publiques. L'investissement des hauts fonctionnaires européens, les prises de positions publiques des comptables qui se disent prêts à lâcher le processus de coopération statistique, des banques centrales, des instituts statistiques nationaux, de la Commission européenne, des ministres des États membres, tout comme les traductions de ces controverses effectuées par les journalistes…, toutes ces actions sont suspendues à la façon dont les chiffres comptables du déficit et de la dette manifestent ou non la « *réalité économique* ». Dès lors, un choix de chiffrage met à l'épreuve l'architecture institutionnelle européenne, la solidité de la convergence des politiques économiques, le degré de « *réalisation effective* » inscrit dans les instruments.

Les comptables critiques de la décision d'Eurostat, notamment les délégués de l'Autriche, des Pays-Bas, de l'Allemagne, prennent la parole dans la presse, organisent une contre-réunion, font valoir leur propre « *morale* » des chiffres en critiquant l'« *insincérité* » d'une décision prise dans le court terme - assimilé au temps de la politique partisane. La soulte, selon eux, ne vient pas fondamentalement impacter le déficit : considérer que tel est le cas revient à s'abstenir d'une réflexion économique de long terme.

Ce faisant, ils plaident pour une revisite du système européen de comptes et l'inscription des engagements de retraite en passif et dettes de l'État. Les indicateurs affichent des résultats et donnent des messages aux gouvernements sur ce que sont des politiques soutenables à long terme. On voit poindre à l'horizon l'option de la défense des « *générations futures* » pour qui il faut provisionner l'avenir, et traduire cette morale dans les chiffres et indicateurs de déficit et de dette publique.

En somme, ce que critiquent les experts du CMFB et des personnalités de la Bundesbank, comme Hans Tietmeyer qui dénonce un « *maquillage comptable*[1] », c'est bien le report sur la comptabilité maastrichtienne de l'« *hétérodoxie* », que la presse avait pu relever

[1] « *Je vois avec inquiétude quelques opérations esthétiques, qui semblent avant tout destinées à un maquillage comptable en vue du jour J* (pour le choix des pays participant à l'Union monétaire) », *Libération*, 13 novembre 1996.

sur le plan de la comptabilité budgétaire française, soit une baisse « *artificielle* » du déficit budgétaire avec une recette trompeuse. La critique de l'amélioration du besoin de financement par la soulte peut se résumer en ces termes : la prise en compte des « *mesures exceptionnelles*[1] », en déduction du déficit public tord le réalisme et la capacité descriptive des indicateurs.

La mesure exceptionnelle - les 37,5 milliards de francs - étant liée à une temporalité incomparable, trente ans de paiement des retraites futures, avec l'agenda descriptif du critère sur une année, revient, selon eux, à faire perdre au critère son « *réalisme* » par l'incapacité de l'indicateur à décrire la réalité des opérations économiques. Le critère de convergence du déficit, tel qu'il est porté par ses promoteurs autoproclamés « *orthodoxes* » et désignés ainsi par les médias - les statisticiens et dirigeants des banques centrales, certains comptables, ainsi que des professionnels de la politique, quand certaines situations les y disposent - est un véhicule de normes politiques et un prescripteur en matière de finances publiques : en interdisant certaines « *facilités* » et « *artifices* », il indique, en creux, ce qu'il est bon de faire.

Le cas de la Bundesbank qui, en mai 1997, critique les « *tours de passe-passe* » du gouvernement allemand en est un exemple. La Bundesbank reproche aux autorités allemandes de se qualifier au critère de déficit de la « *mauvaise manière* », en cherchant à réévaluer un stock d'or détenu par la Banque centrale à la valeur courante du marché pour en constituer un revenu et faire diminuer le niveau du déficit public de 0,3 % de PIB. La presse présente ainsi le volontarisme politique du chancelier Kohl, qui n'entend « *pourtant pas céder* » face aux critiques de la Bundesbank, et ce, même si celle-ci « *bénéficie d'une totale confiance de l'opinion publique allemande* [2] ». La volonté politique de faire l'euro, « *à tout prix* », est construite en opposition à l'orthodoxie budgétaire et monétaire de la Bundesbank. Le gouvernement allemand, dont la stratégie élaborée par Kohl et son ministre des Finances Théo Waigel se voulait très sévère sur le strict respect arithmétique des critères de convergence, aurait subi un « *sévère camouflet* » : « *L'Allemagne a définitivement perdu le magistère qu'elle s'est si longtemps octroyé au titre de l'orthodoxie maastrichtienne et serait mal inspirée de continuer à dénoncer les "combinazioni" budgétaires de l'Italie, voire les expédients de la France à*

[1] Différentes expressions, plus ou moins péjoratives, sont attribuées à ces opérations pour marquer qu'elles ne marchent qu'une fois et qu'elles sont des opérations à court terme : une recette non récurrente, un « *one off* », un fusil à un coup ou une opération non reproductible, c'est-à-dire selon le décodage journalistique « une astuce qui ne marchera qu'une fois ».
[2] *La Croix*, 31 mai 1997.

propos de la soulte de France Télécom[1]. » James Savage, dans son ouvrage, décrit ainsi la polémique sur la réévaluation du stock d'or comme l'une des plus grandes vagues de critique de la créativité comptable de l'année 1997. Lionel Jospin et Pierre Guidoni, le secrétaire international du parti socialiste, ironisent sur le décalage entre la propension aux leçons de vertu allemandes et la réalité de leurs pratiques[2]. Gerrit Zalm, le ministre des Finances des Pays-Bas, déclare que « *l'Allemagne doit se qualifier aux critères de façon décente. Je ne peux pas concevoir que l'Allemagne mette sa réputation de rigueur en jeu. Je pense que l'Allemagne atteindra le but des 3 % sans recourir au bénéfice d'une mesure exceptionnelle de la part de la Bundesbank, mais en réduisant la dépense publique et en augmentant ses impôts*[3] ».

L'ensemble de ces oppositions focalise l'attention générale sur la validité des méthodes entreprises par les gouvernements pour atteindre les cibles de déficit et de dette. Les « *orthodoxes* » délégitiment les méthodes liées à une « *ressource exceptionnelle* », dont le cas France Télécom est un exemple type, en les associant à une « *astuce* », un changement « *esthétique* », et font valoir l'importance des « *efforts structurels* », soit une réduction « *réelle* » et substantielle de la dépense publique. Ces prescriptions se retrouvent dans les recommandations des institutions européennes. Si les politiques de privatisation sont valorisées voire encouragées explicitement par la Commission européenne comme étant des politiques saines de « *dynamisation de l'économie* », les experts insistent sur le fait que ces privatisations doivent être faites pour de « *bonnes raisons* », et non pas pour diminuer le déficit affiché dans les indicateurs[4]. Une façon de réaffirmer que ces opérations à court terme et non reproductibles (on parle de « one-off ») ne doivent pas masquer la nécessité d'une baisse durable de la dépense publique. En novembre 1996, la Commission européenne annonce que le calendrier de l'Union économique et monétaire « sera tenu » et que douze pays sont d'ores et déjà en mesure d'être qualifiés et de répondre aux critères de convergence[5]. La communication politique de la Commission européenne sur ces résultats quantifiés qui conduisent à la qualification évalue les efforts accomplis par les États pour

[1] « Les bons côtés de "l'euro confusion" », *Le Monde*, 10 juin 1997.
[2] David Buchan, « Jospin Raps Germany over Criteria Fudge », *Financial Times*, 29 mai 1997.
[3] Cité dans James D. Savage, *Making the EMU*, *op. cit.*, p. 124.
[4] Cf. par exemple, Marco Buti, Joao Nogueira Martins et Alessandro Turrini, Commission européenne, « From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules », Centre for Economic Policy Research (CEPR), *Cesifo Economic Studies*, vol. 53, n° 1, 2007, pp. 115-152.
[5] Même si le commissaire se garde alors de parler explicitement de « *préqualification* » et que l'examen de qualification aura lieu au printemps 1998, sur la base de chiffres définitifs. « Euro : la Commission qualifie douze pays pour 1999 », *La Tribune*, 7 novembre 1996.

faire « *converger* » leurs politiques économiques. À l'occasion de son annonce, Yves-Thibaut de Silguy, le commissaire européen, relativise la portée de ces « *bons chiffres* » et performances en rappelant à l'ordre « *d'une convergence durable* » qui nuance fortement la valeur économique des « *mesures exceptionnelles* ». Quant à l'Institut monétaire européen, la future BCE, il estime ainsi, sur la base des données de 1996, que la « *situation n'est pas viable à moyen terme pour la plupart des pays* », en appelant à une « *consolidation durable* » des finances publiques, c'est-à-dire qui doit être atteinte à travers des moyens qui n'aient pas « *qu'un effet ponctuel* [1] ». Le rapport de qualification élaboré par l'Institut monétaire européen et la Commission européenne renseignent ainsi sur les attendus en termes de politiques économiques. Les rapports formulent des recommandations en réinterprétant les indicateurs en termes « *d'efforts structurels* » et « *réels* » : une réalité que cette expertise obtient en retranchant les opérations exceptionnelles, dont la soulte. La Commission s'intéresse ainsi à mesurer la « *composante non conjoncturelle* » de réduction des déficits publics. C'est un moyen d'observer et de décrire si la dépense publique, en tant que telle, a été « *réellement* » réduite de façon durable et ainsi l'épargne des administrations publiques augmentée[2].

Le sentier des comportements gouvernementaux entre « créativité comptable » et « réalisme » budgétaire

Si les experts comptables, en départageant entre effets « *réels* » et effets d'« *optique* », balisent en creux les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer « *réellement* » le niveau d'épargne des administrations publiques, la critique partisane des opérations comptables accepte et renforce cette vision dualiste. En effet, l'opposition (le parti socialiste), en critiquant les modes d'appropriation par le gouvernement des indicateurs (un usage « *factice* »), contribue à déplacer la problématisation des indicateurs d'une discussion sur la légitimité de leur existence propre vers une bonne façon de les pratiquer. L'ambiguïté de la position socialiste va consolider les critères en déportant la critique sur ses bons et mauvais usages.

---

[1] « Pour la première fois, au terme de l'article 109 J du traité de Maastricht, l'IME et la Commission ont livré leur verdict sur la convergence, c'est-à-dire le degré de qualification pour l'euro », « Le bémol de l'IME sur la Commission : "La situation n'est pas viable à moyen terme pour la plupart des pays" », *Les Échos*, 7 novembre 1996.

[2] Rapport de convergence de l'Institut monétaire européen (IME), 1998.

Non seulement Laurent Fabius avait polémiqué sur l'« *insincérité* » du budget Juppé (intégrant la soulte et son « *hold-up* »), mais le parti socialiste avait saisi, à la suite de l'incertitude comptable européenne, le Conseil constitutionnel. Ces débats inscrivent la critique partisane dans un régime de critique de l'usage et de l'instrumentation partisane des indicateurs, mais pas des indicateurs eux-mêmes.

En 1997, pendant la présidence de la République de Jacques Chirac, le respect des indicateurs de convergence est un des motifs avancés par les partisans de la dissolution de l'Assemblée nationale : selon ces derniers, la rigueur qu'impose Maastricht, pour être acceptable, doit reposer sur une majorité renouvelée et forte. Lionel Jospin, alors leader de l'opposition socialiste, assume quant à lui une position réservée face à « *l'orthodoxie* » des critères et annonce qu'il envisage une autre politique face aux prêtres du « *dreikommanull* » – soit, en toutes lettres et en français, « trois-virgule-zéro ». Cette formule fait référence aux interventions publiques de Théo Waigel, ministre des Finances allemand, concernant la nécessité d'une tenue « *stricte* » du déficit à 3 % au centième près : l'indicateur étant pris comme instrument de certification de la convergence et de la qualification à l'euro.

Fraîchement élu en 1997 et alors même que le parti socialiste avait promis de revenir sur la « *privatisation* » de France Télécom, le gouvernement de Lionel Jospin fait face à une irréversibilité comptable : la soulte ayant permis d'engager la qualification de la France à l'euro et au critère de Maastricht, l'idée de revenir sur ce montant d'argent – et le rendre à l'entreprise – complique la donne du budget pour 1998. D'autant que le nouveau gouvernement socialiste ne souhaite pas afficher un « *dérapage* » des déficits publics. Jospin commande alors un audit des finances publiques et les responsables socialistes s'abstiennent de répondre aux médias sur le cas France Télécom. Les mêmes journalistes ne tarderont pas à ironiser sur le « *faux rebelle*[1] » de Maastricht, qui se serait finalement couché devant l'impératif européen.

La conversion des indicateurs en ressources mobilisables dans la compétition entre professionnels de la politique contribue, en retour, à transformer ces chiffres en normes contraignantes : Laurent Fabius, en critiquant l'utilisation budgétaire de la soulte France Télécom, rend les socialistes passibles de la même critique. La critique de l'usage partisan des indicateurs, la dénonciation de « *l'astuce* » et de la « *créativité comptable* », renforcent et stabilisent paradoxalement ces mêmes critères ainsi que leur consistance « *orthodoxe* ».

[1] Pascal Riché, *Libération*, 12 février 1998.

De leur côté, les journalistes, en décryptant les stratégies partisanes, officient comme des alliés objectifs et indirects d'une expertise européenne[1] qui délimite, avec ses propres instruments, les frontières entre opérations « *sincères* » et « *insincères* ». Les comptables d'Eurostat disent d'ailleurs souvent utiliser la presse pour mettre en balance une mesure politique, prendre leurs distances vis-à-vis des informations qui émanent des équipes duministère des Finances du pays en cause, et ainsi débusquer une « *astuce* ».

Une forme de déontologie, de code moral d'usage du chiffre se consolide, à travers ces décryptages élaborés dans les langages différents des comptables, des journalistes et des représentants politiques.

Le décryptage de la créativité comptable est fait en commun, sur des terrains d'activité différents : comment trier, dans le flot des actions publiques, entre « *réduction réelle* » des déficits et « *réduction optique* », de surface et d'habillage.

La critique de la créativité comptable est mobilisée par les journalistes pour marquer leur indépendance d'analyse vis-à-vis des choix des professionnels de la politique. Elle est aussi utilisée par les responsables politiques pour se démarquer et disqualifier l'adversaire. C'est ainsi que la controverse se déporte vers une morale des usages du chiffre : ce n'est plus l'objectif des 3 % qui est en cause, mais les différentes façons de l'atteindre. Cette controverse contribue à inscrire dans le temps, sinon les chiffres maastrichtien, du moins la légitimité d'une inquiétude quant aux finances publiques.

Le réinvestissement stratégique de la comptabilité nationale

Les indicateurs sont donc des catalyseurs du conflit politique qui réordonnent l'architecture gouvernementale autour des finances publiques. Les stratégies de qualification et de jeu à la marge des critères entrepris par le gouvernement changent le métier des hauts fonctionnaires. André Vanoli décrit l'importance institutionnelle et politique accordée à la comptabilité nationale avec la surveillance des finances publiques :

> « Les fonctionnaires concernés des directions du Budget et du Trésor des États membres (aussi ceux des banques centrales) avaient, dit-on, sur leur bureau – insigne hommage – (les manuels de comptabilité nationale) le système des comptes nationaux des Nations unies (SCN) et le système européen de comptes (SEC). Ils n'attendaient donc pas passivement que

[1] Les comptables qui produisent les indicateurs et les institutions qui rédigent les rapports sur la base des indicateurs.

les statisticiens " disent le droit" et ils étaient prêts à argumenter souvent avec talent sur la manière d'interpréter des arrangements institutionnels nouveaux[1]. »

En effet, la direction de la Prévision du ministère des Finances, qui prépare les chiffrages de la France pour la Commission européenne, a désormais entrepris son virage du déficit budgétaire de l'État aux « *3 % des administrations publiques* » – concurrencée d'ailleurs sur un plan administratif par la direction du Budget – et occupe son temps à anticiper les effets maastrichtiens d'une décision. Désormais, la satisfaction des critères européens de finances publiques devient un élément central des politiques du ministère des Finances, et même une activité en soi :

> « C'est le grand défaut de la direction du Budget, dans les années 1990 : au lieu d'être un vrai donneur de leçons au ministre, une grande partie de la tâche de la direction du Budget, et de façon un peu limite de certaines parties du Trésor, a été de savoir comment dépenser de l'argent sans que ce soit qualifié de dépense publique ou de dette publique "au sens maastrichtien". Et des trésors d'ingéniosité ont été imaginés pour débudgétiser ou financer sans que ça rentre dans le budget. C'est monstrueux : les brillantes cervelles de Bercy ont passé trop de temps là-dessus… On a plus songé à l'habillage qu'à la réalité des choses. Le Trésor (*la direction du ministère des Finances*) se bat aussi pour sortir les meilleures statistiques possibles. La statistique, ce n'est pas une science, mais c'est un art. » *Denis-Samuel Lajeunesse, ancien haut fonctionnaire de la direction du Trésor*[2].

À la direction de la Prévision qui sera ensuite fusionnée avec le Trésor, un haut fonctionnaire, administrateur de l'Insee, évoque un changement de métier pour la comptabilité nationale avec le traité de Maastricht : dorénavant, la direction serait davantage préoccupée de garantir les critères en contrôlant les risques du jeu à la marge des chiffres et ratios exigés. La sous-direction des finances publiques devient dès lors le « *cœur de réacteur* », à l'interface de la décision et des négociations européennes des programmes de stabilité, de l'affichage public des chiffrages ainsi que de l'expertise économique qui sous-tend ces choix :

> « Cette sous-direction, qui fait l'exercice de prévision, a changé de statut au fil des années puisque c'est quand même presque devenu un exercice de comptables nationaux. Avant Maastricht, tout le monde s'en fichait du déficit en comptabilité nationale. Et quand ça devient un objectif de suivi, un objet qui ressortit du champ de la surveillance multilatérale et qui acquiert un statut juridique, forcément, cela met un coup de projecteur très fort sur ces concepts-là et la façon dont ils sont construits. Et donc la prévision de finances publiques devient centrale. Dans l'activité quotidienne de la sous-direction (*des finances publiques à la Prévision*), il y avait quasiment une demande par semaine, sur une opération un peu tordue, que cela vienne du Trésor ou d'ailleurs, du cabinet : il arrivait très fréquemment qu'on nous demande notre avis. Et sur des cas souvent assez difficiles où on n'a pas beaucoup

[1] André Vanoli, *Une histoire de la comptabilité nationale*, *op. cit.*

[2] Entretien avec l'auteur, 2011. Énarque, il est chef du service des Affaires internationales à la direction du Trésor de 1986 à 1992. De 1985 à1986, il est sous-directeur du Marché financier ; de 1983 à 1985, sous-directeur des Affaires internationales (multilatérales). Il commence sa carrière au Trésor en 1973 comme administrateur civil.

> d'expérience, de maîtrise du dossier lui-même et où il faut réussir assez rapidement en conscience, en disant : « Moi, je pense que ça va pas marcher du point de vue maastrichtien. » *Haut fonctionnaire à la direction de la Prévision, ministère des Finances*[1].

La comptabilité nationale renoue avec la décision politique stratégique : Maastricht, en donnant à des concepts économiques et budgétaires une force juridique contraignante, met au cœur de l'activité politique le calcul, le chiffrage et l'exercice de prévision. Les comptables nationaux de l'Insee et d'Eurostat confirment ainsi, au cours des entretiens que nous avons menés, que les « 3 % et 60 % » de Maastricht ont donné « *un coup de fouet* », relancé « *le prestige* » et remis en selle, en la revalorisant fortement, l'expertise des comptables nationaux auprès des décideurs[2].

Comme l'explique ci-dessous Jean-Pierre Dupuis[3], comptable d'Eurostat, la remobilisation de la comptabilité nationale au service de la surveillance des finances publiques européennes s'est faite en transformant son modèle de référence initial : la comptabilité nationale n'est plus liée au prestige ou à la grandeur de la planification, mais s'articule dorénavant à l'expertise des organisations internationales que ce soit celle de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ou du Fonds monétaire international (FMI) :

> « Je me souviens quand, dans les années 1980, certains comptables nationaux étaient plutôt pessimistes. Alors que je n'ai pas du tout constaté cela quand je suis allé à Washington, au FMI, dans les années 1990. Mais, en France, il y avait une espèce de contrecoup peut être d'un prestige considéré comme … lié à d'autres décennies *- Q : Le Plan ? -* Voilà l'époque glorieuse du Plan et de la commission des comptes de la Nation. Et quelque part, le traité de Maastricht a contribué à donner un sacré coup de fouet à la comptabilité en Europe (…). » *Jean-Pierre Dupuis, Eurostat*[4].

Pour Jacques Magniez, comptable au département des comptes nationaux (qui s'occupe des finances publiques) à l'Insee, ce phénomène ne se réduit pas à la France : la montée en puissance des comptes nationaux et des chiffres des finances publiques est identique dans la plupart des instituts statistiques :

> « En finances publiques, cela a revalorisé le boulot. Je ne serais pas resté si … Faire les comptes nationaux, quand j'ai commencé, ça n'excitait plus personne. Il y a quarante ans, en France,

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011. L'interlocuteur travaille sur les questions de finances publiques de 1998 à 2009.

[2] « *Cette affaire de comptes de l'administration publique qui sont devenus évidemment d'une importance majeure a même contribué, d'une certaine façon, à relancer le prestige de la comptabilité nationale. En particulier en France, peut-être parce qu'il avait été très grand en France.* » Jean-Pierre Dupuis, comptable et statisticien à Eurostat, a commencé sa carrière à l'INSEE.

[3] Il a contribué à la mise en œuvre des critères de convergence en France, depuis l'INSEE en début de carrière jusqu'à son détachement à Eurostat en passant par le FMI.

[4] Entretien avec l'auteur, 2009.

> dans un pays qui est colbertiste, ça attirait… Puis les gens ont commencé à quitter les comptes nationaux, c'est-à-dire ils faisaient de la macro, pour aller vers le Plan et puis la direction de la Prévision. Il y a vingt ans, les comptes nationaux n'attiraient plus grand monde… Et l'histoire autour des finances publiques, le moment où ça été utilisé pour valider Maastricht, ça a redonné un truc, maintenant on nous parle avec respect alors qu'il y a vingt ans. (…) Il y a des gens qui ont dit : "Ah non ! Il ne faut pas faire ça, on va se salir les mains." … – *Salir les mains parce que c'est politique ?* – Oui… et puis parce qu'il faut prendre des décisions et des décisions à chaud. Et il faut discuter avec des gens avec qui on ne discute pas, comme la direction du Budget (…). » *Jacques Magniez, comptable statisticien au département des comptes nationaux à l'Insee*[1].

Les transformations que nous avons observées dans le cas du Trésor (partie I) se retrouvent ici : la comptabilité nationale, telle que la décrit ce comptable, se serait essoufflée en même temps que les autres structures étatiques d'orientation de l'économie. La construction européenne, en mettant les indicateurs au cœur de la décision, a donné une seconde vie « *politique* » à la comptabilité nationale, mais sous une nouvelle forme. La nouvelle légitimité et visibilité de la comptabilité nationale s'accompagne de déplacements dans les manières de compter. Ainsi, le fait que le cas France Télécom pose la question de la comptabilité d'engagements - faut-il inscrire une dette de l'État en face de ses engagements de retraite - est lié à l'européanisation de la statistique. Ces nouveaux liens impliquent des changements méthodologiques, des modifications qui sont comprises comme une « *sophistication* ». Jacques Magniez, en discussion avec ses homologues européens, va contribuer à importer les concepts relatifs aux normes comptables privées et les retraduire progressivement au sein de la comptabilité nationale :

> « L'aspect comptable a été profondément valorisé par ces trucs-là (*les chiffres de déficit et de dette)* : on s'est posé des questions comme "*l'accrual*" (*ou la comptabilité d'engagements cf. encadré page 15),* des trucs hypersophistiqués… Il y a vingt ans on pouvait passer à côté du manuel des IFRS *(manuel des normes comptables privées)* sans jamais l'ouvrir, sans jamais s'y intéresser. Moi, j'ai découvert ces normes, il n'y a pas si longtemps. J'ai dit : c'est admirable ce truc-là ! C'était d'abord dans un très bon anglais et, en plus, c'est (…) vraiment bien pensé, pour les Britanniques qui apparaissent toujours comme des pragmatiques : ils ont un "framework" conceptuel (*une architecture conceptuelle*) qui est hypersolide, très réfléchi. C'est très intéressant et, du coup, il y a plein de gens qui viennent aux comptes nationaux à cause de ça. »

Avec la mise en œuvre des critères de Maastricht, c'est non seulement la pratique des gouvernements qui est transformée, ainsi que son rapport aux finances publiques, mais aussi l'infrastructure comptable elle-même. Les chiffres des finances publiques sont l'occasion d'une nouvelle naissance pour la comptabilité nationale, un « *coup de fouet* », qui place celle-ci sous les « *projecteurs* » de la politique gouvernementale. Mais cette régénérescence se fait au

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.

prix d'un changement de conventions comptables et économiques. L'analyse des « *flux économiques* » entre sphères privées et sphères publiques par la comptabilité nationale est avant tout préoccupée de la taille et du volume réel des engagements contractés par la puissance publique. La dépense publique n'est plus analysée dans son versant productif, mais bien surveillée quant à son poids et à sa charge.

Enfin, le branchement de la comptabilité nationale à la décision, qui est au cœur des relations entre gouvernement et relations multilatérales, se fait en intégrant des normes qui lui étaient restées étrangères jusqu'alors : c'est précisément le cas avec le calcul de la prise en charge des retraites par l'État dans l'affaire France Télécom. En posant la question de l'engagement de l'État vis-à-vis des retraites à payer dans le futur, le cas comptable ouvre des controverses entre experts sur la méthode pertinente d'enregistrement et de calcul des « *dettes* implicites » des États, qui peuvent potentiellement augmenter fortement les ratios de dette/PIB des administrations publiques. En cela, la soulte France Télécom assure la transition entre comptabilité budgétaire et comptabilité européenne, mais aussi le basculement entre une attention soutenue des décideurs et des comptables sur le déficit public vers une préoccupation pour le chiffre inquiétant de dette publique. Alors que le critère de déficit a permis à la France de se qualifier, le seuil de 60 % de dette/PIB devient un horizon de moins en moins lointain. Prendre en compte les engagements de retraites serait de nature à rendre improbable le respect d'un tel critère.

***

Au final, le processus de qualification redessine les contours d'un espace de gouvernement des finances publiques en découpant un ordre de positions distribué principalement autour de deux postures possibles et successivement endossées par la majorité ou l'opposition, pour la période qui nous intéresse :

– d'une part, identifier une gestion « *saine* » et durable des finances publiques, dans laquelle les indicateurs sont « *vraiment* » pris au sérieux – conformément à une lecture ferme des critères de convergence – dans leur caractère structurel et économique de préoccupation pour la « *soutenabilité à long terme* » des finances publiques. Cette position est le fait des comptables qui s'autoproclament « *orthodoxes* » dans les débats entre experts et des journalistes qui décryptent les opérations gouvernementales et les mettent ainsi à distance.

Le partage entre l'action « *réelle* » et « *l'affichage* » comptable s'accompagne, pour certains acteurs, de prescriptions explicites. C'est en effet sur la base d'un tel partage qu'une série d'institutions, dont la Commission européenne, l'Institut monétaire européen, ancêtre de la Banque centrale européenne, mais aussi la Banque de France réinterprètent les chiffres et établissent leurs recommandations de baisse « *réelle* » et « *structurelle* » de la dépense publique aux gouvernements.

Au final, le gouvernement possible des finances publiques s'effectue dans un étroit sentier : pris entre l'usage optimisé des indicateurs, la créativité comptable à laquelle s'ingénient les services du ministère de l'Économie et des Finances, et la dénonciation de l'habillage des comptes. Dans ce mince espace, il ne reste que peu de place pour la légitimation de la dépense publique, qui est rarement endossée politiquement en tant que telle. Du côté du gouvernement, on évite d'afficher publiquement les « *effets* » de la dépense sur la tenue des comptes et, du côté des comptables et des journalistes, on s'efforce d'en expliciter les conséquences sur les « ratios ».

Le dispositif comptable tend ici à consolider l'arrangement financier et monétaire que nous avons décrit dans la première partie de ce travail. D'autant que le cas France Télécom, en ouvrant une brèche pour la comptabilisation des retraites des fonctionnaires dans le bilan de l'État, marque le basculement d'une cristallisation de l'attention sur les déficits vers une cristallisation sur la dette publique.

En effet, pendant la course à la qualification, le déficit public captait l'intérêt de l'ensemble des acteurs parce que les décisions se prenaient, à « *un chiffre après la virgule* ». Les

choses changent au début des années 2000 : la « *soutenabilité* » de la dette publique devient un concept clé de direction des politiques publiques.

Peu à peu l'expertise des instances du chiffre européen se tournent vers le futur et l'exploration des risques à long terme. L'État, exposé sur les marchés, voit sa solvabilité et la soutenabilité examinées par les comptables européens. Nous rendons compte de la façon dont ce « tournant » a opéré dans les pratiques du chiffre : un processus d'exploration collective de la valeur de l'État est pris en charge par une « *nébuleuse du chiffre* » qui déborde ces institutions nationales.

La constitution de la dette publique en problème, sous l'effet de mobilisations d'acteurs variés, journalistes, commissions d'informations, instituts patronaux, s'appuie sur les chiffres comptables et pousse aussi à en réformer les outils.

Chapitre V

La valeur brute de la dette

Pleins feux sur les passifs de l'État

Comment mesure-t-on la dette ? À quoi faut-il la rapporter ? Que faire de cette mesure ? Ces questions sont, à bien des égards, décisives quant aux modes de problématisation des finances de l'État. Comme nous l'avons montré dans la première partie, l'État en tant qu'emprunteur est doté d'une valeur sur les marchés : le prix auquel il contracte sa dette. Nous avons montré que ce prix dépendait de l'intrication de plusieurs variables : des techniques de vente, une présentation des comptes publics, etc. La valeur comptable de la dette est aussi composite et instable : elle est le résultat de modalités de calcul et de mesure qui ont circulé dans différents espaces plus ou moins confinés, des bureaux comptables de l'Insee à une émission de télévision.

Concrètement, la dette chiffrée existe principalement sous deux modalités : en valeur absolue, à travers l'addition des sommes d'emprunts contractés par l'État, et sous la forme d'un ratio, rapporté à une autre grandeur. Les sociologues Alexandra Bidet et François Vatin ont montré que la « *figure du ratio* » permettait de saisir la façon dont les opérations sociologiques et économiques étaient étroitement intriquées dans les opérations de mesure. Comme l'expliquent les auteurs « *établir un ratio, c'est en effet spécifier les éléments à prendre en compte et une manière de les prendre en compte. Que compter comme produit, comme dépense et comment compter : que porter au numérateur et au dénominateur, et selon quelle commune mesure ? Cela implique des évaluations et l'engagement dans un registre normatif, qui laisse dans l'ombre des pans de la réalité, en valorise d'autres, tout en faisant advenir de façon performative d'autres dimensions de la réalité sociale* [1] ».

Le cas du « *ratio* » de dette publique illustre ces processus : il est possible de montrer comment les opérations à la fois sociologiques, techniques et économiques, effectuées dans des institutions dédiées, tranchent dans la réalité, effectuent des choix et stabilisent des conventions. La « *dette brute* », telle qu'elle est retenue par la Commission européenne, est un

[1] Alexandra Bidet et François Vatin, « Mesure et acteur au travail », dans Philippe Steiner et François Vatin, (dir.), *Traité de sociologie économique*, PUF, coll. « Quadrige », Paris, 2009, p. 689-690.

exemple de cet arbitrage. Les normes comptables et dispositifs de mesure de la situation financière de l'État, en exposant leurs résultats, en obligeant les représentants politiques à se positionner par rapport à ces valeurs, contribuent concrètement à définir ce qu'est la puissance publique, ce qu'on peut attendre d'elle et ce qu'il est possible de lui assigner comme rôle et fonction. Étudiant les modalités de présentation des « *bilans* » par les entreprises, Ève Chiapello a montré, à rebours d'« *une approche naïve de la comptabilité qui tendrait à n'en faire qu'une chambre d'enregistrement des transactions économiques* », comment c'est bien souvent « *l'instrument de mesure qui fait la politique* ». En « *formatant l'image économique* » donnée par les firmes, c'est-à-dire « *leur niveau de profit, leur ratio d'endettement, le niveau de leurs capitaux propres, le niveau de leur chiffre d'affaires* », les instruments de mesure « *influencent en retour les politiques d'entreprise*» : l'entreprise, en intégrant ce « *thermomètre* », redéploie ses stratégies autour de l'optimisation des normes comptables[1].

Nous montrons, dans ce chapitre, que, de la même façon que les normes comptables « *médiatisent* » et font exister « *ce qu'est une entreprise* », les modes de valorisation de la dette publique et les débats qui les soutiennent contribuent à faire exister « *ce qu'est l'État* », sa taille, son « *poids* » et ses rôles légitimes. Pour cela, nous suivons dans ce chapitre l'itinéraire de l'indicateur de dette brute et l'exploration des modalités de mesure de la valeur comptable de l'État par différents acteurs, institutionnels et non institutionnels.

Dans un premier temps, nous exposons les conventions techniques et politiques qui président au choix d'un indicateur de dette brute dans le cadre du traité de Maastricht (section I). La nouvelle constitution financière de l'État introduit un débat à l'intérieur de l'État sur la comptabilité d'engagement et la prise en compte des dettes implicites (section II). Calculée dans l'espace confiné des bureaux de comptables, la dette brute est progressivement prise dans une dynamique de publicisation. La publication d'un rapport sur les finances publiques en 2005 pousse l'indicateur à intégrer les dettes futures. Le « *phare* », médiatique et institutionnel, tend à recouvrir un périmètre étendu des passifs, au détriment des actifs financiers de l'État (section III). Ce coup de projecteur fait émerger la dette publique en tant que risque.

[1] Ève Chiapello, « La construction comptable de l'économie », *Cahier de recherche*, Observatoire du management alternatif, HEC Paris, avril 2008. p. 17-18.

Section I. L'État au passif : la mesure institutionnelle de la dette

La comptabilité européenne mesure une dette publique dite « *brute* », c'est-à-dire faisant la somme des engagements financiers de l'État, sans tenir compte des actifs, que ceux-ci soient financiers ou non financiers. Le fait de prendre en compte les actifs est de nature à diminuer fortement l'inquiétude liée au « *ratio* » de dette/PIB.

La mesure de la dette est aux prises avec la décision politique. Les fondements « *bruts* » de son calcul sont fermement défendus par les institutions chargées de surveiller les finances publiques et fortement critiqués par certains acteurs du débat public comme étant porteurs d'une « *dramatisation* » à l'excès de la situation réelle des finances publiques.

I.1 La dette et la valeur de l'État : un bilan sans actif

Le bilan de l'État se compose d'un actif et d'un passif, que ce soit dans la comptabilité publique élaborée au ministère des Finances ou dans la comptabilité nationale conçue à l'INSEE. Nous l'avons dit, la dette brute maastrichtienne représente la somme des passifs financiers - des emprunts - contractés par l'État. Il ne s'agit donc pas d'un bilan ou d'une évaluation de la situation d'ensemble des comptes publics. Mais la question de la composition de cette dette devient cruciale à partir du moment où, dans les usages qui en sont faits, c'est l'ensemble de la valeur attachée à l'État qui semble liée au sort de ce nombre. L'ampleur prise par la dette, dans tous les sens du terme, fait de sa définition comptable un enjeu fondamental de l'appréciation de la valeur de l'État.

La comptabilité nationale ne fournissait pas de définition « toute faite » de la dette publique. Pour construire le concept, il a fallu sélectionner certains passifs parmi l'ensemble des engagements financiers recensés pour le compte des administrations publiques – un ensemble administratif plus large que l'État au sens strict – qui la composeraient[1].

[1] La dette publique dite « maastrichtienne », telle que mesurée par Eurostat et notifiée par les instituts statistiques nationaux des États membres (en France, l'INSEE), ne prend pas uniquement en compte la dette de l'État, mais de l'ensemble des administrations publiques : l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) – soit les musées, établissements scolaires, grandes agences nationales –, les administrations publiques locales et les administrations de Sécurité sociale. Le règlement du Conseil n° 3605 (novembre 1993) relatif à l'application du protocole pour déficit excessif a précisé ce qu'il fallait entendre par « *dette brute consolidée des administrations publiques* » : « *La dette publique comprend tous les engagements des administrations publiques au 31 décembre : – numéraires et dépôts; – "titres à court terme" ; – obligations; – autres crédits à court, moyen*

Dans la comptabilité nationale, il y a une distinction fondamentale entre les « *stocks* » et les « *flux* ». La dette est un « *encours* » ou un « *stock* ». En cela, elle relève des « *comptes de patrimoine* » – ce qui est l'équivalent des « *bilans* » pour les entreprises privées. Le concept de dette publique ne s'intéresse qu'à une partie de ce compte de patrimoine : le passif financier. François Lequiller, chef des comptes nationaux à Eurostat[1], explique, dans un manuel de comptabilité nationale, comment « *la théorie du patrimoine aurait plutôt préconisé l'utilisation d'une "dette nette", c'est-à-dire les passifs moins les actifs* » :

> « Pour une même dette brute, le diagnostic peut être très différent entre deux pays suivant le montant des actifs. Ainsi l'un peut n'avoir aucun actif, alors que l'autre peut avoir beaucoup d'actions, par exemple. En vendant ces actions, il peut réduire sa dette, ce que l'autre ne peut pas faire. Mais en pratique, l'actif financier des APU est délicat à mesurer et une partie des actifs n'est pas solvable. C'est pourquoi l'on s'en est tenu à un critère de dette brute et non de dette nette[2] ».

En 1990, Yves de Gaulle, conseiller référendaire à la Cour des comptes, évoquant dans un article différentes définitions « *critiques* » de la dette, fait état de « *l'approche patrimoniale de la dette publique* ». Il considère qu'intégrer les actifs financiers se justifierait en tant que « *possibilité de rétablir une symétrie entre, d'un côté les ressources de passif levées par l'État (ou une collectivité publique), et de l'autre ses actifs financiers qu'on peut envisager de céder afin, éventuellement, de le désendetter* ». Si le conseiller référendaire fait part de ses doutes quant à la mesure « *intégrale* » de ces actifs financiers, il indique qu'il serait aussi « *possible d'appréhender un concept de patrimoine net du secteur public en y incluant, et donc en chiffrant, les éléments corporels qui n'apparaissent pas en patrimoine financier, c'est-à-dire schématiquement le stock de capital fixe (routes, écoles, hôpitaux, etc.) ou les ressources naturelles appartenant au secteur public (le patrimoine immobilier, etc.)*[3]».

La sélection de la dette financière brute, qui ne véhicule pas une image « *symétrique* » des comptes de la puissance publique, tient en partie au dispositif institutionnel dans lequel cet indicateur s'intègre.

---

et long terme. Les crédits commerciaux et les décalages comptables sont exclus de la dette en raison de difficultés pratiques d'évaluation. Néanmoins, les États membres sont invités à fournir "pour mémoire" les estimations dont ils disposent pour les crédits commerciaux. À la différence des comptes de patrimoine, la dette est calculée en valeur nominale et non en valeur de marché. Plus précisément la valeur nominale d'un engagement est sa valeur faciale, sauf s'il est indexé ». Bruxelles, le 13 septembre 1999. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE), n° 3605/93 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne.

[1] En 2009, il était chef de l'inspection générale de l'INSEE. Il a été responsable des comptes nationaux à l'INSEE, puis à l'OCDE. Il est aujourd'hui directeur des comptes nationaux et européens à Eurostat.

[2] François Lequiller et Derek Blades, *Comptabilité nationale*, Economica, Paris, 2004, p. 208

[3] Yves de Gaulle, « La dette de l'État, définitions critiques », dans Robert Hertzog (dir.), *La Dette publique en France*, Economica, Paris, 1990, p. 140-151.

I. 2 Un indicateur coercitif et indiscutable

Au moment de la négociation du traité de Maastricht, l'option de la dette nette est réduite à n'être qu'un indicateur à caractère informatif.

Retenir une mesure brute de la dette semble aller de soi pour les responsables de la Commission européenne. Joao Nogueira Martins, économiste et haut fonctionnaire à la direction générale des affaires économiques et financières à Bruxelles, évoque les discussions autour de la dette brute comme relevant de débats « *académiques* », qui n'ont pas de signification administrative et se déroulent à la périphérie des « *organisations publiques* » et des arènes de décision :

> « Le choix de la dette brute est un débat qui se fait dans le contexte du traité de Maastricht (*à partir de 1990-1991)* ; je n'ai pas l'impression que cela ait été un débat sérieux, fondamental. C'était évidemment brut que l'indicateur devait être. Il y a évidemment beaucoup d'académiciens qui se soulèvent contre ce critère. Ils disent : "La dette brute, c'est totalement abruti, ça devrait être la dette nette." Je m'aperçois que sur les statistiques de finances publiques et de dette, il y a une très grande ignorance dans le monde académique et de certains économistes qui sont en dehors des organisations publiques concernant les indicateurs exacts que nous avons. Ils ne savent pas comment on les compile, quelles sont leurs déficiences ou leurs avantages. Là-dedans, il pourrait y avoir plus à faire. Mais parfois c'est mieux d'avoir un indicateur qui a certaines faiblesses qu'on connaît que d'être toujours en train de l'améliorer »[1].

L'expert européen de la DG ECFIN reconnaît volontiers l'intérêt « informatif », académique » de disposer effectivement des deux indicateurs, brut et net, pour l'analyse. Mais l'objectif de surveillance administrative des États empêcherait de mettre en œuvre un indicateur « *net* » :

> « La vérité, c'est que si nous voulons faire de l'analyse économique pure traditionnelle, nous avons besoin des deux : la dette brute (*et la dette nette*). J'ai le stock des actifs financiers des États sur la table, imprimé il y a une semaine. Ceci est juste pour vous montrer qu'on donne de l'importance à cela. Une chose différente est : si on veut faire un critère administratif, quel est le critère administratif qui fait sens ? Et un critère administratif qui ferait appel à la dette nette ne ferait pas de sens. Enlever de la dette brute des actifs financiers qui seraient évalués au prix de marché et qui peuvent changer de 10 % à chaque trimestre n'aurait pas de sens. On pourrait avoir des augmentations ou des réductions de dette qui ne sont pas liées à la logique de l'administration publique elle-même, mais qui peuvent tout simplement être liées à la variation des marchés financiers, parfois par des augmentations de liquidité, parfois par l'augmentation ou la réduction de taux d'intérêt. Donc ce critère ne serait pas utile[2]. »

Il ne s'agit donc pas de « *fermer les yeux à l'analyse économique* », sur laquelle il est possible d'avoir « *cinquante indicateurs*», pour reprendre les mots du fonctionnaire européen. Mais

[1] Entretien avec l'auteur, 2009
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.

l'important, pour les responsables de la commission, est de pouvoir évaluer la situation de l'endettement en dehors de variations estimées « *instables* », comme le prix et la valeur des actifs de l'État sur les marchés.

Selon un ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor, la recherche d'un dispositif harmonisé pour valoriser les actifs paraît trop coûteuse pour Eurostat et la DG ECFIN, qui ne disposeraient pas des ressources suffisantes pour prendre en charge un tel effort d'harmonisation entre États. L'aléatoire de la mesure du « *net* » et de l'évaluation des actifs empêche d'en faire un critère de régulation des finances publiques :

> « La difficulté, c'est de savoir ce qu'on prend comme actifs ? Est-ce qu'on prend juste des actifs financiers ? Est-ce qu'on prend des infrastructures ? Est-ce qu'on prend les musées ? Les valeurs des œuvres d'art dans les musées ? C'est un concept très compliqué. Même si on faisait ça, le pays serait très endetté quoi qu'il arrive. Mais toujours est-il qu'on ne sait pas où mettre la limite : c'est une des difficultés de l'exercice. Les Allemands disaient : " Les Grecs n'ont qu'à vendre leurs îles. " Si, à la limite, on raisonnait en dette nette, on pourrait valoriser les îles grecques et voir quel est l'endettement effectif de l'État grec. Mais, dès que vous vous mettez à valoriser ce type d'actif-là, il peut y avoir des débats à l'infini sur comment on le fait ? Et, naturellement, c'est d'abord le pays qui va faire une proposition. Soit Eurostat est capable de tout *challenger*, mais ils ont des moyens humains limités. Soit, de temps en temps, ils se reposent sur les analyses des pays ou des experts des pays. Et, à ce moment-là, il y a toujours la tentation de présenter les choses sous l'angle le plus favorable, et donc, en affichage, de diminuer la dette nette. »

La mesure brute permet le nettoyage du « *bruit* » des marchés : une telle définition stricte, stable et maximale, permet de couper court aux éventuelles stratégies de « *créativité comptable* » ou même de faire « *confiance* » aux affichages des pays et aux nombres nationaux.

Le mérite de la mesure « *brute* » est de donner prise à un contrôle des « *niveaux* » de finances publiques relativement indiscutable[1] et dégagé des contingences nationales : il devient en effet possible de comparer et d'évaluer la gestion des États. La dette nette, quant à elle, serait trop vulnérable : chaque État cherchant à valoriser, selon ses propres intérêts et critères nationaux, les actifs qu'il détient ou prétendrait détenir.

Si la dette brute ne répond pas à une « *optimisation* » de l'information économique, elle constitue donc l'indicateur « le moins pire » aux yeux de la Commission, en officiant comme un principe de précaution face aux « *tentations* » de contournement des règles par les États. La dette brute, serait certes rudimentaire, comme son nom l'indique, mais efficace. Son mérite est d'instituer une échelle mesure, un standard, en tranchant dans les « *débats à l'infini* ».

[1] On emprunte l'expression à Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, 3, *Pouvoir et légitimité*, 1992, p. 131-154.

« *Le seul avantage du critère de dette brute, entre guillemets, c'est que c'est le moins discutable parce que c'est le montant maximum*[1], comme le conclut ce même haut fonctionnaire du Trésor ». Si l'on suit les pratiques de la Commission européenne, les deux indicateurs, brut et net, renferment deux postures politiques. La dette brute répond à des enjeux administratifs en relayant des données, certes « *maximales* », mais « *fiables* » et « *indiscutables* ». La dette nette renverrait automatiquement à des stratégies nationales d'atténuation des niveaux réels, destinées à relâcher la contrainte de la surveillance européenne.

La discipline budgétaire à l'état brut

La dette brute est un indicateur qui anime la vie publique : cet instrument de mesure permet d'alerter l'opinion publique sur la « menace » encourue par les gouvernements et l'institution européenne quant à l'état de leurs finances publiques.

L'indicateur brut, avec ses limites économiques, présente un avantage crucial : il constitue un « *critère administratif* » unique et « *juridiquement* » contraignant[2], c'est-à-dire inscrit dans le cadre du protocole pour le suivi des déficits excessifs.

Le rôle de veille assurée par la Commission ne se limite pas à des échanges bilatéraux avec les États. Les services bruxellois cherchent à peser dans le débat public et à «communiquer » sur les enjeux de l'institution :

> « Avoir un critère, un seul, est nécessaire pour l'utilisation administrative et aussi pour une question de communication. Nous ne pouvons pas communiquer pour le grand public, une appréciation d'un pays qui est basée sur 50 indicateurs. Donc, il y a une question d'analyse économique, d'application des critères administratifs et une question de communication : il faut prendre les trois choses séparément. » *Joao Nogueira Martins, DG ECFIN*[3].

La palette du « *public* » est ici largement indéterminée : il peut s'agir du « *citoyen* » européen, plus ou moins profane sur les questions de finances publiques, des journalistes, des investisseurs financiers et internationaux, mais aussi des organisations internationales qui reprennent ces chiffres dans leurs évaluations économiques, en passant par les représentants des États membres dans l'affichage de leur politique. L'insistance sur la « *communication* » va

---

[1] Ancien haut fonctionnaire de l'Agence France Trésor, entretien avec l'auteur, 2010.

[2] « *On distingue ainsi, dans la notification annuelle entre 4 tableaux, dont trois sont contraignants, et le quatrième qui n'a pas une valeur juridique contraignante, contrairement aux trois autres tableaux où on demande l'information de dette nette, pour en tenir compte dans l'évaluation de la situation financière d'un État* ». J-P. Dupuis, Eurostat. Entretien avec l'auteur, 2010.

[3] Joao Nogueira Martins, haut fonctionnaire à la direction générale des affaires économiques et financières. Entretien avec l'auteur, 2009.

de pair avec la recherche d'une présentation « *pédagogique* » des comptes publics. Au-delà de l'information de « *l'homme de la rue* », les critères sont compris par la Commission européenne comme un moyen de faire vivre un « *risque* » et un enjeu :

> « L'existence des critères de convergence de Maastricht, n'est pas une question purement de statistique. Mais c'est l'utilisation de ces statistiques dans un contexte très *high profile* comme le pacte de stabilité qui est une chose très importante et très utile pour l'information de l'opinion publique. Je ne sais pas si, à l'heure actuelle, le "*man on the street*", l'homme de la rue ou ma belle-mère connaissent le ratio de dette française. Probablement pas. Mais, le sujet, le chiffre et le risque qui existent, à travers la comparaison d'un pays avec les autres apparaissent assez souvent dans le débat. Sans Maastricht, sans les critères de convergence, sans le pacte de stabilité, ces sujets, qui sont très importants, seraient beaucoup moins présents. Donc, les procédures, parfois avec leurs faiblesses, ont été utiles pour attirer l'attention des opinions publiques nationales de certains pays, sur un certain nombre de choses[1]. »

La dette brute étend le rôle de la Commission européenne. En permettant d'alerter auprès de « *l'opinion publique* », l'indicateur déborde le strict cadre institutionnel des relations entre la Commission et les États membres. À titre d'exemple, les hauts fonctionnaires font des présentations publiques de leurs rapports, au cours desquels ils évoquent la « soutenabilité à long terme de la dette publique » et Eurostat, la direction statistique de la Commission, diffuse un communiqué de presse guetté par de nombreux acteurs. Les chiffres de finances publiques sont dorénavant sous les feux de la rampe médiatique et politique[2]. Utilisés par les journalistes pour mettre à distance les représentants politiques, ils alimentent les débats et les conflits. Cette force de l'indicateur brut est donc bien comprise par le personnel de la Commission :

> «Au moins, cela a l'utilité de faire prendre conscience aux gens de la dimension des problèmes et que celle-ci ne soit pas cachée pour des raisons politiciennes[3]. »

Au final, l'indicateur brut représente une solution administrative à la préoccupation principale des institutions européennes : l'élaboration de chiffres qui soient contraignants et s'imposent aux États, en coupant court aux revendications nationales sur la valorisation des actifs. La dette brute se renforce et prend de l'ampleur sous l'effet de deux processus : d'une part, le gouvernement français met en application la loi organique relative aux lois de finances et explicite ses engagements hors bilan ; d'autre part, le rapport Pébereau, qui

[1] Idem.
[2] Cf. chapitre IV de cette thèse.
[3] Entretien avec l'auteur, 2009.

prolonge ce calcul du hors bilan, installe un « *chiffre inquiétant* » de dette sur la place publique.

Quand la dette s'installe dans la vie politique, c'est l'évaluation de l'État qui semble indexée à cette mesure brute. Évaluation de l'État qui devient asymétrique : les passifs étant explorés par les acteurs au détriment des actifs.

Section II. Ramener dans le présent les dettes futures : explorer et expliciter

Les passifs de l'État jouent un rôle majeur dans l'organisation de la vie politique à mesure que le périmètre sur lequel porte leur exploration s'étend. Les « *engagements implicites* », qu'on appelle aussi le « *hors bilan* », les « *dettes futures* » ou les « *dettes implicites* » de l'État, s'imposent non seulement dans les controverses comptables mais aussi à l'occasion de controverses publiques.

Dans ce processus, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a joué un rôle important. Lors de sa séance d'adoption, le 28 juin 2001, Florence Parly, secrétaire d'État au Budget, rend hommage à Alain Lambert, sénateur centriste, et Didier Migaud, député socialiste, pour avoir su dépasser « *leurs différends* » politiques et être parvenus à la rédaction d'un texte que d'aucuns présentent comme la « *nouvelle constitution financière de l'État* ». Parmi les bouleversements que la nouvelle constitution budgétaire introduit, un article (54.7) prévoit de faire figurer dans le compte général de l'État « *une évaluation des engagements hors bilan de l'État* ».

En 2003, peu de temps après la défaite de Lionel Jospin, Florence Parly qui, avant d'être ministre a longtemps travaillé à la direction du Budget, est chargée d'une mission sur « *les méthodes de comptabilisation et de prise en compte des engagements hors bilan* », qu'elle effectue en étant rattachée à l'Agence France Trésor. La lettre de mission, signée du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Francis Mer (UMP) et du ministre délégué à la Réforme budgétaire, Alain Lambert, rappelle que « *la gestion des finances publiques a progressivement, au cours des dernières années, pris en compte les impératifs de gestion du bilan et du hors bilan de l'État dans les pays développés et notamment européens* ». Selon les deux membres du gouvernement de l'époque, l'intérêt de cette exploration se justifie à plusieurs points de vue :

– « le renforcement de la surveillance budgétaire de l'Union européenne et de l'alourdissement des engagements directs et indirects des États en matière de retraites » ;
– « l'évolution de la doctrine comptable, les nouvelles exigences en termes de sincérité des comptes et le renforcement des mécanismes de contrôle applicables aux entreprises privées (qui) ne peuvent rester sans conséquences sur les comptes des États eux-mêmes » ;
– *et enfin, ajoutent les auteurs, le fait que* « le marché est de plus en plus sensible à la nature et au poids des engagements des États, dans toutes leurs dimensions »[1].

[1] Lettre de mission du 10 mars 2003, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire. *Étude internationale comparée sur les méthodes de comptabilisation et de prise en compte des engagements des États*, Rapport de Florence Parly, Bertrand Cozzarolo (inspecteur des finances) et Danièle Lajoumard (inspecteur des finances), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

L'horizon insoutenable des retraites, la surveillance accrue des marchés et de la Commission européenne ainsi que les innovations comptables de la sphère privée rendraient, ajoutent les deux ministres, « *nécessaire de définir la nature et de cerner le périmètre des engagements que l'État porte non seulement dans son bilan mais aussi hors bilan*[1] ».

La LOLF prévoit l'introduction dans l'administration d'une comptabilité de patrimoine, afin que soient explorés symétriquement les passifs de l'État, en incluant le hors bilan, mais aussi les actifs de l'État. Seulement, ce projet symétrique se déséquilibre en pratique, notamment à la suite d'une intense campagne de publicisation de la dette publique.

Au nom des « générations futures » : enregistrer le hors bilan de l'État

La Lolf prévoit qu'à partir de 2006 les comptes de l'État soient présentés en « *droits constatés* » et intègrent une évaluation des engagements hors bilan. Cette réforme dans la comptabilité publique s'accompagne de l'émergence d'un nouvel acteur dans les politiques économiques : les générations futures[2].

C'est au nom de cet acteur flou, dont l'indétermination fait la force, que la comptabilité publique est mise en chantier[3]. Florence Parly explique que la focalisation sur le hors bilan n'avait pas forcément été l'argument central de la LOLF, dont la première des justifications était de redonner la main au Parlement dans le processus budgétaire :

> « J'avais une mission qui cherchait à donner un coup de projecteur sur les engagements hors bilan des États. Ce n'était pas l'élément qui était mis en avant de façon majeure au moment du débat sur la Lolf et qui ramenait évidemment à la problématique de la dette. Parce que la dette publique, c'est très bien de la suivre, d'en connaître toutes les composantes et de la gérer de façon optimisée. Mais, si l'on cache l'essentiel de la copie en ne s'intéressant pas aux

---

[1] *Ibid.*

[2] L'importation des « générations futures » dans le débat économique et social est relativement récente et inédite. Pour d'autres usages des générations sur des problématiques environnementales notamment, cf. Yannick Barthe, Claude Gautier et Jérôme Valluy, « Comment parle-t-on des générations futures ? », *Électricités et sociétés*, n° 27, 1997, p. 4-8.

[3] L'efficacité du recours aux « générations futures » tient à sa capacité à être mobilisée dans des domaines variés : la relative indétermination des générations comme les marges de jeu autour du flou de leurs caractéristiques permettent d'en étendre la présence et l'usage dans différents secteur de l'action publique. Luc Boltanski, évoquant les épreuves liées à l'existence des « cadres » en tant que catégorie sociale, analyse comment le jeu autour de l'indétermination de cette catégorie en fait paradoxalement la force et la robustesse. *Les Cadres, la formation d'un groupe social*, Les Éditions de Minuit, Paris, 1982. Pour une lecture explicite en ces termes de l'ouvrage de Boltanski, cf. Denis Ruellan, « Le professionnalisme du flou », *Réseaux*, n° 51, vol. 10, 1992.

> engagements hors bilans, qui sont de la quasi-dette mais qui, pour des raisons de statut comptable, ne sont pas considérés comme de la dette. Alors qu'en réalité, ils se traduiront bien un jour par une ponction sur les prélèvements obligatoires supplémentaires. Eh bien, on rate l'essentiel. En tout cas, on a une vision partielle de la problématique de la dette publique[1]. »

L'État s'alignerait, avec la LOLF, sur les standards de la comptabilité générale en présentant pour la première fois un « véritable » bilan. En fait, ces modalités d'enregistrement des retraites « en tant que dettes » sont tout aussi nouvelles pour certaines entreprises. Le passage aux « normes IFRS » (les normes internationales d'information financière), produites par un organisme de droit privé en 2005[2] pour l'ensemble des sociétés européennes a impliqué, dans le cas de la France, que les entreprises garantissant à leurs salariés des avantages spécifiques, au-delà du régime de répartition du droit commun traduisent dorénavant cet engagement par l'inscription d'une dette à leurs passifs[3]. Comme l'explique Ève Chiapello, ces normes «*médiatisent* » une « *conception* » particulière de « *ce qu'est une entreprise* ». Elles conduisent à augmenter la visibilité des risques encourrus par ces dernières en s'adressant à un public particulier :

> «La logique générale qui oriente les travaux du normalisateur international (*les IFRS*) est la volonté que soient comptabilisés dans le bilan tous les éléments susceptibles de déterminer l'avenir, le poids des engagements déjà contractés comme les plus-values latentes. Le projet politique, plus communément appelé « transparence », est une communication totale des bonnes et mauvaises nouvelles et la valorisation de tous les risques, engagements et avantages futurs connus. Le but est d'améliorer au maximum l'information des investisseurs pour les aider à déterminer la valeur de l'entreprise et donc le cours de l'action »[4].

Préparant de son côté la mise en œuvre de la réforme budgétaire, Florence Parly mène l'enquête, à l'occasion de la rédaction de son rapport pour les Finances et l'AFT, dans différents pays. Ce travail d'information, selon elle, aurait la capacité de faire avdenir un « *débat réel sur le choix politique qui a d'ores et déjà été fait, de façon totalement implicite, en faveur du report sur les générations futures des dépenses d'aujourd'hui* ». L'enjeu des indicateurs est de rendre explicite les dettes implicites et, plus précisément, de rendre visible des choix politiques qui seraient fait de façon invisible.

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

[2] Les normes "IFRS", international financing reporting standard) sont produites par l'International Accounting Standards Board, le bureau des standards comptables internationaux.

[3] Ève Chiapello souligne que pour les entreprises "qui ont de gros engagements comme les entreprises publiques l'impact des nouvelles normes est immédiatement destructeur". Ève Chiapello, « Les normes comptables européennes comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 », *Sociologie du Travail*, vol 47, 2005, p 369.

[4] Idem, p. 370

F. Parly dit s'être inspirée, pour son rapport, des démarches de Michel Rocard dans les années 1990. Dans l'introduction du rapport du Commissariat général du Plan en 1991, « *le livre blanc sur le financement des retraites* », Michel Rocard, alors Premier ministre, estime que la réforme de l'assurance vieillesse se fait sous l'épée de Damoclès d'« *une guerre des générations*[1] ». Le rapport de 1990 marquait l'une des premières étapes d'arrimage des générations futures au débat public[2].

On le voit, la thématique du « *hors bilan* » de l'État est attachée à la nature des régimes de retraites. À travers la dette de l'État, c'est aussi le système de protection sociale qui entre en jeu.

Pour Florence Parly, l'explicitation des dettes fait partie des dispositifs nécessaires pour faire émerger une « *pédagogie* » de l'action publique, destinée notamment à faire progresser l'idée « *que l'allongement de la durée des cotisations de retraites est nécessaire*[3] ». La mise en œuvre de la LOLF invite à expliciter les engagements de retraite de l'État et relance la question de l'application des « *droits constatés* » et des retraites conçues en termes de « patrimoine » et d'épargne accumulée dans la comptabilité de l'État.

La loi organique met en place au sein de l'État une « *comptabilité générale conforme, en grande partie, au plan comptable des entreprises*[4] » et organise le passage d'une comptabilité « *dite de caisse* » ou strictement « *budgétaire* » - dans laquelle les dépenses sont comptabilisées au moment de leur paiement, on parle de « décaissement » - à une comptabilité d'engagements, ou en « *droits constatés* » - au sein de laquelle les dépenses sont comptabilisées au moment où l'engagement de dépense est pris et le paiement futur « constaté ».

En rendant lisibles ces droits, les comptables oeuvrent pour les « générations futures » : de cette exploration est attendu une « prise de conscience » généralisée des risques financiers et l'engagement des politiques publiques dans la voie de réformes structurelles. Ces dispositifs redéfinissent ou, du moins, rendent discutables, les « *droits acquis* ».

L'enjeu de ce débat technique est d'étendre le domaine public et politique de la

---

[1] Commissariat général du Plan, *Livre blanc sur les retraites : garantir l'équité des retraites de demain*, 1991. La publication d'un rapport en 1990 de l'INSEE avait préparé le terrain au livre blanc. Denis Kessler qui, au début de l'année 1990, est directeur d'étude à l'EHESS, jouera par la suite un rôle important sur ce sujet. Denis Kessler deviendra vice-président du Medef de 1998 à 2002. Cf. D. Kessler, « L'avenir des retraites », *Économie et statistique*, vol. 233 n° 1, 1990. Cf. Gérard Quenel, « *Denis Kessler : de la recherche au CNRS à la direction du Medef (1976-1998). Essai d'explication sociologique d'une trajectoire individuelle* », mémoire de DEA dirigé par Michel Dobry, université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 2003.

[2] Nicolas Castel, *La Retraite des syndicats*, La Dispute, Paris, 2009.

[3] Entretien avec l'auteur, 2009.

[4] Note *Moderfie* du 21 janvier 2004, ministère des Finances.

dette : d'une part, son périmètre ne se réduirait plus aux emprunts contractés par l'État, mais s'étendrait aux charges futures à provisionner ; d'autre part, la visibilité de la question déborderait le cadre strictement confiné des échanges entre les gouvernements et la Commission pour venir sensibiliser l'opinion[1].

Adapter la France aux normes privées internationales

La réforme, qui vise à terme à inscrire dans le cadre central du bilan[2] les engagements de retraites, prolonge une forme d'asymétrie : en effet, en face de ces charges futures, les ressources à venir ne sont pas inscrites.

Le comité des normes comptables, qui réfléchit à la mise en œuvre de ce volet comptable de la LOLF, est présidé par Michel Prada, haut fonctionnaire français, ancien directeur du Budget de 1986 à 1988 et dont la carrière se situe exactement à l'interface de la sphère publique et des marchés financiers[3]. Les premiers rapports du comité, qui se compose principalement de directeurs d'administration centrale des différents ministères et de hauts fonctionnaires issus des corps de contrôle, font état de l'ambition d'aller « *jusqu'au bout* » et d'adapter complètement l'appareil bureaucratique au « *mouvement international*[4]».

La comptabilité de « *droits constatés* » doit dépasser le principe de fonctionnement axé autour de la caisse. Un comptable de l'INSEE explique comment ce principe constitue une révolution :

> « C'est un gros travail pour l'État d'y passer. C'est une opération gigantesque qui n'est pas achevée ; c'est totalement en dehors de leur culture d'origine, c'est une révolution. On croit que c'est simple, parce que c'est le "moment d'enregistrement", mais c'est complètement structurant pour toute la comptabilité. Et quand on tire le fil tout vient [5]… »

« *Quand on tire le fil tout vient* », la révolution des droits constatés constitue un processus d'exploration continu des dettes. La comptabilité dite de caisse, dont le fondement principal

---

[1] Nous empruntons l'expression « extension du domaine de la dette » à Yann Lelann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, n° 80, 2010.
[2] Le terme anglais *core account* rend mieux l'idée
[3] Michel Prada a été aussi président de la Commission des opérations de Bourse (1995 à 2003) et de l'Autorité des marchés financiers. Il est aujourd'hui président du Comité de droit de Paris Europlace, du Conseil de normalisation des comptes publics et de l'International Valuation Standards Council. Michel Prada est le président du Conseil pour les normes comptables internationales, inspecteur des finances, ancien membre du Conseil économique et social et du Conseil national du crédit (1994-1995).
[4] Le conseil estime ainsi, dans le rapport 2004-2005, « *que l'État ne pourra rester en retrait de ce mouvement général, et devra se poser la question de l'adaptation ou non de ses normes, au fur et à mesure de ces évolutions extérieures* ».
[5] Entretien avec l'auteur, 2009.

est le suivi de la « *régularité* » des opérations, sur un modèle juridique apparaît, en ce qui concerne l'enjeu des retraites, comme un outil « *rudimentaire*». Les droits constatés introduisent, quant à eux, une logique économique et financière d'anticipation des risques.

Selon le principe de l'application maximale des normes privées à l'État, les emplois publics devraient apparaître en tant que dette, à partir du moment où un contrat lie l'État à ses fonctionnaires, dans le bilan central de l'État. Cette option sera évacuée au profit d'un compromis qui réaffirme la spécificité du secteur public[1]. L'intitulé de la « norme 13 » : «*engagements à mentionner dans l'annexe* » résume ce compromis, confirmé par un avis de 2005[2].

Le point de blocage décisif qui a renvoyé à un compte satellite le hors bilan est lié à l'évaluation de la ressource future à mettre en face de ces charges de retraites reconnues comme des « *passifs*» qui pose problème. Jean-Paul Milot, haut fonctionnaire à la direction de la réforme budgétaire (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), l'évoque, à chaud, lors du congrès annuel de la comptabilité nationale en 2006, très peu de temps après que la question ait été tranchée :

> *(Il fait part du fait que)* « l'impossibilité de comptabiliser le principal actif entraîne un certain nombre de conséquences. Tout d'abord, elle introduit de fait une rupture de logique entre le compte de résultat et le bilan. Ce dernier ne peut plus donner de la situation financière qu'une image relative (...). Ainsi suivant que l'on considère que les engagements de retraites sont ou non des passifs, on obtient évidemment une mesure différente des coûts de personnel. Pour l'année 2006 au moins, la solution retenue est de ne pas enregistrer un passif représentatif de ces engagements[3]. »

Par « *rupture* » entre « *compte de résultat* » - revenus et dépenses de l'État sur une année, sur le modèle de la loi de finances - et « *compte de bilan* » - le compte à la fin de l'année des stocks d'actifs et de passifs-, le fonctionnaire entend souligner l'asymétrie entre la prise en compte dès aujourd'hui d'une charge (la dette future) et l'absence, en face, de valorisation des ressources éventuelles de l'État pour la période où la puissance publique est engagée à payer. Avec ce cas technique, se joue la définition des possibles en matière de finances publiques :

---

[1] Comité des normes publiques, *Rapport 2004-2005*.

[2] Ainsi, l'exposé des motifs de l'avis n° 1 rendu le 16 février 2005 (rapport 2004-2005) revient sur la fameuse « norme 13 », qui concerne l'évaluation des engagements de retraite. Rapport d'activité, avril 2004, septembre 2005, ministère de l'Économie et des Finances, Comité des normes de comptabilité publique et Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique.

[3] Jean-Paul Milot, « Loi organique relative aux lois de finances et comptabilité nationale : deux approches pour mesurer la situation financière, l'activité et la performance de l'État », Direction de la réforme budgétaire, 11e colloque de l'ACN, session 1, 18 janvier 2006, présidée par Comptes publics et évolution des normes comptables, président : Bart Meganck (ancien directeur des statistiques économiques et monétaires d'Eurostat), p. 5

faut-il traiter « *ici et maintenant* », dans le temps présent, les problèmes de soutenabilité à long terme des finances publiques ?

Le temps du chiffre et le temps du politique

La prise en compte d'une charge se « *répercute nécessairement sur les dotations aux provisions qui en découlent ou devraient en découler*[1] », explique Milot, le fonctionnaire de Bercy chargé du dossier. Dit autrement, explorer une dette implique, dans la logique du bilan, de prévoir la ressource. Bien que ces controverses se déroulent dans un cadre comptable hypothétique, c'est la temporalité de l'action publique qui est redéfinie : faut-il provisionner maintenant ces dépenses et charges futures ? Ou faut-il faire un pari sur l'obtention d'autres ressources ? L'inscription de ces dépenses en charges fait de ces engagements futurs un « *problème* » du présent pout l'État.

La position française finalement retenue par le comité des normes comptables est un bricolage entre les exigences des normes comptables internationales et les contraintes spécifiques de l'administration publique : on lit ainsi que ce « *travail d'élaboration s'est appuyé sur une réflexion préalable sur les particularités de l'État par rapport à l'entreprise*[2] ». Au final, treize normes sont produites et le rapport indique que « *le gouvernement a retenu le principe d'inscription des engagements de retraites pour les fonctionnaires en engagements hors bilan* ». Et de préciser « *qu'à ce stade peu de pays affichent une telle transparence*[3]. » Les autorités françaises en charge de cette question, constatant notamment cette asymétrie[4], ont donc adopté donc une

---

[1] Lorsque une charge est provisionnée dans le compte de résultat (l'équivalent pour l'État de la loi de finances), on ajoute une « dotation aux provisions » dans l'actif.

[2] Les treize normes ont pour principale source de référence le plan comptable des entreprises et les normes comptables de l'Internatinal Accounting Standard Board (IASB) – qui élabore les normes dites IFRS - adoptées par les entreprises européennes à partir de 2005. « De nouvelles normes comptables pour l'État. « Moderniser l'État par la réforme de la gestion publique », Note *Moderfie* du 21 janvier 2004, ministère délégué au Budget et à la Réforme budgétaire.

[3] Les treize normes concernent : les états financiers, les charges, les produits régaliens, les produits de fonctionnement, d'intervention et financiers, les immobilisations incorporelles, les immobilisations corporelles, les immobilisations financières, les stocks, les créances de l'actif circulant, les opérations de trésorerie, la dette financière, les provisions pour risques et charges, les dettes non financières et les autres passifs, les engagements à mentionner dans l'annexe.

[4] La position de Milot correspond à cette ambivalence, et la conférence qu'il donne ce jour-là actualise ce compromis : « *De manière symétrique la question de la limite de ce qui doit être comptabilisé au passif se trouve posée. Doit-on appliquer les règles de la comptabilité d'entreprise au passif et comptabiliser toutes les obligations dès lors que l'actif correspondant ne peut être inscrit ? Cette question se pose de manière cruciale pour les engagements de retraite.* » Jean-Paul

position mitigée et prudente, en inscrivant ces engagements dans un compte d'affectation spéciale : les engagements ne figureront pas dans le cadre du bilan central mais bien en annexes, sur le mode d'une prévision à long terme, d'un exercice de prospective à titre informatif[1]. Ces mesures, bien cantonnées pour l'instant aux marges du bilan, donnent une existence matérielle aux charges futures.

Le chercheur Yuri Biondi identifie ces controverses comme la tension entre une logique budgétaire dynamique et une logique « *statique* » de comptabilité patrimoniale[2]. En résumé, la charge et le fardeau de l'État prennent du volume, se figent dans une nouvelle photographie des comptes dans le présent. Cette prise de poids des passifs se fait de façon asymétrique, c'est-à-dire sans actifs futurs en face. La solution est un compromis, qui tient compte de la logique dynamique, mais ne fait qu'informer sur la teneur des charges sans imputer le bilan.

Florence Parly, posant la question de la nature des engagements de retraite et de leur mode de comptabilisation, obtient la réponse suivante de la part des autorités françaises, vraisemblablement d'un représentant du ministère des Finances :

> **Question Florence Parly et rapporteurs** : *« L'État est-il garant de fait ou de droit de l'équilibre du système, pour le secteur public et/ou pour le secteur privé ? Si l'État est effectivement garant, quelles en sont les traductions comptables (inscription au bilan et/ou au hors bilan ?)*
>
> **Réponse pour la France** : L'État n'est pas garant de droit de l'équilibre du système. En ce qui concerne le régime général, il existe des mécanismes de subvention ou d'affectation de recettes de l'État au profit du régime général, mais il s'agit de compensations ou de charges spécifiques et non de subventions d'équilibre. Toutefois, l'État, incarné par le Parlement, porte la responsabilité, en tant que puissance publique, de l'équilibre d'ensemble et de la redéfinition du contrat entre les générations, quels que soient les régimes concernés. C'est le sens des réformes en préparation. S'agissant des fonctionnaires, l'État est garant en droit du système. Le fonctionnaire dispose en effet, en vertu du statut général de la fonction publique, d'un « droit à la pension », la somme de ces droits à pension constituant une dette implicite. Il s'agit bien en effet d'une dette quasi certaine au plan juridique – tant que le Parlement ne modifie pas les lois en vigueur –, mais dont le montant, la date et le dénouement sont déterminés par une série de paramètres exogènes. C'est la raison pour laquelle les engagements de retraite au titre des fonctionnaires de l'État ne sont pas retracés au bilan de l'État. En revanche, ils ont vocation à figurer parmi les engagements hors bilan. Toutefois, l'évaluation de ces engagements ne va pas de soi et peut varier suivant les méthodes de calcul retenues. Des travaux d'évaluation ont néanmoins été réalisés et ont fait l'objet, pour la première fois cette année, d'une publication officielle – dans le compte général de l'administration des finances

---

Milot, « Loi organique relative aux lois de finances et comptabilité nationale : deux approches pour mesurer la situation financière, l'activité et la performance de l'État », *op. cit.*, p. 4.

[1] Une telle restriction à un caractère informatif élimine le « problème » de la dotation aux provisions.

[2] Yuri Biondi associe ainsi cette tension à la différence entre « *comptabilité dynamique* » (budgétaire) et « *comptabilité statique* » (de stocks de dettes et d'actifs). Yuri Biondi, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale ou du périlleux périple de la comptabilité de l'État en France (et ailleurs) », *Revue de la régulation*, n°3-4, 2e semestre 2008.

> pour 2002 : ils évaluent à environ 700 milliards d'euros, soit environ 50 % du PIB, les engagements de retraite au titre des fonctionnaires de l'État. Suivant les taux d'actualisation retenus (entre 4 % et 2 % en réel), le montant des engagements est compris entre environ 600 et 800 milliards d'euros[1].

Entre 600 et 800 milliards d'euros et 50 % du PIB. Voilà les chiffres qu'il faudrait additionner à la dette publique, conformément à la dynamique d'explicitation des dettes de l'État. En effet, pour l'instant, la question de la dette implicite de l'État ne se pose que pour ses fonctionnaires et non pour le régime général des retraites. La limitation de l'extension du domaine de la dette se fait au terme d'une discussion d'experts, confinée au sein du comité des normes comptables. Les fonctionnaires réaffirment en effet une spécificité de la puissance publique. Le chiffrage « *en annexes* » est un compromis face au mouvement d'intégration progressive au sein de la comptabilité publique des standards propres aux normes des entreprises[2].

La LOLF introduit donc au sein de l'État une métrologie pour une gestion des ressources entre les générations. L'acteur générationnel n'est pas une rhétorique coupée de la pratique administrative et politique : au nom de la soutenabilité à long terme des finances publiques, ce sont les politiques du présent qui doivent être revues à la baisse.

La forme comptable agit sur plusieurs fronts. Elle rend visibles les passifs de l'État. Elle confirme l'État en tant qu'acteur mis sur un marché pour se financer et devant, dès lors, surveiller ses limites, sa taille et son poids. En ramenant dans le présent une dette future, la méthode de la comptabilité d'engagements donne corps aux « *générations futures* ». Enfin, le dispositif tend à produire l'action publique qui lui convient : le professionnel de la politique « *responsable* » et « *courageux* » devra procéder, dans une gestion « *en bon père de famille* », aux réformes structurelles le plus tôt possible pour ne pas hypothéquer les espaces de choix des générations futures.

Sur la question des retraites, l'ensemble de cet enchaînement acte d'une dynamique de « patrimonialisation » des régimes de retraites : c'est-à-dire le fait de considérer que les fonctionnaires, mais plus largement les ménages, ont une «créance » sur les régimes de

---

[1] Rapport de Florence Parly, *op. cit.*

[2] Les modalités de confection des normes comptables privées étant elles-mêmes, peu à peu, « privatisées » comme le montre Ève Chiapello dans « Une privatisation inédite de la norme », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 1, 2007, p. 46-64.

retraites. Yann Lelann, qui a étudié les discussions entre comptables nationaux qui ont cours en 2005 sur cette question, indique qu'il s'agit aussi de penser une *« retraite en répartition qui fonctionne selon les canons de la capitalisation. En entrant dans un enregistrement comptable des droits à pension de type « patrimonial » avec les ménages, l'État social qui avait vocation à organiser la distribution des revenus sur les bases d'une autonomie vis-à-vis de la gestion individuelle des ressources per une partie de cette capacité »*[1].

Le mouvement de patrimonialisation des enregistrements de retraite de l'État n'est donc pas un simple mouvement d'extension des normes de la comptabilité privée vers la comptabilité publique : il recompose aussi ce que sont la puissance publique et la décision politique.

Un comptable de l'INSEE, pour qualifier l'introduction de la comptabilité d'engagements (dite aussi « *accrual* » ou en « *droits constatés* ») au cœur de l'État, utilise ainsi la métaphore du « *bébé* », qui naît avec des avantages sociaux (des créances) mais aussi avec des dettes :

> « (*Avec cette méthode comptable, l « accrual »*) *In fine*, vous pouvez considérer, maintenant, que n'importe quel individu qui naît en France, à législation inchangée, naît avec toute une série d'avantages sociaux qui vont lui tomber sur le paletot. Pourquoi vous ne les lui comptabiliseriez pas à sa naissance ? Quand vous avez quelqu'un qui naît : vous allez lui attribuer une dette fiscale, et des créances sociales. Et après, le reste du temps, il ne touchera jamais d'allocations. Il aura touché à sa naissance les créances sociales et il touchera plus tard l'argent qui sera un remboursement de la dette qu'on lui doit[2]. »

Il n'y a pas de coupure entre les « *représentations* », les « *métaphores* » du « *bébé* », du « *père de famille* » endetté et la réalité de l'État. Au contraire, la méthode comptable coproduit ces ces réalités nouvelles. L'État est conçu, à travers ces dispositifs de chiffrage, comme un être faillible, potentiellement insolvable. La mesure des engagements implicites discrimine entre États quant à leur capacité de paiement des dettes. La prospective sur les dettes futures concrétise le risque d'une liquidation totale par l'État de ses engagements à tout moment, comme dans le cas de la « *fermeture brutale* » d'une entreprise. Un document de l'INSEE, montre que l'enjeu de l'application de la norme comptable privée à l'État et de l'évaluation

[1] En effet, comme le rappelle Lelann, ce qui est mis en crise, c'est l'enregistrement « dual » qui sépare d'un côté les régimes en capitalisation (dit « funded » ou avec réserve spécifiques) et les régimes par répartition, qui sont conçus non comme une accumulation de patrimoine mais en « transferts courants » (et sont dit « unfunded », c'est-à-dire sans réserve spécifiques). Dans Yann Lelann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, n°80, septembre 2010, p. 74 et 81.
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.

des engagements implicites est d'appréhender l'horizon comptable d'une entreprise et des administrations publiques de façon symétrique :

> « Pourquoi ce type d'évaluation ? Dans le cas d'une entreprise, le risque de fermeture brutale ne peut être écarté, par exemple en cas de faillite, comme en attestent divers exemples de fonds de pension d'entreprise étrangers (Maxwell, ENRON). Par ailleurs, même si ce risque était exclu, il semble naturel de retrancher la masse de ces droits acquis de la valeur comptable de l'entreprise : un repreneur de l'entreprise reprend en effet non seulement ses actifs et ses dettes explicites, il reprend aussi à sa charge ces engagements de retraite vis-à-vis des employés ou anciens employés de la firme et l'équivalent actuariel de ces engagements doit être pris en compte dans le prix de rachat de l'entreprise »[1].

Ces modalités de quantification contribuent à l'attribution d'une valeur financière et d'un prix de l'emprunt de l'État. Dans un article de la Banque de France qui fait le point sur les indicateurs de mesure de la « soutenabilité » des finances publiques, Carine Bouthevilain et Christophe Schalck indiquent que la valorisation des dettes futures et les ajustements budgétaires auxquels ils incitent dans le présent est directement liée à la préservation de la qualité des signatures souveraines – soit leur valeur sur les marchés financiers :

> « Les méthodes prospectives relativement complexes ainsi que la réaction des marchés financiers aux politiques peuvent être considérées comme des éléments qui contribuent à l'évaluation de la soutenabilité des finances publiques. En effet, les marchés financiers jugent la crédibilité des politiques budgétaires entreprises. Les ajustements budgétaires, qui se produisent dans l'année à travers des coupes dans les dépenses publiques et qui permettent de diminuer de manière substantielle et durable la dette publique, bénéficient d'une plus forte baisse des taux d'intérêt des titres d'État et d'une meilleure valorisation par les marchés. Le cas de l'Italie en est un exemple récent : les agences ont dégradé la note de l'Italie en octobre 2006 car elles considéraient que le projet de loi de finances présenté était insuffisant en termes d'ajustement budgétaire »[2].

Si un arrangement inédit a été trouvé par la puissance publique pour mettre de côté, en annexes, ce calcul des dettes futures, la visibilité des stocks de dette de l'État tend à s'imposer, notamment sur d'autres scènes moins confinées. Comme le résume ce même comptable de l'Insee, si pour l'instant la dette de l'État vis-à-vis des fonctionnaires n'est pas « *de même nature* » que les dettes financières de l'État (les emprunts qu'il émet), ce compromis institutionnel est fragile :

---

[1] « Les engagements implicites de retraite », *Dossier INSEE*, L'économie française, 2006, p. 144

[2] Carine Bouthevillain, Christophe Schalck, Quels indicateurs budgétaires pour quels objectifs de politique économique ? Direction des Analyses macroéconomiques et de la Prévision Service d'Études des Politiques de Finances publiques Bulletin de la Banque de France, n°168, Décembre 2007, p.65

> « Après tout, la dette de l'État en OAT (obligations assimilables du Trésor)[1] : c'est très clair. Elle devrait être remboursée tel jour à telle heure. Les gens, ils sont là et il leur faut leur argent. La dette de l'État vis-à-vis des fonctionnaires, c'est une dette qui n'est quand même pas de même nature… Ça ne rentre pas dans Maastricht… Mais ça a bien tenté certaines personnes un jour… Ça va tenter[2]…»

La dette « *brute* », solution institutionnelle contraignante, même si bien comprise par ses promoteurs comme perfectible, voit le périmètre des passifs qu'elle valorise étendu, plus particulièrement à la suite d'une intense campagne française de publicisation de la dette.

[1] Titres de dette émis sur les marchés par le Trésor.
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.

Section III. Un chiffre inquiétant : la tangibilité du risque de dette

Le 8 juillet 2005, Thierry Breton commande un rapport sur la dette publique à Michel Pébereau. Celui-ci n'est pas un inconnu ou un *Deus ex machina* : inspecteur des finances, ancien directeur du Trésor, parti en 1982 pour prendre la direction de la banque Crédit commercial de France peu de temps après l'arrivée de la gauche au pouvoir, Pébereau est alors président du conseil d'administration de BNP Paribas et président de l'Institut de l'entreprise, un *think tank* patronal, spécialisé sur la diffusion des savoirs économiques sous une forme pédagogique[1]. La lettre de mission envoyée au président de BNP Paribas, commence ainsi :

> « La France a des atouts très importants dans la compétition mondiale mais vit désormais au-dessus de ses moyens après avoir accumulé des déficits publics considérables depuis vingt-cinq ans. La dette publique dépasse mille milliards d'euros, soit plus de dix-sept mille euros par Français. (...) Cette situation reflète la difficulté de la France à mettre en œuvre les réformes nécessaires au redressement de ses finances publiques et donc à la pérennité de son modèle de société. Seul un grand débat national permettra de sensibiliser les Français à l'impératif d'une gestion plus prévoyante des finances publiques mais aussi plus responsable face au vieillissement démographique et aux défis qui sont les nôtres. »

Le rapport sera remis le 14 décembre 2005. Les incertitudes et difficultées initiales éprouvées par la commission Pébereau à s'attacher l'ensemble de la classe politique (et notamment le parti socialiste) se sont effacées pour imposer son diagnostic comme une « référence ». Le succès de cette expertise est en grande partie lié au chiffrage inédit de la dette qu'il a importé dans le débat public. L'innovation proposée par le rapport consiste précisément à faire ce que la Lolf n'avait pas osé : jeter sur la place publique un calcul qui confère aux engagements futurs de l'État le statut « *explicite* » de dette. Ce chiffrage alarmiste prolonge, déborde et déstabilise le fragile compromis institutionnel autour du chiffrage en « *annexes* ». En trahissant ces conventions comptables, le rapport installe la dette en tant que « *fait* » politique incontournable.

III. 1 Pédagogie de la dette

[1] Le président de la commission est une grande figure de la fonction publique et de la banque. Ancien élève de l'école Polytechnique et de l'École nationale de l'administration, inspecteur des finances de 1970 à 1974, il est conseiller technique de Valéry Giscard d'Estaing alors ministre de l'Économie et des Finances.

En 2006, Thierry Breton remercie les membres de la commission Pébereau pour leurs « *services rendus* » à l'économie, à la Nation et aux générations futures. Ces derniers auraient contribué, selon les mots du ministre, à améliorer la « *qualité du débat démocratique*[1] ». En quoi a consisté ce « *service* » rendu au public, cette pédagogie de la dette ? Nous montrons que le rapport Pébereau décale son mode de problématisation : le succès de cette expertise parvient à convertir en objet « *d'intérêt public* » les modes d'évaluation institutionnelle « déjà là ». Mais, nous avons déjà vendu la mèche : le rapport fait plus que cela. Il déborde ce cadre institutionnel de quantification en *suggérant* la possibilité d'inclure le hors bilan dans le ratio de dette publique. Enfin, le rapport construit la dette en tant que cause politique non partisane ou « *transpartisane* », c'est-à-dire qu'elle peut potentiellement être endossée par les forces politiques de droite comme de gauche.

Conformément à la facture traditionnelle d'élaboration des rapports, le président de la Commission, Michel Pébereau, s'entoure, pour la rédaction, de deux jeunes inspecteurs des finances : Guillaume Sarlat et Sébastien Proto. Un troisième, Pierre Heilbronn, vient en renfort sur des contributions thématiques. La composition du reste de la commission est plus hétérogène. Vingt membres au total sont conviés[2]. La liste des participants est importante, l'objectif de la commission étant d'incarner, de représenter l'ensemble de la société concernée par la dette. Le maintien de ce « pluralisme », social, politique et institutionnel est remise en jeu dans les différentes étapes du rapport.

---

[1] « *Si j'ai choisi de mettre en avant ce sujet, c'est que je considère en effet qu'avant d'être une question financière, la maîtrise de la dette publique constitue un vrai sujet politique pour notre démocratie, car notre dette publique est un crédit sur les générations futures. Parce que la France a fait le choix de la solidarité entre générations, nos enfants financeront nos retraites demain, mais, sans en avoir une claire conscience, nous leur demandons aussi de financer une part croissante de notre train de vie d'aujourd'hui. Jusqu'à un certain point, c'est la règle normale de la vie en société, mais jusqu'à un certain point seulement. Après six mois de travail intense, Michel Pébereau et les membres éminents qui ont accepté de prendre sur leur temps de travail pour participer avec lui à cette réflexion ont produit un rapport d'une qualité remarquable. Qu'ils en soient remerciés à la hauteur du service qu'ils auront rendu à l'économie de notre pays comme à la défense de nos valeurs démocratiques.* » Thierry Breton, préface au rapport M. Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, Paris, 2006.

[2] La confidentialité des débats et des travaux internes à la commission Pébereau est la règle. Les options et disputes dont témoignent certains des participants sont effacées au fil de l'écriture. Le politiste Bruno Jobert précise que « *ce modèle de la conduite des débats est celui de l'ajustement mutuel, il privilégie la formation d'un consensus sur l'expression ouverte des différences et des positions dissidentes* ». Bruno Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2. Cf. aussi Stephen Hilgartner, *Science on Stage. Expert Advice as Public Drama*, Stanford University Press, lieu d'édition, 2000.

Plusieurs grandes figures institutionnelles, c'est-à-dire des directeurs ou anciens directeurs d'administrations centrales prestigieuses, viennent remplir les rangs de la commission :

– Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France et ancien directeur général du FMI, qui vient de rédiger un rapport sur la croissance pour le président de la République Nicolas Sarkozy, rapport dans lequel la dette est présente mais de façon non centrale,
– Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee,
– Jean-Philippe Cotis, chef économiste de l'OCDE,
– Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du Budget,
– Jacques de Larosière, gouverneur honoraire de la Banque de France, ancien directeur général du FMI,
– Et, enfin, Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique.

Une autre fraction de la commission Pébereau réunit des personnalités du monde de l'entreprise et de la finance :

– Xavier Fontanet, président-directeur général d'Essilor,
– Édouard Michelin, président-directeur général de Michelin,
– Maria Nowak, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique,
– Patrick Artus, économiste, directeur de la recherche et des études, Caisse des dépôts et consignations, IXIS.

Des personnalités du monde universitaire et journalistique ont été aussi conviées :

– Jacques Julliard, journaliste et historien,
– Philippe Kourilstku, professeur au Collège de France,
– François Laborde, journaliste.

Et enfin, des personnalités du monde politique, syndical ou des membres dont on peut identifier la « *sensibilité* » politique :

– Alain Lambert, ancien ministre, secrétaire d'État au Budget, centriste, sénateur de l'Orne, père fondateur de la Lolf,
– Didier Migaud, député socialiste de l'Isère, ancien rapporteur général du Budget,
– Nicole Notat, ancienne présidente de la CFDT, présidente de Vigeo,
– Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC),
– Philippe Herzog, président de Confrontations Europe, ancien adhérent du parti communiste français et député européen (1989-1999).

Le maintien de la participation des personnalités explicitement affiliées au parti socialiste constitue un enjeu majeur pour la commission dont l'ambition est d'installer la dette en tant que fait « *universel* » au-delà des « *contingences* » partisanes. Pendant l'été 2005, les deux inspecteurs des finances, rapporteurs de la commission, procèdent à une première sélection parmi l'ensemble des données disponibles dans le champ déjà bien labouré de l'évaluation des finances publiques. Guillaume Sarlat raconte comment le mandat conféré à la mission

obligeait à une partition d'écriture tendue entre l'objectif impossible de la « *feuille blanche* », pour écrire de manière innovante sur le sujet, et la nécessité d'éviter ce qu'il appelle le « *plagiat* », soit la reprise *ipso facto* des matériaux institutionnels[1]. Les deux rapporteurs recensent les analyses traditionnelles et réglementaires du problème : les conventions de la comptabilité nationale, maastrichtienne, et la comptabilité de l'État, dont on a vu que le chantier de la réforme était encore en gestation instable sur ce sujet. La volonté de publiciser la dette en vient rapidement à poser la question du « *bon* » chiffrage. L'option d'appliquer la comptabilité d'entreprise à l'État et d'inclure en tant que dettes ses engagements hors bilan (vis-à-vis de ses employés) se dégage très tôt[2]. Cette mesure est notamment soutenue par les chefs d'entreprise, comme en témoigne le rapporteur de l'inspection des finances, Guillaume Sarlat, qui a quitté la fonction publique pour travailler à la Société générale à l'époque où nous l'interrogeons :

> « L'ambition était de chiffrer les enjeux (*avec une méthode*) compréhensible par des gens pour lesquels la comptabilité en dette brute maastrichtienne, ça ne veut juste rien dire. Et pour un Xavier Fontanet ou un Édouard Michelin, la comptabilité des engagements, ça veut dire quelque chose[3]. »

Il s'agit donc de briser un tabou et de contribuer à déverrouiller le cadre comptable maastrichtien. C'est sur cette base initiale que se déroule une première vague de consultations des directions d'administration centrale. Un fonctionnaire des finances a joué un rôle essentiel dans l'élaboration des fiches techniques du rapport Pébereau : celui-ci raconte que, s'il existe un « *consensus* » parmi tous les participants aux travaux de la mission Pébereau, qu'ils soient ou non fonctionnaires, pour considérer la dette future comme un problème à faire découvrir à l'opinion, une divergence apparaît au moment d'additionner sans nuance ce montant des pensions de retraites au reste de la dette brute :

---

[1] La base documentaire est importante : rapports d'inspections, « carottages » (en jargon administratif, faire des entretiens et des auditions) avec les directeurs d'administration centrale et les directeurs techniques. Au final, ce sont les portes de l'État dépensier qui s'ouvrent aux inspecteurs. Il est nécessaire de s'inscrire dans le prolongement des productions institutionnelles. Pour un processus d'écriture collective similaire prise entre tentative d'innovation et logique incrémentale de l'inscription organisationnelle des recommandations, Cf. Philippe Bezes, « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte », dans Olivier Nay et Andy Smith, (dir.), *Le Gouvernement du compromis*, *op. cit.*. Cf. aussi Vincent Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme rapport », *Sociologie du travail*, vol. 3, n° 51 2009.

[2] « Qu'est-ce qu'il y a d'un petit peu novateur (*dans le rapport et les formulations du rapport Pébereau*) ? Il y a le fait de parler un petit peu d'actif net et non pas de parler en termes de dette brute. Il y a le fait de parler en termes de comptabilité des engagements et pas en dette classique. Donc ça, je pense que ce sont deux innovations. Ce qu'on a essayé de renouveler, c'est d'arriver avec des messages très simples. » Entretien de l'auteur avec un des rapporteurs de la commission Pébereau. 2007.

[3] *Idem.*

> « Il y avait un consensus sur le fait qu'il fallait prendre en compte les engagements de retraite. Après, c'était sur la façon de les traiter. C'était assez technique, mais ça donnait quand même des chiffres du simple au double. Il y avait une petite dispute sur le fait : " Est-ce qu'on peut vraiment additionner les deux ? " Et notamment à la dette qui est vraiment de la dette, voilà… les 1 100 milliards de dette publique et la dette des régimes spéciaux[1]. »

La direction du Budget aurait tenu une position « *soft* », une ligne moins dure que celle défendue initialement au sein de la commission. L'addition « *en tant que dette* » des engagements financiers est critiquée comme un mode de calcul erroné et asymétrique, puisque en face de ces engagements, un tel mode de calcul néglige les cotisations payées, dans l'intervalle de temps (de la dette future) par les fonctionnaires :

> « Ce qui compte : c'est l'écart de financement. Ce n'est pas la future dépense. Au début, ils ne considéraient que la future dépense. Et nous, on disait : "*Non, il faut considérer l'écart de financement !!!*" Au bout d'un moment, on a eu un gain de cause. On se disputait pour avoir une position moins dure, mais plus juste à mon avis – *Q : Moins dure ?* – Parce que, finalement, ça devient un chiffre moins important.

La différence de « *statut* » et d'identité entre les dettes est rappelée par une partie des fonctionnaires qui participent aux travaux de la commission : d'un côté, la « *vraie* » dette, « *irrévocable* », qui se traduit par le remboursement des emprunts ; de l'autre, une dette révocable qui peut du moins se prêter à l'action politique :

> « La dette au sens de Maastricht, c'est quelque chose d'irrévocable : tu devras la payer, enfin l'État ne va pas faire défaut à sa dette. C'est impossible. Enfin tout est possible, mais c'est quand même très fort. Alors que si l'État ne peut pas faire défaut aux paiements des retraites, il peut faire une réforme des retraites et, dans un sens, cela revient à faire défaut à sa *dette implicite*. C'est-à-dire que tu vas réduire ce que tu vas donner aux gens. Parce que tu vas réduire le montant des prestations, parce que tu vas reculer l'âge de la retraite. Et ça s'est déjà fait à plusieurs reprises. »

Préserver le cadre maastrichtien, comme nous l'avons montré dans le cas de la Lolf, c'est donc préserver le temps de l'action publique. Ici, les marges de manœuvre, certes comprises comme la possibilité d'une réforme structurelle des retraites (allongement de la durée de cotisation, diminution des prestations, etc.), doivent en tout cas atténuer l'effet d'impasse à court terme pour l'action publique provoqué par le chiffrage des retraites futures en tant que charge à provisionner immédiatement dans le bilan de l'État. Cet équilibre fragile au sein de la commission entre une ligne « *dure* » et une ligne « *douce* » va se traduire par un mode de publication et de diffusion des « *données* » Pébereau en deux temps : un chiffrage officieux pour raviver le feu de la controverse ; un chiffrage officiel pour donner un satisfecit aux

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

représentants institutionnels, mais surtout pour conserver la signature du rapport par des personnalités de gauche.

III. 2 La publication à deux vitesses : chiffre « fuités » et chiffres officiels

En effet, la quête d'une traduction « *publique* » pour la dette passe, au sein de la commission, par la consultation de deux journalistes ou éditorialistes : Françoise Laborde et Jacques Julliard. Ces derniers officient comme des conseillers en communication et contribuent aux réflexions de la commission sur les effets de « *réception* » du rapport[1] :

> « Ils nous ont aidés sur la façon de faire passer le message dans un langage compréhensible pour le grand public. Un rappel permanent à la simplicité : c'est la remarque qui tue : "Ça, je vous préviens les amis, vous avez l'impression que c'est un message évident, mais ça ne passera pas, c'est le four absolu[2] !" »

« *Ne pas être trop techno* », ne pas se prendre « *un four* » et rendre le public « *conscient* » constituent autant d'autocontrôles que s'imposent les membres de la commission, les uns aux autres, au moment de l'écriture collective. La diffusion ultérieure, sous la forme d'un livre de poche, fait partie de cette stratégie de diffusion pédagogique[3]. Il s'agit aussi de ne pas être « *plombé* » par une mesure, une recommandation ou un calcul. En effet, l'entrée en politique de la dette passe par la validation publique, garantie par les usages journalistiques et la circulation, dans un réseau politique étendu, des énoncés du rapport.

Première tactique, la « *fuite* » : faire en sorte que le chiffre « *interdit* » incluant les retraites des fonctionnaires « *sorte* » du cénacle fermé de la commission, soit repris par les journalistes, quitte à le désavouer ensuite.

---

[1] La réception est prise en compte par l'émetteur au moment où celui-ci prévoit, dans l'écriture, les balises du débat public. *cf.* Brigitte Le Grignou et Erik Neveu, « Émettre la réception, préméditations et réceptions de la politique télévisée », *Réseaux*, 32 (6), 1988.

[2] Entretien avec un rapporteur de la commission Pébereau, *op. cit*

[3] Le journaliste Philippe Mabille s'étonne ainsi de la bonne diffusion du rapport sous forme livre, « *alors même que ce sont des technocrates qui ont écrit ça* ». Entretien avec l'auteur, 2008.

La « bombe » médiatique et politique du calcul de la dette

Une « *bombe* », «*l'ouverture de la boîte de Pandore* », un « *chiffre provocateur* » : le bruit médiatique autour du rapport Pébereau s'amplifie, suite à une fuite dans *La Tribune* et *Le Figaro*[1], quelques semaines avant le dévoilement officiel des conclusions :

> « La mission Pébereau nommée par Thierry Breton s'apprête à mettre le feu en affichant, selon nos informations, un chiffre spectaculaire de 145 % de PIB pour la vraie dette publique française au lieu des 66 % officiels attendus l'an prochain[2] ».

Le chiffre « brûlant » circule alors. Sa rondeur est inquiétante en valeur absolue : non pas 1 100 milliards d'euros de stock de dette, mais bien 2 000 milliards si l'on calcule « *la vraie* » dette, celle qui intègre les engagements implicites de l'État (qui sont estimés cette fois à 900 milliards). Le calcul prend, la « *machine médiatique s'emballe* » et alimente une forme de problématisation de la dette sans en ouvrir les conventions[3]. Le comptage des dépenses futures – le passif à venir – est vertigineux. Il correspond à la volonté de marquer les consciences et l'opinion publique, de faire un « *coup* » :

> « Mi-décembre dernier, Michel Pébereau remet son rapport sur la dette publique française. Et aussitôt un concert d'exclamations stupéfaites explose en tintamarre. À trop vouloir frapper l'imagination, on brise la sérénité avec laquelle la commission Pébereau a travaillé. Les cris d'orfraie ne peuvent que provoquer la peur en reportant la responsabilité sur autrui[4]. »

Selon certains témoignages recueillis auprès de certains participants, la fuite correspondrait à une forme de court-circuitage de Thierry Breton. Dans tous les cas, le ministre endosse rapidement ce chiffre éloquent, conforme au format journalistique du *scoop* :

> « Breton, quand il était PDG, était déjà un homme de coup. La communication est chez lui une seconde nature. Pour préparer le jour J, ce 14 décembre où ont été rendues publiques les conclusions de la mission Pébereau, le ministre avait balisé le terrain. Deux semaines auparavant, il lâchait le montant de la dette de la nation, 2 000 milliards d'euros en la gonflant délibérément. Officiellement, la dette s'élève à 1 117 milliards. L'idée était d'évacuer

---

[1] « La dette de la France dépasse 2 000 milliards d'euros, affirme mardi *Le Figaro* en s'appuyant sur les travaux de la mission Pébereau sur la dette publique qui doivent être publiés la semaine prochaine. » *Agence France Presse*, 29 novembre 2005.

[2] *La Tribune*, 18 novembre 2005.

[3] Le chercheur Grégory Derville compare ainsi l'interprétation des journalistes à un orchestre de jazz, qui amplifie les « *fausses notes* ». On retiendra ici surtout le fait que les journalistes participent activement à une forme de problématisation de la dette, peu importe la question de son statut « vrai » ou « faux ». Cf. Grégory Derville, « Quand la machine médiatique s'emballe », *Communication et langages*, n° 109, 3e trimestre, 1996. pp. 17-32.

[4] Père Étienne Perrot, « La dette publique, problèmes d'interprétation », *Études*, 404 (3), 2006.

> les querelles de chiffres pour parler de l'essentiel : comment faire pour que la vague montante de l'endettement n'étouffe pas le pays[1]. »

La publicisation dramatique est à double tranchant. La crédibilité « *de la Nation* » serait en cause[2]. L'état des lieux catastrophiste donnait la possibilité de rendre responsable le double mandat du président Jacques Chirac. Un journaliste fait part des craintes politiques qui ont pu surgir :

> « Breton s'est rendu compte lui-même qu'il fallait qu'il rétablisse la vérité, qu'il ne pouvait pas additionner les choux et les carottes *(dette implicite + dette explicite)*. Il l'a fait quand le monde politique a pris conscience que c'était une bombe, si c'était bien utilisé par des journalistes économiques qui connaissent un peu la matière ou pire par des journalistes qui ne connaîtraient pas du tout la matière. Ce discours-là a sans doute énervé à l'Élysée. On a dit : "Il allume un pétard." Il y a eu une reprise en main, probablement de la communication sur le rapport[3]. » *Philippe Mabille, journaliste ?*

Seulement, en laissant fuiter une quantification, qui suggère d'agréger au montant « brut » de dette les engagements pris implicitement par l'État, la commission Pébereau donne de la visibilité à un chiffre auparavant, non seulement confiné dans les sites réservés, mais surtout renvoyé « *aux annexes* » du compte général de l'administration des finances :

> « Il n'y a pas que nous qui avons sorti la fuite. On n'était pas tout seuls sur cette histoire de dire "2 000 milliards". En même temps, avec toute l'honnêteté journalistique, on ne peut pas lâcher en pâture : "La dette c'est 2 000 milliards." Ce n'était pas la première fois que ça se produisait, *Le Figaro* ou d'autres l'avaient fait, et quand j'étais aux *Échos*, on avait dû le faire. Les prérapports de Bercy qui disaient : "La dette des retraites des fonctionnaires ça double la dette." Mais ce n'est pas de la dette, au sens où ça va être financé dans le temps. C'est un engagement hors bilan[4]. »*Philippe Mabille, journaliste*.

Les journalistes, tout en relayant l'information, vont aussi dissocier entre, d'une part, le ministre et son cabinet qui dramatisent le sujet, cherchent la polémique et mettent l'accent sur des chiffres colossaux et pharaoniques, en attaquant les adversaires politiques sur l'héritage de la dette publique légué par la gauche – les 35 heures et la retraite à 60 ans sont accusés – et, d'autre part, la commission qui livrera des références sérieuses, des faits « *neutres* », impartiaux et refroidis[5]. Une dizaine de jours après les « *fuites* » et révélations de *La Tribune,* la proposition de résolution est déposée par les députés Hervé Morin, Charles de

---

[1] « Le chiffre, la dette : Breton abat ses cartes », *Le Point*, 15 décembre 2005.

[2] Philippe Mabille rappelle à la fin d'un article sur « "*la bombe Pébereau", qu'une loi punit les atteintes au crédit de la Nation* », *La Tribune*, 30 novembre 2005.

[3] Entretien avec l'auteur, 2008.

[4] Entretien avec l'auteur, 2010.

[5] Les descriptions des journalistes décryptent la division du travail non sans une certaine ironie : « *Si pour Michel Pébereau, et les membres de sa mission, l'objectif a toujours été de réaliser un rapport académique de référence, l'ambition de Thierry Breton est d'en faire une arme de politique économique, voire tout simplement de politique.* » « La France contrainte d'affronter enfin sa dette », *Le Figaro Économie*, 14 décembre 2005

Courson, et les membres du groupe UDF et apparentés. Dans une surenchère dévouée à la recherche du « *réel* » de la dette, la requête vise la création d'une commission d'enquête sur l'état réel des finances publiques. Un rapport Pébereau *bis*, qui serait cette fois une émanation du Parlement. En rappelant qu'à travers la voix de Thierry Breton, c'est « *le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui a admis le chiffrage à 2 000 milliards*[1] », les députés demandent s'il faut oui ou non prendre Breton au mot :

> « Ces chiffres imposent d'alerter le Parlement quant à l'évolution critique de la dette publique française. On ne peut pas continuer à masquer la vérité aux Français. Représenter le peuple français implique un devoir de vérité. La vérité est que la dette publique française atteint des niveaux intolérables. Notre pays vit à crédit et reporte le poids de ces dépenses présentes non financées à nos enfants et petits-enfants[2]. »

Mais c'est précisément au moment où « *le coup* » semble gros que les personnalités de gauche menacent de lâcher le rapport. Ces difficultés ont toute leur importance en vertu de la stratégie de construction d'un « *fait* » indiscutable et non partisan pour la dette poursuivie par Pébereau. L'officialisation de ce mode de calcul transgressif de l'endettement public suscite une initiative parlementaire.

La fragile participation de la gauche

La commission revient donc, au moment de la publication officielle de ses résultats sur un chiffrage classique, en se contentant de souligner l'existence d'un hors bilan. Mais entretemps, le message est passé et la rapidité avec laquelle Thierry Breton s'est saisi du sujet sème le trouble dans les rangs de la commission. Le pluralisme partisan est sur la sellette et accuse le ministre Thierry Breton d'exploiter politiquement l'expertise et les résultats de la commission. Une lettre de Didier Migaud à Michel Pébereau s'étonne de ces révélations et rappelle à « *l'esprit de responsabilité* » qui impose de distinguer entre la « *dette stricto sensu* » et les « *engagements financiers de long terme* » :

> « Je vous confirme avoir été particulièrement surpris que le ministre qui vous a chargé de ce rapport n'attende pas la fin de nos travaux pour en dévoiler – de quelle façon ! – les prétendues conclusions et propositions[3]. »

---

[1] Proposition de résolution n° 2721, tendant à la création d'une commission d'enquête sur « l'état réel des finances publiques de la France », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, le 1er décembre 2005.
[2] *Ibid.*
[3] Didier Migaud, député de l'Isère, ancien rapporteur général du Budget, lettre du 30 novembre 2005.

La participation politique des socialistes tient à un fil. Michel Pébereau opte, *in fine*, pour le lissage du coup doublement médiatique et politique de Breton en ne retenant que des chiffres normés institutionnellement. La requête des députés UDF est « *enterrée* » en février 2005 par la commission des finances. Au final, les deux chiffres (900 milliards et 1 100 milliards) restent institutionnellement séparés. Un *distinguo* s'impose, comme on trierait le bon grain de l'ivraie, entre les chiffres dits « *pédagogiques* » et les chiffres officiels :

> « Afin de faciliter l'appréhension des chiffres relatifs à l'endettement, plusieurs ratios à vocation pédagogique ont été avancés ces derniers mois. Ainsi, une dette publique de 1 100 milliards d'euros représente environ : 17 700 euros par habitant ; 32 000 euros par foyer fiscal ; 40 000 euros par actif ; 41 000 euros par ménage. En dépit de tous ces éléments, les auteurs de la proposition de résolution (Courson et Morin) estiment que "ces chiffres ne représentent qu'une partie de la dette réelle" (qui serait "de l'ordre de 2 000 milliards d'euros"), accréditant ainsi l'idée d'une "dette cachée" que la commission d'enquête serait chargée de révéler aux Français. Une telle approche, qui entend inclure dans la dette certains engagements relatifs aux pensions des agents publics, est sans doute le résultat d'une lecture insuffisamment rigoureuse du rapport Pébereau précité. Au contraire, il a clairement indiqué (s'il en était besoin) que "la France applique avec exactitude les règles comptables européennes applicables au secteur public, qui sont moins exigeantes que celles qui s'imposent au secteur privé[1]. »

C'est le rapport de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, qui égrène les « *derniers* » chiffres « *définitifs et officiels* » qu'il faut retenir pour 2004 et les prévisions pour 2005. Dans une allusion douce aux propos de Breton, la commission des finances réaffirme que « *contre certains commentaires trop rapides parus dans la presse à la fin de l'année dernière, le rapport Pébereau n'a révélé aucune dette cachée*[2] ». Caisse de résonance, les usages journalistiques ne renoncent pas à manipuler le montant agrégé et à parler de 2 000 milliards de dette publique, sans toujours préciser les conventions qui présideraient à ce nouveau calcul, « *un mélange de choux et de carottes* » pour les détracteurs, calé sur les normes comptables des entreprises américaines.

Du côté de l'entourage de Didier Migaud, le travail aux côtés de Michel Pébereau correspond à une bataille de l'intérieur. Deux conseillers parlementaires ont beaucoup travaillé pour préparer la participation des socialistes au rapport : Denis Getliffe et Guillaume Robert. Un pool est constitué notamment autour de Didier Migaud avec Pascal Lamy, Florence Parly (qui ne fait pas partie des membres de la commission) et notamment les deux assistants parlementaires précités. Denis Getliffe raconte ainsi comment a été

[1] Examen en commission des finances de la proposition Morin/de Courson, *op. cit.*
[2] Examen du texte au cours de la réunion de la commission des finances, 7 février 2006.

entrepris un travail de gommage et de correction des premières versions du rapport qui leur paraissaient « *épouvantables* » parce que par trop catastrophistes : c'est-à-dire des montants en « *valeur absolue* », non pondérés par d'autres grandeurs comme le produit intérieur brut, « *aucune comparaison internationale solide* », « *du hors bilan partout*[1] ». En résumé, les premières versions « *ressemblent* » beaucoup « *aux premières expressions de Breton*[2] ». Ce qui va gêner les équipes identifiées à gauche, c'est aussi le constat implacable, qui tend à s'imposer, d'une dette publique qui n'a cessé d'augmenter. Comme l'annonce la formule célèbre qui entame le rapport, « *depuis vingt-cinq ans, la dette des administrations publiques a augmenté sans cesse : entre 1980 et 2005, elle a été multipliée par cinq*[3] ».

En effet, pour l'entourage de Didier Migaud, il faut souligner que la progression de la dette a été infléchie, notamment sous le gouvernement de Lionel Jopsin :

> « On a effectué tout un travail de remise en lumière : il y a eu un moment où l'équilibre primaire avait été atteint. Il y avait eu des baisses de la dette. On peut en penser ce qu'on veut, et donner toutes les explications qu'on veut. Il faut au moins le reconnaître parce que tout ça était masqué dans le terme enfin voilà "depuis vingt-cinq ans la dette n'a jamais cessé d'exploser"[4]. »

Ne pas lisser les contributions historiques successives de la classe politique sur les finances publiques, réaffirmer les différences entre une politique de droite et une politique de gauche, etc., constituent les mobiles de participation de Didier Migaud, qui porte la voix des socialistes au sein de la commission.

III. 3 Un « fait » politique universel

En effet, l'objectif de Michel Pébereau, qui, quant à lui, travaille dans une posture « *ouverte* » et « *constructive* », selon la même équipe socialiste, est bien de mettre en avant, non pas les différences et « fautes » partisanes, mais bien les « *facilités* » de la dépense publique et

---

[1] Extraits d'entretien de l'auteur avec Denis Getliffe, mis entre guillemets.
[2] *Ibid.*
[3] Rapport de la commission Pébereau, *La France face à sa dette*, *op. cit.*, p. 11.
[4] Entretien de l'auteur avec Denis Getliffe. Une courbe à la page 35 du rapport Pébereau vient en effet indiquer la stabilisation et la diminution de l'encours de dette publique. On lit aussi : « Depuis vingt ans, la France a connu deux phases de forte croissance de sa production : 1988-1990 (+ 3,6 % par an en moyenne) et 1997-2000 (+ 3,4 %). Or, pendant ces périodes, la dette financière a continué à augmenter en volume ; et rapportée à la production nationale, elle n'a que très faiblement diminué, p. 33.

du recours à la dette[1]. C'est ainsi qu'il faut comprendre le recours à la durée des « *vingt-cinq* » ans. Le diagnostic de la commission refuse l'imputation de responsabilité partisane à rebours des images d'Épinal de la gauche « *dépensophile* » et la droite « *parcimonieuse* ». Il s'agit d'élaborer un fait d'intérêt général, une grande cause collective, analogue à la cause environnementale. La précaution qui consiste à ménager les susceptibilités politiques permet de baliser l'horizon des possibles : la dette est un problème sérieux, trop grave, pour permettre la facilité des accusations et des dénonciations. En allégeant la responsabilité des partis – le « tous responsables » équivaut à un « personne n'est coupable » –, la problématisation pathologique de la dette doit inciter les représentants à devenir des gestionnaires responsables et à « *rompre* » avec leurs pratiques politiciennes, les comportements électoralistes[2] étant pointés du doigt. Si le constat du poids de la dette doit s'imposer inéluctablement au politique, en ce qui concerne son traitement prioritaire, comme l'indique le slogan, « *il n'y a pas de fatalité* ![3] ».

Le diagnostic Pébereau vise en effet à inscrire la réduction de la dette publique, à travers la diminution de la dépense, en tant qu'objectif politique principal. Pour cela, il faut définitivement détacher l'objectif de réduction de la dette, et ses modes d'explication, des autres grands thèmes de l'économie : la croissance économique et l'inflation. Au sujet de l'inflation, le rapport la raye définitivement de l'ordre des possibles :

> «La France ne peut plus, comme par le passé, compter sur l'inflation pour réduire considérablement et rapidement le montant de sa dette, comme ce fut le cas dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, notre pays ne peut décider seul de se laisser aller aux facilités illusoires de l'inflation, car il n'a plus la maîtrise de sa politique monétaire. Concrètement, c'est la Banque centrale européenne qui définit la politique monétaire. En outre, la liberté des mouvements de capitaux pourrait conduire les épargnants, face à un État qui s'engagerait dans la voie de la hausse des prix et d'un endettement excessif à transférer leurs fonds dans des pays plus vertueux. Certains pourraient regretter que notre économie ne dispose plus de l'inflation pour réduire rapidement l'endettement public. Ils auraient tort. En effet, l'inflation élevée aboutissait à ruiner les épargnants, qui plaçaient leur argent dans notre monnaie et, plus généralement, affectait le niveau de vie de tous les Français, particulièrement les plus vulnérables. Elle était également la source de perturbations économiques majeures. Elle débouchait inévitablement sur des crises financières, en raison des

[1] « Il faut donc avoir enfin le courage de ne plus céder à la facilité de la dette », Rapport de la commission Pébereau, *La France face à sa dette*, *op. cit.*, p. 13.

[2] L'électoralisme, dans son versant budgétaire, fait l'objet d'une étude comparée des niveaux de dépenses publiques en période pré- et postélectorale, où la variable gauche-droite se révèle pertinente à la marge. Cf. André Blais, « Les élections affectent-elles les politiques gouvernementales ? Le cas des dépenses publiques », *Revue française de science politique*, vol. 6, n° 53, décembre 2003.

[3] Éric Woerth, « Rien n'est perdu si nous le décidons. La France peut se réformer, car elle le doit. Elle ne peut rester passive face à une dette publique de 1 100 milliards ! », *Le Figaro*, 30 janvier 2006.

pressions subies sur le marché des changes. Compte tenu de cette évolution, la France n'a plus aujourd'hui la possibilité de réduire subrepticement le poids réel de sa dette[1]. »

Et enfin, il faut dissocier le « *traitement* » politique de la dette de la conquête de la croissance économique : c'est avant tout la diminution de la dette publique qui pourra assurer une croissance durable.

L'accusation de la dépense publique, en dehors de la conjoncture économique, trouve des alliés, souvent indirects, dans les analyses qui mettent en exergue une rhétorique de l'État impuissant face à l'inexorable montée de sa dépense publique.

Par exemple, un journaliste économique au *Figaro*, Rémy Godeau, dans un ouvrage à la tonalité catastrophiste, reprend à son compte une étude d'Alexandre Siné, qui met en avant la « *lente pétrification des dépenses publiques* » :

> « Alexandre Siné, le thésard le plus lu de Bercy [*l'auteur raconte quelques pages auparavant que "ce pavé de 500 pages est remonté jusque dans le cabinet du ministre tant il était instructif"*] révèle les dessous de la supercherie : "l'illusion budgétaire fonctionne sur un double registre : d'une part, elle entretient la différenciation partisane et suscite une croyance en l'efficacité politique ; d'autre part, elle fonctionne comme un mécanisme d'inertie du budget[2]" ».

Le constat d'un « *État imposant* », qui tend à devenir un « *État impuissant* », « *l'insoutenable rigidité des dépenses publiques* » et la modélisation de l'inertie politique convergent pour sous-tendre la proposition suivante : la perte substantielle de décision budgétaire ne trouverait un éventuel salut que dans la réduction de la dette publique[3]. Les caractéristiques de la dette acquises au terme du rapport Pébereau permettent d'en faire un objet transpartisan, sur le modèle du « *fait environnemental* », qui doit concerner chaque homme politique « *responsable* ». La dette tend à s'arracher aux contingences et stratégies politiques : elle n'est plus exactement identifiable comme un sujet de « *droite* » ou de « *gauche* ». Sur le modèle de l'alerte environnementale, le risque politique de « *faillite* » collective est intégré, sous la forme d'un point de passage obligé, dans les programmes de la plupart des candidats à l'élection présidentielle. Le courage politique est alors attesté à l'aune de la capacité de chacun des professionnels de la politique à affronter la « *réalité* » du problème de dette.

---

[1] *La France face à sa dette. Rapport de la commission Pébereau*, postface de Thierry Breton, Robert Laffont, Paris, 2006, p. 33.
[2] Rémy Godeau, *La France en faillite. La vérité sur l'explosion de la dette publique*, Calmann-Lévy, Paris, 2006, p. 7.
[3] Alexandre Siné, « État imposant, État impuissant. L'insoutenable rigidité des dépenses de l'État en France », *Futuribles*, n° 313, 2005.

L'installation sur l'espace public d'une « *épistémologie réaliste*[1] » vis-à-vis de la menace de la dette dessine un horizon des « *possibles décisionnels* » axé sur son traitement prioritaire et isolé des autres paramètres de l'économie. Sans attribuer la paternité de l'alarme à un groupe d'acteurs[2], la reconstitution du réseau diffus « *d'associés* » à la problématisation de la dette publique comme risque collectif fait entrevoir comment les options alternatives (relativistes ou minimalistes) vont être momentanément écartées de l'avant-scène médiatique et politique. L'émergence du « *grand corps malade* » de la dette publique doit être considérée comme le résultat d'une « *réorganisation épistémologique*[3] », où le fait de la dette apparaît aux yeux du politique comme inéluctablement pathologique.

Dans ce réaménagement du fait de la dette, une poignée d'experts connaît la vérité : la dette est une pathologie – Godeau parle d'un « *cancer insidieux* » –, une anomalie[4], qui appelle inéluctablement une « *ré-action* » politique. Le problème de ces lanceurs d'alertes est d'être suivis, c'est-à-dire de faire connaître et reconnaître au plus grand nombre ce format pour la dette publique. Les sites institutionnels où s'élabore la pédagogie de la crise ne disposent pas d'une version synthétique ou d'une visibilité nationale[5]. La commission Pébereau fonctionne comme l'instance de cristallisation d'un consensus sur la dette publique.

---

[1] On emprunte le terme à Desrosières, qui l'utilise pour décrire les confrontations sur les statistiques dans les arènes politiques. Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », art. cit.

[2] L'imputation d'une origine (un lieu ou un groupe) à la problématisation de la dette publique en termes de menace est un enjeu entre les acteurs qui revendiquent la paternité de l'alerte. Au sein du jeu politique, se voir attribuer – par les journalistes notamment – la « *responsabilité* » d'un éveil collectif revient à faire valider des prétentions charismatiques (un « *mérite* » politique). À titre d'exemple, Thierry Breton, s'autocitant, fixe la date de l'émergence du problème de la dette à l'une de ses petites phrases qu'il estime décisive : « La France vit au-dessus de ses moyens. » C'est par cette déclaration, il y a vingt mois, que j'ai voulu faire prendre conscience à nos compatriotes que l'accroissement continu de la dette publique depuis vingt-cinq ans menaçait désormais gravement notre dynamisme économique, notre pouvoir d'achat individuel et collectif, et la solidarité entre les générations ». Thierry Breton, *Anti-dette*, Plon, Paris, 2007.

[3] Nouvel agencement dans lequel les « *limites du visible et de l'invisible suivent un nouveau dessein* ». Michel Foucault, *Naissance de la clinique,* PUF, Paris, 1963.

[4] Au registre de la normalité de la gestion des finances publiques, succède progressivement le registre du pathologique, de l'anormalité de la dette publique. On parle même de « *drogue dure* » de la dette publique, L'État serait devenu dépendant en se « *shootant au déficit public* ». Philippe Plassart, « La dette drogue dure à la française », *Pouvoir économique et politique*, Le nouvel économiste, 22 mars 2007

[5] « Sans se soucier ni des alternances ni des procès en responsabilité, la Cour des comptes s'alarme. Avec la régularité du tocsin. Dong, dong… ». Rémy Godeau, *La France en faillite, op. cit*, p. 23.

Contre-pédagogie : réhabiliter la croissance, relativiser la dette

La purification d'une variable dette, isolée et endogène, dont on met en exergue les effets en soi globalement négatifs, solidement appuyée par une prospection quantitative des dettes futures, fige le temps d'action sur la dette dans le présent. Le fait de la dette ainsi problématisé provoque des résistances. Parmi les plus médiatisées, on notera celles de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et des interventions de son président Jean-Paul Fitoussi, institut considéré comme « *keynésien* » ou « *néokeynésien* » et dont le combat structurel consiste à s'opposer au dogme de l'équilibre budgétaire. Les économistes, qui vont d'abord reprocher la participation des socialistes au rapport Pébereau, entreprennent un travail de contre-chiffrage, corrélatif d'une problématisation alternative de la dette : celle-ci ne peut faire l'objet d'un traitement « *à part* », il faut la rattacher à la croissance et, simultanément, réassigner aux passifs leurs actifs symétriques. Ces experts cherchent à *relativiser* le problème de la dette[1], c'est-à-dire à reconnecter celui-ci à d'autres problèmes (chômage, croissance, etc.) pour en atténuer l'impératif politique dans l'absolu, et proposent une alternative en proposant une quantification, non pas de la dette/habitant, mais de l'actif/habitant :

> « Les actifs physiques représentaient quatre fois le PIB de la France en 1993, 5,2 fois en 2003 ; les avoirs nets de la France sur l'étranger sont faiblement positifs, de l'ordre de 9 % du PIB en 2005 : le nouveau-né français est donc riche en moyenne, à sa naissance, de 166 000 euros (la somme des patrimoines publics et privés, divisée par le nombre d'habitants)[2]. »

Il s'agit pour ces derniers de désamorcer la « *peur* » et l'ambiance catastrophique que véhicule l'usage d'un indicateur unique et exclusif en rappelant au public l'envers des passifs, en redonnant sa publicité à l'actif de l'État. Ce que fait, avec beaucoup de précautions rhétoriques vis-à-vis du rapport Pébereau, Jean-Paul Fitoussi :

> « Une grande inquiétude s'est emparée du peuple français en raison de la notification quasi quotidienne qui lui est faite selon laquelle chaque nouveau-né héritera désormais d'une dette brute de 17 500 euros. Pour apaiser cette inquiétude, toutes les politiques publiques ne devraient aujourd'hui obéir qu'à une seule urgence : réduire la dette publique française. Oui,

---

[1] Pour reprendre les termes de Hacking, la description ne doit pas trancher entre la « *réalité* » ou l'« *artificialité* » de la menace que fait peser sur la société la « *créature* » de la dette publique, ni même déconstruire le « mirage » de la dette publique en s'appuyant sur une réalité empirique alternative. Le travail de *relativisation* (relier les faits économiques entre eux) est pris en charge par les acteurs du débat public eux-mêmes. Ian Hacking, *Entre science et réalité, la construction sociale de* quoi *?, op. cit.*

[2] Jérôme Creel et Henri Sterdyniak, « Faut-il réduire la dette publique ? », *Lettre de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques*, n° 271, 13 janvier 2006.

> mais comment ? Le rapport Pébereau souligne l'existence de nombre de dysfonctionnements de l'État dont la correction permettrait de largement y contribuer. Il a le mérite d'ouvrir un débat argumenté sur une question centrale pour l'avenir de nos sociétés, celle des finances publiques. Tout en reconnaissant la grande qualité de ce rapport en même temps que son juste souci d'attirer l'attention sur la trajectoire dangereuse que pourraient emprunter nos finances publiques, nous voudrions soutenir ici que donner la priorité absolue à la réduction de la dette publique au détriment de tout autre objectif macroéconomique relève d'une démarche erronée. Le principal critère d'appréciation des politiques publiques, et en particulier de la politique macroéconomique, devrait être plutôt leur capacité à maximiser notre potentiel de croissance, c'est-à-dire la valeur nette présente de notre richesse future. On admet ce critère pour les entreprises, pourquoi ne pas l'admettre pour l'État[1] ? »

Fitoussi se fait ici le porte-parole d'un autre mode de valorisation pour la dette : une valeur nette. En renversant complètement la quantification qui consiste à prospecter le passif brut futur, celui-ci propose de s'intéresser à la « *valeur nette présente de notre richesse future* ». Dans sa composition, la commission emprunte au modèle de la représentativité : les « *sages* » mobilisés se font les représentants des tendances plurielles de la société. Pébereau, dont l'ambition est de faire de son rapport une référence, un incontournable « *manuel scolaire* » sur la dette, selon un journaliste de *La Croix*[2], souligne la valeur irréductible de la commission dont les résultats ne peuvent être ramenés aux intérêts singuliers et partisans de ses membres :

> « Pébereau dit : "Le rapport tout le monde l'a signé. Tout le monde est d'accord. Ce n'est pas mon rapport, c'est le rapport d'une commission dans laquelle il y a plusieurs personnes. On était 20." Quand je l'ai fait intervenir à l'École des Mines de Paris, la première chose qu'il m'a demandée, c'est : "Je veux que vous mettiez la liste des membres et disiez bien aux étudiants que ce n'est pas mon rapport, mais celui d'une commission. Je ne suis pas le dictateur de cette opération. C'est une opération qui a été négociée." » *Entretien avec Jean-Marc Daniel, économiste, professeur à l'ESCP-EAP, chargé de cours à l'École des Mines, et rédacteur de la revue* Sociétal *éditée par l'Institut de l'entreprise*[3].

Toujours dans une logique de *déconstruction* du problème de la dette, une telle prétention à l'universel est aussi attaquée par l'OFCE. Xavier Timbeau, qui en est directeur des études économiques, décrit le déploiement d'une « *machinerie communicationnelle* » et dévoile l'effort excessif d'affichage de la pluralité. Loin de construire un objet neuf, la commission Pébereau agrège et formalise sous une forme synthétique les options réalistes, maximalistes et

---

[1] « Le syndrome de la dette publique française », par Philippe Aghion et Jean-Paul Fitoussi, professeur d'économie à Harvard et professeur des universités à Sciences Po, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, *Le Figaro*, 26 janvier 2006.

[2] Le rapport est un manuel scolaire d'instruction civique : « Il faut lire intégralement le rapport Pébereau. Chaque citoyen ne peut plus dire "je ne savais pas". Ce rapport, écrit dans une langue accessible, est le fruit d'une commission non partisane. Il faut avant tout que ce constat soit partagé par tous, sans poujadisme », *La Croix*, 22 décembre 2005.

[3] Entretien avec l'auteur, 2007.

alarmistes dispersées sur la dette publique. Il faut, en somme, dévoiler l'arbitraire des choix de la commission :

> « Le rapport Pébereau, ce sont des banalités affligeantes et une conclusion. Il n'y a pas de révolution, pas d'analyse nouvelle, pas d'éléments nouveaux. » *Xavier Timbeau, directeur du département analyses et prévisions à l'OFCE*[1].

> « Le rapport Pébereau ne rappelle que ce que tout le monde sait dans la technostructure, il n'y a pas de découvertes. C'est ce que disent les gens du Trésor : "Il ne faut pas non plus nous raconter des craques, on le savait." À l'Agence France Trésor et à la direction du Budget, ils savent ça par cœur, il n'y a pas de mystères. Il y a un produit d'appel, le tout, c'est de trouver les circonstances. » *Jean-Marc Daniel*[2].

Le calcul – qui inclut le hors bilan sur le modèle des entreprises – repose sur un présupposé qui ne fait pas l'unanimité entre les économistes : la suggestion d'une équivalence entre l'État et une entreprise[3]. Pour les économistes de l'OFCE notamment, « *l'État ce n'est pas Total* » et l'horizon temporel d'un État souverain – qui dispose de la faculté de lever l'impôt – est par principe, par essence, « *illimité*[4] ». De la même manière, l'introduction de la comparaison entre l'État et un ménage, par le biais d'un calcul d'endettement public en valeur absolu/ménage ou par Français, tend à lisser les spécificités de l'État. Les conflits sur la mesure et l'évaluation de la dette sont inextricables des disputes autour des limites et de la valeur de l'État.

Au final, le rapport Pébereau constitue pour la dette publique une véritable opération de « *traduction*[5] » : la dette publique devient une variable défectueuse en soi, indépendamment de la conjoncture économique. Le réagencement du fait de la dette se décline à travers des dispositifs de publicisation sophistiqués : une quantification innovante qui explicite et chiffre le paiement des futures retraites des fonctionnaires, des montants de dette en valeur absolue (des milliards d'euros détachés du ratio dette/PIB), d'un public (les « *générations futures* », le « *bébé qui naît avec des milliards de dette* », le « *contribuable* » à qui on indique un ratio d'endettement public/habitant). Bien que disputé, ce formatage, par son

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.
[2] Entretien avec l'auteur, 2007.
[3] La fortune du couple de mots « État-entreprise » ou « État-ménage » pourrait bien, au même titre que « l'hôpital-entreprise », constituer, selon les conjonctures, une « *self-fulfilling prophecy avortée* ». Frédéric Pierru, *Politix*, 12 (46), 1999
[4] Entretiens réalisés à l'OFCE. L'argument est partagé par l'ensemble du réseau minimaliste ou relativiste sur la dette. Cf. Liem Hoang-Ngoc, *10+1 questions à Liêm Hoang-Ngoc sur la dette*, Michalon, Paris, 2007 et Guillaume Duval, rédacteur en chef d'*Alternatives économiques*, *Sommes-nous des paresseux ? … et trente autres questions sur la France et les Français*, Seuil, Paris, 2007.
[5] Cf. Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'École des Mines de Paris, Paris, 2006.

succès médiatique, puis plus tard politique – nous sommes alors à un an de la campagne présidentielle –, rend inaudible l'option alternative, incarnée principalement par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) présenté comme un institut néo-keynésien[1]. Si le chiffrage « *choc* » est finalement abandonné, la fuite désavouée et la « *bombe* » du calcul désamorcée, les effets se font sentir et la dette s'installe dans la vie publique[2].

Les formes quantifiées s'imposent en traversant différents espaces gouvernementaux, journalistiques et politiques, produisent ainsi la décision politique qui lui convient. Le déplacement a d'abord lieu sous la forme de l'acceptation du chiffrage des engagements implicites dans le cas de la Lolf en reconnaissant ceux-ci comme une « *quasi-dette* », mais renvoyée aux annexes. Le rapport Pébereau déborde les conventions institutionnelles à travers l'ébruitement temporaire, et plus ou moins télécommandé par l'entourage de Thierry Breton[3], d'un chiffrage choc, finalement désavoué. Bien que le rapport reviennet à des formes conventionnelle, dans l'intervalle, les lignes du débt se sont décalé et la bonne décision réévaluée à l'aune de sa capacité à se proéoccuper dès maintenant des dettes futures.

III. 4. Politiques de prévoyance à long terme

Dans le rapport Pébereau, on lit ainsi que la réflexion entre comptables devrait rapidement évoluer en faveur du chiffrage que la commission a souhaité mettre en débat. Si le rapport livre à l'opinion les deux chiffres (le bilan et le hors bilan) de façon séparée, l'ambition est bien d'apporter une contribution au souffle réformateur. Le rapport précise

---

[1] La label « *keynésien* » ou « *néo-keynésien* » est porté par les membres de la commission eux-mêmes, comme il leur est attribué par leurs ennemis. L'OFCE est rattaché à Sciences Po Paris.

[2] Il y a non seulement un effet de gonflement du volume de la dette publique, mais le succès de l'opération consiste à déplacer les lignes du débat : « *Tous les chiffres que révélera, à la mi-décembre, la mission Pébereau ne sont une surprise pour personne. Tout citoyen peut trouver depuis 2001, dans le compte général de l'administration des finances, le montant du hors bilan de l'État : 900 milliards d'euros pour les retraites de la fonction publique, y compris les agents relevant des régimes spéciaux (RATP, SNCF). Au total, donc la "vraie" dette atteint 120 % du PIB, le double des 66 % officiels. Il n'était pas besoin de réunir une "commission multi partisane" de vingt personnes pour le découvrir. Tout l'intérêt du débat public lancé avec une force médiatique sans précédent par Thierry Breton est de le dire, ce qui n'avait jamais été fait. Il ne faut donc pas s'y tromper, le rapport Pébereau est une bombe.* » « Pourquoi la mission Pébereau ? », *La Tribune*, 30 décembre 2005.

[3] Ou contrôlée par la commission elle-même ? Il ne nous appartient pas de donner le dernier mot sur cette question qui vire à l'enquête policière ou journalistique. L'important étant de souligner la façon dont ces régimes quantifiés sont en tension entre logique partisane et logique du « fait ».

ainsi que le raisonnement comptable qu'elle propose « *guide aujourd'hui la réflexion au plan international sur les règles comptables que doivent appliquer les États. Il est très probable, à ce titre, que le groupe de travail international qui étudie actuellement ces questions considère que l'engagement des États qui ont un régime de retraite d'employeur doit être évalué précisément, et qu'il doit être inscrit à leur bilan à côté de leurs dettes*[1] ».

Le souci de quantifier les engagements implicites de l'État s'est aussi posé de manière inédite aux comptables nationaux, au moment de réfléchir, entre 2004 et 2005 dans le cadre d'une discussion électronique (par interface internet), à l'harmonisation des modes de quantification des régimes de retraite entre pays anglo-saxons (notamment Canada et Australie) et pays européens. De nouveau, cette discussion a posé le problème de la bonne manière de prendre en compte les régimes des fonctionnaires. Yann Lelann, étudiant cette controverse, a ainsi montré que ces discussions reposaient une nouvelle fois la question de la nature même des régimes de retraite par répartition en introduisant au cœur de ces systèmes la logique comptable de l'épargne et de l'accumulation du « *patrimoine* » au détriment de la logique du « *transfert courant*[2] ». Cette fois, la question se pose, non pas uniquement pour les fonctionnaires de l'État, mais pour l'ensemble des régimes de retraite régis par la Sécurité sociale. Le compromis auquel parviennent les comptables nationaux ressemble à celui noué au moment de l'introduction des nouvelles normes comptables françaises : ces engagements sont chiffrés dans un « *compte satellite* ». La préoccupation principale des comptables ne portait pas tant sur le principe de comptabiliser ces retraites en tant que « *créances* » sur l'État que sur les effets de cette inscription « *dans le bilan* » sur les ratios de dette/PIB maastrichtien. Comme l'explique ce comptable national : « *Si on prend en compte les engagements implicites de retraite, la dette publique, elle, s'envole dans la stratosphère*[3]. » La retenue

---

[1] Le rapport précise ainsi que ce « *groupe de travail réunit les secrétariats de plusieurs organisations internationales : ONU, Banque mondiale, OCDE, FMI et Eurostat. Ce dernier a, dans une communication du 2 décembre 2004, reconnu la pertinence de l'évaluation des engagements de retraite dans le cadre des régimes d'employeur* ». Michel Pébereau (dir.), *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport du 14 décembre 2005, p. 21.

2 Comme l'explique Yann Lelann, l'invention du terme d'« *obligation implicite* » représente déjà, pour les comptables, une forme de compromis et d'acceptation, pour les régimes de retraites par répartition, de la logique de la « *dette* » et du « *patrimoine* » des régimes de retraite capitalisés : "l'obligation implicite" correspond à une forme d'obligation intermédiaire entre *l'obligation légale des régimes capitalisés d'honorer leur contrat et le pouvoir discrétionnaire de l'État pouvant changer "à volonté" les règles de calcul des pensions. Ce critère unit les modes de fonctionnement de la pension autour d'un principe selon lequel, pour chaque contribution versée, il existerait une obligation sans contrepartie sous la forme d'une prestation* ». Yann Lelann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, n° 80, septembre 2010, p. 78 et 79.

[3] Entretien avec un comptable national INSEE, 2010.

de ce calcul montre comment les régimes de quantification du long terme dessinent non seulement des « *figures* » de la décision – le courage d'affronter la vérité et la réalité de la dette –, mais se traduisent aussi par l'institutionnalisation d'une forme d'expertise et de « *recommandation* » économique européenne. C'est avant tout la sensibilité des ratios dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, notamment les effets potentiels quant au financement des États sur les marchés, qui justifient de renvoyer cette information en dehors du « *core account* », du compte central du gouvernement. Un comptable d'Eurostat explique, quand on lui fait part des difficultés de composer avec la publicité accordée à ces chiffrages et de l'incompréhension des représentants politiques face à un tel exercice « *théorique* » :

> « Je suis allé devant des gens très intelligents, au niveau du conseil Ecofin. Et je leur ai expliqué, ils ne comprenaient pas et demandaient immédiatement : "Mais ça va faire partie de la dette ? Mais nous avons les 60 % ?" Etc. Et en plus les journalistes vont dire : "Non, la dette, ça va exploser !" Ce n'est pas la dette, c'est un exercice théorique[1]. »

En effet, l'exercice de modélisation à long terme de ces engagements de retraite comporte une marge d'erreur conséquente qui fait évoluer le ratio de dette/PIB dans une fourchette comprise entre 150 % et 300 %. Les instituts statistiques nationaux sont ainsi conduits à gérer une dramaturgie de l'action publique : il s'agit d'informer, de renseigner sur le « *problème* » de la soutenabilité à long terme, d'éduquer le public[2] en proposant, pour cela, des chiffres « *crédibles* ». Ce qui est en cause, comme le souligne ce comptable de l'INSEE, c'est l'utilité de chiffrer pour animer le débat public :

> « On aurait pu inscrire les droits à la retraite dans les comptes nationaux sous forme de passifs. Mais à condition de pas fantasmer l'histoire et de dire : "*La dette publique : ça fait tant de milliards par tête de pipe*." Et c'est une dette avec un échéancier gigantesquement long. Donc, il faut raisonner en termes de durée moyenne de la dette. Mais si on avait fait ça, si les gens avaient sous les yeux ça, peut-être qu'on aurait été sensibilisé au problème des retraites il y a vingt-cinq ans. On aurait vu les chiffres[3]. »

La quantification brute de la dette, qui ne tient pas compte des actifs quelle que soit leur nature, transforme la gestion des finances publiques. Et ce, d'autant plus que le périmètre des passifs qui compose l'indicateur est sujet à de vifs débats. Les controverses sur l'identification et le statut des « *passifs* » articulent à la *valeur financière* de l'État, évaluée à l'aune du prix et du volume de ses emprunts, une *valeur comptable* dont l'horizon temporel est étendu.

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

[2] « *Nous sommes en train de parler de 300 % de PIB pour l'Allemagne, et ce sont des « chiffres auxquels il faut éduquer les gens, il faut éduquer le public* ». Entretien avec un comptable à Eurostat, 2009.

[3] Entretien avec l'auteur, 2010.

Le rapport Pébereau installe la dette en tant que « *fait* » inquiétant en faisant de la dette publique un objectif prioritaire. Celle-ci doit, y compris lorsque l'on explore son caractère lointain, être réduite « *ici et maintenant* ». Nous décrivons dans la section suivante comment les professionnels de la politique ont composé avec ce mode de problématisation de la dette, c'est-à-dire avec ces chiffrages, ce mode de « véridiction » sur la dette et l'ordre de solutions proposées par le rapport Pébereau.

Section IV. Une politique dédiée à la dette

Telle qu'elle se présente aux représentants politiques à la suite de ce travail de publicisation, la dette publique inclut un « script » décisionnel. Nous entendons par la notion de script le fait que les reformulations faites au « problème » de la dette par le rapport Pébereau prévoient les rôles et les compétences politiques « *à assumer* » pour les candidats à l'election présidentielle[1].

IV. 1 Baliser la décision qui convient à la dette

Le script de la « bonne décision » sur la dette est le véhicule d'une forme de grandeur politique : le courage est « d'accepter » la « vérité » des finances publiques ainsi que la dramaturgie liée au mode de calcul qui permet d'en « prendre connaissance ». Ce script définit aussi une relation de causalité : la dépense publique excessive est à l'origine du problème de la dette, et il faut maintenir la *continuité* de l'émetteur de dette français. Le script ordonne les modalités légitimes de traitement : le rôle du décideur y est défini en tant que « gestion » de l'acceptabilité sociale des mesures « convenables ». Les recommandations sous-jaçentes au rapport Pébereau nous permettent de l'illustrer avant de décrire la façon dont il est éprouvé pendant la campagne électorale 2007.

[1] Nous empruntons librement la notion de « script » à Madeleine Akrich qui l'utilise, quant à elle, dans l'étude des innovations techniques. Cf. Madeleine Akrich, « L'analyse socio-technique », dans Dominique Vinck (dir.), *La gestion de la recherche*, De Boeck, Bruxelles, 1991, pp. 339-353.

La politique comme gestion de l'acceptabilité

Le financement « *monétaire* », dans cet ordre de solutions, est inflationniste et seule une réduction de la dépense publique « *structurelle* » est en mesure de pérenniser un régime économique tourné vers la protection de l'épargne, le remboursement et la réduction de la dette publique ainsi que la continuité de certains services publics.

Le concept clé du rapport Pébereau est celui de la « *facilité* » qu'il convient de refuser :

— « *Facilité* » de la dépense publique, à laquelle l'ensemble de la classe politique refuse de céder en vertu d'une tentation électoraliste :

> « L'augmentation de l'endettement a été une facilité qui a permis de ne pas assez se préoccuper du niveau des dépenses publiques et de l'efficacité de leur gestion[1]. »

– « *Facilité* » du financement de l'État sur les marchés qui agit comme un « *anesthésiant* », situation résultante de la levée de la contrainte de change. Facilité « *fragile* » et qui ne durera que sous certaines conditions :

> « L'aisance avec laquelle les administrations publiques s'endettent jusqu'à présent a joué un rôle anesthésiant. La France a su particulièrement bien tirer parti de cet environnement financier favorable. La qualité de la gestion de la dette assurée par l'Agence France Trésor (AFT) explique sans doute pour une part cette situation. L'agence offre aux marchés les produits traditionnels de dette, selon des modalités d'émission et avec une clarté des objectifs correspondant à leurs attentes. Elle leur propose des produits nouveaux, susceptibles de mieux répondre à leurs besoins. Elle a ainsi introduit en 2001 les premières obligations indexées sur l'inflation de la zone euro. L'AFT a également été la première en 2005 à émettre des obligations d'État à cinquante ans, répondant ainsi aux besoins nouveaux des fonds de pension. La France a toujours accordé la plus grande importance au respect de ses engagements financiers depuis près de deux siècles. Mais la confiance des marchés est fragile[2]. »

Le rapport Pébereau résonne avec le traitement de la dette proposée par l'AFT, à savoir la sacralisation de l'émission de la dette sur les marchés. Parmi les conditions du maintien de la qualité de la signature de dette française, la quantification des engagements implicites pour maintenir la « *confiance* » des créanciers reste centrale :

> « Pour un emprunteur, rien n'est plus important que de présenter clairement et complètement sa situation financière, d'expliquer les politiques qu'il entend mettre en œuvre pour traiter les problèmes auxquels il doit faire face et d'atteindre les objectifs qu'il s'est à cet égard fixés[3]. »

---

[1] Rapport de la commission Pébereau, *Des finances publiques au service de notre avenir*, *op. cit.*, p. 46.
[2] *Ibid.*, p. 36.
[3] *Ibid.*, p. 37

L'objectif de réduction de la dette est entendu en dehors de toute considération sur la croissance de l'activité économique : seule une réduction préalable de celle-ci peut laisser espérer la véritable reconquête de la croissance économique. La première recommandation est la baisse de la dépense publique « *improductive* », qui est responsable de la « *dévalorisation* » et de l'« *appauvrissement* » de l'État. Les dépenses improductives identifiées sont celles qui ne concourent pas « *à la croissance potentielle* » - soit celles qui ne sont pas consacrées à la recherche et au développement au profit des générations futures, mais générées par les dépenses liées au bien-être de la génération présente :

> « La dette financière s'est accrue parce que, depuis vingt-cinq ans, l'endettement a permis d'éviter d'avoir à limiter et à sélectionner les dépenses des administrations publiques en fonction du niveau des recettes. *Une partie de la dette ne sert qu'à faire payer par les générations futures nos dépenses de santé et d'indemnisation du chômage.* La Sécurité sociale regroupe les dépenses d'assurance maladie, de retraite, de dépendance, les prestations familiales, et la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles. Cette dette provient exclusivement des dépenses d'assurance maladie[1]. »

L'ensemble de cette articulation se présente sous la forme d'un constat froid qui met la décision politique face à un « *non choix* » :

> « Face à cette situation, on pourrait considérer qu'il y a deux possibilités : continuer à nier le problème, ou l'assumer et en tirer les conséquences. En réalité, il n'y a pas d'alternative. Persister à nier le problème ne serait pas seulement une erreur, mais un comportement coupable. Il faut donc enfin avoir le courage de ne plus céder à la facilité de la dette[2]. »

Les termes du problème ainsi posé sont à accepter ou à laisser. Ce qui reste à négocier est la modalité pour rendre acceptables, par l'opinion publique, les réformes structurelles nécessaires. L'enjeu pour le décideur étant avant tout « *d'affronter les obstacles à la réforme que ne manqueraient pas de susciter les conservatismes, qui sont inévitables dans toute organisation et la peur des changements, qui est compréhensible*[3]. »

On retrouve un tel script de la décision au service des finances publiques de la Banque de France. Si les réformes ne deviennent « *acceptables* » qu'au moment où le risque de « *faillite* » n'est plus une lointaine menace, mais bien une réalité immédiatement tangible, il convient, afin d'éviter ces situations d'impasse, de poursuivre en amont les réformes structurelles nécessaires à la solvabilité de l'État. La comptabilité d'engagements agit sur deux tableaux : les droits à la retraite apparaissent sous la forme de droits ou d'avantages acquis, autant d'attachements sociaux et de résistances potentielles qu'il faut avoir le courage

[1] *Ibid.*, p. 45.
[2] *Ibid.*, p. 12.
[3] *Ibid.*, p. 77.

d'affronter. La décision politique est comprise comme la gestion des « *seuils d'acceptation* » de ces renoncements indispensables. Comme l'explique ainsi cet économiste à la Banque de France :

> « Si on arrive à une situation où l'État est mis en faillite, s'il continue de payer les retraites, je pense que les gens accepteront de diminuer les retraites par deux ou d'augmenter les cotisations. Justement, tout le boulot, c'est de ne pas en arriver là. C'est de faire des réformes avant, qui vont toujours faire grincer des dents. Parce que, dans des réformes, il y a toujours des perdants, c'est normal. Surtout en France, où il y a énormément d'avantages acquis sur lesquels les gens ne veulent pas revenir. À partir du moment où ils bénéficient de quelque chose, ils ne veulent pas qu'on le leur retire, c'est normal, c'est humain. C'est pour ça que les mesures sont faites petit à petit. On essaie de ne pas dépasser le seuil d'acceptation. Quand il y a des gros lobbies comme dans l'éducation nationale, les réformes sont extrêmement difficiles à être mises en œuvre. Entre la théorie et la pratique, ce n'est pas évident [1].

Le problème est bien de faire accepter une expertise stable « *au politique* ». La décision est conçue comme un espace de gestion de « *l'acceptabilité* » sociale : les solutions sont prédéfinies, le cadre financier indiscutable, et l'essentiel du travail politique consiste à définir les bonnes méthodes, le bon rythme pour faire accepter l'ensemble des mesures nécessaires.

La mise en œuvre de ce script ne va pas de soi. Les « bonnes » solutions préconisées par le rapport Pébereau – la réduction structurelle de la dépense publique – ne s'imposent pas d'elles-mêmes y compris pour celui qui a en a fait la commande, le ministre de l'Économie et des Finances Thierry Breton. Celui-ci, poursuivant une politique pro-active de réduction de la dette, fait bientôt face à ses services des Finances qui lui opposent une autre lecture des préconisations convenables en matière de dette publique. C'est ainsi que le script d'une décision dédiée à la dette connaît ses premières turbulences.

IV. 2 Réduire le chiffre de la dette

La mise « sous tension » des ratios est entretenue par le ministre de l'Économie et des Finances Thierry Breton. Ce dernier est en effet soucieux de donner la preuve de son action pour préserver la valeur de l'État, menacée par le volume et les chiffres dramatiques de la dette publique. Son volontarisme le contraignant aux résultats, il lui faut marquer le coup et que les indicateurs portent la trace de son action. Seulement, le ministre se heurte aux

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

routines administratives et, paradoxalement, fait craindre aux hauts fonctionnaires une prise de risque excessive sur la trésorerie de l'État et la qualité de la signature française.

Les journalistes et observateurs de la vie publique décrivent rétrospectivement Thierry Breton comme un chef d'entreprise ayant un « *problème d'existence politique* », une fois arrivé à Bercy. Pour Philippe Mabille, rédacteur en chef et journaliste à *La Tribune*, le ministère des Finances n'étant « *plus un ministère de la parole* », la dette publique a pu constituer pour Thierry Breton un « *levier d'existence* » au sein de l'espace de concurrence politique :

> « Aujourd'hui, un ministre de l'Économie n'a plus beaucoup de pouvoir. On est dans une économie de marché. On ne dirige plus l'économie en appuyant sur des boutons. On est finalement assez contraint et, politiquement, Thierry Breton n'était pas forcément un poids lourd. Mais il s'est dit : "J'ai un levier qui est celui de l'opinion publique[1]." »

Le ministre est décrit comme « *l'homme de la société civile* » qui veut convertir son expérience personnelle d'homme du privé en ressource d'homme public[2] : « *Breton était dans la situation où il fallait qu'il montre qu'il était quelque chose de différent. Il est arrivé en disant : "Les autres ce sont des inspecteurs des Finances. Moi, c'est l'efficacité du privé[3]."* » La multiplication de ses interventions régulières est interprétée comme la conquête d'un espace politique : une tentative d'immixtion dans un créneau vacant de notoriété, qui le situerait entre Jacques Chirac, alors président de la République, Dominique de Villepin, alors Premier ministre et Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. Claire Guélaud, journaliste au *Monde*, interprète le parti pris pour la dette comme une composante de la stratégie de carrière dans la trajectoire politique de Thierry Breton :

> « Il a bien senti que ça pouvait être pour lui, et pas seulement pour lui, mais aussi pour sa carrière éventuellement, un axe politique fort, donc ça a contribué à nourrir une sorte de flot ininterrompu d'informations sur le sujet[4]. »

Ces commentaires de journalistes indiquent que l'action du ministre est attentivement suivie, même avec ironie et distanciation. Résolu à faire évoluer les lignes sur la question des

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

[2] « Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas que ce soit un ministre issu de la société civile, au demeurant ancien président d'un groupe public surendetté, qui a réussi à imposer le sujet à l'agenda politique », Rémy Godeau, *La France en faillite*, *op. cit.*, p. 10.

[3] Entretien de Jean-Marc Daniel avec l'auteur, 2007

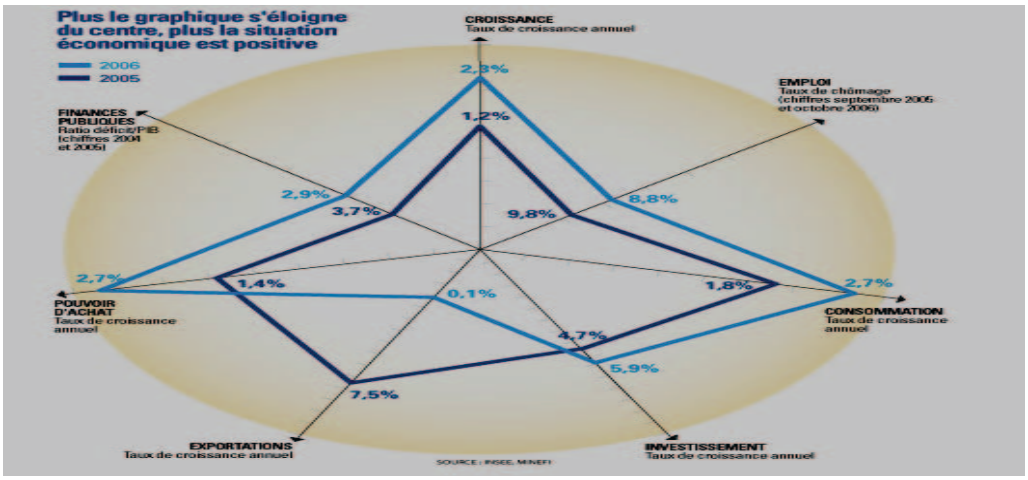
[4] Entretien avec l'auteur, 2007.

finances publiques, « *en rentrant dans les clous de Maastricht* » et « *en tenant ses engagements*[1] », le ministre, en même temps qu'il engage le rapport Pébereau, cherche à traduire dans les faits ses préoccupations sur les finances publiques.

Agir

Pour donner la preuve de sa capacité à agir, le ministre met en place une batterie de « *signaux* » qui doivent manifester l'ampleur des changements. Le ministre œuvre sur plusieurs fronts. Toujours dans une logique de pédagogie de l'économie, il lance les « *ateliers de l'économie* », ces séminaires ouverts au public qui doivent expliquer et rendre accessibles les « *savoirs* » économiques aux Français. De même, le « *radar* » de l'économie française (*schéma ci-dessous*) doit permettre au citoyen, « *en un seul coup d'œil* », selon les termes du ministre, de visualiser l'évolution de sa politique publique.

Le « radar[2] » de l'économie française : l'affichage des indicateurs de finances publiques



Au cours de conférences de presse, qu'il organise régulièrement pendant cette période, T. Breton présente sa stratégie politique et les cibles de sa politique[1]. Le 31 mars

[1] Thierry Breton met en avant son identité d'ancien chef d'entreprise au moment d'incarner les fonctions de ministre. Sa stratégie volontariste sur la dette publique l'amène à écrire un livre consacré au sujet, au titre évocateur d'*Anti-dette*, *op. cit.*. L'auteur-ministre est célèbre aussi pour la formule qu'il répète régulièrement et qui devient l'incarnation de sa façon de faire la politique des finances publiques : « Gérer l'État comme une entreprise ».

[2] Conférence de presse trimestrielle de Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Bercy, le 31 mars 2006. Les passages mis en gras sont le fait du service communication du ministère des Finances.

2006, le ministre fait le bilan des engagements pris l'année précédente. Il insiste à plusieurs reprises sur les résultats chiffrés, et la façon dont ceux-ci sont la garantie de promesses tenues. Parmi les satisfecits du ministre ce jour-là : le fait que, sur l'exécution 2005 du budget, la France soit « *rentrée dans le rang européen* » et ne soit plus en déficit excessif (désormais 2,9 %) Le communiqué de presse souligne, en caractère gras : « **Le 1er engagement est donc tenu !** » Enfin, il rappelle son « *deuxième engagement* » :

> « Stabiliser pour la première fois depuis de nombreuses année le ratio "dette sur PIB" par rapport à l'année précédente : c'est la clé du retour de la confiance, elle-même moteur de la croissance. Je confirme que cet objectif pourra être atteint et j'espère même pouvoir engager une réduction du ratio dette sur PIB dès 2006 par rapport à 2005. »

Soucieux d'imprimer dans « *les chiffres* » son volontarisme, le ministre va chercher à optimiser l'indicateur de dette brute/produit intérieur brut. Cet indicateur est en effet le seul qui intéresse le ministre puisque c'est celui qui est suivi de près par un ensemble d'acteurs : les services de la Commission européenne dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, mais aussi les journalistes généralistes ou spécialisés dans la finance, les experts internationaux et l'OCDE dans une logique comparative, les médias, et *a priori* les investisseurs potentiels dans la dette souveraine. Ce ratio brut est un « *score* » dont l'évolution intéresse le ministre au premier chef. Ce thermomètre doit retracer les effets de sa politique. Si, pour répondre à cet objectif, le ministre s'engage à réduire à nouveau le déficit public pour l'année suivante, le déploiement d'une politique « *proactive* » sur la dette va aussi passer par des modes d'actions inédits.

L'action immédiate sur le chiffre de la dette publique répond donc au besoin du ministre donner la preuve de la capacité à agir[2]. Il ne s'agit pas ici de réduire l'action « sur » et « pour » les chiffres à un simple acte de « *communication* ». Il suffit de penser à des cas analogues, notamment aux chiffres du chômage ou à ceux de l'insécurité, pour saisir comment la fabrication de ces chiffres, la façon dont ils circulent et dont leurs conventions sont discutées emportent toute une série de conséquences pour l'action publique[3].

---

[1] « J'ai demandé qu'on représente en un seul coup d'œil cette évolution sous la forme de ce qu'on peut appeler le "radar" de l'économie française. J'en veux d'abord pour preuves la comparaison point par point de notre situation par rapport à celle d'il y a un an. Il se lit de façon simple ; mieux se portent les tendances de notre économie, plus le graphe est en expansion. » Thierry Breton, *ibid.*

[2] On pense notamment au cas des catastrophes naturelles, où les effets d'une action publique et la mise en scène des marges de manœuvres politiques sont loin d'aller de soi. Pour cela, cf. Claude Gilbert, *Le Pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 1992.

[3] Sur l'action publique policière et ce que font les statistiques de « *victimation* », cf. Emmanuel Didier *et al.*, « La

Nous montrons dans ce cas précis que la critique de la « *politique symbolique* » ou de la « *politique de communication* » fait partie intégrante de la controverse et est endossée par les acteurs qui vont s'opposer à l'action de Breton.

Il convient de souligner, à ce stade, que les disputes autour de la « politique du chiffre » de Breton n'opposent pas une action artifcielle à une action réelle. Dans cette controverse ce sont plusieurs façons de réduire la dette avec les chiffres qui se dégagent.

Les opposants à la réduction « *brute* » de la dette, rencontre des oppositions au sein de l'appareil d'État, et plus particulièrement parmi les opérateurs de l'Agence France Trésor. Les responsables de la trésorerie ne se contentent pas de « dénoncer l'usage du chiffre », mais cherchent à *orienter* sur d'autres terrains, tout aussi chiffrés, le volontarisme du ministre.

Le périmètre du ministre et le périmètre du Trésor

La tentative de réduction directe du pourcentage de dette rapporté au produit intérieur brut enfreint en effet le périmètre tacite que se réservent les hauts fonctionnaires du Trésor : à savoir la gestion de la trésorerie et les décisions au quotidien sur celle-ci. Cette modalité d'intervention donne lieu à d'importantes tensions entre le cabinet de Thierry Breton, qui souhaite intensifier la gestion « *active* » de la dette, et les services du Trésor. Comme nous l'avons montré[1], si au Trésor les préoccupations politiques existent, les hauts fonctionnaires aiment à répartir les rôles et à fixer les périmètres d'action. Le Trésor se veut une « *boîte à outils* » à disposition du ministre : le soutien de ce dernier est amplement souhaité mais seulement lorsqu'il s'agit de porter les sujets que les hauts fonctonnaires ont prédéfini. C'est en cela que les interventions directes sur la trésorerie sont très mal vues. Le

---

solidité des institutions. Les statistiques de "victimation" de l'INSEE (1996-2006) », *Genèses*, vol. 1, n° 74, 2009, p. 128-144. Pour les controverses sur la production des chiffres du chômage en amont et lors de la dernière campagne présidentielle 2007, cf. Étienne Penissat, *L'État des chiffres. Sociologie du service statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, thèse de doctorat à l'EHESS, décembre 2009. Cf., tout particulièrement la partie 3, « Polémiquer. La statistique publique saisie par la campagne », p.529-589. Pour la façon dont les opérations de quantification ne sont pas exclusivement des actes de communication mais convoquent bien une modalité d'action publique, on pense à Alain Desrosières et Sandrine Kott, « Quantifier », *Genèses*, n° 58, 2005/1. Et A. Desrosières, *Gouverner par les nombres, et Pour une sociologie historique de la quantification*, *op. cit*. Cf. aussi Fabrice Bardet et Florence Jany-Catrice, « Les politiques de quantification », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5, 2010.

[1] Dans le chapitre III de la thèse.

conflit oppose Thierry Breton et son conseiller technique de l'époque, l'inspecteur des finances, Jacques Le Pape[1] , à l'administration du Trésor :

> « La communication était très proactive sur le montant de la dette. Donc ils ont un petit peu forcer la main à l'AFT pour faire baisser le chiffre de la dette[2]. »

Le passage de Thierry Breton a ainsi été vécu comme une épreuve de force par les gestionnaires. La pression sur la gestion du compte de l'État s'est accentuée, comme le raconte un témoin du Trésor :

> « C'était juste après le rapport Pébereau : T. Breton, qui n'avait pas des marges de manœuvre énormes, s'est dit qu'il allait construire sa crédibilité politique là-dessus. Et donc, la réponse du Trésor, à ce genre de demande – ce n'est ni la première ni la dernière fois qu'un ministre nous demande des trucs de ce genre, tous les ministres qui arrivent ont des lubies –, et donc, la réponse du Trésor, ça a toujours été de dire : "*Bon : voilà quelles sont les options. Ça : c'est possible. Ça on ne vous le recommande pas parce que c'est dangereux*." Et d'habitude ça s'arrête là »[3].

IV. 3 Conflits de valeurs au sein de l'État : signes de marchés, signes politiques

En effet, les trésoriens vont estimer que le ministre met « *en danger* » la trésorerie et la gestion de la dette. Le maintien de l'Agence France Trésor au sein de l'État, qui avait été compris à l'époque de sa fondation comme une ressource de vente, est cette fois-ci vécu par les équipes comme donnant prise à l'intrusion dans un domaine que les experts s'estiment réservé. Les hauts fonctionnaires de la dette ne vivaient pas en autarcie vis-à-vis du cabinet ministériel, mais plutôt en anticipant, et en retraduisant avec leur logique propre, les préoccupations du représentant des Finances, notamment dans le cas de la compétition contre les produits de dette allemands.

Vis-à-vis des marchés, le service du Trésor se prévaut ainsi d'une « *politique d'émission* », selon l'expression du service, « *régulière, transparente, et non opportuniste* ». Le slogan qu'aiment à répéter les gestionnaires est de ne jamais « *chercher à battre le marché* ». En effet, ils estiment que ce gain à court terme pourrait se traduire par un déficit d'image, plus dommageable à

---

[1] Il deviendra directeur adjoint de cabinet de Christine Lagarde à Bercy. Normalien, agrégé de sciences physiques. Conseiller au cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2006-2007). Conseiller au cabinet du ministre des Transports (2005-2006). Conseiller au cabinet du ministre de la Justice (2003-2005). Chef du bureau « aide publique au développement, institutions multilatérales de développement », à la direction du Trésor (2000-2003). Adjoint au chef du bureau « endettement international et assurance-crédit » à la direction du Trésor (1997-1999). Adjoint au chef du bureau « assurance-crédit » à la direction du Trésor (1995-1997). Inspection générale des finances (1994-1995).

[2] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire, 2009.

[3] Entretien avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2008.

long terme. Ce référentiel pratique est, pour les équipes et les banques partenaires et observatrices rapprochées du Trésor, un des gages de la qualité de sa « *signature* » sur les marchés financiers. Le ministre, en cherchant à agir directement sur le chiffre de la dette brute, va pousser le Trésor à diminuer « *l'encours* » de dette contracté par l'État, et, en cela, perturber cet ordre de pratiques. Ici, ce sont deux modalités de traitement de la dette qui s'affrontent : celle définie en termes d'action administrative continue et sectorisée ; et la rupture qu'introduit le volontarisme du ministre d'action appliquée à la trésorerie. En somme, un signe de professionnel de la politique s'oppose à un signal envoyé aux marchés.

La technique utilisée par le ministre pour réduire *directement* le ratio de dette/PIB consiste à pousser les équipes de l'Agence France Trésor à diminuer leur niveau de trésorerie positive, ce qu'on appelle dans le jargon administratif « *le volant de trésorerie* ». Ce volant oscille entre 0 et 30 milliards d'euros. Il sert généralement à faire face à des aléas de gestion ou à adapter un rythme de paiement des dépenses publiques. Ces flux d'entrées et de sorties dans la trésorerie de l'État sont difficilement maîtrisables et sont liés aux systèmes et outils d'informations du Trésor public qui sont configurés et « *paramétrés* » dans une logique « *budgétaire* », et non « *bancaire* » :

> « On ne sait pas quel jour on va recevoir l'argent. Ce n'est paramétré nulle part. Dans aucun système. Parce que ça n'intéresse pas la direction des impôts ni la direction du budget. Pour eux, ce qui est important, c'est de savoir qu'on va recevoir 300 millions d'impôts sur les sociétés de telle entreprise. Mais que ça arrive le jeudi ou le vendredi, ça ne les intéresse pas. Alors que pour l'AFT, évidemment c'est crucial. On a donc beaucoup d'incertitudes, au jour le jour, sur les mouvements de trésorerie. Par ailleurs, on gère la trésorerie des collectivités locales, et les collectivités locales, elles gèrent leur argent comme elles veulent, et donc on a des retraits qui ne sont pas prévus[1]. »

Ce « *volant* » a donc une fonction éminente, puisqu'il est interdit à l'État d'être « *à zéro* » sur son compte courant tenu à la Banque de France. Le volant officie comme un « *coussin de sécurité* » et peut éviter à l'État d'être « *dans le rouge* », selon l'expression des agents. Ces « *actifs de trésorerie* » sont disponibles sur le compte de l'État en fin d'année, précisément au moment où a lieu l'enregistrement comptable des passifs de l'État. Cet enregistrement sert de base à la notification de la dette à Eurostat et aux services de la Commission européenne[2].

[1] Entretien avec l'auteur, 2008.

[2] La date du 31 décembre correspond à la base comptable de la notification de la dette au sens de Maastricht par l'INSEE à Eurostat, après retraitement comptable, le 30 septembre.

Diminuer l'encours de trésorerie, diminuer les emprunts émis

Les montants pris sur le « *volant* » de trésorerie sont autant d'emprunts en moins à émettre : ce qui permet, *in fine*, de faire baisser le ratio de la dette brute/PIB :

> « Un des moyens de faire baisser le ratio de la dette/PIB qui n'est pas un moyen pour l'État de s'enrichir, c'est effectivement de consommer et d'avoir le minimum de *cash* au compte en banque au 31 décembre de chaque année. Ça nous a donc conduit à tenter d'optimiser la trésorerie, sachant que, par ailleurs, le traité de Maastricht nous interdit d'avoir un déficit vis-à-vis de la Banque de France. »[1]

Un haut fonctionnaire de l'AFT raconte comment la gestion de la charge de la dette est « *un domaine où le risque et le coût possibles d'une interférence politique sont plus élevés qu'ailleurs* ». Les équipes interprètent ainsi l'action du ministre comme « *une politisation de la dette* », comprise comme l'utilisation de la dette à des fins partisanes :

> « L'évolution qu'il y a eu pendant que j'étais à l'Agence France Trésor, c'est effectivement la politisation de la dette publique sous Thierry Breton. Il avait comme objectif de regarder et de rendre politique le ratio dette/PIB. Et, il a commencé à en faire un outil de gestion, enfin un objectif politique. Et il nous a demandé, puisqu'on était gestionnaires de la dette, de regarder ce qu'on pouvait faire pour baisser la dette publique et baisser le ratio dette/PIB[2]. »
>
> « Contrairement à ce que j'ai connu, les sujets de gestion de la dette sont entrés dans le champ du politique. Alors qu'auparavant, c'était purement technique. » *Haut fonctionnaire de l'AFT*, front office[3].

La stratégie conduite par le ministre des Finances de l'époque rompt avec le compromis maintenu jusqu'alors : la « *politisation* » est précisément remarquable par sa rareté, comme l'indique Jacques Delpla, banquier et ancien spécialiste en valeurs du Trésor :

> « Il y a une seule fois où ils ont fait de la politique au Trésor, c'était sous Thierry Breton, quand il avait expliqué qu'il allait baisser le ratio de dette/PIB. Il a voulu agir sur le ratio dette/PIB et non pas sur les déficits… » *Jacques Delpla, BNP Paribas, spécialiste en valeurs du Trésor*[4].

---

[1] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2009.
[2] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2008.
[3] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2009.
[4] Entretien avec Jacques Delpla, 2008. Jacques Delpla est économiste au Conseil d'analyse économique. Il travaille aujourd'hui dans la structure Debt Capital Markets de la BNP, il est spécialisé sur le marché des taux et donc sur la partie obligataire des marchés. Conseiller technique des cabinets des ministres des Finances (Madelin et Gaymard, puis Arthuis et Galland), puis conseiller pour les affaires de concurrence (1995-1997). Plus récemment, il a participé à la commission Camdessus sur la règle d'or et à la commission sur le « grand emprunt ».

Ainsi, les équipes refusent, pour des raisons de sécurité de gestion, de répondre à l'injonction de Thierry Breton d'être tendues vers un seul objectif, le ratio dette/PIB : « *On a 100 milliards de dette à émettre chaque année, on ne peut pas subordonner ça à un objectif comptable, c'est pas raisonnable*[1]. »

Le montant de trésorerie détenu par l'État sur son compte est donc un résidu d'« *actif* » financier immédiatement disponible. La diminution de l'actif de trésorerie détenu par l'État permet de réduire en fin d'année le recours à la dette.

Le 22 juin 2006, dans son intervention au débat d'orientation budgétaire, Thierry Breton fait part aux parlementaires de son engagement à faire « *baisser de 2 % du PIB* » la dette en actionnant notamment le levier de la gestion de la dette :

> « Je prends l'engagement de ramener l'endettement de 66,6 % à moins de 64,6 % du PIB d'ici la fin de cette année. Comment ? Par la mise sous tension systématique de l'ensemble des leviers disponibles de désendettement. Le pilotage de la trésorerie de l'État va être profondément infléchi. La seule gestion de la trésorerie de l'État devrait donc permettre de dégager dès cette année plus de 20 milliars d'euros de ressources qui contribueront au désendettement de l'État. »

Ce qui s'oppose, ce sont surtout deux logiques. Le Trésor ne laissait pas dormir cette trésorerie : pour faire face aux paiements, plutôt que d'utiliser ce volant pour financer ses besoins, il émettait des prêts à court terme. L'émission de ces bons à court terme lui permettait, en contrepartie, de « *placer* » ses actifs de trésorerie, ses « *excédents* » sur le marché interbancaire et de les faire fructifier. En somme, cette trésorerie permettait à l'État d'obtenir des rendements à partir de cet actif. Ce qui est en cause, c'est donc l'usage de cette trésorerie :

– utilisée pour faire face aux dépenses de fin d'année et, dès lors, permettre de moins emprunter et de diminuer la « *dette brute* » ;

– ou utilisée dans une logique de gestion « *performante* » par le Trésor : en continuant les émissions sans se soucier du ratio et du compteur, mais en obtenant à moyen/long terme une réduction du coût de la dette. Un témoin parle d' « *exploiter la signature de l'État, qui est très bonne, pour faire de la transformation financière.* » Au final, ces manœuvres correspondaient à un montant « *suffisamment élevé pour qu'en niveau de points de PIB, ça apparaisse* ». Cela pouvait représenter entre 1 % et 1,5 % point de PIB.

Les fonctionnaires du Trésor font part de leurs réticences à être tendus vers le « *seul et unique objectif comptable* » du ratio de dette/PIB. L'enjeu de l'agence « *est d'émettre 100 milliards*

[1] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2009.

de dette chaque année ». La grandeur de cette responsabilité, assimilable pour eux à une « *sacralité à bien émettre* » sur le long terme, justifie que ces pratiques soient relativement déconnectées des contingences et ambitions « *politiques* » du ministre, interprétées comme des tactiques politiciennes par les fonctionnaires du Trésor :

> « On a fait ce que fait n'importe quelle entreprise : on a pris des décisions de gestion qui nous aidaient à modifier la structure de notre bilan. Ce que fait une trésorerie d'entreprise, mais ce que l'État n'a pas l'habitude de faire. Et cela, dans une certaine mesure, ne servait strictement à rien. C'est quelque chose qui n'avait aucun intérêt financier (et) qui n'avait d'intérêt que politique »[1].

Ainsi, pour les équipes du Trésor, cette « *interférence* » indique que « *les sujets de gestion de la dette sont entrés dans le champ du politique alors qu'auparavant* », selon un haut fonctionnaire de l'AFT, *« c'était purement technique* ». Si les équipes de gestion de la dette résistent, autant que possible, aux injonctions de leur ministre, ils accusent surtout l'indicateur de dette brute de donner prise à ces comportements relevant, selon eux, de la pure « *tactique* » politique : « *Ce ratio, il a quand même un gros problème qui est d'être en dette brute : (et donc) tout le cash qu'on peut avoir au 31 décembre 2008 ne vient pas en déduction de la dette. Alors que, moralement, cela pourrait se justifier.* »

Pour les équipes du Trésor, la diminution du coussin d'actifs n'a des effets tangibles que parce qu'il existe un critère administratif de dette brute, offrant l'opportunité au ministre de flirter avec le risque de trésorerie. L'indicateur brut rend possible des actions financièrement peu orthodoxes aux yeux des experts : le ministre n'ayant comme seul objectif, selon un agent de l'AFT, que celui de pouvoir dire à l'opinion : « *Regardez, j'ai fait baisser la dette !* »[2].

L'indicateur est donc suspect de donner prise à une action politique considérée comme illégitime. La conquête des signaux offerts à l'opinion publique (comme les signaux du « *radar* » de l'économie française de Thierry Breton) mettrait en péril les signaux envoyés par l'Agence aux marché financiers : une gestion régulière, prudente et sans à-coups.

---

[1] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2008.
[2] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire de l'AFT, 2008.

Protéger la trésorerie avec la dette nette

Pour se défendre de ce qu'ils considèrent comme des « *montages inutiles* » visant à « *dégonfler* » virtuellement la dette, les fonctionnaires du Trésor vont promouvoir une dette « *nette* » : une dette brute de laquelle on retrancherait les actifs financiers de la trésorerie, présents sur le compte courant de l'État.

En effet, si l'indicateur de dette tient compte et *inclut* les actifs de trésorerie, leur diminution dans le but de moins emprunter n'impacte pas l'indicateur : l'opération de baisse des emprunts est, symétriquement, compensée par une baisse des actifs.

Le « cas » de « l'intrusion » du ministre dans la gestion déborde d'ailleurs légèrement les services de l'AFT, le service exclusivement chargé de gérer la trésorerie de l'État. En effet, les services de Bercy qui s'occupent, quant à eux, des prévisions économiques et budgétaires et entretiennent des relations régulières avec la Commission européenne se souviennent encore, en 2010, de cette période de mise sous tension exceptionnelle du ratio dette. La diminution de trésorerie en fin d'année (au moment où la comptabilité nationale relève les compteurs de la dette) est conçue comme un « *one off* », une opération non reconductible et qui ne marche qu'une fois. Si l'année de l'exécution de l'opération l'encours de dette diminue, l'année suivante, suite au retour à une gestion « *normale* », les actifs de trésorerie diminués se « *reconstituent* » naturellement :

> « Je me rappelle de la période Breton. C'était juste après le rapport Pébereau. On était toutes les semaines à regarder ce qui se passait du côté de la trésorerie, à pétocher à avoir loupé une opération maastrichtienne. Et on était très associés avec l'AFT à l'époque. On tuyautait la trésorerie au milliard près, voir en dessous, avec une granularité encore plus fine. Effectivement, la dette 2006, elle a baissé d'un point : c'est l'effet de niveau sur la trésorerie. C'est une opération qu'on appelle un "one off", pour le 31 décembre 2006. Car, de toute façon, l'année suivante, le matelas de trésorerie s'était, de toute façon, reconstitué. »[1]

Ce même service dit ainsi « *essayer d'allumer un contrefeu* » en soutenant une dette nette qui aurait « *permis de ne pas siphonner la trésorerie en fin d'année* », ce qui est considéré comme risqué, afin de diminuer l'encours de dette. Porter une dette nette des actifs de trésorerie permettrait, pour l'AFT de « *sanctuariser* » les actifs de trésorerie en protégeant les irruptions de l'extérieur sur ce « *coussin* » ou « *matelas* » de « *sécurité* ».

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

L'administration oppose à une politique « *opportuniste* » l'envoi de bons signaux durables aux marchés financiers. Promouvoir un indicateur de dette nette des actifs de trésorerie devient une solution *ad hoc*, comme l'expliquent des anciens hauts fonctionnaires du Trésor :

> « Il y a des opérations qui tirent parti des incohérences ou de la manière dont le ratio lui-même est construit. Notamment ce ratio, il a quand même un gros problème, qui est d'être en dette brute : (*et donc*) tout le cash qu'on peut avoir au 31 décembre 2008 ne vient pas en déduction de la dette. Alors que, moralement, il pourrait se justifier, en tout cas le concept de dette nette, tel qu'il y a dans l'entreprise, alors ils posent d'autres types de problèmes, mais intuitivement c'est plus pertinent »[1].

Cette définition « *minimaliste* » de la dette nette « *ne fait aucun doute* » et est robuste, selon l'AFT. Pour autant, elle est loin d'être évidente aux yeux des autorités européennes. Le concept de dette brute est ancré dans le pacte de stabilité et de croissance :

> « Objectivement, c'est difficile d'avoir un critère de dette nette. Mais le niveau de trésorerie ou les placements que fait le Trésor dans le marché et l'argent que vous avez sur votre compte à la fin de l'année : ça devrait naturellement s'amputer du niveau de la dette, pour mesurer la dette effective de l'État »[2].

Devant l'insistance du ministre et contraints à la loyauté, les trésoriens vont silencieusement regretter l'option de l'autonomisation complète de l'agence.

L'autonomie de France Trésor

Au cours de ce conflit, la proximité avec le ministre pose problème aux agents du Trésor. Ce lien avait été perçu comme profitable au moment de la création de l'AFT : il offrait une ressource supplémentaire pour vendre aux investisseurs la « *France entière* », soit la politique dans sa globalité, tant dans son versant budgétaire, fiscal que financier. Il s'agissait « *de faire bénéficier l'AFT du capital politique du ministre* »[3]. Mais lorsque le ministre s'immisce dans les affaires quotidiennes de gestion de la trésorerie, les fonctionnaires regrettent un manque de distance :

> « C'est devenu assez contentieux. Le ministre nous a dit : "Mais, vous vous opposez à mes volontés !" Et, dans ces moments-là, effectivement, on a regretté de ne pas être un peu plus loin et d'être seulement à vingt mètres du bureau du ministre. » [4].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.
[2] Entretien avec l'auteur, 2010.
[3] Propos extraits d'un entretien avec un ancien dirigeant de l'Agence France Trésor, 2008.
[4] Entretien de l'auteur avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2008.

L'impératif de l'administration, la « *sacralité à bien émettre* », pour reprendre les mots d'un agent, aurait été en danger à la suite de cet usage optimal du ratio de dette brute. Le passage de Breton est l'occasion de faire de cette pratique une exception et de consolider la norme institutionnelle de traitement de la dette et des finances publiques. S'il est légitime de réduire le chiffre de la dette, cela *doit* passer avant tout par la réduction d'un autre chiffre : celui du déficit public.

La réaffirmation des politiques « normales » de réduction de la dette

Une discussion à la commission des finances est l'occasion pour l'opposition socialiste de critiquer l'action de Thierry Breton : les élus sont soutenus indirectement par le groupe centriste, prompt à veiller sur la tenue « *sérieuse* » des finances publiques. Le caractère « *optique* » des mesures est souligné et la nécessité d'agir sur d'autres terrains plus « *réels* » réaffirmée :

> **M. Didier Migaud (groupe socialiste)** : « Quant à la dette, il est confondant d'entendre le gouvernement se flatter de prendre enfin le problème à bras-le-corps, confirmant implicitement que rien de tel n'a été fait depuis 2002. On peut s'étonner au passage que l'endettement baisse malgré un déficit encore supérieur de 0,2 point au niveau considéré comme "stabilisant". » **M. Thierry Breton (ministre)** a objecté que cela s'expliquait par des cessions d'actifs. **M. Didier Migaud** a répondu que ces cessions étaient précisément contestables, tout comme, d'ailleurs, les ponctions opérées sur la trésorerie de l'État, qui font prendre à ce dernier un risque démesuré. **M. Charles de Courson (groupe UDF)** : « Enfin, la baisse apparente de l'endettement est due à des cessions d'actifs pour 16,6 milliards d'euros et à des mesures d'écrêtement de la trésorerie de l'État pour 18 milliards. L'an prochain, le déficit sera situé légèrement au-dessous du niveau "stabilisant" par rapport à l'endettement, mais la situation redeviendra très difficile au moindre retournement de la conjoncture. La politique budgétaire et financière menée ces dernières années n'a donc pas été à la hauteur des enjeux. » **M. Daniel Garrigue (groupe UMP)** a toutefois souhaité des précisions supplémentaires sur la gestion de la trésorerie de l'État, dont on semble attendre une économie d'une vingtaine de milliards d'euros, et sur les directives données à cet effet à l'Agence France Trésor. **M. Thierry Breton** a apporté aux divers intervenants les éléments de réponse suivants : « Ce sont, en effet, une vingtaine de milliards d'euros que l'on peut dégager grâce à une meilleure gestion de la trésorerie de l'État, reposant sur des outils modernes dont la plupart des grands pays développés se sont dotés. Parallèlement, a été mis sur pied un système de remontée des informations aux administrations, afin qu'elles gèrent mieux leurs dépenses, tandis qu'un comité interministériel veille à la maîtrise par celles-ci de leur trésorerie[1]. »

En faisant de l'émission de la gestion de la trésorerie un levier de réduction directe de la dette, le ministre a décalé les lignes du partage qui s'était stabilisé entre les stratégies « *légitimes* » et « *illégitimes* » de réduction de la dette. Selon l'AFT, et en accord avec d'autres

[1] Commission des finances de l'économie générale et du Plan, Compte rendu n°84, Assemblée nationale, mercredi 27 septembre 2006.

directions du ministère, ces opérations ne passaient pas principalement par le canal de l'émission de la dette, mais bien plutôt par la réduction de la dépense publique, dans ses modalités traditionnelles, prises en charge notamment par la direction du Budget face aux ministères « *dépensiers*[1] » :

> « Il y a plusieurs façons de baisser le ratio dette/PIB. Il y a évidemment le premier, c'est de contrôler les dépenses, enfin d'agir *via* les déficits : ça, bon…, ça a été fait aussi, (…) on comprimait tant qu'on pouvait les déficits. Donc, c'est la vision traditionnelle : le meilleur moyen de réduire la dette : dépenser moins et gagner plus » *Ancien haut fonctionnaire de l'agence France Trésor*[2].

Le Trésor cherche à redéfinir l'indicateur de dette légitime : la dette devrait être nette, non pas au sens où l'on valoriserait l'ensemble du patrimoine de l'État, mais une dette nette de trésorerie, de laquelle on retrancherait exclusivement et strictement les actifs financiers de trésorerie détenus par le Trésor dans son compte à la Banque de France. Au terme de cette « *épreuve* » administrative et politique, c'est surtout la règle « *normale* » de gestion du problème de la dette qui est (ré)explicitée à travers la critique de la transgression considérée comme politique de Breton et son équipe. Ce sont les limites et frontières du sentier « *traditionnel* » et « *raisonnable* » de la façon de conduire les politiques ministérielles de réduction du déficit public (et par la suite, indirectement seulement donc, du ratio de dette/PIB) qui sont réaffirmées. Pour gagner la « *crédibilité* » des marchés et arrimer la dette française voire concurrencer le taux de référence allemand, il faut rétablir les frontières et aller chercher des gains du côté des « *réformes structurelles* ». Pour cela, il faut neutraliser la dette brute – avec une dette nette de trésorerie – et rappeler les ministres à l'ordre du déficit structurel :

> « Dans Maastricht, il y a deux critères importants : le déficit/PIB et la dette/PIB. Traditionnellement, le ratio dette/PIB, était très peu regardé »[3].

La frontière entre la bonne action publique et ses bons indicateurs est aussi stabilisée dans certains articles de presse. Un chroniqueur du *Figaro* décrypte ainsi la stratégie d'affichage de baisse du ratio. L'entrée dans la cuisine des Finances est l'occasion de faire le départ entre, d'un côté, la politique du chiffre – l'article évoque « *la foire aux chiffres* », un « *habillage de bilan* », une « *astuce* » comptable – et, de l'autre, la « *réelle* » diminution de la

---

[1] P. Bezes utilise ce terme en référence à la publicité faible des mesures de restriction prises par la direction du Budget en situation, en face à face avec les ministres, au cas par cas et au compte-gouttes, et sans passer par des réformes transversales, systématiques et collectivement pensées par les différents ministères du gouvernement. Ces mesures sont d'ailleurs considérées comme plus efficaces par la direction du Budget.
[2] Entretien avec un ancien haut fonctionnaire du Trésor, 2010.
[3] Entretien d'un ancien haut fonctionnaire du Trésor avec l'auteur, 2009.

dette. L'article évoque le « *traitement économique du problème (qui) implique d'autres méthodes (que celle de "l'habillage"), car il faut laisser du temps au temps pour réduire le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale*[1]. »

La dette brute, qui mobilise *autour d'elle* des experts européens, des professionnels de la politique soucieux des générations futures, et *contre elle* des économistes portant une voix dissonante sur les finances publiques, va subir des secousses dans les coulisses de la gestion de la dette de l'État, au cœur de l' AFT, service du ministère des Finances qui emprunte, de façon normalisée et standardisée, sur les marchés financiers pour financer le déficit public de l'État.

En résumé, le conflit a opposé, d'un côté, l'administration du Trésor, et indirectement les parlementaires, qui défendent une politique de « *bonne* » réduction de la dette à long terme. Pour ces derniers, celle-ci passe par la baisse durable et structurelle de la dépense publique en utilisant pour cela l'indicateur de déficit public rapporté au PIB, ou une dette nette, qui permet de départager entre action « réelle » et action « optique ». De son côté le ministre des Finances souhaitait faire feu de tout bois et, en priorité, obtenir des résultats fermes et tangibles.

Le Trésor, au terme de cette épreuve, veut consolider sa fonction qu'il estime « neutre » : financer la dette sur les marchés. Nous avons montré que cette réaffirmation est une façon de réorienter l'attention et l'action du politique vers la réduction du déficit structurel qui, au même titre que le développement de l'innovation financière, peut asseoir la position de la France dans la compétition financière :

> « Chacun a l'objectif d'améliorer la situation des comptes publics, de réduire le déficit et de réduire la dette. C'est un objectif partagé. Mais, à nouveau, ça ne relève pas de la direction du Trésor. Ces sujets, ils dépendent d'abord de la direction du Budget. C'est de savoir : quel est le montant du déficit et donc de la dette ? Le Trésor, il ne fait qu'émettre la dette qui est nécessaire pour financer les déficits. C'est une fonction technique, dont l'objet est de dire : "Voilà, il y a un déficit de tel montant, il faut que je lève tant." » *Matthieu Pigasse, conseiller technique au cabinet de Laurent Fabius, ancien agent du bureau A1, direction du Trésor*[2].

---

[1] « Le responsable politique est donc constamment tenté de les vider de leur contenu, et les astuces ne manquent pas. Le débat public aurait pourtant tout à gagner à sortir de ces ambiguïtés. Comme le recommandait Jacques Rueff : "Soyez socialistes, soyez libéraux, mais ne soyez pas menteurs." » dans « L'analyse » de Jean-Pierre Robin, chroniqueur économique, « Dette publique et emploi : ne soyons pas dupes des astuces statistiques », *Le Figaro*, 15 octobre 2007.

[2] Entretien avec l'auteur, 2010.

Nous montrons dans le chapitre VI comment la décision politique va composer avec la dette pendant la compétition électorale. Sous quelles conditions et de quelle façon la bonne décision attendue par le rapport Pébereau et, une partie de l'administration des Finances, est-elle ébranlé ? Quels en sont les éléments discutables ?

Chapitre VI

Fractures dans l'ordre de la dette

Les chapitres précédents ont montré dans quelles conditions et sous l'effet de quelles opérations la dette publique a vu sa nature et son identité se transformer. Un réarrangement macroéconomique et financier a fait de la mise en marché de la dette la seule solution légitime au financement de l'État. Ce financement sur le marché implique de lier dorénavant l'État au contrôle strict de la masse monétaire et à la discipline budgétaire. Le problème du paiement de cette dette, contrepartie de l'absence d'un consensus ferme autour de la réduction drastique des dépenses publiques, a fait de sa soutenabilité et de sa valorisation comptable un problème politique national et européen. Le rapport Pébereau a installé un « *fait* » de la dette sur le modèle de la cause « *environnementale* » : la dette publique est un objet politiquement identifiable et irréductible aux intérêts partisans. Ce « fait » est lié à une mesure inédite et inquiétante de la taille et du poids de l'État ; mesure scrupuleusement examinée par les marchés comme par les institutions européennes du chiffre.

Ces opérations cumulées ont enraciné un ordre de la dette publique. Nous entendons par « *ordre de la dette* » l'ensemble de ces dispositifs – techniques, financiers, comptables, budgétaires et politiques – qui maintiennent celle-ci en tant que problème incontournable, à résoudre « *ici et maintenant* », et dont la hiérarchie des solutions est tenue pour évidente.

La période qui s'étend du début de la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2007 à la première phase de la crise financière, celle des *subprimes* de 2008, nous sert de terrain d'investigation pour décrire les points de fracture de cet ordre. La décision offerte « *clés en main* » vacille et, en même temps que ces ruptures, resurgit une « décision exploratoire ». Les décideurs occupent un espace qui va de la fatalité de l'acceptation du problème à l'héroïsme de la rupture avec l'ordre de la dette : il convient de décrire précisément la consistance de ces ruptures.

Section I. Cadenasser les finances publiques

L'Institut de l'entreprise (Ide), un think tank patronal, installe en amont de la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2007 un dispositif inédit[1]. Le site Internet *Débat 2007* de l'Institut propose de chiffrer le coût budgétaire de l'ensemble des propositions politiques des candidats à l'élection présidentielle. Piloté indirectement par Michel Pébereau, président de l'Ide qui accueille la plateforme de calcul, le chiffrage des programmes politiques prolonge, par d'autres moyens, l'entreprise de colonisation du débat public par la dette. La dette s'impose en toile de fond des programmes politiques et constitue le socle indépassable à partir duquel il est possible d'inscrire les projets d'« *avenir* ».

Le dispositif ne s'impose pas naturellement et éveille une controverse importante. Les représentants politiques hésitent entre deux modalités d'investissement contradictoires vis-à-vis de ce chiffrage : prendre pour acquis ses règles, s'investir dans son jeu et s'en servir pour peser dans la campagne ; ou contester son principe même et en dévoiler les conventions « *cachées* ». En effet, l'un des enjeux de cette controverse a été la possibilité d'une évaluation non partisane du coût budgétaire des programmes, une évaluation qui serait extérieure aux partis politiques et qui fonctionnerait comme une référence pour le débat public qui s'engage à cette occasion[2].

Effectivement, le chiffrage n'est pas un phénomène entièrement nouveau dans la compétition politique. Au cours des précédentes campagnes électorales, les différents candidats et leurs équipes utilisaient largement l'« *arme* » du calcul pour discréditer le programme de l'adversaire. La particularité du cas 2007 réside dans les tentatives de l'Institut de l'entreprise, plus ou moins couronnées de succès, de se faire admettre en tant qu'arbitre

---

[1] L'Institut de l'entreprise est une association (loi de 1901) créée en 1975 par une trentaine de grands groupes, qui « réunit aujourd'hui plus de 120 adhérents, dont les activités couvrent l'ensemble des secteurs économiques, générant un chiffre d'affaires cumulé qui représente plus de 20 % du PIB marchand de la France. L'Ide est piloté par un Conseil d'orientation composé d'une vingtaine de chefs d'entreprise ». Source : site internet de l'Ide.

[2] On peut penser ici à la remarque de Loïc Blondiaux, pour qui « *la force de la forme statistique tient précisément à cette parenté avec les énoncés scientifiques, à ce qu'elle paraît devoir échapper dans un premier temps au débat politique et social pour mieux le circonscrire dans un second temps et servir de référence indiscutable dans les controverses.* » (Loïc Blondiaux, « Le chiffre et la croyance, L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics », *Politix*, vol. 7, n° 25, 1994, p. 117).

extérieur aux différentes équipes de campagne et de s'imposer comme un « tiers-chiffreur » crédible, neutre et impartial.

Le degré de généralité de cet instrument de mesure dépend des rapports qu'entretiennent avec lui les acteurs du débat public. En effet, pour être crédible, l'instrument doit produire des chiffres « *justes* » et « *raisonnables* » : en cela, il est tributaire de l'intensité avec laquelle les professionnels de la politique acceptent de participer au dispositif et, en particulier, de préciser la gamme de leurs propositions, et les délais de leur mise en œuvre. C'est cette collaboration des partis politiques au chiffrage qui rend l'entreprise précaire : le degré de l'investissement des candidats peut être plus ou moins relâché ou soutenu, car il est subordonné aux logiques hétérogènes de la campagne électorale, faites d'inconstances et de réorientations stratégiques, et tournées vers un impératif d'efficacité. Les différents acteurs du débat, journalistes et représentants politiques, peuvent, à travers les usages qu'ils en font, effacer les traces sociales de l'instrument pour le « *désingulariser* » ; ou, à l'inverse, l'attacher à l'identité sociale et politique de son producteur[1].

L'objectivité du chiffrage est ainsi garantie selon les utilisations, c'est-à-dire localement et au cas par cas : en cela, la grandeur des nombres est indexée à la manière dont s'articulent conjoncturellement les intérêts de ceux qui participent aux univers politiques et journalistiques[2]. Le cas du chiffrage de l'Institut de l'entreprise renseigne sur la façon dont des acteurs de la société civile, en utilisant des ressources particulièrement sophistiquées pour se mobiliser, parviennent ou ne parviennent pas à mettre en forme le débat et les problèmes publics.

---

[1] Pour une étude des contraintes relatives à la montée en généralité et à la construction des grandeurs, cf. Luc Boltanski, « La dénonciation publique », dans *L'Amour et la Justice comme compétence*, Métailié, Paris, 1990, p. 255-233, et Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991, p. 10.

[2] Plusieurs définitions de l'objectivité sont mobilisées dans la controverse sur le chiffrage. Elles correspondent aux attentes des acteurs du débat : d'une part, l'objectivité comme faisant disparaître celui qui argumente et sa situation singulière et, d'autre part, l'objectivité au sens de l'impartialité d'un juge et d'un arbitre. Sur cette question, cf. Allan Megill (dir.), « Four Senses of Objectivity », *Rethinking Objectivity*, Duke University Press, Durham, 1994, p. 1-20 ; et Lorraine Daston, « Objectivity and the Escape from Perspective », *Social Studies of Science*, 22 (4), 1992, p. 597-618.

I.1 La dette comme point de passage obligé

Pour Jean-Damien Pô, l'animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007, l'élection présidentielle 2002 laisse le souvenir d'une campagne qui serait passée à côté de l'essentiel, c'est-à-dire des enjeux économiques et budgétaires :

> « Ce qui était dramatique à nos yeux, c'était le précédent de 2002 où toute la campagne s'était faite sur des problématiques sociétales : la sécurité, l'immigration… qui étaient des problématiques extrêmement importantes, qu'on ne méconnaît pas. Mais, en revanche, il ne s'est à peu près rien dit sur l'économique et sur le social. L'opinion publique et les médias sont devenus très attentifs à la question des marges de manœuvre budgétaires des gouvernements parce qu'ils ont été sensibilisés à l'enjeu de la dette publique. Le travail de Michel Pébereau là-dedans est déterminant. Et ce n'est pas pour rien que c'est lui qui a présidé l'Institut de l'entreprise (Ide) et que c'est l'Ide qui a fait ça (le chiffrage). On est dans un prolongement idéologique si j'ose dire. Il y avait une attention et une attente de l'opinion publique et des médias sur ces sujets-là. » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[1].

En vertu des engagements tacites contractés en consentant aux constats et recommandations du rapport alarmiste de Michel Pébereau[2], l'exposition publique d'un chiffrage cohérent par les partis politiques devient un gage de sincérité politique. Le cadrage macroéconomique et la traduction chiffrée des propositions politiques tendent à devenir le « *préalable de tout* ». Les propos de Michel Pébereau, inaugurant la cellule de chiffrage lors de la conférence de présentation aux journalistes, sont significatifs du principe du strict « autofinancement » budgétaire qui est désormais censé prévaloir :

> « Il est clair que tout responsable politique qui, aujourd'hui, propose une augmentation de la dépense devrait être immédiatement interrogé sur les dépenses qu'en contrepartie il va supprimer pour financer la dépense qu'il propose de créer[3]. »

Le projet du chiffrage apolitique de l'Institut de l'entreprise mise sur la propension des candidats et de leurs équipes de campagne à participer à une discussion ouverte, « *cartes sur table* », sur le financement des promesses électorales. Cette collaboration est loin d'aller de

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

[2] L'acceptation d'un constat alarmiste sur la dette contraint en retour les responsables politiques à élaborer leurs programmes dans le cadre d'un chiffrage. En empruntant le terme à Philippe Zittoun, on pourrait parler d'une « *dette* » politique contractée de manière implicite par les candidats vis-à-vis de l'expertise alarmiste (incarnée par Pébereau). Dette qui oblige le candidat, lorsqu'il se sert de la dette comme d'un argument, à faire suivre un chiffrage. Cf. Philippe Zittoun, « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, vol° 51, n° 5, p. 683-706.

[3] Conférence de presse du 28 septembre 2006. Source : site Débat 2007.

soi, puisqu'elle rompt avec l'usage routinier que les professionnels de la politique faisaient jusqu'ici du chiffrage, utilisation amplement tournée vers la poursuite de gains tactiques, c'est-à-dire de démarcation vis-à-vis des concurrents. En effet, avant d'être une contrainte systématique et censée s'appliquer à tous, le chiffrage est une ressource du jeu politique.

Pris dans les tactiques partisanes, le chiffre sert à faire valoir la supériorité d'une candidature plus crédible, plus réaliste par rapport aux autres compétiteurs, dont on dénonce, du même geste, l'inévitable gabegie sur les finances publiques à laquelle conduirait la mise en œuvre de leur programme. Mais, réduits à ce caractère éminemment partisan, les chiffres produits ne parviennent pas à prétendre au statut de preuve, pourtant si recherché. Les opérations de chiffrage sont en effet rapidement épinglées par les journalistes qui les décryptent volontiers en termes stratégiques. Les chroniques multiplient les métaphores dérivées de l'affrontement dual : on parle de « *bataille* », de « *guerre* » ou encore d' « *assaut* ». Rarement dépourvu d'ironie, le commentaire journalistique souligne la démesure propre à une séquence de la vie politique devenue rituelle[1] , dont la « *mauvaise foi* » serait évidente. Un jeu « *assassin* » auquel on ne pourrait accorder aucune confiance, et qui serait fondé sur les données « *extravagantes* » avancées par les écuries de campagne[2].

En 2007, les controverses sur le coût des programmes de la droite et de la gauche commencent dès juin 2006, soit près de 11 mois avant le scrutin et alors qu'aucun des candidats ne s'est encore déclaré officiellement. Réunis en convention nationale, les socialistes parachèvent leur programme pour les prochaines élections législatives. Le lendemain, Thierry Breton, ministre de l'Économie et des Finances en fonction, en fait une évaluation chiffrée : 100 milliards d'euros. Le montant est qualifié dans la presse d'« *astronomique* [3] » : il est trois fois supérieur à celui avancé par François Hollande, pour qui le coût serait de l'ordre de 34 milliards d'euros. À peine une semaine plus tard, par voie de presse, Jean-François Copé, alors ministre délégué au Budget, poursuit l'offensive et dénonce la « *gabegie* » à venir de la « *gauche dépensophile* » en ironisant sur les sommes « *mirobolantes* » et « *d'une autre époque* » qui seront dépensées par la gauche si elle est élue. Chiffrant le coût du projet socialiste à 115 milliards d'euros, soit un écart de 65 milliards par rapport au chiffre

[1] En annonçant le énième rituel combat : la « bataille sur les chiffres ne fait que commencer ».
[2] Le terme de « donnée » est dans ce cas précis intéressant : les chiffres sont effectivement « donnés » et mis en circulation par les professionnels de la politique. Les journalistes les suspectent d'autant plus qu'ils sont témoins de la trop grande facilité avec laquelle ils sont communiqués par les officines partisanes pour dénoncer l'adversaire.
[3] « Projet du parti socialiste, l'addition sera lourde », *Le Figaro*, 10 juin 2006.

de 50 milliards de dépenses « brutes[1] » avancé par Éric Besson – en charge du chiffrage au sein du parti socialiste –, Jean-François Copé amorce la polémique sur le réalisme budgétaire et la faisabilité économique des programmes. Calculs « *grossiers* », estimations « *grotesques* », la presse ne s'étonne pas de cet écart de chiffrage et de la démesure des attaques :

> « Les chiffrages partisans n'étaient pas très convaincants parce qu'ils étaient notoirement assez surévalués quand il s'agissait de l'autre et sous-évalué quand il s'agissait de soi-même » *Claire Guélaud, journaliste*[2].

À rebours de ces feux et contre-feux stratégiques, l'innovation revendiquée non sans un certain succès, local et temporaire, par l'Institut de l'entreprise consiste à s'immiscer dans le duel politique et à fournir une information tierce, qui doit fonctionner comme une « *technologie de mise à distance*[3] » et soit susceptible de dépasser la dispute binaire gauche-droite. On est ici au cœur de la tension, car c'est cette sortie potentielle des duels chiffrés, autorégulés par les partis, qui pose problème aux compétiteurs de la vie politique. L'avènement d'un chiffrage systématique (qui s'applique à tous) et non partisan revient pour les partis politiques à tirer un trait sur les avantages qu'ils en attendent : la distinction par rapport aux concurrents.

La tentation d'un chiffrage universel

Le statut d'innovation conféré au site Débat 2007 se joue sur un fil car il y a un risque que la démarche de chiffrage soit réduite, par les journalistes, à un classique exercice de lobbying politique. La carrière du dispositif ne dépend pas exclusivement du talent de ses animateurs ; son sort est lié à sa capacité à maintenir l'intérêt des différents acteurs – journalistes et politiques – qui composent l'espace des débats dans lequel l'Ide s'insère.

Le montage du dispositif est pensé par son concepteur comme une reproduction en miniature de la posture scientifique : la « *cellule* » se veut neutre et dégagée des intérêts singuliers. Jean-Damien Pô, l'animateur de la cellule et du site Internet qui l'accueille, souhaite faire émerger dans l'espace public des faits objectifs, solides et incontestables. Il résume ses aspirations sous le concept de « *fact checking* », littéralement « *pointage des faits* » : le but est « *d'injecter de la rationalité* » dans le débat. Il s'agit d'élaborer une « *base factuelle à peu*

---

[1] Brut signifie que les économies et recettes à venir ne sont pas déduites de ce calcul.

[2] Entretien avec l'auteur, 2007. Claire Guélaud est journaliste au journal *Le Monde*, elle travaille pour les pages économiques.

[3] L'expression est empruntée à Theodore M. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

près partagée[1] ». Ainsi, les productions de l'Ide sont diffusées sur le modèle de la transmission pédagogique froide, sans prendre parti[2]. La tâche qui consiste à effacer les traces de l'identité sociale de l'Ide n'est pas aisée : les journalistes ne sont pas dupes de l'identité du producteur de chiffrage. « *Le patronat entre en campagne* », « *la vitrine du patronat* », « *les chefs d'entreprise veulent chiffrer* »[3] constituent autant de labels qu'il faut provisoirement faire taire, alors que la présence des cercles patronaux engagés est un élément traditionnel des campagnes politiques[4].

Le risque est important pour la cellule de chiffrage d'être dévoilée comme agissant en faveur de l'un ou l'autre des prétendants à la présidence de la République (le candidat le moins dépensier) et porteur d'options de politique économique qui répondent aux intérêts du patronat. Le succès du chiffrage dépend donc de la capacité à apparaître comme idéologiquement « vierge[5] ».

Mais, comme le révèle une comparaison avec le chiffrage concurrent entrepris par l'institut Coe-Rexecode[6], les variations de la confiance accordée à un chiffrage ne peuvent pas s'expliquer uniquement par un statut, plus ou moins marqué, de son producteur. En effet, les deux instituts pourraient l'un comme l'autre être épinglés comme « *des émanations du Medef* ». Rexecode est d'ailleurs un centre spécialement dédié à l'expertise économique quand l'Ide est un « *think tank* », un club de pensée dont le cœur de métier n'est pas l'évaluation. Pourtant, la mise en doute de l'évaluation effectuée par l'institut Coe-Rexecode est unanime. En creux, ce rejet renseigne sur les qualités d'expertise attendues par les journalistes :

> « Rexecode est venu très tardivement dans le débat. C'était vraiment une sorte de caricature. C'était vraiment : "Le meilleur, le plus solide, le plus crédible du point de vue de la croissance,

---

[1] Extraits d'entretien avec Jean-Damien Pô.

[2] « Il ne s'agit pas de prendre parti dans le débat politique, ni de juger de l'opportunité de tel ou tel programme, assure Michel Pébereau, président de l'Institut de l'entreprise. Nous nous contentons d'évaluer leur coût. Aux candidats d'annoncer ce qu'ils prévoient pour financer ces dépenses », dans « Les propositions des candidats chiffrées ! », *Le Parisien*, 29 septembre 2006.

[3] *Les Échos*, 29 septembre 2006, *Le Monde* 5 octobre 2006.

[4] Le changement de sigle (de CNPF à Medef), « *réclamé dès la fin des années 1970, par des protagonistes qui voulaient gommer la charge négative du terme patron [...] correspondait à une volonté de neutraliser la fonction de chef d'entreprise et de faire des organisations patronales des groupements défendant et promouvant l'entreprise, une entité incontestable et idéologiquement neutre, et non pas représentant des patrons* ». Michel Offerlé, « Les organisations patronales », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, Paris, juin 2007, p. 9.

[5] Décrivant la mobilisation des cercles de réflexion patronaux, le sociologue Frédéric Lebaron évoque ainsi « *une campagne américaine* », Frédéric Lebaron, « Économie : retour sur une campagne américaine », *Revue savoir/agir*, n° 1, septembre 2007, Éditions du Croquant, pp.11-22.

[6] Coe-Rexecode est l'acronyme du Centre d'observation et de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement de l'entreprise. Il est issu du rapprochement entre l'association Rexecode et les équipes du centre de recherche de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

> c'est Sarko." Je pense que la note de présentation que [le président de l'institut] a faite était de nature à jeter le doute sur l'ensemble de la publication, alors que Pébereau n'a pas du tout fait cela, il a laissé sa cellule de chiffrage fonctionner en paix[1]. »
>
> « Il y a eu Rexecode qui s'y est mis, c'était encore plus grotesque. C'était vraiment caricatural, et le patron Michel Didier assurant tout le monde de son indépendance alors qu'on sait très bien que les actionnaires, c'est le Medef et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Donc, c'est vraiment le patronat, les patrons de Paris. En plus, le fameux Michel Didier était le soir du premier tour salle Gaveau, au siège de l'UMP, pour fêter les 31 % du score de Sarkozy, (...) c'était un peu bizarre. Ségolène a attaqué sur Rexecode en disant : "C'est le Medef." Alors évidemment, on peut prendre les chiffres du Medef, mais pourquoi on pourrait prendre les chiffres du Medef et pas ceux de la LCR[2]. »

Quand les journalistes repèrent les « *fautes* » commise par Rexecode, les chiffrages de l'Ide échappent provisoirement à la critique. L'Ide soigne d'ailleurs sa présentation : le découplage entre la cellule de chiffrage et les activités ordinaires de lobbying public de l'Ide est soigneusement mis en scène. Si, en tant que cercle de pensée, l'Ide souhaite pousser des messages politiques particuliers, son dirigeant Michel Pébereau va volontairement se mettre en retrait du dispositif de chiffrage. Connu comme un patron qui « *mouille la chemise* » et a du poids dans le débat public, l'ancien haut fonctionnaire et président de BNP Paribas met ouvertement en scène la coupure avec la cellule de chiffrage. Au moment de la conférence de presse de présentation, Jean-Pierre Boisivon et Michel Pébereau tiennent à assurer qu'il existe entre la cellule et le noyau dur de l'Ide une « *muraille de Chine*[3] ». À ce titre, Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Ide, se voit confier la responsabilité intégrale du projet. Ce jeune normalien de trente-quatre ans, bien au fait de la culture cybernétique, insuffle un nouvel élan au mode de mobilisation traditionnel du *think tank*. Il développe autour du site Internet toute une activité événementielle : invitations d'économistes, jeux interactifs, etc. L'avantage de ce mode de communication est d'élargir et de varier l'audience de l'Ide dont les notes n'atteignent ordinairement qu'un public limité. D'une logique de diffusion « *confidentielle et restreinte* », « *2 000 exemplaires à des leaders d'opinion* », l'audience des thèmes de l'Ide passe à une toute autre échelle : « *200 000 visites volontaires*[4] ».

---

[1] Entretien avec journaliste X, rendu anonyme.
[2] Entretien avec journaliste Y, rendu anonyme.
[3] Jean-Pierre Boisivon, conférence de presse à l'Ide, 28 septembre 2006. Michel Pébereau fait part de son souci de « *ne pas prendre parti dans le débat politique* » (interview dans *La Tribune*, 29 septembre 2006).
[4] Chiffres fournis par Jean-Damien Pô. Ce dernier organise des rencontres en ligne, lance des invitations à des personnalités, organise des chats et régulièrement des podcasts vidéos ». Entretien cité.

I. 2 Un dispositif de neutralisation budgétaire

Paradoxalement, la réinvention non partisane du chiffrage naît du recyclage d'une initiative militante. C'est en discutant avec un ami administrateur à l'Insee, détaché à la direction du Budget et militant actif, que Pô décide de recenser chacune des promesses électorales des candidats afin d'en évaluer les coûts pour le budget de l'État. Son ami avait eu, lors de la campagne 2002, une idée « *simple et dévastatrice*[1] » : pour démolir les adversaires, il dressait une liste exhaustive des propositions du candidat du camp d'en face et accolait devant chacune de ces « *facilités* » de discours un coût de financement public, afin d'en souligner l'infaisabilité ; le tout étant « *consigné sur un tableur Excel* ». Le « *déconomètre*[2] », ou le « *mirobolomètre* » était né. Jean-Damien Pô reprend à son compte cette idée, mais la rend compatible avec les exigences de l'Ide. Il faut garder l'intuition mais en changer la finalité : le dispositif ne doit viser aucune cible politique adverse mais au contraire tendre à « *l'objectivité*[3] ». La solution retenue pour compenser le marquage politique du « *déconomètre* » consiste à neutraliser l'épithète partisane des nombres en associant plusieurs sensibilités politiques au dispositif. Jean-Damien Pô constitue autour de lui une équipe de trois « chiffreurs[4] », dont l'un identifié à gauche, l'autre à droite et un troisième qui est présenté comme « *sans attaches* ». Chacun des trois chiffreurs procède à son estimation des coûts des propositions avancées par les principaux candidats. Naturellement, comme le raconte Pô, les « *chiffreurs de droite ont tendance à majorer les propositions du candidat de gauche et vice versa* ». Une fois que chacun des chiffreurs a envoyé son « *équation* » à Pô, qui centralise les copies, l'animateur assure un travail de simplification et organise les conditions de réalisation d'un diagnostic commun.

Les trois chiffreurs sont des collaborateurs détachés de l'Ide. De son propre aveu, Pô a « *nécessairement* » dû puiser les compétences dont il avait besoin dans la haute fonction publique, pour des raisons d'asymétrie d'informations. Bien que les éléments recherchés soient publics, leur accès est souvent difficile à maîtriser pour un profane qui n'est pas

[1] Entretien avec l'auteur, *ibid*.
[2] *Le Monde*, 21 avril 2007.
[3] Entretien avec Jean-Damien Pô, cité.
[4] Au pool de trois chercheurs s'ajoute, dans l'équipe Débat 2007, une personne chargée de la communication, un stagiaire de Sciences Po Paris, qui s'occupera de l'entretien du site.

familiarisé avec « *la culture budgétaire de l'administration publique*[1]». Pendant la campagne, les chiffreurs sont « *protégés* » et couverts par l'anonymat. Pourtant, un article de presse du *Figaro* annonçant l'avènement du dispositif brosse le portrait de deux chiffreurs en citant leurs noms, dans de brefs curriculum vitae :

> « Une cellule de chiffrage va être mise en place avec deux contributeurs de sensibilités et de profils différents. Tous deux ont l'expérience de la "mécanique budgétaire" : Vincent Champain, polytechnicien, diplômé de l'ENSAE (école de l'Insee), ancien membre de la direction du Budget du ministère des Finances et actuel directeur général des services de la commune de Lille, dont Martine Aubry est maire ; et Fabrice Heyriès, énarque, conseiller référendaire à la Cour des comptes, directeur général adjoint des services de cette juridiction, dirigée par Philippe Seguin[2]. »

Vincent Champain, le chiffreur retenu pour son appartenance à la « *gauche* » était proche d'Éric Besson : il en deviendra son directeur de cabinet lorsque celui-ci deviendra ministre de Sarkozy en 2007. Un conseiller technique du parti socialiste indique comment le parti a été prévenu du choix du chiffreur de gauche, mais « *mis devant le fait accompli* » :

> «Ça ne nous gênait pas. (L'Ide) nous a prévenu en amont, donc on le savait en juin-juillet 2006. On n'a pas à dire si : "Oui ou non, on a un problème avec la personne." On l'aurait dit, mais à l'époque Champain faisait partie du groupe d'experts du parti socialiste. Il a été retenu sur des questions budgétaires. Ce n'est pas à nous de leur dire[3].»

Ainsi, l'« *objectivité* » du chiffrage, irrégulièrement attestée, n'est pas adossée à une hypothétique recherche de la « *vérité* », comme le rappelle la cellule dans l'exposé de ses motifs, mais plutôt à la pluralité politique des calculs des trois chiffreurs, dont on reconnaît la relativité de la perspective. La synthèse produit par leur confrontation (gauche – droite et sans opinion déclarée), et la moyenne qui en ressortira, est supposée annuler l'effet de subjectivité.

Chacun des trois chiffreurs procède à des multiplications et des divisions dans son coin : sur la base du coût envisagé de la mesure, de la cible et de l'intervalle de mise en œuvre. Leurs estimations sont ensuite modérées par l'élaboration de deux scenarii : une hypothèse basse et une hypothèse haute[4]. Le calcul des hypothèses probables est réalisé par le compromis entre les propositions du chiffreur de droite qui a tendance à majorer ou

---

[1] En ce qui concerne les ressources administratives des chiffreurs : l'animateur du déconomètre devenu chiffreur « *avait fait l'X et l'ENSAE, il était passé conseiller budgétaire dans un cabinet, (...) à la louche, il était capable de dire combien ça coûtait.* » (Entretien, avec Jean-Damien Pô, cité).

[2] *Le Figaro Économie*, 28 août 2006.

[3] Entretien avec un cadre du parti socialiste, cité.

[4] Seule l'équipe de campagne de Bayrou utilise aussi une hypothèse haute et basse, ce qui modère les calculs et rend les résultats obtenus voisins de ceux de l'Ide.

minorer, selon les cas, et celles du chiffreur de gauche qui a tendance à majorer ou minorer en sens inverse :

> « L'écart (entre le chiffreur de droite et de gauche) c'était dans les hypothèses, pas dans les chiffres retenus qui étaient généralement neutres et objectifs. En revanche la formulation des propositions des candidats pouvait donner lieu à des interprétations, qui pouvaient être très significativement différentes et c'est vrai que spontanément le chiffreur de gauche avait tendance à minorer la proposition du candidat de gauche et vice versa. Il était plutôt pour une interprétation a minima de la proposition, là où le chiffreur de droite, s'agissant du candidat de gauche était plutôt maximaliste, c'est de bonne guerre… » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[1].

L'hypothèse probable du coût se situe donc entre « *l'hypothèse haute* » (majorée) et « *l'hypothèse basse* » (minorée). La solution bricolée par l'Ide consiste donc à simuler en interne les divergences partisanes d'estimation : les scenarii optimistes et pessimistes sont traduits en perspectives politiques singulières. La technique tient son originalité de la modération : c'est en anticipant ce qu'est une attaque polémique, en simulant en interne la controverse partisane avec les trois chiffreurs, que surgit un chiffre juste, raisonnable, qui ne prête pas à polémique et qui pourra être repris comme une donnée de référence et d'arbitrage par les journalistes.

I.3. La décision prise dans l'étau du chiffrage

Une fois l'outil de chiffrage « *dépolitisé* », il s'agit de convaincre de son effectivité et, à cette fin, d'enrôler des alliés dans le monde des médias. Le flux continu de chiffres mis à disposition par la cellule va être abondamment relayé par la presse. Ce qui va attirer les journalistes dans la démarche de l'Ide, c'est précisément la capacité de la cellule à « *désencastrer* » les débats sur le chiffrage budgétaire du simple échange de coups politiques. Les journalistes ont l'habitude de compter les points entre hommes politiques, mais ne disposent pas pour cela d'un arbitrage neutre.

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

Élargir le cercle de la surveillance : intéresser l'« opinion publique »

L'Ide et les journalistes vont articuler leurs intérêts respectifs dans un ajustement mutuel. En livrant leurs chiffres en « *temps réel* », « *instantanément* », les mesures « *à peine dévoilées aussitôt chiffrées*[1] », l'équipe de Débat 2007 répond à l'exigence de rapidité propre au travail journalistique : chaque promesse de campagne, revirement ou hésitation, donne lieu, dans un délai court, à une mise en chiffre. Claire Guélaud, journaliste au *Monde*, se souvient de la frénésie qui a conduit la machine médiatique à s'emballer : « *L'Ide n'a pas mesuré, et ne pouvait pas savoir à quel point ça allait intéresser l'ensemble de la presse. Et on a tous foncé comme des malades et du coup, ils ont été un peu désarçonnés.* » Le chiffrage « *apolitique* » de l'Ide est saisi par les journalistes comme un moyen de distanciation par rapport aux hommes politiques. Il permet d'apporter la contradiction dans une interview, en s'appuyant sur une référence extérieure.

> « Ça permet de nuancer, de comparer, ça permet surtout de ne pas s'en tenir au seul chiffrage officiel des partis, que, par définition, il faut prendre avec des pincettes, quel que soit le parti d'ailleurs, mais là, au moins, pour la première fois, on avait – je ne sais pas si c'était un juge de paix –, mais on avait une possibilité de comparaison hors parti et c'est vrai que ça c'était bien[2]. »

L'utilisation des chiffres de l'Ide permet aux journalistes de consolider leurs analyses et d'évaluer, à l'aune de ce calcul « *impartial* », la qualité d'une prise de position « *cohérent/incohérent, sérieux/pas sérieux* ». À côté des chiffrages élaborés au sein des cellules partisanes, les journalistes, en se saisissant des chiffrages de l'Ide, font exister, localement et au cas par cas, dans l'espace public, un référent, une mesure par rapport à laquelle le politique va être temporairement contraint de participer et de se situer.

Le degré de confiance dont bénéficient les chiffres mis en circulation par l'Ide repose sur des alliances nouées au sein du milieu journalistique, qui lui prête des qualités d'arbitre impartial. Mais pour être crédibles, les estimations de l'Ide doivent être précises ; et, pour être précises, elles ont besoin d'être appuyées sur les informations émanant des partis et des équipes de campagne comme, par exemple, des détails sur les délais de mise en œuvre ou sur la cible concernée par la politique publique. Le succès du dispositif de chiffrage des programmes va dépendre de la manière dont l'Ide parvient à gérer la tension entre son

---

[1] *La Tribune*, 29 septembre 2006.
[2] Entretien avec Claire Guélaud, 2007.

nécessaire détachement par rapport aux partis politiques – pour prouver en actes son indépendance – et l'indispensable attachement à ces mêmes partis politiques. Il apparaît là une injonction contradictoire avec laquelle le dispositif doit composer au jour le jour : tenir compte simultanément d'un devoir de distanciation vis-à-vis du politique pour intéresser les journalistes et d'un besoin d'informations sur la teneur exacte d'un projet de mesure et de sa mise en œuvre pour en ajuster les calculs, informations qui ne peuvent être recueillies qu'auprès des politiques eux-mêmes. Il faut dès lors tisser des liens permanents avec les équipes de campagne afin de ne pas rendre publiques des estimations trop éloignées de celles fournies par les staffs de campagne eux-mêmes. Concrétiser l'objectif d'un chiffrage non partisan, mesuré et consensuel, implique de nouer des contacts avec les responsables économiques des partis (chiffreurs internes) et entamer un processus itératif. En effet, l'Ide ne peut se permettre d'avoir des écarts trop importants avec les montants énoncés par les partis eux-mêmes, car la crédibilité accordée aux chiffres par les journalistes dépend de la justesse – du sens de la mesure – reconnue aux chiffres. Des écarts significatifs susciteraient chez les journalistes la même méfiance que ces derniers manifestent vis-à-vis des chiffres en provenance des partis.

> « C'est très incertain. On est toujours en mesure de se planter complètement d'un facteur 10, parce qu'on ne sait pas tout. C'est possible, et de bonne foi en plus. Notre souci, c'était de faire en sorte qu'on prévienne ce type de danger en ayant une communication avec les états-majors avant. » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[1].

Le principal ennemi du chiffrage apolitique est donc l'incertitude, la marge de méconnaissance inhérente à la gestion stratégique de la campagne par les candidats, qui ne révèlent jamais l'intégralité de leurs calculs, qu'ils soient économiques, budgétaires ou politiques.

> « C'était parfois tellement flou qu'il était normal d'avoir des discussions au préalable, avant comme après la publication des chiffrages avec les responsables. Pour savoir un petit peu où on met les pieds[2]. »

L'Ide va pousser les politiques à expliciter leurs hypothèses, à rendre publiques les conditions précises, temporelles et financières de la mise en œuvre de telle ou telle proposition. La quête de l'impartialité est cependant à double tranchant : en ne voulant

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.
[2] *Ibid.*

satisfaire aucun parti, l'Ide risque de ne pas satisfaire la préoccupation immédiate du politique en campagne, à savoir surpasser l'adversaire.

La reconnaissance de la qualité non partisane du chiffrage Débat 2007 n'est jamais acquise et est donc sans cesse soumise à de nouvelles épreuves d'authentification. Les usages journalistiques des chiffres de l'Ide ne sont pas stabilisés. En effet, une controverse interne éclate au sein des médias dès le début du projet de l'Ide, en septembre 2006. L'Ide, ne prévoyant pas son propre succès, lie alors à l'époque un partenariat avec *Le Figaro*. Cette exclusivité réservée au quotidien finit par « *énerver* » des journalistes, qui y décèlent un parti pris. On y lit le « *choix naturel* » du patronat pour un journal de droite, faisant rejaillir ainsi le stigmate du producteur. Un engagement au boycottage est scellé et on érige même en principe la décision de ne pas relayer les chiffres. Mais le mot d'ordre n'est pas suivi à la lettre dans toutes les rédactions. Claire Guélaud, du *Monde*, assure que c'est volontairement qu'elle n'a pas respecté ce pacte, étant donné qu'elle était personnellement convaincue de la « *solidité* » et du « *sérieux* » du dispositif. Elle est critiquée en février 2007 par Daniel Schneidermann sur son blog.

> « Dans *Le Monde* d'hier, journal de référence auquel je me reporte évidemment de manière pavlovienne, j'ai appris une chose : Royal est un peu plus dispendieuse (53 milliards) que Sarkozy (50 milliards). Pas grand-chose, trois petits milliards, mais tout de même. Comme je suis curieux, je me suis demandé d'où venaient ces chiffres. Apparemment, la source est irréprochable. *Le Monde* semble s'en remettre à un site Débat 2007, lui-même émanation de l'Institut de l'entreprise. Jusqu'ici, ça semble neutre, Débat 2007, institut, entreprise, que du scientifique. [...] Mais tu ne crois pas, Claire (on se tutoie, on était ensemble au CFJ) que ce serait plus honnête, en présentant Débat 2007, de dire "émanation de l'Institut de l'entreprise, lui-même présidé par Michel Pébereau, ancien collaborateur, etc." ? Ce n'est qu'une question de présentation, peut-être. Mais ça compte, la présentation[1]. »

De manière générale, la question de savoir s'il fallait réduire le dispositif au « *patronat* », ou le traiter comme parvenant à une forme d'indépendance et donc d'objectivité, trouve une réponse au cas par cas : c'est rédaction par rédaction, selon les chiffrages avancés et les choix opérés par les journalistes – parler de « *chiffres patronaux* » ou non ? – que les calculs de l'Ide peuvent prétendre à l'impartialité ou bien être rejetés dans leur singularité. Dans un tel contexte, l'Ide, qui n'a pas le droit à l'erreur, s'évertue ainsi à symétriser le traitement réservé

[1] Daniel Schneidermann critique Guélaud sur son blog « Big bang blog » : « *Le Monde* et la calculette indépendante de Débat 2007. Un joli faux nez dans la guerre des chiffrages», 14 février 2007. Claire Guélaud confie d'ailleurs avoir été attaquée par la « *gauche antilibérale* », notamment sur le site Internet d'observatoire critique des médias Acrimed. Entretien avec Claire Guélaud, cité.

aux deux principaux partis (PS et UMP[1]). Si le traitement exhaustif doit permettre d'échapper au doute sur la duplicité des chiffrages, accomplir un tel travail d'enregistrement systématique ne va pas de soi. Publiés, mis en ligne et réutilisés par les journalistes, les choix de chiffrage ont un impact sur l'état de la relation entre l'institut et les partis politiques et peut compromettre ses entrées dans les équipes de campagne. Dès lors, la cellule, jamais assurée d'être reconnue dans le débat public comme une instance neutre, conduit ses chiffreurs à hésiter au moment d'appliquer systématiquement leur méthode de chiffrage.

> « Il y a eu un moment qui, à mon sens, était plus délicat pour eux. Au moment où l'UMP a rendu public son projet pour 2007, ils ont dit : "Ce projet-là, on ne va pas le chiffrer parce que le contrat de législature ce n'est pas *stricto sensu* le projet présidentiel" ; ça a duré assez peu de temps parce qu'ils se sont aperçus que c'était une position très difficile à tenir, d'autant que le tout est très inspiré par les convictions de Sarkozy. Ils ont mis une dizaine de jours à rectifier le tir, ce n'était pas très adroit. Ça a jeté un doute sur leur sérieux parce qu'ils avaient chiffré autour de 53 milliards le coût du programme de Ségolène de mémoire, et que le coût du contrat de législature de l'UMP paraissait aussi assez élevé. On avait l'impression qu'ils avaient aussi des réticences à le donner. Mais ils se sont très vite récupérés et ils ont redonné le chiffrage et après les choses sont rentrées dans l'ordre[2]. »

L'Ide livre ses estimations pour la droite avec délicatesse, en évoquant même un « *lapsus*[3] » de Nicolas Sarkozy lorsque celui-ci annonce la possibilité d'un crédit d'impôt recherche à 100 %, « *une mesure très chère* ». Mais, à plusieurs reprises, alors que la campagne bat son plein, en février 2007, les chiffreurs de Débat 2007 ne donnent, qu'un « *quitus partiel* » aux projets du candidat ou en soulignent les défaillances[4]. La question de la distinction entre le programme législatif et les promesses du candidat Sarkozy se pose. La ligne chiffrée du programme de l'UMP ayant été fixée, les cadres du parti refusent de modifier leur chiffrage, « *sauf qu'au fil des meeting de campagne, en janvier, février, mars, Sarkozy a rajouté des promesses* », explique Guillaume Delacroix, journaliste aux *Échos*[5]. Ce dernier interprète cette disjonction comme le signe de la « *mauvaise foi* » de l'UMP. Il relate comment son journal et l'Ide ont continué à ajouter les promesses au compteur du parti, estimant que ce fait atteste de la déontologie des chiffreurs de Débat 2007 : « *Ils (l'Ide) ont alourdi la facture totale, c'est logique,*

---

[1] L'Ide situe dans les mêmes fourchettes les programmes de l'UMP et du PS : « L'Ide chiffre à 50 milliards les deux projets présidentiels », *La Tribune*, 13 février 2007.
[2] Entretien avec Claire Guélaud, cité.
[3] « Ainsi lorsqu'il a évoqué la possibilité d'un crédit d'impôt recherche à 100 %, dans son discours dimanche, Nicolas Sarkozy a "visiblement fait un lapsus", selon Débat 2007. Son entourage confirme en effet que le dispositif auquel il faisait référence est celui contenu dans le projet législatif, plus limité » (Sophie Fay, *Le Figaro Économie*, 17 janvier 2007).
[4] L'Ide n'accorde pas « confiance à l'hypothèse de croissance de l'UMP », selon *Le Figaro*, 11 décembre 2006. Cf. aussi « Quand l'UMP refait ses comptes », *Le Nouvel Observateur*, 22 février 2007.
[5] Entretien avec Guillaume Delacroix, cité.

ils ont fait leur boulot pour le coup. » Ces commentaires sont significatifs des incertitudes attachées à la qualité d'arbitre revendiquée par l'Ide, et qui peut lui être reconnue ou mise en cause en fonction des chiffrages et des situations.

Le choix de traiter de manière symétrique la droite et la gauche l'emporte à l'Ide. Le candidat de l'UMP est à ce titre la première victime du chiffrage, car la balance du financement de son programme penche fortement du côté des dépenses.

> « Là où les résultats de l'évaluation de Rexecode étaient très fortement favorables à Sarkozy, nous, on s'est borné un peu bêtement à enregistrer le coût de ses promesses. Et comme Sarkozy a beaucoup promis… ça nous a conduits à faire gonfler son compteur, mais c'était de sa faute, pas de la nôtre. » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[1].

Le compteur de Nicolas Sarkozy « *gonfle* », alors que celui de Ségolène Royal reste stable, celle-ci n'ayant pas encore déclaré toutes ses intentions. Dans la presse, suite à son discours prononcé à Saint-Étienne[2], se construit peu à peu l'image d'un Sarkozy pris dans les contradictions du financement du programme de l'UMP. Déclaré candidat à l'investiture de son parti, il multiplie les prestations médiatiques et oratoires devant les militants, et s'accorde des marges par rapport à la ligne du parti. Alors qu'il refuse de faire les arbitrages qui rendraient ses promesses cohérentes[3] - on le dit même atteint de « *chiraquisme électoral* » et de « *ferveur dépensière*[4] » - les relations entre l'Ide et l'UMP se détériorent.

Un collaborateur de Gilles Carrez, député UMP, déjà rapporteur général de la commission des Finances à l'époque, raconte un « couac » de campagne entre le candidat et les conseillers budgétaires du parti. Alors que N. Sarkozy est en déplacement, Pierre Méhaignerie laisserait entendre à une journaliste du *Monde* que le cadrage budgétaire du programme n'est pas absolument cohérent. À l'époque, le projet de bouclier fiscal du président semble coincer avec une partie de la majorité du gouvernement de Villepin :

> « Ça a fait l'objet d'une polémique sans nom pendant la campagne présidentielle. En fait, au moment de préparer le programme de Sarkozy, G. Carrez faisait partie de ceux qui réfléchissaient à tout ça. Et, pour être clair, même s'il s'agissait d'un programme électoral, et même si on est dans un pays où la dépense est électoralement payante, il fallait quand même raison garder en termes de "masse budgétaire" à consacrer à la réalisation des promesses

1 Entretien avec l'auteur, 2007.

2 « Attaqué sur le manque de précision sur le chiffrage de son programme, Nicolas Sarkozy est resté flou. Mais la vérité ne serait tarder » (*La Tribune*, 1er décembre 2006).

3 La quadrature du cercle « *improbable* » de la baisse des impôts, de l'augmentation des dépenses et de la réduction des déficits rend l'équilibre de sa posture difficile.

4 « Quand Sarkozy copie Chirac », *L'Express*, 1er décembre 2007. Dans le même ordre d'idées, la « *ferveur dépensière* » du candidat est pointée par Alain Lambert qui doit convaincre, dans l'équipe de campagne, Emmanuelle Mignon (*L'Express*, 14 décembre 2006).

présidentielles. Le 14 janvier 2007 : grand tralala porte de Versailles, investiture de Sarkozy, manifestation et discours assez remarquable, à cette toute petite nuance près que, pas une seule fois, le mot dette ou déficit n'est utilisé dans ce discours. Huit jours plus tard ou quinze jours plus tard… Nous, on presse l'équipe de campagne, Claude Guéant, François Fillon, de faire attention à cela. On fait un certain nombre de propositions là-dessus en disant à Sarkozy : "Dépêchez-vous de saisir le sujet." On fait une réunion ici à l'assemblée au mois de février pour cadrer la cohérence budgétaire de tout cela, il y avait Pierre Méhaignerie, Gilles Carrez, François Fillon, Alain Lambert. Et Méhaignerie croise une journaliste du *Monde* dans le couloir. *Le Monde* titre le lendemain, "L'UMP corrige la facture de Sarkozy ». Ça a fait un bordel absolument incroyable, Sarkozy était en campagne à La Réunion, il avait l'impression que c'était un coup de poignard et qu'on profitait du fait qu'il ne soit pas là pour dire que tout ça coûtait trop cher. » *Conseiller parlementaire de Gilles Carrez, rapporteur général du Budget, Assemblée nationale*[1].

Le chiffrage non partisan est donc à double tranchant. D'une part, l'Ide doit gérer la tension entre attachement et détachement vis-à-vis des partis politiques : l'enregistrement systématique des propositions, quelles que soient leurs formes, orales ou écrites, qui conduit à la « *symétrisation* » du traitement – droite et gauche à la même enseigne –, donne en effet lieu à des écarts d'estimations entre Débat 2007 et les lignes officielles de chiffrage des écuries partisanes. Ces divergences, rendues publiques, constituent autant de dissonances de nature à ternir l'image publique des candidats et le sérieux de leurs chiffrages, et peuvent donc assombrir les relations entre l'Ide et les équipes de campagne. D'autre part, les équipes de campagne en lice peuvent être tentées de vouloir tirer profit de la participation à un dispositif dont les média tiennent compte et font grand cas. En effet, la perspective d'une homologation du chiffrage officiel des partis politiques par le dispositif de l'Ide, introduit comme une référence par les journalistes, peut s'avérer attractive :

« La conférence de presse, on a marché sur l'eau. J'en ai jamais fait une aussi bonne. Quand on nous a dit : "Êtes-vous sur de votre chiffrage ?" On a dit : "On n'est pas si loin, on est à 20 % près de l'Ide. Ce qui prouve qu'on ne s'est pas trompé"[2] ».

Comme le suggère l'extrait ci-dessus, la position par rapport aux chiffrages de l'Ide, bien qu'elle ne soit pas calée au millimètre, est introduite comme un élément certifiant la solidité du chiffrage du projet socialiste. Mais jouer le jeu du chiffrage, c'est aussi se plier aux contraintes de l'exercice et s'empêcher d'attaquer l'adversaire sur ce terrain. La face contraignante du chiffrage se fait aussi sentir au PS. Ainsi, Ségolène Royal doit fréquemment faire face à des interrogations sur la cohérence du financement de son programme. Les remarques sur la gestion difficile du chiffrage par la candidate s'associent à des critiques sur

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.
[2] Entretien de l'auteur avec un cadre du parti socialiste, 2007.

son supposé « *manque de compétence* ». Ses défenseurs y voient des accusations sexistes. Jacques Julliard titre l'une de ses chroniques « La femme à abattre[1] ». Il y souligne un acharnement sur la candidate, qui passe notamment par le biais de reproches sur de supposées insuffisances dans le chiffrage de son programme. En somme, ne pas chiffrer revient à prêter le flanc à une attaque de l'adversaire sur cette question. La candidate est surnommée par Thierry Breton « *Madame On-verra-plus-tard*[2] ». Les journalistes mettent en scène le désordre de sa campagne et les différents « *couacs* » au sein de l'équipe de campagne, notamment suite au départ fracassant de M. Besson :

> « [Besson] a pété les plombs parce qu'il faisait un chiffrage le matin, le soir Ségolène faisait un meeting, elle annonçait des tas de promesses et du coup, derrière, les journalistes appelaient Besson en lui disant : "Mais dis donc ça coûte combien ça ?" Il était obligé de pipoter des estimations. Il n'était pas au courant des mesures, c'est une catastrophe[3]. »

Section II. Le besoin de décider : érosion du « script » de la dette

II.1. Précarité du fait de la dette

Ségolène Royal accorde une place importante aux finances publiques au cours de sa campagne. L'acceptation de la dette comme un enjeu à porter haut dans l'agenda, au sein du parti socialiste, n'avait en effet rien d'évident, comme l'explique ce collaborateur socialiste, qui a aidé à la rédaction des argumentaires économiques pendant la campagne électorale :

> « Il y a chez Ségolène une habileté personnelle qui est géniale, ça fait des années que nous prônons ça. Strauss-Kahn dit ça, Hollande dit ça, Lang dit ça. On était proches d'être des odieux libéraux. À Villepinte, on a vu 10 000 militants en furie hurler : "Bravo à la résorption de la dette et au cadenassage de la dépense publique inutile." Il devait bien y avoir 8 000 fonctionnaires en train d'applaudir. Vous vous pointez dans une section du parti socialiste, vous dîtes : "Il y a une dette", on vous dit : "d'accord, mais, dans ce cas-là, on ne met pas d'argent dans l'éducation nationale", ce qui est consubstantiel à tout socialiste. Elle a réussi à faire de la dette un élément de doctrine socialiste profondément novateur, au sens où ça a suscité une adhésion à la base. Elle a su trouver les mots, l'habit, la façon de poser les problèmes. Elle sait ce qu'on ne sait pas faire[4]. »

La prise en compte de la dette répond à un défaut d'harmonisation du programme budgétaire et au vœu d'une campagne au centre-gauche, visible notamment dans les

---

[1] *Le Nouvel Observateur*, 22 février 2007.
[2] *Le Figaro*, 10 juin 2006.
[3] Entretien avec Guillaume Delacroix, cité.
[4] Entretien avec un conseiller technique et politique au parti socialiste, juin 2007.

tentatives de ralliement de l'électorat Bayrou, entre les deux tours, dont on anticipe, au parti socialiste, les préoccupations pour la dette. François Hollande prouve ainsi la proximité avec le programme électoral du troisième homme :

> « Notre programme n'est pas le même que celui de François Bayrou, mais nous affirmons comme lui qu'il faut maîtriser la dette publique, stabiliser les prélèvements obligatoires, faire des économies là où c'est possible. Je rappelle que c'est toujours la gauche qui rétablit les comptes publics et la droite qui les dégrade[1]. »

Mais le cas Ségolène Royal n'est pas isolé. Les trois candidats favoris des sondages inscrivent, avec des variations d'intensité, la dette au cœur de leurs propositions : ce qui n'a rien d'évident à l'époque. L'ensemble des prestations qui évoquent le sujet visent à affirmer une crédibilité. Les compteurs sont là pour rappeler à l'ordre les différents candidats. Ces modalités de composition avec la dette entérinent la mise en forme « Pébereau » du problème.

Pour les représentants politiques en effet, il s'agit essentiellement de s'attaquer à la dette à travers le levier de la réduction de la dépense publique. Les candidats endossent publiquement l'objectif de réduire la dette publique[2]. Cause nationale, la dette pèse en toile de fond sur les propositions de chacun des prétendants[3]. Impossible d'échapper au sujet. La presse parle d'un « *point de passage obligé* » et d'une « *prise de conscience* » généralisée. La façon dont les candidats abordent l'épreuve de la dette publique, thème devenu coûteux politiquement à éviter, devient gage de sérieux et de professionnalisme :

> Nicolas Sarkozy, 5 février 2007 : « On ne peut pas continuer comme ça à augmenter le nombre de fonctionnaires alors même que nous avons l'endettement qui est le nôtre et le déficit qui est le nôtre. Mais il va falloir faire des économies et ces économies sont parfaitement incontournables si on veut baisser les impôts et réduire la dette de la France, parce qu'un pays endetté c'est un pays qui n'est pas libre[4]. »

---

[1] *Ouest France*, 26 avril 2007.

[2] Les deux conférences nationales des finances publiques, tenues en amont de la campagne, servent de référence aux candidats : le « programme de stabilité 2007-2009 » et la « trajectoire ambitieuse de dépense publique doivent permettre de revenir à l'équilibre budgétaire, et la dette sous la barre des 60 % d'ici 2010, avec un scénario où le taux de croissance (hypothèse basse affichée à l'époque) est 2,25 % ». MINEFI, 11 janvier 2006.

[3] François Bayrou commence sa conférence de presse sur son programme économique et social par « la dette est l'ennemi de la social-démocratie », www.bayrou.fr. Pour Ségolène Royal, la dette publique serait réduite de 65 % à 60 % en 2012. « Un financement juste pour des réformes profondes », *Le Pacte présidentiel*, 21 février 2007. Dans le dépliant de campagne de Nicolas Sarkozy, figurent l'objectif de « maîtrise des finances publiques » et une critique du recours à l'endettement. *Ensemble tout devient possible*, site du candidat de l'UMP de l'époque.

[4] Nicolas Sarkozy, émission *J'ai une question à vous poser*, TF1, le 5 février 2007.

> Ségolène Royal, 11 février 2007 : « J'ai décidé de vous parler en premier de notre situation économique et en particulier du problème de la dette. La dette publique est devenue insoutenable, elle représente 64 % du PIB et 18 000 euros par Français[1]. »

Isolée parmi la presse généraliste, *L'Humanité* consacre sa une à « *l'intox sur la dette publique*[2] ». La décision politique et la mise en scène du volontarisme n'ont lieu que sur les modalités calendaires de réduction des montants de dette. En endossant les contraintes économiques et budgétaires et en jouant la confrontation à la « *vérité* » de la dette, les candidats construisent leur charisme décisionnel. La posture est celle de l'humilité face aux diagnostics catastrophistes et à la reconnaissance des « *vrais* » problèmes. L'attention exclusive au compteur « *brut* » transporte avec elle une version du problème et masque l'ensemble des opérations conventionnelles[3]. En résumé, la construction des argumentaires de campagne sur le sujet de la dette intervient en « *bout de course* », une fois que la controverse entre économistes a été suspendue, et que le partage entre ce qui est problématique et ce qui ne l'est pas a été effectué[4]. Les expertises alternatives qui dédramatisent le poids de la dette sont renvoyées aux marges du débat public. C'est le cas de la critique de l'OFCE qui tend à devenir inaudible par les candidats parce que trop coûteuse à endosser pendant la campagne. La perte de relais politique de l'Observatoire est notable : les connexions établies d'ordinaire avec le parti socialiste sont interrompues au sujet de la dette publique. L'option alternative – la dette n'est pas un problème – confine à l'argument inaudible. Les deux parties liées font d'ailleurs part de leur incompréhension mutuelle :

> « Pour avoir rencontré Timbeau à plusieurs occasions, on n'a pas la même approche, c'est indéniable. Il juge très négativement le rapport Pébereau et il a du mal à comprendre ce qu'on a voulu faire. Il considère qu'on a été trop sur une optique "respectable, responsable". Je sais que l'OFCE est très critique. » *Collaborateur technique de Didier Migaud, président de la commission des Finances, parti socialiste*[5].

> « Pébereau était arrivé à ce résultat extraordinaire que tous les candidats quand ils commençaient un discours, que ce soit Ségolène Royal ou Sarkozy, ils commençaient en disant : "Notre priorité, c'est de réduire la dette publique." Considérer que le problème de la société française aujourd'hui, c'est la dette publique ! S'être mis cette idée dans la tête ! Alors

---

[1] Ségolène Royal, discours à Villepinte devant les militants socialistes, retransmis sur la chaîne Public Sénat, 11 février 2007.

[2] *L'Humanité Dimanche*, 1er mars 2007.

[3] Pour un cas analogue sur la Sécurité sociale, Cf. Marina Serré, « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, 12 (46), 1999.

[4] Michel Callon avait déjà identifié ce problème lorsqu'il avait suivi les processus disputés et les épreuves au terme desquelles était fixé et stabilisé « *ce qui fait problème et ce qui ne le fait pas* ». Michel Callon, « Struggles and Negotiations to Decide What is Problematic and What is Not : the Socio-logics of Translation», dans K. Knorr., R. Krohn., R. Whitley (dir.), *The Social Process of Scientific Investigation*, D. Reidel Publishing Company, 1980, p.197-220.

[5] Entretien avec l'auteur, 2007.

qu'il y a eu les émeutes au mois de novembre, qu'il y a du chômage. C'est surréaliste ! » *Xavier Timbeau, directeur des études économiques à l'OFCE*[1].

Pour la candidate socialiste, il est impensable de payer le prix d'une posture qui paraîtrait nier la « *réalité* » de la dette publique en sollicitant les expertises qui apparaissent conjoncturellement hétérodoxes ou structurellement iconoclastes[2].

Jean-Damien Pô, l'Ide et Michel Pébereau ont-ils donc réussi ? Les chiffres et la dette colonisent le débat. Certes le débat n'est pas dépassionné, et les professionnels de la politique continuent de se servir des chiffrages sur le mode du conflit et de la ressource partisane : on joue le jeu du chiffrage pour tenter de se démarquer. Mais, indéniablement, ce jeu s'insère dans un cadre qui reste stable : la problématisation de la dette n'en est que renforcée par ces duels gauche-droite[3].

Voulant entrer en opposition *avec* le chiffrage et la dette pour conquérir un capital de « *crédibilité* » ou une ressource considérée comme porteuse d'une identité ou d'un « *charisme*[4] » sur lesquels ils pensent être en défaut, les décideurs stabilisent la décision clés en main et la balisent en amont de la campagne. La dette devient une réalité indépassable et ses formats décisionnels un étau. Les choses changent à partir du moment où l'ensemble de cette infrastructure devient trop contraignante et surtout paraît favoriser l'un des candidats.

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

[2] L'offre keynésienne sur la dette (ne pas considérer sa résorption comme une priorité politique) ne trouve pas de demande politique dans la fraction socialiste à la tête du parti. À titre d'exemple, un économiste encarté au parti socialiste et proche d'Henri Emmanuelli parle de l' « *alibi* » de la dette publique. Pour une étude récente de l' « *énigme* » des rapports relâchés entretenus par les élites du parti socialiste, au fil de ses recompositions, avec des expertises d'économistes structurellement hétérodoxes, notamment à l'occasion des débats sur le traité constitutionnel européen, cf. Grégory Hu, Karim Fertikh et Philippe Juhem, « Critique et défense de "l'Europe" au sein du Parti socialiste français et du Parti social-démocrate allemand, discours d'institution et domestication des partis sociaux-démocrates dans l'Union européenne », Communication au congrès de l'Association française de science politique, Toulouse, 5-7 septembre 2007.

[3] La bataille a lieu sur les périodes de creusement du déficit. Migaud accuse Sarkozy d'avoir été le « *superman de la dette* » lorsqu'il était ministre des Finances. Le parti socialiste défend notamment un bilan positif sur la dette sous l'ère Jospin. « Mensonges et erreurs de M. Sarkozy », conférence de presse de Didier Migaud, 8 avril 2007 et « Reparlons de la dette Monsieur Sarkozy », *Le Monde*, 16 avril 2007.

[4] « Ce sont leurs propres enjeux de concurrence politique – des réponses aux nécessités de distinction par rapport aux divers concurrents qu'ils affrontent – qui discriminent les idées, les valeurs, les problèmes que (les professionnels de la politique) prennent en charge. Une illustration symptomatique de cette autonomie accrue de la compétition politique actuelle se trouve sans doute dans leur "jeu sur le charisme", cette force politique la plus indépendante qui soit de toutes les contraintes sociales et politiques puisqu'elle est supposée et acceptée comme telle, ne peut relever que du for intérieur de l'individu qu'elle anime. » Annie Collovald, « Le fabuleux destin de Jacques Chirac ou les mésaventures de la démagogie politique », *Mouvements,* n° 23, octobre 2003.

II.2. Un candidat des finances publiques : Bayrou et le script de la dette

Parmi les outils de mise en forme publique du problème de la dette, le compteur analogique sur lequel défilent les milliards d'euros fait alors ses premières apparitions à l'écran. Daniel Schneidermann, journaliste spécialisé sur les médias, parle alors dans son émission d'une « *trouvaille télévisuelle*[1] ». L'émission « À vous de juger » à laquelle sont conviés les prétendants en fait un usage systématique. La prestation de François Bayrou s'inscrit parfaitement dans ce dispositif. Mis à l'épreuve de la dette et du compteur par une journaliste politique à la télévision, il paraît tout à fait à l'aise :

> Arlette Chabot (animatrice, France 2) : « Comment réduisez-vous la dette publique François Bayrou ? »
> François Bayrou : « L'objectif est très simple. (*Il montre le compteur de la dette affiché derrière son pupitre sur un large écran vidéo dont les chiffres ne cessent de défiler.)* Il faut que ce compteur s'arrête ! »

Pour François Bayrou, la focalisation sur la dette publique comme enjeu principal et prioritaire – les journalistes, chiffreurs et sondeurs de l'Ide lui reconnaissent ce « *cheval de bataille* » – permet une distinction des deux candidats de droite et de gauche, réduits dans cette perspective à un affrontement polaire, stérile et coûteux pour les finances publiques. Bayrou paraît se plier au poids du « *réel* » : il refuse de promettre des mesures coûteuses pour les finances publiques et les « *générations futures* ». Charles de Courson, député, magistrat à la Cour des comptes et membre de la commission des Finances, a offert ses services au candidat Bayrou[2]. Il parle d'une occasion « *de sortir de ce jeu, de ce western à la française où les Indiens deviennent les cow-boys et où les cow-boys deviennent les indiens. Bon ! Ça va bien ! Que les gens sérieux travaillent ensemble pour le bien du pays*[3]. » En somme, les « *vrais* » problèmes doivent dépasser le clivage gauche-droite :

> « Ça fait quatorze ans que je suis parlementaire et je m'intéresse à ces affaires (de finances publiques) depuis bien plus longtemps. J'ai dit à Bayrou : "Je veux bien t'aider dans cette campagne à une condition, c'est que tu apparaisses comme un candidat sérieux." C'est-à-dire

[1] L'expression est de Daniel Schneidermann qui diffuse ces extraits au sein d'un montage pour un sujet de l'émission de télévision « Arrêt sur images », sur le thème « La guerre des calculettes », c'est-à-dire sur le débat autour du chiffrage des programmes politiques pour la présidentielle 2007. La Cinquième.

[2] Charles de Courson est conseiller économique et budgétaire de François Bayrou pendant la campagne présidentielle 2007, puis député nouveau centre, ex-UDF, et secrétaire de la commission des Finances à l'Assemblée nationale.

[3] Entretien avec Charles de Courson, député Nouveau Centre, secrétaire de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, juin 2007.

> capable de dire la vérité sur l'état des finances publiques et d'arrêter de faire croire qu'on peut continuer à distribuer les sucres d'orge alors qu'on n'a pas un sou dans les caisses. Et de populariser le thème de la dette. Pourquoi la dette ? Parce que la dette, c'est la somme des déficits passés. Donc de montrer que la dette c'est le fruit du dysfonctionnement de la vie politique française, du manque de courage de la classe politique. Il faut dire la vérité[1]. »

J.-D. Pô, l'animateur du chiffrage de l'Ide, décrit comment les relations nouées avec Charles de Courson étaient les plus professionnelles de toutes celles qu'il a pu entretenir avec les staffs politiques. L'ancien conseiller référendaire à la Cour des comptes et haut fonctionnaire à la direction du Budget aurait pleinement joué le jeu du processus itératif que J.-D. Pô espérait. Courson ouvre sa copie, montre ses notes et fait partager ses calculs. Pour autant, comme le font remarquer certains opposants politiques et certains journalistes, Bayrou est le dernier à livrer des propositions suffisamment détaillées pour faire l'objet d'un chiffrage : « *Il s'en est sorti comme ça* », persifle un cadre du parti socialiste[2]. Cela n'empêche pas Bayrou d'apparaître comme le bon élève budgétaire ; « *incollable* », il est surnommé « *champion du chiffrage* » et les journalistes relaient le fait que Bayrou marque des « *points* » dans les barèmes de l'Ide[3].

« *Le processus itératif* » que Jean-Damien Pô souhaite instaurer entre les partis et la cellule de chiffrage Débat 2007 fonctionne au final avec le seul Bayrou, qui joue entièrement la carte du chiffrage. Les journalistes y débusquent les intérêts bien compris du « *troisième homme* » : le chiffrage lui permet de se distinguer et d'ajuster « *son tir sur les jumeaux Ségo-Sarko*[4] ». La maîtrise des déficits et la résorption de la dette publique deviennent un axe majeur de la campagne de François Bayrou et le terrain privilégié à partir duquel il peut se démarquer des deux autres candidats.

> « Avec Charles de Courson, on est allé trois fois à l'Ide, sur la discussion des chiffrages. Parce qu'au début, ils disaient : "Là-dessus, on n'est pas d'accord avec ça." Et finalement, on est arrivé à quelque chose de pratiquement identique. Tout notre programme était chiffré. Il était quatre fois inférieur en termes de coût par rapport aux programmes des deux autres. Et donc, à 2 ou 3 milliards d'euros près, on était au même chiffre que celui de l'Ide. Charles de Courson a beaucoup travaillé avec eux. C'est ça, l'échange. L'intérêt, il est là. Mais c'était une pratique nouvelle » *Un conseiller parlementaire du Nouveau Centre (ex-UDF), qui a contribué avec Charles de Courson au chiffrage de François Bayrou*[5]

---

[1] *Ibid.*
[2] Entretien avec un cadre du parti socialiste, 2007.
[3] « Bayrou vainqueur de la bataille du chiffrage. Qui l'eut cru ? », *Le Figaro*, 16 février 2007 ; « Des trois candidats en tête dans les intentions de vote, le programme de Bayrou est celui dont les propositions coûtent le moins cher », *Le Monde*, 8 mars 2007.
[4] *Le Figaro*, 16 janvier 2007.
[5] Entretien avec l'auteur, 2007.

L'animateur de Débat 2007 relate ainsi la collaboration avec le chiffreur de l'UDF :

> « Courson a fait [son chiffrage] de manière extrêmement professionnelle. Il souhaitait capitaliser sur le caractère vertueux, entre guillemets, du programme budgétaire de son candidat et, par conséquent, il a voulu déminer le terrain en présentant une évaluation budgétaire du coût des mesures qui était la moins attaquable possible » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[1].

Sondant, sur son site Débat 2007, le vote à la prochaine présidentielle des internautes visiteurs, l'Ide recueille un score très favorable pour François Bayrou au premier tour, score sans commune mesure avec les résultats réels de l'élection présidentielle[2]. Candidat le plus « *sérieux* » ou candidat le « *moins disant en dépenses publiques* »[3] ? L'Ide n'a cessé de se défendre de faire le jeu du « *moins disant* », réfutant l'accusation de provoquer des « *enchères inversées* ». Mais, le présupposé d'autofinancement budgétaire, présent en germe dans le projet de l'Ide et annoncé en conférence de presse, rejoint l'hypothèse politique de François Bayrou :

> « Si on doit donner, si on doit s'engager dans des dépenses supplémentaires, il faut immédiatement dire comment on les finance, c'est-à-dire par quelles économies on les finance, sachant qu'on ne peut plus continuer à augmenter les prélèvements obligatoires[4]. »

Bayrou apparaît comme le seul à se soumettre jusqu'au bout aux exigences du dispositif de chiffrage. Dans la dernière ligne droite, les deux autres candidats ne semblent plus considérer la stratégie du bon chiffrage comme efficace[5]. Pô explique, non sans déception, comment les équipes de campagnes, prises par la compétition, cherchent avant tout à multiplier les ressources, à maîtriser leur image et non à dévoiler leur jeu.

> « J'aurais souhaité que ce soit des échanges ouverts et les partis auraient souhaité que ce soit des échanges fermés (…). L'objectif aurait été de nouer avec les partis un dialogue ouvert pour qu'on évite d'aboutir à des évaluations non explicitées. L'idéal aurait été qu'on confronte nos chiffrages à leurs chiffrages, pour qu'on puisse rentrer un peu dans le détail et voir les hypothèses sur lesquelles ils se fondent, ça aurait été de préciser la portée des promesses, des propositions. (…) Là où les partis ne chiffraient même pas leurs propositions, ils ont été contraints par la pression des médias et de l'opinion publique à le faire. C'est une bonne chose en soi, mais on n'est pas rentré dans une analyse mesure par mesure. » *Jean-Damien Pô, directeur des études à l'Institut de l'entreprise et animateur de la cellule de chiffrage Débat 2007*[6].

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.

[2] Bayrou arrive en tête avec 37,6 % des intentions de vote, suivi de Sarkozy avec 27,3 %, et Royal avec 20 % (sondage interne Débat 2007, « Engageons le débat », réalisé entre les 11 et 22 avril 2007).

[3] On qualifie même son programme de « *minimaliste* » (*L'Express*, 22 février 2007).

[4] Entretien avec Charles de Courson, cité. « Le prérequis de ne pas élever les prélèvements obligatoires se retrouve dans les recommandations de l'Ide. » Cf. Michel Pébereau et Bernard Spitz, « C'est possible, voici comment. Lettre ouverte à notre prochain(e) président(e) », *L'Institut de l'entreprise*, Robert Laffont, Paris, 2007.

[5] « Le chiffrage des programmes, s'il a fait débat dès le début du mois de février, n'est plus mis en avant par aucun candidat à l'approche du premier tour. Chacun a pris des libertés par rapport aux engagements de départ, ajoutant dans la dernière ligne droite de nouvelles mesures » (*Les Échos*, 17 avril 2007).

[6] Entretien avec l'auteur, 2007.

Le réseau de confiance que l'Ide est parvenu à tisser avec les journalistes et les professionnels de la politique repose sur une alliance conjoncturelle dans laquelle les considérations stratégiques ont joué un rôle prépondérant ; l'alliance s'en montre d'autant plus précaire. La version non partisane du chiffrage, telle que l'orchestre l'Ide, ne procure aux deux futurs sélectionnés au second tour aucun avantage ; au contraire, en favorisant Bayrou, il produit joue en leur défaveur.

Le chiffrage s'effondre

Plus rien ne peut plus lier les deux candidats du PS et de l'UMP au projet défendu et mis en œuvre par l'Ide. La rupture se fait de façon tonitruante au PS et intervient dans le contexte du départ d'Éric Besson du parti socialiste. L'interprétation des motifs de sa démission constitue d'ailleurs un enjeu tactique pour le centre et la droite. Pour Charles de Courson, chiffreur de Bayrou, il n'y a pas de doute, Besson est parti à cause de « *l'irresponsabilité budgétaire* » de sa candidate.

> « Ségolène Royal, c'était une soixantaine de milliards de dépense supplémentaires avec interdiction de dire comment on financera. Donc, c'était quand même une stratégie étrange. Besson, le malheureux Besson, il a fini par craquer, il s'est sauvé et puis il est passé dans le camp adverse, bon… » *Charles de Courson, député, magistrat à la Cour des comptes et membre de la commission des Finances* [1].

Éric Besson, soucieux dans les premiers moments de ne pas trop nuire au parti socialiste, démentira publiquement que les questions budgétaires soient à l'origine de son départ. Quelques temps après, l'équipe de chiffreurs qui remplacent Besson au PS, représentés par Michel Sapin et Didier Migaud, organise une conférence de presse[2]. J.-D. Pô s'y fait inviter en tant que responsable d'un site Internet. Au moment des questions-réponses, il prend la parole et interpelle les représentants de la candidate sur leurs calculs.

> « Pô nous a interpellé en nous disant qu'on ne savait pas compter. On lui expliquait que, un : "On sait très bien compter." Que, deux : "Nous, on avait des choix politiques et on affecte tant de milliards dessus. On n'est pas plus bêtes que les autres." Et trois : en restant courtois je lui ai redit et je le répéterai, autant que faire se peut : "Je suis certain que ce n'est pas le bon endroit de venir à la conférence de presse." On invite les journalistes. Il s'est mis au milieu. Il s'est levé : "Vous ne savez pas compter, vous faites obstruction !" Il est parti et a été suivi par

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.
[2] Parti socialiste, « Le pacte présidentiel, un financement juste pour des réformes profondes », 21 février 2007.

les journalistes. Nous, on voit la salle se vider à moitié puis les journalistes revenir une fois qu'ils avaient eu leurs sons (*enregistrés sur leurs magnétophones*). » *Un cadre du parti socialiste*[1].

« Honnêtement le chiffrage, c'était vraiment un épisode ridicule, il y a eu tout d'un coup un souci de respectabilité, et… sous pression de l'Ide, qui jouait vraiment un jeu pas très clair, et, à mon avis, très politisé. On a eu des trucs pas très beaux, notamment au milieu de la conférence de presse, Pô était là et a commencé à faire sa contre-conférence de presse au milieu, enfin un truc complètement hallucinant. » *Un conseiller parlementaire de Didier Migaud*[2].

Ces récits témoignent de la dégradation des relations entre l'Ide et le parti socialiste. Plus généralement, c'est le réseau des acteurs intéressés à Débat 2007 qui s'effrite peu à peu. La noblesse du chiffrage impartial perd de son vernis. La crédibilité accordée par les médias aux chiffres de l'Ide tend à s'effondrer simultanément[3]. Les journalistes, présents à la conférence de presse, sont choqués de l'interpellation de l'Ide :

« Quand je disais qu'ils ont un peu outrepassé leurs prérogatives, c'est qu'ils se sont incrustés dans les conférences de presse des candidats, ce n'était ni leur rôle ni leur place. Moi, je me souviens d'une conférence de presse au PS, ils ont réussi à rentrer, je sais pas comment, au siège du PS, rue de Solferino et il y avait le calculateur de l'Institut de l'entreprise qui est intervenu dans la conférence de presse, qui a engagé un débat avec Michel Sapin. Enfin, ce n'était pas le lieu, et nous, les journalistes, on était furieux parce qu'on n'était pas là pour ça. Ce n'était pas sérieux. Ce n'était pas leur place, les conférences de presse, c'est pour les journalistes. Ce n'est pas pour les intervenants qui viennent faire des débats[4]. »

Si la prestation de l'Ide à la conférence de presse est interprétée par certains comme une intrusion ou un court-circuitage des chaînes de médiation ordinaires entre politiques, journalistes et citoyens-spectateurs, pour Jean-Damien Pô, cette interrogation directe sur le chiffrage et le cadrage économique et financier des propositions s'inscrit dans la continuité du rôle d'information citoyenne qu'il assigne au site Internet Débat 2007[5].

Le conflit est interprété comme un marqueur de l'aspect militant, ou politisé de l'outil de chiffrage promu par l'Ide. À moins de trois mois du scrutin, les candidats UMP et PS tentent de contourner un chiffrage qui devient un obstacle. Ainsi, Ségolène Royal semble gênée par une telle focalisation médiatique. À plusieurs reprises, elle affirme ne pas vouloir rester « *enfermée* » dans des discussions « *comptables* ». Elle oppose aux sommations sur le coût

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2007

[2] Entretien avec l'auteur, 2007.

[3] G. Delacroix écrit ainsi : « *L'intervention quasi quotidienne de l'Institut de l'entreprise commence à agacer au PS. L'entourage de Ségolène Royal n'est pas convaincu de l'impartialité des chiffrages du club patronal présidé par Michel Pébereau. "Je suis prêt à aller devant lui pour en débattre point par point", a lancé sèchement Michel Sapin. Didier Migaud conteste le référent : "L'Ide ne délivre pas la Bible"* », *Les Échos*, 22 février 2007.

[4] Entretien avec l'auteur du journaliste Y, rendu anonyme, cité.

[5] Entretien avec l'auteur de Jean-Damien Pô, cité

de son programme, le style « *terrain* » et « *humain* » de sa campagne, et dit ne pas tomber dans le piège du chiffrage[1]. Pour sa part, Henri Guaino, connu pour être la plume du candidat Sarkozy, a déjà publié à plusieurs reprises des tribunes dans la presse contre le principe même du chiffrage[2]. Évoquant les tiraillements et les contradictions au sein de son parti, où les « *budgétaires* » tentent de tordre le bâton de la campagne dans un sens plus rigoriste et modéré sur le plan financier, Sarkozy laisse percevoir son irritation : lorsqu'il tirera le bilan de sa campagne, il en fera état comme du seul regret et couac de cette campagne. Et de lancer : « *Le vrai sujet, ce sont les valeurs*[3]. »

II.3. Dévoiler la politique de l'instrument et déstabiliser l'ordre de la dette

L'impartialité du chiffrage Débat 2007 avait été mise en doute par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), délaissé en début et milieu de campagne par les différents candidats et, plus paradoxalement, par la candidate socialiste[4]. L'OFCE, le 23 février 2007, soit une semaine après la conférence de presse houleuse où le représentant de l'Ide s'était confronté aux représentants du parti socialiste, publie un manifeste dans la presse qui cherche à démonter l'appareil de chiffrage et explique « *pourquoi* », en tant qu'économistes, ils ne « *chiffreront pas*[5] ». Xavier Timbeau, directeur du département Analyse et prévision de l'OFCE, considère le chiffrage comme une version « *ultra-dégradée* » du « *véritable* » travail de l'économiste[6]. Selon lui, la voie normale des campagnes électorales consiste à solliciter les experts pour leur demander des « *évaluations* » sur le bien-fondé d'une

---

[1] « Royal ne veut pas se laisser enfermer dans le débat sur le chiffrage », *Les Échos*, 14 février 2007.

[2] H. Guaino regrette que « *le comptable ait pris le pouvoir dans le débat politique* », dans les chroniques « L'ambiguïté des chiffrages », *Les Échos*, 24 octobre 2006, et « Économie politique ou science économique », *La Croix*, 18 décembre 2006.

[3] *Le Figaro*, 18 avril 2007.

[4] L'OFCE est un institut qui, structurellement et conjoncturellement, défend une position relativiste sur la question de la dette publique. Rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques, l'observatoire est créé en 1981, sous l'impulsion de Raymond Barre (au même moment que Rexecode, institut patronal, et l'IRES, géré collégialement par les syndicats de salariés) « *pour concurrencer sur le terrain de l'expertise l'Insee et la direction de la Prévision* ». Mario Dehove explique que l'OFCE n'est pas soumis directement à une urgence ou une contrainte politique : « *L'OFCE produit en toute liberté des analyses de la conjoncture d'inspiration plus keynésienne que celle des administrations publiques* » (Mario Dehove, « Les acteurs de l'expertise économique en France », dans Benoît Ferrandon (dir.), *La Politique économique et ses instruments*, La Documentation française, Paris, 2004, p. 138-143).

[5] Jean-Paul Fitoussi et Xavier Timbeau, « Pourquoi nous ne chiffrerons pas les programmes présidentiels. Manifeste contre une déontologie en rase campagne », *Le Monde Économie*, 23 février 2007.

[6] Entretien avec l'auteur, 2007.

mesure particulière. Ces évaluations reposeraient sur un jugement « *bouclé*[1] », constitué à partir « *d'un cadre d'hypothèses macroéconomiques déterminé* ». Impossible, d'après lui, de conduire ce type de travail d'après les propositions « *flottantes* » des candidats, qui ne cessent de se modifier au fil de la campagne, et au gré des revirements successifs, occasionnés par le rythme effréné des campagnes : « *Ça saute du coq à l'âne*[2]. » Pour l'OFCE, qui, d'une manière générale, fait de l'évaluation son cœur de métier, la rapidité d'exécution des chiffreurs de la cellule patronale et le succès médiatique rencontré ont été déroutants. Sans être formalisés, des débats virulents sur ce refus de chiffrer les propositions des candidats ont lieu au sein même de l'Observatoire :

> « Ici, il y a quand même une culture du chiffrage, il y a toujours eu ça, c'est un peu notre rôle aussi. On a les outils pour le faire ici et on a la culture. Donc, si on ne le fait pas, on a l'impression de ne pas faire notre travail. Il y a eu ici tout un courant pour dire : "Mais si on ne mesure pas les programmes, si on ne chiffre pas toutes les mesures, alors on ne fait pas notre travail." [Untel] disait : "Il faut donner votre démission parce qu'on vous paie et vous ne faites pas votre boulot." » *Un économiste de l'OFCE*[3].

La prise de position de l'Observatoire, controversée en interne, est justifiée dans un manifeste publié dans la presse. Après l'effondrement du chiffrage, c'est peu à peu le dispositif de problématisation de la dette qui va être attaqué. « L'asphyxie[4] » de la dette, pour reprendre un terme d'un article de Michel Pébereau, semble laisser place à un besoin de respiration politique. Ces glissements sont épinglés par l'équipe de Bayrou comme le retour à l'ordre électoraliste[5]. Les candidats, en fin de campagne, réaffirment une autre grandeur du politique qui nécessite de privilégier les vrais combats, ceux qui se jouent dans le domaine des idées et des valeurs : « *On ne fait pas une campagne de Premier ministre*[6] », « *Je ne me présente pas à la présidence du conseil général* », déclare Nicolas Sarkozy[7]. Dans une tribune qui place la polémique sur le chiffrage au centre de son propos, Henri Guaino plaide pour la résurgence

---

[1] Une évaluation bouclée signifie que sont joints, dans le calcul, le coût *ex ante* d'une mesure et son rendement *in fine*.
[2] *Dixit* X. Timbeau, entretien, cité.
[3] Entretien avec l'auteur, 2008.
[4] En référence à un titre de Pébereau, qui parle des dérapages de la dette publique comme cause de l'asphyxie de l'action publique : Michel Pébereau et Sébastien Proto, « Dette publique, rétablissement ou asphyxie », dans « C'est possible, voici comment… », *op. cit.*
[5] « Jusqu'à présent, ceux qui ont eu raison, au sens démocratique, c'est-à-dire qui ont gagné la confiance des électeurs, ce sont ceux qui ont promis des choses dont ils savaient qu'ils ne tiendraient pas, alors on peut dire "c'est triste, c'est triste pour la démocratie". » Entretien avec Charles Amédée de Courson, cité.
[6] Alain Gérard Slama, « Aussi longtemps que les candidats actuels se laisseront enfermer dans une campagne de Premier ministre, le crédit de notre vie politique n'aura rien à gagner », *Le Figaro Magazine*, 10 mars 2007.
[7] *Le Monde*, 21 octobre 2006.

de l'économie politique et morale, fondée sur des choix en valeur, l'ennemi étant « *le positivisme* » en économie et le « *rappel permanent de la contrainte*[1] ».

Dans les dernières semaines avant le jour du scrutin, les candidats du PS et de l'UMP se soucient moins de la traduction chiffrée des propositions, ce que les journalistes ne manquent pas de relever. L'exercice du chiffrage est renvoyé à son statut d'instrument au service du politique, et non plus d'arbitre neutre et contraignant. Les défenseurs « *de la grandeur politique* » face à l'exercice comptable s'en prennent à l'inversion des séquences de la campagne électorale et réaffirment explicitement la figure volontariste du politique : les choix d'abord, les moyens et la technique ensuite.

De nouvelles affinités se nouent entre les professionnels de la politique déçus du chiffrage et les économistes de l'OFCE réduits à la passivité. Pour « *torpiller* » l'entreprise de la cellule de chiffrage, l'OFCE emploie les « *mêmes armes* » que l'Ide, « *agit par voie de presse* » afin de détricoter le réseau associé autour de l'opération de chiffrage non partisan[2]. Il s'agit de reconvertir les journalistes à la cause de ceux qui se considèrent comme les vrais « *économistes* », c'est-à-dire à « *l'évaluation* ». Le dialogue s'amorce, et le ralliement de journalistes à la position de l'OFCE s'apparente pour Timbeau à un trophée. Selon ce dernier, les journalistes peuvent dorénavant opposer à « *l'appétit* » des rédacteurs en chef pour les chiffres de l'Ide la caution scientifique d'une expertise alternative[3].

Pour enterrer le dispositif de l'Ide, l'évidence de l'équation « Pébereau = chiffrage » est réaffirmée : l'arbre est réduit à ses racines et non plus jugé sur ses fruits. Le cadre du parti socialiste, rédacteur des argumentaires économiques pendant la campagne, reconnaît dans la prise de parole publique de l'OFCE une manière salutaire de re-politiser les enjeux, quand le dispositif de chiffrage s'apparente selon lui, sous couvert de neutralité, à une réduction « *idéologique* » des discussions économiques. En rendant discutable l'impératif du chiffrage *ex ante* par le politique, l'OFCE trouve des alliés à gauche comme à droite. Le dispositif technique est un obstacle pour les dénonciateurs de l'attention portée au chiffrage en prétendant re-polariser idéologiquement le débat : en empêchant des options politiques alternatives d'émerger, le dispositif technique est perçu comme politiquement actif.

> « Les démarches des économistes de l'OFCE sont intéressantes parce qu'elles permettaient de politiser les enjeux, et on y a tous gagné. L'Ide dépolitise parce que c'est technique, moi je reste persuadé qu'il y a quand même un fond politique "dépensophobe", donc

[1] Henri Guaino, *La Croix* et *Les Échos*, articles cités.
[2] Termes entre guillemets extraits de l'entretien de l'auteur avec X. Timbeau, 2007.
[3] Entretien avec X. Timbeau, *ibid*.

> politiquement à droite, mais ça c'est parce que j'ai vingt ans de militantisme et que je ne lis pas les choses que techniquement. Je pense que la neutralité est un principe de droite. Quand on confond technique et politique, c'est qu'on est de droite. » *Un cadre du parti socialiste*[1].
>
> « Le politique, il faut qu'il soit bien convaincu que réduire la dette, ça va résoudre tous ses problèmes. Parce que vous vous engagez dans un programme assez violent de réduction de la dette. Vous réduisez la dette. Pébereau est content, mais il reste 59 999 999 Français à convaincre. » *Xavier Timbeau*[2].

Les deux principaux partis politiques réaffirment, aidés par l'OFCE, leur choix face au cadre politique « *donné* » du chiffrage : c'est aux partis qu'incombe la tâche de placer la « *borne* » entre le politique et le technique (les moyens budgétaires). La controverse est l'occasion d'un exercice collectif de réflexivité sur la place de l'expert et le rôle qu'il doit jouer auprès du politique : l'ascendant de la technique et de ses « *technocrates* » qui, en balisant l'espace des possibles, empiéterait sur le terrain de la politique, est démasqué et l'OFCE peut prétendre restaurer le politique dans sa « *noblesse* ». Au-delà d'une explication qui réduirait ces combinaisons à une simple opportunité ou revirement de campagne[3], il est intéressant de comprendre comment des outils cognitifs sont porteurs d'horizons temporels différents pour l'action politique : entre court, moyen et long terme[4]. Au moment des discussions du projet de loi de finances pour 2008, Jean-Paul Fitoussi publie un texte intitulé : « La certitude des chiffres et l'incertitude du savoir ». Dans un encadré, il y met en cohérence la position de l'OFCE pendant la campagne et définit le rôle des économistes auprès des politiques :

> « L'OFCE avait pendant la campagne présidentielle refusé de participer aux exercices de chiffrage des programmes des candidats qui faisaient alors florès. Il nous semblait vain de hiérarchiser les programmes selon l'importance de la dépense *ex ante* qu'ils impliquaient et qui de surcroît était mal connue. Il est de gros investissements rentables et de petits qui ne le sont pas du tout. L'un des métiers principaux de l'OFCE est l'évaluation des politiques publiques. Or, une telle évaluation n'est possible que lorsque les politiques envisagées sont connues avec précision de façon à ce que l'on puisse en étudier les conséquences éventuelles. Ce sont les

[1] Entretien avec l'auteur, 2007.
[2] Entretien avec l'auteur, 2007.
[3] L'interprétation opportuniste de ces associations (et dissociations) entre les professionnels politiques et les économistes est d'ailleurs partagée par le journaliste-essayiste François De Closets, qui fait le récit, un an plus tard, des polémiques sur le chiffrage. Il déplore le fait que les candidats n'écoutent pas les « *bons* » experts, ceux qui tiennent compte du chiffrage et de la dette publique. « *Il existe de nombreux économistes responsables dans la majorité qui manifestent en privé leurs inquiétudes. Mais à l'évidence, ils n'ont pas l'oreille de Nicolas Sarkozy. De Henri Guaino à Jean-Paul Fitoussi, les endetteurs sont toujours les conseilleurs* ». François de Closets, *Le Divorce français. Le peuple contre les élites*, Fayard, Paris, 2008, p. 241.
[4] Cf. Michel Armatte et Amy Ahan, « Modèles et modélisations (1950-2000) : nouvelles pratiques, nouveaux enjeux », *Revue d'histoire des sciences*, 57 (2), 2004, p 243-303.

effets des politiques qu'il convient d'analyser – en quelque sorte leur rendement – davantage que leur coût initial[1]. »

Deux approches du savoir économique se donnent ainsi à voir. Du côté des chiffreurs, on retrouve une épistémologie « *réaliste* » : les vrais chiffres du coût budgétaire existent. Ils sont connus et incontestables, et il est possible de calculer le coût futur d'une mesure politique à l'aune des connaissances stabilisées du présent : les données recensées par les chiffreurs sont officielles, extraites de la loi de finances, des « *bleus budgétaires* », certifiés, insoupçonnables en somme. Selon Pô, aucune incertitude ne peut être opposée à « *l'arithmétique* » *ex ante* du chiffrage, qui relève d'une « *mécanique incontestable*[2]».

Quand les évaluations macroéconomiques d'une proposition politique délivrent un diagnostic sur l'impact économique futur, positif ou négatif, de mesures décidées, le temps du chiffrage budgétaire est celui du présent. La science du chiffre, matériellement durcie dans des équations budgétaires, est associée à un discours de pédagogie du fait scientifique. La situation « *réelle* » des finances publiques est contenue dans les chiffres. Le rôle du politique est de se faire le porte-voix de la connaissance rationnelle des faits économiques. Le « *savant* » guide le politique en lui indiquant la « *vérité* » de l'ingénierie budgétaire[3].

Pour les opposants du chiffrage, quand l'attention aux coûts budgétaires devient un axe d'orientation politique et une priorité, la connaissance du présent devient « *présentisme*[4] » : on ne peut pas juger du bien-fondé pour le futur des finances publiques et de l'économie française exclusivement à l'aune des coûts du présent. Ainsi, selon les détracteurs du chiffrage, celui-ci coincerait le politique en l'enfermant dans le présent. En réaffirmant l'économie comme « *une science morale et pas tout à fait une science exacte*[5] », Timbeau oppose sa définition du politique comme domaine de choix dans un « *univers incertain* », horizon où les « *choix sont faits collectivement* », à la façon d'un pari. L'expert se contenterait de présenter au politique les choix collectifs possibles, les grandes alternatives. L'évaluation de l'OFCE se veut morale et déterminée par un cadre d'hypothèses. Selon les experts de l'observatoire, l'Ide aurait imposé aux candidats un modèle normatif implicite qui aurait, selon eux, évacué

[1] Jean-Paul Fitoussi, *Lettre de l'OFCE*, 288, 26 juillet 2007.
[2] Entretien de l'auteur avec Jean-Damien Pô, cité.
[3] François Bayrou, dans l'esprit de Courson, son porte-parole budgétaire, est le « *seul à dire la vérité en matière budgétaire* » et à en « *tirer les conséquences dans ses propositions* ».
[4] François Hartog, *Régimes d'historicité, présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2003.
[5] Entretien de l'auteur avec Xavier Timbeau, cité.

les débats sur l'intérêt d'une mesure pour se focaliser sur ses coûts[1]. Marginalisés sur la dette publique en amont des débats présidentiels, puis au moment de la focalisation médiatique et politique sur le chiffrage budgétaire des programmes en début de campagne, ces experts ont joué une carte politique, quitte à subir des critiques parmi les économistes. La prise de parole publique de l'OFCE sur le chiffrage intervient au moment où s'ouvre une fenêtre d'opportunité scientifique et politique : c'est-à-dire une fois que le chiffrage non partisan ne parvient plus à s'articuler aux intérêts de Royal et de Sarkozy, qui de fait le rejettent. C'est l'occasion pour l'OFCE de revenir sur les conventions sur la dette publique, sur les questions ayant trait à l'investissement et à la dépense publique, cristallisées autour d'un bloc consensuel, et de faire valoir, sur ces sujets, son point de vue propre et alternatif. En situation de fermeture des possibles sur la dette publique, lorsqu'un consensus s'est imposé parmi les candidats, le manifeste antichiffrage se présente comme une relance de la controverse sur les finances publiques.

Le chiffrage qui tenait les candidats a vu progressivement ses alliances s'effondrer. Au terme de mises en cause croisées, l'identité sociale que l'Ide avait cherché à effacer ressurgit publiquement et concourt à faire de l'instrument un outil au service d'une décision particulière. L'ordre de la dette n'est plus une réalité indépassable, du moins temporairement. L'unique solution de la réduction de la dépense publique et de la modération budgétaire subit donc un premier craquement à la fin de la campagne électorale, en ne résistant pas à un impératif d'action et de décision.

La compétition politique et la course à la « *crédibilité* » sur la question économique tendent, au début de la campagne, à consolider les lignes du débat posées et le consensus sur la dette stabilisé en amont. Il faudra paradoxalement un outil extrêmement contraignant pour que « *l'arbitraire* » des conventions apparaisse à nouveau aux acteurs à la suite d'une mobilisation d'économistes et « *d'erreurs* » commises par l'Ide, grignotant sur les pratiques des journalistes.

Le dispositif du chiffrage et « *l'universalité* » d'une expertise sur la question de la dette sont rabattus sur une position politique et partisane particulière : celle de François Bayrou,

[1] Par exemple, au sujet des emplois-tremplins : « *Ce qui intéresse l'électeur et le politique ce n'est pas de savoir combien ça coûte quand on fait 500 000. C'est de savoir, est-ce que c'est intéressant d'en faire un, ou est-ce que ce n'est pas intéressant ? S'il est convaincu par les arguments qui font que c'est intéressant et bien à ce moment-là, en faire 500 000, 1 million, un milliard. C'est un problème d'allocation de ressource, d'arbitrage. Mais bon voilà ok, on va dégager les moyens…* », Entretien avec Xavier Timbeau, *ibid.*

de la modération budgétaire ni de droite ni de gauche, de l'ordre et de la rigueur. Si le chiffrage avait imposé la dette comme une toile de fond incontestable pour l'élaboration des programmes et la valeur de l'État mesurée à l'aune de sa valeur financière et comptable, l'élection change la donne et rend l'apparente rigidité de l'ordre de la dette relativement plastique.

L'arrivée au pouvoir du président Sarkozy va prolonger ces failles avec la mise en œuvre d'un programme qui, la première année, n'accorde que peu de place à l'équilibre budgétaire. Dans la section suivante, nous rendons compte de cette rupture et de quelle façon elle contribue à bousculer l'agenda des objectifs européens sur les finances publiques, établis avant l'élection entre le gouvernement et la Commission européenne. Les premières mesures du président ne remettent pas entièrement en cause l'ordre de la dette. La présidence, pour justifier la loi travail, emploi et pouvoir d'achat a recours à une solution qui avait été délaissée : la croissance économique.

Le travail de Michel Pébereau consistait à détacher le traitement de la dette publique de la croissance. Lorsque le président Sarkozy entreprend de baisser une partie des impôts pour répondre à ses engagements de campagne – notamment ce qu'on a appelé le paquet fiscal –, il rouvre la porte de la fiscalité. Si la préconisation n° 2 du rapport Pébereau recommandait de « *ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre* », le verrou saute facilement. Mais, peu de temps après, émerge, y compris au sein de la majorité, l'idée d'une norme de dépense appliquée à la fiscalité.

Section III. Re-décider : le « choc fiscal » contre la fatalité de la dette

En juin 2007, le président Sarkozy défend devant les ministres des Finances de l'Euro groupe une extension des délais sur les objectifs de finances publiques et demande à n'être jugé sur ce point qu'à la fin de son mandat. Le registre de la « *vérité* » sur la dette est provisoirement suspendu pour servir une « *décision à prendre* » et dont les caractéristiques nouvelles, alternatives, « *héroïques* » et « *volontaires* », sont ouvertement mises en scène. Les premières mesures de la loi travail, emploi et pouvoir d'achat (TEPA), dites du « *paquet fiscal* », dont l'opposition et une partie de la majorité dénoncent le coût élevé pour les finances publiques, sont présentées comme un « *électrochoc fiscal* ». La dette publique, « *star de la campagne* », est reléguée au second plan de l'agenda gouvernemental et « *retrouve l'ombre*[1] » : la conquête de la croissance devant garantir, par la suite, les marges de manœuvre nécessaires à l'assainissement des finances publiques. Mais quelle est la consistance exacte de cette rupture sur l'alignement du problème de la dette publique réalisée deux ans auparavant ?

L'ordre de la dette n'est pas remis en cause, mais l'objectif de sa réduction devient secondaire. Mieux, la diminution de la dette publique sera un résultat de la conquête préalable et nécessaire de la croissance[2]. La décision politique semble reprendre la main : le président aurait fait plier la fatalité de la dette en proposant une nouvelle hiérarchie des problèmes et un ordonnancement alternatif des solutions.

III.1. Repousser « l'ajustement structurel »

Élu en 2007 à la présidence de la République, Nicolas Sarkozy renverse l'ordre des priorités politiques et place l'objectif de relance de la croissance devant l'objectif de réduction de la dette publique : la majorité s'accorde pour marquer une « *pause dans la réduction des déficits* », ce que le ministre du Budget Éric Woerth assume publiquement. La rupture se fait donc d'abord avec une partie de la majorité très réticente sur ce point – notamment le Nouveau Centre – comme avec quelques spécialistes budgétaires. Une journaliste du *Monde,* qui veillait scrupuleusement au chiffre et à l'application du

[1] Termes empruntés à un titre du quotidien *Libération*, 24 mai 2007.
[2] Thomas Angeletti, « Faire la réalité ou s'y faire », *Politix*, art. cit.

« *programme* » Pébereau, est prompte à remarquer le changement : c'est le retour de la croissance, en tant que moyen de « *reculer* » la confrontation à la nécessité des vraies réformes :

> « Honnêtement l'équipe de Sarko, j'espère que ça ne durera pas mais la réduction de la dette, et notamment Emmanuelle Mignon, qui est maintenant directeur de cabinet du président de la République et qui a confectionné le contrat législatif des députés, elle tenait un discours très volontariste en disant : "Il faut absolument relancer la machine, il nous faut un point de croissance de plus, et même si ça doit coûter cher.[1]" »

L'héroïsme présidentiel

Pour Sarkozy, la dé-problématisation de la dette après la conquête de la croissance permet d'orchestrer une stratégie de rupture. C'est pendant l'été que se joue le décalage avec le sentier balisé en 2006. Rompant quelque peu avec le protocole, le président se rend en personne à Bruxelles, aux côtés de Christine Lagarde, pour défendre devant les ministres des Finances européens sa politique économique[2] : il faut prouver que le chef de l'État est à la manœuvre[3]. La presse chronique ce « *rendez-vous* » et raconte la présence « *spectaculaire*[4] » du chef de l'État. « *L'affrontement* » de Bruxelles et des ministres européens des Finances est constitué dans ces récits journalistiques en épreuve de l'exercice du pouvoir, mais aussi en épreuve de « *réalisme budgétaire*[5] ». « *L'auditoire* » serait, selon *Les Échos*, loin « *d'être acquis à sa cause*[6] ».

La rupture avec l'objectif national de désendettement, fixé en conférence des finances publiques par Dominique de Villepin, se résume en quelques mots que relaye la presse : « *Pas de retour à l'équilibre avant 2012* », ce qui repousse de deux ans l'échéance de ses prédécesseurs. La France, à l'image de son président, fait « *cavalier seul* », quitte donc à

---

[1] Entretien de l'auteur avec une journaliste du *Monde*, 2007.

[2] Le président français assistera en personne à la réunion des ministres des Finances de la zone euro, lundi 9 juillet, pour y appuyer Christine Lagarde. La présence d'un chef d'État à une telle rencontre est rarissime. Avant lui, seul le président du Conseil italien, Silvio Berlusconi, avait lui-même présenté ses projets budgétaires devant l'Euro groupe, en 2005, mais son ministre de l'Économie, Giulio Tremonti, avait à l'époque démissionné. « Nicolas Sarkozy s'invite à l'Euro groupe pour défendre sa politique économique », *Le Monde*, 9 juillet 2007.

[3] « Sarkozy donne des gages à Bruxelles », *Le Parisien*, 10 juillet 2007. « Attendu au tournant par les ministres de la zone euro qui craignaient une remise en cause des engagements de la France en matière de lutte contre les déficits publics, Nicolas Sarkozy a manifestement obtenu le feu vert qu'il était venu chercher pour valider sa politique économique. »

[4] « La "stratégie" française de finances publiques inspire le scepticisme », *Les Échos*, 9 juillet 2007, p. 9.

[5] « Nicolas Sarkozy face à l'obstacle européen », *L'Expansion*, 9 juillet 2007.

[6] « Déficits publics, la folie française », *Les Échos*, 9 juillet 2007, p. 14, éditorial. « *Alors que Dominique de Villepin voulait ramener l'impasse à 1,8 % du PIB au plus l'an prochain, François Fillon se contentera de 2,5 %, comme cette année. La France se retrouve ainsi à l'une des dernières places en Europe.* »

« *violer* » plusieurs engagements de la France[1]. Les éditorialistes de la presse généraliste et économique valident les prétentions « *héroïques* » du président, qui paraît dès lors « *porter sur ses épaules le redressement de la croissance française* », nouvelle urgence nationale. Michel Pébereau lui-même donne un bon point au nouveau président, en considérant comme un élément positif pour la démocratie que celui-ci tienne ses engagements et baisse les prélèvements obligatoires[2]. Et ce, alors même que le maintien des prélèvements obligatoires à niveau jusqu'à l'équilibre budgétaire figurait dans la deuxième recommandation du rapport que Pébereau lui-même avait signé. C'était d'ailleurs le point de convergence et une des conditions de la participation de Didier Migaud à la commission[3].

Un demi-point de rupture institutionnelle

Le président négocie avant tout un délai pour atteindre l'objectif d'« *effort structurel* » exigé par la Commission Européenne. Les relations entre gouvernement et Commission Européenne s'étaient stabilisées autour de l'objectif annuel de réduction du « *déficit structurel* ». Le « *déficit structurel* » est un concept qui a ré-émergé sous une forme institutionnelle avec la réforme du pacte de stabilité et, de nouveau au moment où celui-ci était jugé trop rigide, notamment dans une période récessive au cours de laquelle la France et l'Allemagne dépassaient la limite des 3% pour le ratio déficit/PIB. Le déficit structurel se décompose entre une partie du déficit considérée comme liée à la conjoncture et une partie considérée comme évoluant indépendamment de variations de croissance (et donc des fluctuations de rentrées fiscales liées à la croissance)[4]. Cet outil a émergé aux États-Unis pour accompagner les politiques de relance budgétaire[5]. Il repose sur des hypothèses relatives à

---

[1] *Le Parisien*, 10 juillet 2007. *L'Expansion*, 9 juillet 2007.

[2] Michel Pébereau, interviewé sur France Culture, « La France dans l'impasse ? », *L'Économie en questions*, 26 novembre 2007.

[3] Entretien avec les collaborateurs de Didier Migaud, novembre 2007.

[4] Le déficit structurel repose sur le calcul d'une « *variable inobservable* » : la croissance « *tendancielle* » ou « *potentielle* ». À partir de ce calcul, on déduit la position de la croissance réalisée par rapport à cette croissance « *virtuelle* » ou « *possible* » tendance. L'écart entre la croissance réalisée et la croissance normale ou potentielle permet de délimiter entre déficit structurel et déficit conjoncturel. En effet, à partir d'une évaluation des élasticités des recettes et des dépenses budgétaires aux variations de la conjoncture, les économistes déterminent le solde public lié aux changements structurels de l'économie étant donnée la croissance potentielle.

[5] L'économiste Catherine Bruno explique que les premiers usages gouvernementaux du concept de déficit structurel datent de son introduction dans des travaux d'économistes de l'administration américaine de la fin des années 1940 sous l'appellation de « *déficit de haut niveau d'emploi ou de plein emploi* ». Le concept est ensuite largement publicisé par l'administration du président des États-Unis, J. F. Kennedy dans les années 1960. Il

l'écart entre la croissance potentielle ou tendancielle d'un pays et la croissance effectivement réalisée. Si l'écart est important, la part du déficit conjoncturel est élevée. Si l'économie du pays est proche de sa croissance potentielle, on considère que la part du déficit liée à la conjoncture est faible.

Cet indicateur était, jusqu'à la réforme du pacte de stabilité et de croissance, cantonné en Europe à un rôle informatif, même s'il venait appuyer de nombreuses études d'organisations internationales comme l'OCDE. La réforme du pacte de stabilité et de croissance établit une règle sur cette portion du déficit qui évolue indépendamment de la conjoncture. Ces objectifs sont fixés dans les programmes rédigés par les services techniques de l'administration des Finances en étroite relation avec le ministre. En France, ce sont la sous-direction des finances publiques du Trésor[1] et la sous-direction Europe qui les défendent devant les autorités européennes. Les programmes sont validés par les services de la Commission Européenne – on parle, en anglais, d'un « *assessment* ».

Les programmes de stabilité servent de documents de référence en appui des décisions du conseil économique et financiers (Ecofin) qui regroupe les ministres européens des Finances[2]. La commission donne son avis sur la base des programmes de stabilité des États et propose au Conseil des recommandations à adopter sur la base de ce travail. Ces programmes constituent non seulement un prolongement des lois de finances nationales, mais aussi une feuille de route économique et financière : l'État y défend ses prévisions de croissance, de déficit et de dette publique, justifie les différentes mesures qu'il prend pour soutenir la croissance, etc. Ces programmes, dont les objectifs s'étalent sur une durée de trois ans, sont des exercices de « *démonstration* » politique. Ils matérialisent les volontés nationales de prise en compte du souci de retour à l'équilibre budgétaire ainsi que du souci de cohérence économique européenne[3].

---

permettait de justifier une utilisation active de la politique budgétaire et une expansion de la dépense publique. Catherine Bruno, « Les déficits publics en Europe : suggestions pour un nouvel indicateur de l'orientation de la politique budgétaire », *Revue de l'OFCE*, n° 99-05, octobre 1999. Cf., par exemple, Sheahan, « L'administration Kennedy et l'économie américaine », *Revue économique*, vol. 14, n° 4, 1963, pp. 537-554.

[1] La sous-direction des finances publiques était un service intégré à la direction de la Prévision avant la fusion avec le Trésor en 2004.

[2] Le conseil des affaires économiques et financières, ou conseil Ecofin, est la formation du Conseil de l'Union européenne (UE) rassemblant les ministres de l'Économie et des Finances des États membres, ainsi que des ministres compétents en matière de budget lorsque des questions budgétaires sont à l'ordre du jour.

[3] Les documents sont établis sur les années n – 1 / n + 1 avec au moins une projection à n + 3. L'actualisation est effectuée chaque année en fonction des dernières données statistiques disponibles et des nouvelles évolutions prévisibles.

D'après la règle du déficit structurel, chaque État doit viser l'équilibre « *structurel* » de ses finances publiques, c'est-à-dire un solde structurel en surplus ou en déficit de moins de 0,5 % de son PIB. Si un État n'est pas encore dans cette limite, il doit faire des efforts pour s'en rapprocher au plus vite, et améliorer son solde structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an ; 0,5 point de diminution par an constitue ainsi, dans le jargon bruxellois, l'étalon de référence minimal, le « *minimal benchmark* ».

En 2006, suite aux conférences nationales sur les finances publiques introduites par Dominique de Villepin et dans le sillage de l'« *effet Pébereau* », la fixation de cette valeur numérique cible fait l'objet d'un relatif consensus entre les administrations françaises et européennes. Ainsi, dans le programme de stabilité de 2006, l'objectif de déficit structurel est fixé (conformément à la valeur de référence minimale) à 1,5%/PIB sur trois ans[1].

Ces objectifs sont fixés dans les programmes de stabilité rédigés par les services techniques (les services des finances publiques de Bercy et la sous-direction européenne) en interaction étroite avec les autorités. Ils sont ensuite « *examinés* » (*assessed*) par les services de la Direction générale de l'économie et des finances (DG ECFIN).

En 2006, la Commission Européenne avait donné un *satisfecit* global au gouvernement français, notamment sur sa capacité à contenir la croissance de la dépense publique[2]. Elle conclut son « *assessment* » (son examen des programmes de stabilité) par la phrase suivante :

> « Il y a cependant un risque négatif et devant être mentionné qui consiste dans le fait que 2007 est une année d'élection présidentielle, période qui s'est traduite dans le passé par le non-respect de la cible (de réduction du déficit structurel) même au niveau de l'État[3]. »

Les élections viennent effectivement troubler les objectifs fixés en 2006. La levée du verrou sur la fiscalité dans les premiers mois de la présidence de Nicolas Sarkozy tend à donner raison aux services de la Commission. L'été 2007, les hauts fonctionnaires des Finances évoquent bien un « *tournant* », le sentier d'« *ajustement structurel* » étant réorganisé. Le paquet fiscal de l'été et la loi travail, emploi et pouvoir d'achat introduisent une rupture avec l'objectif, l'étalon de référence du « *demi-point* », comme l'évoque ce haut fonctionnaire de la sous-direction des finances publiques, à la direction du Trésor :

---

[1] European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs, Bruxelles, 27 février 2007. Ecofin/50813/07- an economic assessment of the stability programme of France (Update of December 2006).
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*, nous traduisons.

> « Le tournant, c'est 2007, avec l'histoire du paquet fiscal de l'été et le retour sur les objectifs (…). C'est-à-dire *que le programme de stabilité qui avait été établi avant les élections prévoyait un ajustement structurel d'un demi-point par an,* (dès 2007) comme sur les trois années suivantes… Et, à l'été 2007, il fallait faire le paquet fiscal. Donc, il y a eu négociation européenne. D'ailleurs, il y a eu un conseil Ecofin où s'est rendu le président de la République lui-même et qui a négocié le report de l'objectif… »[1]

Le Conseil européen suspecte d'optimisme la prévision de croissance sur laquelle repose la construction du budget. La baisse d'ambition sur le retour à l'équilibre est stigmatisée[2]. Si les mesures fiscales sont considérées comme pouvant augmenter la « *croissance potentielle*[3] », et si les services reconnaissent que des « *réformes sérieuses* » de réduction de la dépense publique sont prévues – notamment le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux [4] –, les services doutent de l'effectivité de la réduction prévue. Ces réformes, en effet, pourraient être confrontées à des « *risques importants de mise en œuvre* », que celles-ci soient trop coûteuses en termes « *conjoncturels* » ou « *sociaux* ». Globalement, le programme de stabilité envoyé par la France est jugé « *inadéquat* » et considéré comme n'étant « *pas en ligne* » avec les composantes du pacte de stabilité et de croissance[5].

III. 2 Le « keynésianisme » de la dépense fiscale

Par le biais des mesures du « paquet fiscal », dont le coût budgétaire est évalué à 14 milliards d'euros en « régime de croisière[6] », et qui comprend la défiscalisation des heures supplémentaires et la mise en place d'un « bouclier fiscal[7] », Nicolas Sarkozy active à nouveau l'alternative qui consiste à défendre la croissance plutôt que diminuer la dette. Les commentateurs – notamment dans la presse – parlent d'un « électrochoc » et d'un « activisme fiscal » qui doit permettre de relancer la croissance française. Éric Woerth

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.
[2] *Final Recommendation for a Council Opinion in accordance with the third paragraph of Article 5 of Council Regulation* (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the updated stability programmer of France, 2007-2012, présenté par la commission. Commission of the European communities. Brussels, 30.1.2008. Nous traduisons les citations utilisées dans ce paragraphe.
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] *Rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2008.* Cf pour une version critique, *Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices*, Rapport d'information n° 64 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 26 octobre 2011.
[7] L'imposition n'affecte pas plus de 50 % des revenus.

l'affirme : « *Nos dépenses fiscales ne sont pas un coût mais un investissement*[1]. » Le politique décide de l'ordre d'importance des « faits » et remet en jeu l'agenda des priorités publiques. La prise de distance avec l'état des faits communément admis permet de faire valider un charisme de la décision volontaire et quasi-« prophétique » : un homme providentiel porte la croissance « à bout de bras ».

Pendant l'été, le rapport du président de la commission des finances du Sénat condamne à l'infaisabilité le calendrier et les préconisations du rapport Pébereau[2]. La figure *décisionniste* de l'action sur la dette publique semble de retour.

Les premières mesures de l'été 2007 marquent en effet un temps d'arrêt dans la poursuite de l'agenda européen de réduction des déficits publics. Cette rupture avec le « problème » de la dette trouve en l'OFCE des alliés circonstanciels et indirects : l'enjeu est de défaire l'emprise de la dette dans les débats. Si ces derniers font preuve d'un soutien nuancé au contenu « social » du dispositif, la fracture dans l'ordre de la dette obtient leur assentiment. La problématisation de la dette publique aurait mis les représentants politiques devant un « non-choix » : celui des modalités d'acceptation des réformes nécessaires :

> « Au bout d'un moment, ce discours hystérique sur la dette finit par produire son contre-venin, parce que, très paradoxalement, on (l'OFCE) a eu pas mal d'échos auprès de l'UMP. » *Xavier Timbeau, directeur du département Prévisions de l'OFCE*[3].

Le changement de cap de politique économique et budgétaire bénéficie donc d'une justification théorique inattendue. La France est différente, titre une analyse de l'OFCE :

> « "La France est différente"[4] au sens où il y a eu Nicolas Sarkozy qui est arrivé au pouvoir, qui a fait voter un paquet fiscal de 15 milliards d'euros. Il fait une relance importante, ça fait quand même un certain nombre d'années qu'on n'a pas connu de relance de cette ampleur. La France est différente dans un climat européen où l'objectif est de réduire au maximum les déficits et la dette. Il y a une rupture dans la façon de voir la politique économique en France et de gouverner mais aussi par rapport au dynamisme et à l'évolution sur les finances publiques de nos partenaires européens. C'est pour ça aussi qu'on est à contre-courant. La prise de position de Nicolas Sarkozy, nous on la trouve plutôt intéressante dans ce sens-là. C'est-à-dire que c'est volontariste. Il n'est pas sous l'unique angle : "Voilà, il faut respecter les déficits et les dettes "». *Mathieu Plane, responsable de la section finances publiques, service des prévisions économiques à l'OFCE*[5].

---

[1] *Les Échos*, 24 mai 2007.

[2] « *L'abandon de l'objectif irréaliste du rapport Pébereau consistant à ramener les finances à l'équilibre en 2010 avec une croissance du PIB de 2,25 % par an* », dans *2008 : les chemins de l'équilibre* », *Rapport d'information*, de M. Marini, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 18 juillet 2007. Débat d'orientation budgétaire.

[3] Entretien avec l'auteur, 2007.

[4] Titre d'un article que cet économiste signe, « Finances publiques 2008 : la France différente », *Lettre de l'OFCE*, 293, 5 décembre 2007.

[5] Entretien avec l'auteur, janvier 2008.

Ne pas faire de la dette une priorité absolue du politique constitue le « *point de convergence maximal* » entre l'OFCE et Sarkozy[1]. L'OFCE rallie indirectement et implicitement l'homme qui fait basculer l'ordre des impératifs. Le keynésianisme y trouve une redéfinition : le refus d'un agenda de politique économique au sein duquel la dette est un préalable absolu et qui fait de la dépense publique un problème :

> « Keynésien aujourd'hui, ça veut même dire une chose simple : "Ne pas être obsédé par la réduction de la dette." C'est devenu assez large d'être keynésien en ce sens. Et je pense, malgré tout, qu'on est aujourd'hui en train d'avoir un peu le retournement du balancier. » *Xavier Timbeau, directeur du département Prévisions de l'OFCE*[2].

> « Sarkozy essaie de soutenir la croissance. Après, on peut discuter aussi de la façon de l'avoir fait. Il y a sûrement des mesures plus efficaces pour relancer la croissance en termes de justice sociale. Mais, globalement, il y a quand même une vraie volonté dans le sens où il y a quelque chose qui se passe en termes de politique économique, alors qu'effectivement nos partenaires sont dans le schéma complètement inverse. » *Mathieu Plane, responsable de la section finances publiques, service des prévisions économiques à l'OFCE*[3].

En cela, les économistes de l'OFCE[4] reformulent l'option keynésienne en tant que « *dépense fiscale* ». Le facteur-clé auquel doit s'intéresser le politique est la croissance.

La délégation pour la planification du Sénat – présidée par Joël Bourdin et composée, de façon quasi paritaire de parlementaires de gauche et de droite – commande régulièrement des études économiques à l'OFCE[5]. Le titre de l'annexe à la programmation à moyen terme des finances publiques (rapport d'information de la délégation du Sénat pour la planification), livrée en novembre 2007 par les économistes aux sénateurs, renverse explicitement le problème de la dette : « 2012 : cibler la croissance plutôt que la dette publique ». Dans ce document, on lit que « *la stratégie d'un renoncement de l'État à l'emprunt semble discutable* ». Dans cette projection à long terme, ce n'est plus la dette mais une politique de désendettement à tout prix « *qui est insoutenable* »[6]. La délégation pour la planification, service administratif du Sénat créé au début des années 1980, constitue une « niche » d'expertise keynésienne au sein de l'institution parlementaire. La délégation est regardée comme un ovni par les autres services dédiés au budget et aux finances du Sénat,

---

[1] Le « point de convergence maximale est une expression suggérée par Michel Husson. Ce dernier avait chiffré le programme de José Bové en 2007. Entretien, juin 2007

[2] Entretien avec l'auteur, 2007.

[3] Entretien avec l'auteur, 2008.

[4] Plus précisément du département prévision et conjoncture, ainsi que son économiste dédié aux finances publiques.

[5] Les deux rapports successifs de 2006 et 2007 se répondent l'un à l'autre. Le retournement d'objectif politique préconisé par l'OFCE, tacite fin 2006, devient explicite fin 2007.

[6] Rapport d'information fait au nom de la délégation pour la planification par le service des études économiques et de la prospective de l'OFCE, novembre 2007.

qui y voient un repère « *marxiste* », keynésien, voire « *crypto-keynésien* »[1] : elle participe elle aussi à la résurgence de l'alternative keynésienne après 2007.

III. 3 Le rappel à l'ordre institutionnel

Mais la « rupture » est de courte durée et le soutien parlementaire fragile. Le ton change dès l'automne 2007, au moment d'élaborer le budget pour 2008. Quand la délégation pour la planification continue de soutenir le « *choc fiscal* » et la conquête de la croissance, les services auprès du rapporteur général, et le rapporteur lui-même, émettent des critiques à demi-mot. À la commission des finances du Sénat, dans un langage feutré et avec la loyauté à laquelle oblige la fonction, on parle d'un « *budget d'attente* » :

> « Il y a des budgets qu'on encense. On dit vraiment : "Ce budget est très sérieux." D'autres, où l'on fait la fine bouche. Le projet de loi de finances (PLF) 2008, ce n'est pas un scoop de dire qu'il a été mal perçu par la majorité. Parce qu'on a un nouveau président et une situation des finances publiques qui ne s'améliore pas. Et parce qu'il y a eu, à l'été, le paquet fiscal, le TEPA. Nous, on ne met pas de titre sur le rapport. Mais Marini, au Sénat, a qualifié le PLF 2008 de "budget d'attente". Un type de l'UMP qui dit : "budget d'attente" », si vous le traduisez en langage commun, c'est "un très mauvais budget". On dit de même : "un projet de loi de finance qui prépare efficacement au défi de la nouvelle législature". Donc : il ne répond pas au défi. Il le prépare simplement, ça veut dire que c'est un maintien du déficit. Il n'y a pas de réduction du déficit.» *Administrateur parlementaire auprès du rapporteur général, Assemblée nationale*[2].

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, Gilles Carrez, commentant le projet de loi de finances 2008 (voté à l'automne 2007), annonce que ce budget « *n'est pas un budget de rupture* » : afin d'affirmer, malgré les apparences, la continuité avec les objectifs de retour à l'équilibre stabilisés sous la majorité précédente[3].

Fin septembre 2007, le Premier ministre François Fillon déclare qu'il est à la tête d'un « État en faillite ». Le contraste est saisissant avec les mesures de l'été. La « rupture » de

---

[1] Par exemple : « *La délégation pour la planification du Sénat, quand elle commande à l'OFCE, elle sait ce qu'on va avoir. C'est pas un scoop de dire que l'OFCE est keynésienne, qu'elle ne fait pas du tout de la réduction du déficit une priorité, qu'elle considère que c'est second… C'est tout à fait défendable comme position (…). Il y a l'idée de la délégation, de Joël Bourdin et de certains sénateurs de la majorité, d'essayer de rompre un peu ou de nuancer le discours : "Il faut à tout prix revenir sur les 3 % de PIB" et donc s'autoriser.* » Entretien avec un administrateur parlementaire du Sénat, division du rapporteur général, 2007.

[2] Entretien avec l'auteur, 2007.

[3] « C'est difficile de dire : "On garde le même cap qu'avant." Il y a une vraie rupture. La première phrase de ce rapport qui est importante, c'est le premier rapport de la législature, dit : "Le présent projet de loi de finances, le premier de la 13e législature n'est pas un projet de rupture." Sauf que, dans le rapport, on euphémise beaucoup. » Gérald Sutter, administrateur parlementaire, entretien avec l'auteur, octobre 2007.

la loi TEPA fait émerger contre elle une alliance entre budgétaires de la majorité et opposition socialiste. Pour l'un des administrateurs de la commission des finances, les mesures fiscales de l'été sont un « *coup de canif* » dans le budget et ont imprimé leur marque sur l'ensemble des budgets de la législature :

> « C'était un coup de canif. Le discours qui a été tenu, c'est celui du volontarisme politique : laissez nous un peu créer ce choc qui *in fine* ira dans le sens que vous souhaitez : un assainissement durable de finances publiques[1]. »

Rapidement, l'« optimisme » et l'irréalisme de la croissance sont accusés. La presse rappelle à l'ordre de la dette en évoquant à nouveau le rapport de référence de Michel Pébereau : « *Expliquer l'endettement par la faiblesse de la croissance est abusif, souligne Michel Pébereau, président de BNP Paribas, dans son rapport de décembre 2005. Plus déterminante de ce point de vue est la dynamique de la dépense*[2].» Derrière ces critiques, c'est l'ordre de problématisation de la dette qui refait surface et semble à peine avoir vacillé. Il faut envisager sa réduction par le contrôle de la dépense publique, et ce indépendamment de la croissance ou d'autres grandeurs économiques.

Dans l'« *assessment* » de programme de stabilité envoyé par le gouvernement à Bruxelles, les services de la Commission Européenne utilisent un ton véhément. Une certaine ironie vient même trancher avec le ton froid et feutré des traditionnels documents de la Commission Européenne. Les services rappellent ainsi la France à l'ordre « *napoléonien* » et au souci des « *générations futures* » :

> « Dans ses mémoires, Napoléon écrit : "*Il est injuste d'engager une génération par la précédente. (...) Il faut trouver le moyen de préserver les générations à venir contre la cupidité des générations présentes*." L'augmentation de la dépense publique sur les dernières décennies n'a été que partiellement financée par une augmentation des ressources fiscales avec la charge fiscale qui se rapproche maintenant des 44 % du produit intérieur brut. Ceci a contribué à des déficits publics élevés et des niveaux de dette qui ont affecté la soutenabilité à long terme des finances publiques françaises et limité une marge de manœuvre suffisante pour laisser les stabilisateurs automatiques opérer efficacement sans enfreindre le pacte de stabilité et de croissance. La France doit faire des progrès rapides en direction d'un équilibre budgétaire structurel à travers un ajustement du côté des dépenses.[3] »

Les services plaident pour une « *expenditure-based consolidation* », c'est-à-dire une consolidation budgétaire faite sur la base d'une baisse des dépenses, considérée comme « *plus*

---

[1] Entretien de l'auteur avec Olivier Gariazzo, administraeur de l'Assemblée natonale, 2008.

[2] « Le gouvernement confronté à une croissance qui a peu de chances d'atteindre 2 % cette année », *Les Échos*, jeudi 16 août 2007, p. 3.

[3] « Macro Fiscal Assessment an Analysis of the November 2007 Update of the Stability Programme », European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs, ECFIN, Bruxelles, 12 février 2008, p. 6. Nous traduisons dans le corps du texte.

soutenable » que des ajustements budgétaires résultants de hausses fiscales et plus à même d'éviter des effets expansionnistes à moyen terme [1]. La Commission précise que le niveau de la dépense publique en France, anormalement élevé[2], est nuisible aux générations futures. Enfin, le programme de stabilité présenté par la France est conçu comme une rupture avec les leçons et les acquis des rapports Pébereau et Camdessus et la « prise de conscience » du problème de la dette publique que ceux-ci avaient rendu possible[3].

La figure décisionniste sur la dette a donc consisté à ramener d'autres variables – la croissance économique – pour dégonfler l'importance accordée à la dette publique en tant que « problème en soi ». Dédier une politique à la dette ne va pas de soi. Et les premiers craquements de fin de campagne se sont aussi traduits par l'orchestration d'une « rupture », d'autant plus visible que la décision sur la dette avait été bien balisée. Pour remettre en cause le script prédéfini sur la dette, le président Sarkozy ravive des options qui s'étaient atténuées. Des alliances objectives imprévues avec l'expertise de l'OFCE se nouent. La rupture est contraint la fabrique des budgets, mais elle ne remet pas en discussion la relation de causalité budgétaire sur la dette publique. Mieux, elle ajoute désormais un nouveau coupable : la dépense fiscale. L'alliance, elle aussi indirecte et objective, qui se noue entre opposition socialiste et « budgétaires » de la majorité fait émerger la « sanctuarisation des recettes ». Les dépenses fiscales émergent comme un nouveau candidat à la relation de causalité pour la dette publique. Enfin, les frictions institutionnelles – notamment les relations entre gouvernement et Commission européenne – portent surtout sur le tempo des ajustements structurels, plutôt que sur leur fondement. Au final, cette période nous renseigne sur la difficulté de stabiliser une décision pour la dette publique qui soit exclusivement dédiée à la réduction de celle-ci. À ce moment précis, rien n'est encore joué.

Nous montrons dans la section suivante comment l'indicateur de dette brute connaît de nouvelles turbulences. Avec la crise financière, le débat se déporte à l'interface des arènes statistiques, des banques, du gouvernement et, avec une moindre amplitude, de la presse.

---

[1] « La Commission s'appuie sur la " *littérature économique*" qui suggère qu'une consolidation budgétaire faite sur la base d'une réduction des dépenses publiques (*expenditure-based consolidation*) est plus soutenable. En même temps, il est nécessaire de poursuivre le chemin qui conduit à l'implémentation de dépenses favorables à la croissance. » *Ibid.*

[2] « The expenditure-to-GDP ratio in France, at around 53%, is the highest in the euro area », *ibid.*

[3] Notre traduction de la recommandation de la Commission. Bruxelles, 30.1.2008 SEC (2008) 107, « Final Recommendation for a Coucil Opinion in Accordance with the Third Paragraph of Article 5 of Council Regulation (EC) », n° 1466/97 of 7 July 1997. *Ibid.*

Section IV. La dette nette au secours de la crise financière

La première partie de la crise financière dite des *subprimes* – qui est à la fois une crise des ménages surendettés, du crédit « titrisé » et des liquidités bancaires – est l'occasion d'une nouvelle fracture dans l'ordre de la dette. Cette crise internationale a vu l'État se manifester en tant que garant du système financier « en dernier recours ». Dans cette section, nous nous intéressons à la façon dont cette séquence a été l'occasion d'un débat sur les indicateurs comptables mettant aux prises des statisticiens nationaux et européens, des banquiers et les autorités publiques.

Le plan d'aide aux banques a été en effet l'occasion de *revaloriser* la dette publique. S'est posée la question de l'enregistrement comptable des passifs et des actifs contractés par l'État à cette occasion. Or l'exploration des passifs bruts de l'État marque un temps d'arrêt au moment même où la puissance publique doit venir en aide aux banques privées : nous montrons dans cette section comment l'indicateur de dette brute est porteur de sa propre critique, de son « *propre venin* » pour reprendre l'expression de Xavier Timbeau.

Après l'éclatement de la crise des *subprimes*, les économies de l'OCDE s'attèlent à des « plans de relance ». Conformément à leur harmonisation européenne, ces plans de soutien à l'économie sont précisément calibrés : ceux-ci sont « réversibles, ciblés et temporaires » – selon l'acronyme « TTT : *targeted, temporary, and timely* »[1]. Ces plans de relance s'inscrivent dans la continuité du sentier balisé sur les finances publiques : il n'est pas question de créer de dépenses publiques durables. L'enjeu paraît sensible. Tous les rapports institutionnels qui dressent le bilan des premières mesures se veulent rassurants sur un point : la relance ne doit pas « impacter les finances publiques[2] ».

Pourtant, pendant l'été, une controverse statistique, relativement confinée, perturbe la linéarité de la communication institutionnelle.

---

[1] Cf. Balazs Égert, « Bringing French Public Debt Down : the Options for Fiscal Consolidation », Economic Department Working Papers, OCDE, n° 858, 21 avril 2011, p. 5. Cf. aussi, « The Economic Crisis and the Response of Fiscal and Monetary Policy », Speech by Jürgen Stark, Member of the Executive Board of the ECB », Delivered at the Austrian Industrial Organisation Linz, Autriche, 8 juin 2009.

[2] Projet de loi de finances rectificative pour 2009. Rapport n° 162 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 janvier 2009.

IV. 1 L'État au secours des banques

En effet, après avoir fait l'objet d'un débat confiné au sein du ministère des Finances, le concept de dette nette va trouver, au cours de la crise des *subprimes* et pendant l'été 2009, une traduction institutionnelle au plus haut niveau. La problématique des actifs financiers acquis par l'État, potentiellement déductibles de la dette brute, devient cruciale au moment précis où l'État est appelé à recapitaliser les bilans détériorés des banques commerciales et à devenir leur créancier. La question des impacts de cette intervention étatique sur les finances publiques – mesurés à l'aune de l'indicateur de Maastricht – est au centre d'une controverse entre professionnels du chiffre (Eurostat et INSEE), l'administration européenne (la Direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne, DG ECFIN), les banquiers « aidés » financièrement et les professionnels de la représentation politique (gouvernement français).

Deux dispositifs ont été déployés par les institutions françaises pour répondre à la crise :

– d'une part, une injection de capital renforçant les fonds propres des banques. Pour cela, l'État a monté une Société de prise de participation de l'État (SPPE) ;

– d'autre part, le refinancement de l'économie et la reconquête de la liquidité bancaire à travers la Société de financement de l'économie française (SFEF).

La question centrale posée aux statisticiens a trait aux décisions de classement de ces unités : faut-il considérer (et donc classer) les deux entités SFEF et SPPE comme des administrations publiques (APU), c'est-à-dire faisant partie intégrante du périmètre juridique et financier de l'État ? Une telle question est loin d'être exclusivement technique : elle touche en effet à la précieuse « signature » de l'État sur les marchés financiers. En alourdissant son ratio de dette/PIB, les classements peuvent porter atteinte au rang que l'émetteur souverain « tient » vis-à-vis des acteurs de marché, investisseurs, banques et agences de notation. Surtout, elle peut conduire à afficher publiquement le fait que l'État s'endette lourdement pour « sauver les banques », ce qui apparaît comme une posture politiquement coûteuse à tenir à ce moment-là. D'autant que l'intervalle est court entre ce plan et les déclarations du Premier ministre François Fillon sur le risque pour la France de devenir un « État en faillite ». La dissonance entre un tel constat et l'ampleur des montants engagés et son éventuel impact sur l'indicateur « émergé » de dette paraîtrait flagrante. Entre

les deux unités du plan de relance, la SFEF et la SPPE, il y a d'emblée une disjonction dans le traitement retenu par les acteurs du chiffre.

(*i*) Il semble évident que la SPPE doit être intégrée dans le périmètre de la dette publique et de l'endettement des APU : l'injection directe de capital par l'État est assurée par une levée d'argent sur les marchés financiers et donc par le biais de l'Agence France Trésor (AFT)[1].

(*ii*) Par contre, le cas de la SFEF pose quant à lui un problème : comment traiter de cette société qui, *a priori*, ne dépend pas de l'État, se présente comme une société privée, certes liée à l'État, mais indépendante, agissant « en dehors de l'État » ? Le problème du classement comptable de la SFEF et la gestion de l'ambiguïté se traduiront d'ailleurs par ses deux modalités existantes : à « SFEF 1 » succédera le projet de « SFEF 2 », afin d'essayer de répondre aux éventuelles critiques et tentatives de classement émises par Eurostat — ce qui change entre les deux projets étant l'augmentation de la part de capital souscrite par les banques privées dans la société.

La SFEF semble donc à la fois un dispositif proche des mesures de « garanties » directes d'État, apportées aux banques et adoptées par les autres gouvernements européens, et le produit d'un particularisme français, puisque les émissions et levées d'argent sur les marchés financiers se feront à travers un syndicat associant plusieurs banques, un pool bancaire regroupé en société, donc une entité à part :

> « La France avait pris une voie distincte des autres États avec la SFEF. Elle avait créé ce véhicule qui permettait de lever des fonds sur les marchés et ensuite de les restituer aux banques. La SFEF avait la garantie de l'État pour les investisseurs. En termes de qualité de signature : c'était équivalent à de la dette publique. Cela permettait aux établissements bancaires, qui étaient confrontés à une situation de marché difficile, de trouver des financements à moyen et long terme. La question qui se posait ensuite, c'était de savoir s'il fallait retenir ou non, au titre de la dette, cette émission *via* la SFEF. » *Comptable, Banque de France, participe au vote du CMFB*[2].

Ceci permet d'améliorer la liquidité de cette structure mutualiste, qui apparaît comme une signature de même qualité que l'État sur les marchés et lève des montants très importants.

La structure SFEF obtient donc la garantie directe de l'État, mais en ne la mobilisant que de façon indirecte : cela s'appelle une garantie « contingente », c'est-à-dire qui n'est activée qu'en cas de problème. L'unité institutionnelle, dont l'État est minoritaire dans la détention de capital, rémunère l'État en retour pour cette garantie. Christian Noyer, alors

[1] *La Lettre du secteur public*, 12 octobre 2008.
[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

Gouverneur de la Banque de France explique ainsi la collaboration entre le Trésor et la Banque de France sur le montage de cette structure qui permet de ne faire intervenir la garantie de l'État qu'en second lieu :

> « On a beaucoup aidé le Trésor à travailler sur la question. Notamment quand les marchés ont été complètement fermés pour les émissions de banques et d'entreprises et que le principe de garantie d'État est venu à la surface. Faire émettre les banques avec la garantie de l'État, cela nous paraissait être un processus assez bureaucratique, avec les arrêtés de garantie, etc. On a imaginé, avec le Trésor, ce mécanisme de la SFEF, qui permettait d'avoir des émissions garanties, fongibles, peu nombreuses et donc assez attractives. Et ainsi de faire redémarrer au fond un marché de financement. Nous (*la Banque de France et le Trésor*) avons inventé la "garantie contingente" de façon à faire en sorte que la garantie de l'État ne vienne qu'en deuxième lieu. C'est une bonne illustration du fait que, aujourd'hui, toutes les discussions et tensions du passé (*entre le Trésor et la Banque de France*) sont oubliées. On partage, je crois, entre le Trésor et la Banque de France, une même vision du souci de l'innovation, de la défense de la place de Paris, bon fonctionnement qu'on a bâti au cours des vingt dernières années, des positions qui sont souvent très proches, et une coopération qui fonctionne bien : c'est un atout dans ce genre de circonstances. » *Christian Noyer*[1].

Le critère décisif dans le classement de la SFEF n'est autre que celui de l'autonomie de la structure vis-à-vis de l'État. Pour cela, les comptables nationaux observent la « gouvernance » de la structure et jaugent son indépendance et son autonomie de décision. Ainsi, comme l'explique en entretien un comptable de la Banque de France, qui participe au CMFB, le comité de sages, dans le cas de la SPPE, il n'y avait pas d'ambiguïté :

> « Les gens ont dit : c'est l'État, c'est l'AFT qui émet, point barre… Donc, c'est l'État, voilà. Autonomie de décision : nulle. » *Un comptable de la Banque de France*[2].

Pour la SFEF, le critère d'« autonomie » de décision est plus complexe à mobiliser. Le Sénat, en octobre 2008, fait part de la grande incertitude des parlementaires spécialistes des finances publiques à propos du classement et des arbitrages possibles sur cette question[3]. Ce qui laisse entendre combien l'option retenue d'inclusion de la SFEF dans la dette peut paraître légitime dans une logique de « transparence ».

Les doutes semblent envahir les décideurs. Ainsi, un haut fonctionnaire du Trésor en charge des relations avec l'INSEE reçoit un appel téléphonique de Xavier Musca, ancien directeur du Trésor et, à l'époque, secrétaire général adjoint auprès de Nicolas Sarkozy :

> « J'ai bien vu l'affaire de la SFEF du côté Trésor. Le Trésor et la sous-direction des finances publiques jouent un rôle de conseil en amont sur les questions de comptabilité nationale. Sur la SFEF, Xavier Musca a passé un coup de fil : "Qu'est ce que vous en pensez ? Urgent !" Dans ces cas-là, on a notre propre expertise. On connaît bien les comptables nationaux. On en fait

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.
[3] Rapport n° 23, M. P. Marini, commission des finances, 1er août 2008, p. 36.

partie. On donne une opinion qui n'engage que nous, en disant : "Attention, l'INSEE, je ne suis pas du tout sûr que l'INSEE joue comme ça..." Voilà les risques : les avantages et les inconvénients du point de vue de la comptabilité nationale. » *Un haut fonctionnaire du Trésor*[1].

Le « cas » limite et le « sens économique » d'un enregistrement comptable

Eurostat et les instituts statistiques nationaux (l'INSEE, la direction statistique de la Banque de France) statuent sur l'autonomie des entités financières. Les instituts statistiques doivent faire face à une prolifération de créations de structures financières de la part des États (ce que les statisticiens identifient comme de la « créativité comptable »), sur lesquels ils doivent statuer, c'est-à-dire classer et enregistrer. En classant ces entités, il s'agit de débusquer l'hétéronomie « cachée » derrière l'autonomie apparente. Il faut retrouver l'État, là où les montages complexes semblent l'avoir fait disparaître. En fixant ainsi le statut d'une entité financière, ils décident si elle relève de l'État et/ou du périmètre des administrations publiques. Ce faisant, et à travers la « jurisprudence » statistique qu'ils compilent, ils définissent les « limites de l'État[2] ». La « jurisprudence » (*cf. chapitre IV*) sur les statistiques de dette publique n'est pas « *congelée dans le temps* », pour reprendre l'expression d'un haut fonctionnaire de la Commission européenne : elle évolue et est renégociée en permanence. C'est précisément au cours de ces renégociations des conventions que le travail politique problématise la dette[3].

S'il existe donc un socle solide de règles, de nombreux cas d'unités financières sont ambivalents. En effet, ces unités constituent des « cas » dans la mesure où leur classement comptable (faut-il les considérer comme unités « de nature » publique ou privée ?) est litigieux. Pour régler ces « cas », les comptables procèdent par vote au Committee on Monetary, Financial, and Balance of payment statistics (CMFB, *cf. chapitre IV*). Ce comité d'experts, sur la base d'une exégèse collective et négociée du Système européen de comptes (appelé aussi le « manuel sur le déficit et la dette ») statue sur le classement ou le mode d'enregistrement.

---

[1] Entretien avec l'auteur, 2011.

[2] T. Mitchell, « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, mars 1991, p. 77-96.

[3] Le manuel SEC, Système européen de comptes pour le déficit et la dette, est incessamment remis à jour, afin d'intégrer les nouveaux cas financiers rencontrés et traités par Eurostat.

Si le classement SFEF pose donc problème, il est intéressant, par contraste, de saisir quel type d'opération fonctionne sur le mode du « cela va de soi ». C'est le cas des opérations de recapitalisations bancaires directes. Ainsi, la SPPE prendra, si nécessaire, des positions au capital d'autres établissements en difficulté » :

> « Elle pourrait lever plusieurs dizaines de milliards d'euros. C'est la structure financière *ad hoc* présentée à l'Assemblée nationale par François Fillon. La SPPE est gérée par l'Agence des participations de l'État, bras armé habituel de l'État actionnaire. Elle se financera par emprunts sur les marchés, au travers de l'Agence France Trésor. Elle bénéficie de la garantie de l'État, après le vote du Parlement. En attendant ce vote, pour financer le sauvetage de Dexia, "le milliard d'euros a été puisé provisoirement dans la trésorerie", indique le ministère de l'Économie. La SPPE aura pour mission, si une banque est en difficulté, de "la recapitaliser, à en maîtriser la stratégie et la gestion, à la redresser et à remettre les participations de l'État sur le marché lorsque les circonstances le permettront", a précisé le Premier ministre[1]. »

Comme l'explique un haut fonctionnaire de la direction économique et financière de la Commission européenne, les injections de capital n'ont pas posé de problème aux acteurs du traitement statistique :

> « Le classement sectoriel des transactions de la SPPE n'a pas posé problème. Il y a toujours deux genres de classement. Le classement de l'"animal" et le classement des activités de l'"animal". Dans le cas de la SPPE, ni l'un ni l'autre n'ont été source de discussions. Quelqu'un a présenté la SPPE, a dit : "Voilà, le truc travaille comme ça, on fait ceci et cela." On dit : "Est ce qu'il y a 'une *issue*' (un sujet) là-dedans ? Est-ce qu'il y a un sujet ? Est-ce qu'il y a un point de contention ? Non, c'est évident !" Donc, on n'a pas discuté. Et donc SFEF, c'était différent… » *Un haut fonctionnaire de la direction économique et financière de la Commission européenne*[2]

Les sujets qui font consensus sont traités à un niveau technique et, dès lors, ne remontent pas au CMFB, le « comité de sages » spécialisé sur les questions statistiques. Une des règles tacites, liées à l'histoire des pratiques, veut que chaque « opinion » du CMFB, qui se matérialise par un court document de quelques pages, soit en général suivie d'une décision conforme d'Eurostat et passe au niveau règlementaire de la Commission européenne : c'est ce qu'on a appelé précédemment la « jurisprudence » statistique élaborée par Eurostat. Les sujets qui ne sont pas réglés dans les *task force* techniques (les « *frozen concerns* », positions gelées) remontent alors, selon le principe de l'ascenseur et de la hiérarchie des arènes de concertation, vers le CMFB. Ce comité de sages réunis les comptables d'un rang hiérarchique élevé : s'y rendent le chef de service et le sous-directeur

[1] *La Lettre du secteur public*, 12 octobre 2008.
[2] Entretien avec l'auteur, 2009.

de la comptabilité nationale à l'INSEE ou le sous-directeur au service statistique de la Banque de France.

L'enjeu est de taille pour la SFEF et les montants conséquents. Comme en rend compte le rapport de Philippe Marini, réalisé au nom de la commission des finances, au sujet du projet de loi de finances rectificative, il s'agit pour le Parlement « *d'autoriser l'octroi de la garantie de l'État, dans la limite de 360 milliards d'euros, soit 19 % du PIB, à titre onéreux, aux créances émises avant le 31 décembre 2009, et d'une durée maximale de cinq ans, par une société de refinancement des établissements de crédits*[1] ». Les comptables comparent alors ces montants potentiels d'argent levés sur les marchés par la SFEF avec les 50 millions d'euros de capital souscrit par le groupe des sept banques (Banque populaire, BNP Paribas, Caisse d'épargne, Crédit agricole, Crédit mutuel, Société générale et HSBC France).

Une décision d'inclusion dans la dette pourrait donc fortement impacter le ratio de dette/PIB. La note ci-dessous, rédigée par des économistes de la banque Natixis, explicite les conditions qui pourraient rendre la SFEF éligible au statut de société financière (et donc classée en dehors du périmètre de l'État et des administrations publiques) :

> « Concernant le volet "refinancement", l'impact du plan sur les finances publiques demeure là aussi indéterminé, quoique très probablement positif. Tout d'abord, il faut préciser que les garanties accordées par un État aux institutions financières ne sont pas automatiquement synonymes de déficit. Elles ne le deviennent que lorsqu'elles sont mobilisées. L'hypothèse de faillite bancaire pouvant *a priori* être exclue dès lors que l'État a annoncé qu'il se porterait immédiatement au secours d'un établissement fragilisé, le volet "liquidités" du plan de sauvetage devrait donc avoir un impact positif sur le solde public, *via* les marges (inconnues à l'heure actuelle) que la SFEF s'octroierait dans ses opérations de prêt[2]. »

Repérer, reconnaître et (ré)-identifier l'État

À travers le problème du classement de la SFEF, il s'agit, pour les comptables nationaux, l'INSEE et aussi Eurostat, de rétablir et de reconsolider la frontière entre argent public et argent privé, entre État et sphère privée. Les professionnels du classement tracent des frontières sur le périmètre de l'administration publique, et ainsi sur la composition de la dette publique. Ainsi, les comptables nationaux et européens cherchent donc à faire la différence entre déficit réel, au sens économique, et déficit formel. Leur optique rejoint une définition purement financière, en « cash », du déficit. Repérer l'État, c'est donc avant tout

[1] Rapport n° 23 (2008-2009) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 octobre 2008.
[2] Patrick Artus et Jean-Christophe Caffet, *Note Natixis*, , n° 145, 7 novembre 2008.

pouvoir montrer et démontrer aux gouvernements que, contre tout nominalisme ou formalisme juridique, « en dernier ressort », c'est bien l'État ou le gouvernement qui est en train d'agir. Pour les comptables, la logique économique s'accorde à une grandeur tournée vers la production d'une information d'intérêt général : il s'agit de rendre concret, de retrouver la réalité du sens économique des opérations des gouvernements. En débusquant l'État derrière une entité « présentée comme » indépendante, on livre aux acteurs du marché et du débat public une information sur la réalité des engagements financiers et économiques de l'État. Une façon de rappeler à l'État la hauteur quantifiée et réelle de ses devoirs (dettes) et engagements futurs.

L'évaluation de l'autonomie d'une structure par rapport à l'État repose sur plusieurs critères, notamment l'autonomie de décision. Pour un statisticien de l'INSEE, la question est claire : « *La SFEF ne bouge pas le petit doigt sans le feu vert de Bercy.* » Les statisticiens déploient, pour chaque traitement comptable, une épistémologie constructiviste. Surtout, c'est la différence entre le risque lié aux montants financiers levés sur les marchés financiers et les fonds propres de la société qui pousse à la décision de classer la SFEF au sein des administrations publiques. En effet, le risque que prend la société est conséquent : si la société emprunte et prête aux banques, elle n'a pas, aux yeux des comptables, « *toutes les caractéristiques des intermédiaires financiers*[1] ». La condition pour ne pas être classée comme administration publique est donc le capital propre de la création institutionnelle.

Finalement, l'INSEE décide du classement dans le périmètre des administrations publiques (APU)[2], et ce, avec le soutien d'un vote unanime des experts statisticiens représentants les États membres au CMFB. Ce faisant, l'INSEE considère que l'opération financière impacte la dette de l'État (à travers son ratio de dette brute) et que doivent être incluses dans la dette non seulement la SPPE mais aussi la SFEF – ce que le gouvernement français cherchait précisément à éviter. Le 31 mars, conformément à la routine institutionnelle, l'INSEE notifie à Eurostat les comptes de l'État. Cette notification inclut la SFEF dans la dette publique. Le 22 avril, trois semaines après, toujours selon la procédure régulière de certification des comptes, Eurostat publie un communiqué de presse qui ne

[1] Entretien avec un comptable national, participant au CMFB, 2009.
[2] Notification INSEE de la dette publique, mars 2009.

comporte aucune remarque. On lit ainsi, dans *Le Figaro* du 25 juin 2009, que « *Bruxelles estime que la SFEF doit être intégrée* » dans le périmètre comptable de la dette publique. Le journal ajoute que, suite à cette « *querelle d'experts* », « *3 à 4 points de PIB* » pourraient être ajoutés à la dette de 2009 « *lui faisant passer les 80 %, après avoir atteint 68 % en 2008* »[1].

Cette décision sème donc le trouble. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France et qui a participé au montage de la structure, parle quant à lui d'une réaction de « *puriste* », « *très notariale* » de certains statisticiens ou comptables et conteste la logique économique d'une telle décision :

> « Je partageais absolument la vision du Trésor. On avait pris toutes les précautions avec le Trésor pour mettre la majorité du capital de l'institution entre les mains des banques. Mais, malgré tout, il y avait une tendance de puristes qui disaient : "Ça doit être dans la dette." La garantie était au premier rang, d'abord, une garantie purement privée. Et que ce soit considéré comme de la dette publique, ça nous paraissait économiquement absurde. On s'est beaucoup battu. » Chritian Noyer[2].

Après des discussions au sommet des instances de concertation politique intergouvernementales, Eurostat finit par désavouer le classement de l'INSEE et choisit, dans une décision de juillet 2009, de ne pas classer la SFEF dans le périmètre des APU[3].

Ce classement donne lieu à des tractations entre le gouvernement, la Commission et le Conseil des ministres européens des Finances. La presse parle d'une Christine Lagarde, ministre français des Finances, à la recherche d'une mise en débat, au niveau européen, des critères de finances publiques ; et les statisticiens, quant à eux, évoquent dans nos entretiens un « *court-circuitage* » évident de l'expertise technique des comptables, et notamment du consensus technique qui s'était cristallisé dans l'arène du CMFB et qui correspond au mode ordinaire de règlement des cas litigieux. Au terme de ces tractations, la SFEF est sortie du giron des APU : sa dette, exclue du périmètre maastrichtien, ne vient donc pas gonfler le ratio dette/produit intérieur brut (PIB).

---

[1] « La France affichera un déficit public de plus de 5 % en 2012 », *Le Figaro Économie*, 25 juin 2009.

[2] Entretien avec l'auteur, 2011.

[3] On trouve la trace de ces revirements dans un document INSEE sur la « Notification du déficit et de la dette publics de l'automne 2009 » au sujet du « *traitement comptable des interventions publiques en faveur du secteur financier dans le cadre de la notification du déficit et de la dette publics à la Commission européenne* » : « *Eurostat a entériné ce classement* (la première notification de l'INSEE) *dans son communiqué de presse du 22 avril dernier, relatif aux chiffres de déficit et de dette publics. Après réexamen des différentes situations nationales, Eurostat a été amené à reconsidérer certaines des recommandations générales suggérées par le CMFB, dans une décision méthodologique publiée le 15 juillet 2009.* » Document INSEE, 30 septembre 2009.

IV. 2 Revaloriser la dette

Une des raisons de la promotion de la dette nette est bien entendu de valoriser dans la comptabilité nationale les actifs désormais détenus en face de son passif par l'État. La dette nette, idée qui naît à l'époque de Thierry Breton pour « sanctuariser » la trésorerie, émerge ici à nouveau sur un terrain public. Les avances consenties par l'État – mais qui se sont traduites par une levée d'argent par l'État lui-même – ont en effet vocation à apporter des rendements à la puissance publique :

> « La dette nette, c'est une idée qu'ils avaient à Bercy, à la direction du Trésor, il y a déjà un an ou deux à la suite de Breton. À l'époque, c'était anecdotique, ça ne bougeait pas beaucoup… La dette bougeait uniquement à cause de sa dynamique propre et les actifs possédés par l'État, les administrations publiques, étaient dans une tendance très plate. Tandis que là… la crise financière a fait que l'État a mis beaucoup d'argent dedans, mais de l'argent qui a vocation à être remboursé, et même à en rapporter éventuellement : il y a 25 milliards d'euros émis à la fin 2008, et qui ont vocation à passer à 60, 70 milliards d'euros à la fin 2009. Là, ça bouge les lignes, du coup, la dette nette redevient d'actualité. On a eu simplement le flair. Comme on savait qu'on avait un petit problème avec Bercy, on a décidé de publier d'emblée en amont une dette nette, en disant : "On va pousser en avant la dette nette des placements financiers faits par les administrations publiques." *Comptable national, INSEE* [1].

À ce moment précis de la discorde entre l'INSEE et le gouvernement, la dette nette de laquelle on retrancherait les actifs financiers détenus par l'État sur les banques refait donc surface. Alors que l'État éprouve le besoin de valoriser ses actifs, la dette nette revient au centre de l'attention des pouvoirs publics. Mais si la dette nette émerge, c'est dans une version minimale : celle d'une dette brute de laquelle on ne retranche que les « actifs » de trésorerie.

D'un autre côté, la promotion de la dette nette par l'INSEE permet à la direction statistique du ministère des Finances, qui joue régulièrement son indépendance et sa crédibilité dans ces controverses, de contrebalancer (vis-à-vis du gouvernement) sa décision initiale d'enregistrement de la SFEF dans le périmètre des APU. Par ailleurs, la dette nette poussée par l'INSEE répondait à son souhait institutionnel plus profond vis-à-vis du critère de dette brute inscrit dans le traité de Maastricht : « *On bute sur un problème qui est que, juridiquement, le pacte de stabilité est assis sur un critère qui ne peut plus bouger : il est inscrit dans le marbre d'un traité. Alors que, économiquement, c'est une dette nette qu'il faudrait regarder, parce que la SFEF, qu'elle soit dedans ou dehors, cela change complètement la dette brute, mais cela ne change*

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

rien à la dette nette[1]. » Le cas SFEF constitue pour l'INSEE une occasion de réaliser le « *coming out* » de la dette nette :

> « Nous, c'est vraiment avec l'histoire de la SFEF qu'on a fait un peu un coming out, c'est-à-dire que, en fait, on l'a imposé au moment où on a notifié la SFEF dans la sphère des administrations publiques. En avril 2009, on publie des comptes avec la SFEF dans les APU. Et, à ce moment-là, en termes de com', on modifie notre publication *Informations rapides*. Et on se met à communiquer aussi sur une dette nette. C'était un truc sur lequel, par ailleurs, on réfléchissait depuis longtemps. Mais c'était l'occasion ou jamais de le faire. Eh bien que la SFEF soit ressortie de la sphère des APU, la dette nette est restée. Moi, j'ai essayé de le vendre au niveau européen, j'en ai parlé au CMFB au moment où il y a eu la crise sur la SFEF avec la décision d'Eurostat. J'ai pris la parole pour dire que la dette nette, le problème, c'était ça ; la réponse qui m'a été faite au niveau européen, c'était que c'était compliqué, enfin je ne sais pas pourquoi c'est compliqué… » *Comptable national, INSEE* [2].

Le 31 mars 2009, la dette nette émerge ainsi dans les *Informations rapides*, publications statistiques officielles régulières de l'INSEE. Un encadré vient en expliquer les ressorts :

> « La dette au sens de Maastricht, brute, ne rend compte que d'une partie de la situation financière des administrations publiques. Pour mieux éclairer cette situation et la soutenabilité des finances publiques, on peut mettre en regard de la dette publique notifiée, qui représente les passifs, certains actifs financiers détenus par les administrations publiques. Parmi ces actifs, on retient naturellement la trésorerie et les placements à court terme, dont la gestion est intrinsèquement liée à celle de la dette. Dans une perspective de plus long terme, et dans un souci de symétrie eu égard au champ de la dette brute notifiée, on considère également les actifs exigibles tels que les crédits et les titres de créances négociables détenues sur des acteurs privés[3]. »

L'INSEE explique ainsi que le critère pur de la retenue de certains actifs au détriment d'autres est lié à la « *volatilité de leur prix* » très dépendante de l'« *évolution des marchés boursiers* » : ainsi, les « *autres formes d'actifs financiers* », liquides – tels que les actions d'entreprises cotées – que détiennent les administrations publiques ne sont pas « *retranchés à la dette brute notifiée* » et ne rentrent donc pas dans le périmètre de la « *dette publique nette* ».

---

[1] Entretien de l'auteur avec un comptable de l'INSEE, 2009.

[2] Idem.

[3] « *Ainsi, partant de la dette au sens de Maastricht, on construit ici une "dette publique nette" en retranchant les dépôts (trésorerie), les crédits, et les titres de créances négociables (à leur valeur nominale) que les administrations publiques détiennent sur les autres acteurs.* ». Dans encadré « De la dette au sens de Maastricht à la "dette nette" », *Informations rapides*, INSEE, n° 89, 31 mars 2009.

Les dettes nettes

La dette, concept « académique » (discussion entre économistes et universitaires), hors de la machine institutionnelle, est réinsérée au cœur des débats institutionnels pendant l'épreuve de la crise financière. En effet, Christine Lagarde, ministre de l'Économie et des Finances, s'évertue alors à isoler une « dette structurelle » (de fonctionnement), une « bonne dette » (une dette qui sert l'investissement public) d'une « dette de crise », contractée notamment par le biais de véhicules financiers dédiés au refinancement de l'économie (SPPE et SFEF). La discussion sur les indicateurs de dette publique est ouverte, mais partiellement.

La promotion d'une « dette de crise » permet de faire « dégonfler » la polémique entre l'INSEE, Eurostat et le gouvernement : l'enjeu étant de ne pas atteindre le stade des 80 % de dette/PIB ; chiffre pourtant atteint, si l'on intègre la SFEF dans le périmètre des APU. La dette nette qui émerge à l'INSEE est donc une dette brute moins certains actifs financiers, ceux que l'État a pu acquérir en empruntant pour ensuite prêter aux établissements financiers. Par la suite, après la mise en débat des critères de finances publiques par la ministre et les conflits autour de la décision de l'INSEE, la dette brute est critiquée, y compris dans les expertises parlementaires, comme étant un indicateur rudimentaire, « fruste », qui ne permet pas de rendre visible la cause ou la raison pour laquelle les dettes sont contractées par l'État. La revendication d'un raffinement de cet indicateur est un appel au « réalisme » de la dette nette face à la « *fiction juridique maastrichtienne* » : « *Le débat ouvert par Mme Christine Lagarde montre bien qu'il faut une analyse fine des causes du déficit comme de la structure de la dette dans une optique bilancielle.* » [1]

Quand le Sénat évoque le besoin de « réformer » Eurostat et fait le vœu d'ouvrir les conventions qui soutiennent les indicateurs, c'est parce que ces mêmes indicateurs ne rendent plus compte de façon satisfaisante des actions conduites sur l'espace politique.

En effet, un indicateur de dette brute peut autant servir les intérêts d'un ministre volontariste sur le niveau de dette que desservir le gouvernement français lorsqu'il cherche à mettre en œuvre une réponse économique et financière significative de l'État à la crise de liquidités subie de plein fouet par les établissements bancaires. En effet, dans la première

[1] « La France en état d'apesanteur financière : retrouver des repères pour préparer la sortie de crise », Rapport d'information de M. P. Marini, fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 549 (2008-2009), 8 juillet 2009.

version, l'indicateur « incarne » un changement d'impulsion politique sur les finances publiques et la dette ; dans la seconde, son gonflement semble « trahir » l'action politique de relance de l'économie qui doit porter ses fruits (et même rapporter de l'argent, par le biais des taux auxquels l'État prête aux banques) sur le long terme.

La dette nette, un indicateur de dette « *raffiné* », est apte, selon le Sénat, à rendre manifeste le fait que certaines dettes – contractées pendant la crise et susceptibles de procurer à l'État du rendement par la suite – sont « *réversibles* ». Seulement, cette dette nette ne vise pas à infléchir la problématisation et les « implicites » politiques du débat sur la dette publique, comme pouvaient le revendiquer l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Jean-Paul Fitoussi et Philippe Aghion, désignés comme les « *académiciens* » par la Commission Européenne. Sans s'embarquer dans une discussion publique sur la meilleure façon de valoriser les actifs de l'État en général, le « *fameux débat à l'infini* » que les institutions administratives et coercitives ne peuvent se permettre, selon un haut fonctionnaire de la Commission européenne (*cf. chapitre V*), il s'agit pragmatiquement de limiter les conséquences sur des ratios sensibles de l'intervention publique en faveur des banques. Pour autant, cette décision pratique tend à décaler la problématisation de la dette publique en ouvrant ses possibles interprétations techniques et politiques.

Le débat sur la dette brute/dette nette, dans ce cas particulier, ravive encore deux positions. En effet, pour ce fonctionnaire de la DG ECFIN à la Commission européenne, la « dette nette », ou la dette de crise, serait de nature à faire oublier la « réalité » du stock de dette réel. La dette nette est considérée comme un instrument de relativisation du problème de la dette, qui ferait oublier qu'il faut la payer :

> « La dette est un stock. La dette a augmenté en fonction de la crise. Quand la crise se termine, la dette est toujours là (*il tape du poing sur la table*). Évidemment, quand nous serons dans les bonnes années, les choses commenceront à s'améliorer. Mais ça va être plus lent : la dette sera toujours là. Et, à propos, je n'ai jamais entendu dire : "Il faut parler de la dette structurelle et d'une dette nette" en vaches grasses, quand la conjoncture va mieux. Vous comprenez ce que je veux dire ? Il faut être cohérent entre les *good times* et les *bad times*. Et pour prendre en considération la situation économique actuelle : la dette, elle, doit être payée. Si la dette a été créée pour aider les agriculteurs ou pour aider les banques, par une raison ou par une autre, elle doit être payée. » *Un fonctionnaire de la DG ECFIN à la Commission européenne*[1].

Du côté de l'INSEE, on affirme que la « *messe n'est pas dite* » sur la dette nette. La crise financière complexifiant les relations et intrications entre État et marchés financiers et étant de nature à remettre la discussion à nouveau sur le concept de « dette nette » :

[1] Entretien avec l'auteur, 2009.

> « Il y a une réticence au niveau européen. Parce que tout est construit autour du traité de Maastricht. Et autour du fait que le critère légal, ça reste la dette brute. Il est gravé dans le marbre. Ils ont sans doute eu peur, de devoir jouer de deux chiffres plutôt que d'un, alors qu'il n'y en a qu'un qui est valable au niveau juridique. Maintenant, si j'avais à parier, c'est que ce truc-là est loin d'être terminé, avec la crise actuelle. Si demain le fonds de stabilisation européen se met vraiment en marche de façon opérationnelle pour prêter aux États, il est inévitable, à mon avis, que, au niveau européen, ils réfléchissent au critère de la dette nette. Sinon, on risque de se retrouver dans une situation où on fait gonfler toutes les dettes brutes alors que, en termes de dette nette, il n'y a pas autant d'endettement que ça. À mon avis, la fin de la messe n'est pas dite là-dessus ». Comptable national, INSEE.[1].

L'évolution du « *niveau de discutabilité*[2] » des indicateurs et la composition des professionnels de la politique avec ceux-ci évoluent en même temps que la structuration des jeux politiques :

– l'indicateur de dette brute, à visée pédagogique, est utilisé (sans poser de questions sur les conventions qui le fondent) au nom d'un impératif d'honnêteté, de transparence du débat public et de courage de l'homme politique. Une telle façon d'organiser le politique avec l'indicateur de dette brute invite à enregistrer toutes les dettes, y compris les « engagements implicites » de l'État. Associée à cette figure réaliste, la décision cherche à réduire le volume de dette en diminuant structurellement la dépense publique. C'est l'ordre de pratiques de la Commission Européenne, promu par le rapport Pébereau, stabilisé dans la répartition entre traitements légitimes et illégitimes par les services du ministère des Finances, qui oppose d'ailleurs une résistance à l'action directe du ministre sur la trésorerie. L'indicateur n'est là que pour « faire prendre conscience » d'un problème dont les solutions sont arrêtées. « La dette est bien là », et il faut la payer. Surtout, il faut entreprendre les mesures aptes à rendre possible ce paiement ;

– de telles solutions stables se rappellent, par la voix de leurs administrations, aux représentants politiques lorsque ceux-ci tentent d'« optimiser » l'indicateur de dette « brute » en le mettant au cœur de leur action destinée à faire baisser *directement* le niveau de dette. Ce faisant, ils prêtent le flanc à la critique de poursuites d'actions « symboliques », « optiques ». Les institutions du traitement légitime font alors que l'action n'est que de courte durée. Une morale du chiffre, séparant le bon grain – le bon usage du chiffre – de l'ivraie – la « politique symbolique » –, partagée autant par des institutions de traitement de la dette que relayée par la presse attentive à ces questions, vient stabiliser dans le débat public les « bonnes » et les

[1] Entretien avec l'auteur, 2010.

[2] Nous empruntons cette expression à Alain Desrosières, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, n° 3, Éditions de l'EHESS, Paris, 1992, pp. 131-154.

« mauvaises façons » de gérer le problème de la dette publique. C'est ainsi que le ministre des Finances Thierry Breton subit les foudres de sa structure administrative, contesté pour avoir incité à prendre des risques « injustifiés » sur la trésorerie de l'État, et est suspecté, parmi la majorité aussi, de ne pas privilégier la « vraie » politique des finances publiques : celle de la diminution structurelle de la dépense publique ;

– enfin, devant le fait accompli, les indicateurs, portés par les gouvernants pris dans les contraintes de la situation, emboîtent d'un demi-pas la critique portée par des expertises hétérodoxes de longue date (c'est la version OFCE, *cf. chapitre V*). Mais, dans ces cas-là, ils peuvent prêter le flanc à la suspicion de « minimisation » de la situation réelle du pays, de faire le jeu du « laxisme » budgétaire et de succomber à la tentation électoraliste de la « facilité » de la dépense publique (pour reprendre les termes moralisateurs du rapport de Michel Pébereau). Ou encore, comme c'est le cas de Christine Lagarde, qui est suspectée d'atténuer la situation « réelle du pays », en cherchant à produire des chiffres satisfaisants de la dette française.

***

Épilogue

> *Jean Luc Mélenchon, 2010* : « Quand on vous parle des dettes, demandez à voir les actifs qu'on peut mettre en face, ce qu'on ne fait jamais. Désenvoutez vous ! Ne vous laissez pas impressionner ! (…) Non, ce n'est pas vrai, notre pays n'est pas ruiné ! On a évoqué bien des raisons de relativiser cette dette (*au cours de la conférence*) ! (…) Il faut se désenvoûter de la peur ! Les gens sont délibérément inscrits dans une logique où la peur de la dette et de la catastrophe financière leur sert d'instrument politique pour pressionner le salariat et obliger les gens à cracher d'avantage et à accepter le recul de leurs avantages et notamment de leur acquis sociaux, que sont par exemple le système de retraites »[1].

« *De combien sont les actifs de notre pays* », à mettre en face de la dette publique pour la « *relativiser* » ? À cette question posée à son auditoire du Forum de Bagnolet, en pleine crise des dettes souveraines (et notamment de la Grèce), Jean-Luc Mélenchon répond que « *personne n'en sait rien* », que « *nous sommes sur des évaluations* » et qu'il « *n'y a pas de théories* » ni « *d'instruments de mesure sur l'affaire* ». Le représentant du parti de gauche, en invoquant l'incertitude relative à une évaluation précise des « actifs » de l'Etat, cherche à faire vaciller, non seulement les régimes dominants de quantification de la dette (qui additionneraient de façon « brute » des passifs), mais aussi les « prises » et modalités de décision pour les professionnels de la politique qui leur sont associées. En effet, dans cette version hétérodoxe de la dette, les actifs de l'Etat – les créances (ou actifs) détenues en face de ces dettes (ou « passifs ») – permettraient de mettre en évidence le caractère « politiquement construit » et orienté du problème de la dette et ainsi, selon ses propres mots, de le « *relativiser* ».

Les indicateurs comptables de finances publiques, nous l'avons montré, sont au cœur d'enjeux éminents et ne font pas que *représenter* passivement de l'extérieur la réalité du problème de dette. Ils contribuent à faire la politique de la dette publique : ils organisent les politiques possibles et l'ordre économique. L'information brute sur la dette permet de maintenir la pression sur les États membres et leur refuse, par précaution, le retranchement d'un actif de quelque nature qu'il soit. Et la dette nette, qui charrierait avec elle l'avènement d'un autre débat sur les finances publiques, bien qu'elle soit, on l'a vu, un projet ponctuellement envisagé (et même parfois endossé) dans les enceintes les plus légitimes de l'État (à la direction du Trésor), reste suspecte de faciliter une politique de relâche budgétaire et ne semble pas (encore…) à l'ordre du jour de l'agenda des comptables internationaux.

[1] Forum de Bagnolet, « Gouverner face aux banques », 12 juin 2010, à Bagnolet, organisé par le Parti de Gauche.

Enfin, à travers les décisions statistiques et le traitement des cas ambivalents (avis et opinions qui dessinent des codes et règles comptables), la doctrine sur la dette est sans cesse reformulée et ses contours sont tracés et redéfinis. En élaborant un important travail de prospective, la Commission Européenne valorise fortement les passifs futurs de l'État, qui sont étroitement articulés aux problématiques du « vieillissement démographique ». Cette dynamique d'exploration de la dette « réelle », et donc de l'explicitation des dettes implicites, qui déborde le cadre de la simple dette brute maastrichtienne (au sens d'addition des titres financiers émis par l'État), révèle une asymétrie importante dans l'exposition publique de la situation des États ; exposition publique dans laquelle le « passif » est largement surreprésenté dans les enceintes institutionnelles.

Une telle asymétrie renvoie à des traitements comptables qui, en vertu de ce qui est redéfini comme une « logique économique » légitimée par les statisticiens (à savoir « statuer sur l'autonomie des structures »), retissant les liens, relativement dissimulés dans des montages complexes, entre État, marchés et économie. Les enregistrements comptables, qui se déploient parfois de façon exploratoire, à travers la prospection des passifs « implicites », contribuent à réifier l'État en tant qu'être « passif » et inerte économiquement ; une chose principalement délimitée par ses stocks de dettes contractés sur le reste de l'économie.

Conclusion de la seconde partie

Au terme de cette partie, nous avons traduit l'évolution des indicateurs comptables de l'État et les politiques économiques et budgétaires qui s'y attachaient sur plusieurs scènes : un rapport public qui vient prolonger la révision de normes comptables en gestation ; une campagne électorale dans laquelle le cadre « budgétaire » écarte du champ du discutable l'ensemble des liens qui unissent l'État aux marchés. Enfin, nous avons décrit les fractures dans cet ordre de la dette et montré leur consistance. Ces cassures s'accompagnaient d'un « ressaisissement » des institutions : c'est le cas de la période de Thierry Breton au Trésor. La direction du Trésor reprend le contrôle du traitement « normal » de la dette et réaffirme les « bonnes » modalités de réduction de la dette. C'est aussi le cas des premiers mois de la présidence de Nicolas Sarkozy : le Président est rapidement ramené à l'ordre du convenable au sein de sa propre majorité comme dans le cadre des relations européennes.

Les comptes satellites et le déplacement des problématisations

Nous avons décrit les tensions entre ces ruptures et la continuité des traitements institutionnels. Dans ces séquences, nous avons montré le rôle inédit que jouent les « comptes satellites » dans le bilan de l'État : ils portent la trace et actualisent les déplacements de mode de problématisation. L'introduction « en annexe » d'un mode de valorisation comptable des dettes futures place l'État en position de maintenir sa valeur et, du même coup, de poursuivre les politiques « nécessaires ».

Disputes autour de la valeur de l'État

L'option de revalorisation de la dette de l'État émerge pour valoriser les actifs financiers de l'État. Ces actifs sont considérés comme légitimement déductibles du « passif » retenu dans l'indicateur. Un tel craquement de la dette brute est incomplet : il ne déstabilise pas les modes de valorisation de l'État. La valorisation comptable de la puissance publique est étroitement articulée aux rapports spécifiques et *historicisables* entretenus entre l'État et les marchés financiers. Des liens particuliers, qui produisent un certain « prix », accordent une certaine valeur financière à la puissance publique et obligent à certains décisions et mesures capables de maintenir cette valeur.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les valeurs de la dette : de l'État actif à l'État des passifs

Le processus dont nous avons rendu compte se résume ainsi : alors que l'État était monétairement actif, il est devenu peu à peu l'objet d'un examen attentif de ses « passifs », de ses contours et de ses limites. La transformation s'est jouée sur plusieurs scènes et a consisté à articuler étroitement la valeur comptable et financière de l'État à sa dette. Une fois acté le caractère inflationniste de son financement par la création monétaire, les directions financières de l'État l'ont engagé dans la mise en marché de sa dette. Le recours à l'argent « extérieur » est alors conçu comme une solution au problème de l'inflation. Élaborée au plus haut niveau de l'État, en interaction avec des acteurs du marché, cette option technique et politique s'est naturalisée et a effacé peu à peu les traces de ses origines. L'*histoire financière* de l'État cède la place à une *histoire budgétaire* : l'origine de la dette réside désormais dans le déficit et la dépense publics qu'il convient de contenir. Les dispositifs comptables prospectent l'ensemble des dettes à venir afin de prévenir un quelconque affaissement de cette valeur redéfinie. Ce processus, qui aujourd'hui fait l'objet de controverses, a été longtemps soustrait à la discussion publique.

La première partie a donc montré comment la mise en marché a emporté une série de conséquences imprévisibles et difficilement réversibles. Ainsi, dans le **chapitre I**, nous avons décrit le déclin d'un arrangement au sein duquel la monnaie et la contribution du Trésor à sa création étaient des composantes d'un projet de croissance de l'activité économique au sein duquel l'administration acceptait l'inflation comme une part maudite mais nécessaire. Nous avons analysé comment le circuit public de trésorerie y jouait un rôle central, en finançant administrativement et facilement les déficits, lorsque ceux-ci se présentaient. Cet outil est constitué en problème au moment où le maintien de la valeur de

la monnaie devient une priorité politique : les pouvoirs publics s'interrogent sur les frontières monétaires de l'État, entreprennent de les identifier et développent l'appel à des ressources « extérieures ». Si la mobilisation de l'épargne n'annihile pas la création monétaire du Trésor, elle en diminue fortement, aux yeux des autorités, la vitesse de circulation. Nous avons montré que cette identification doit à un processus collectif : elle passe par des alliances politiques et institutionnelles, un changement des priorités, et est accompagnée du déclin d'une génération de hauts fonctionnaires au Trésor. Les serviteurs de l'État se font les traducteurs d'un mouvement international, importent en France des modèles et s'attaquent aux défenseurs de « l'ordre ancien ». C'est ainsi que la délégitimation administrative et politique du « monétaire » participe de l'érosion du système monétaire international, alors tourné vers la coopération et le contrôle de la finance. Le recours au marché de l'emprunt obligataire est une solution dans cet arrangement historique et institutionnel : celui où se développe le projet financier de restriction de la masse monétaire.

Au moment où les besoins de trésorerie de l'État se décuplent, la fermeture préalable de la porte monétaire et la réduction de la pluralité des moyens techniques font du recours aux marchés la seule solution envisageable. Les déficits budgétaires du choc pétrolier et de l'échec de la relance socialiste font du développement des marchés financiers une urgence et une réponse « naturelle » aux besoins de financement de l'État **(chapitre II)**.

Pour servir la cause du développement du marché obligataire, les techniques promues par les hauts fonctionnaires et la décision politique se soutiennent mutuellement au service d'objectifs communs. La compétition qui prend place entre États pour occuper ce marché, et les interdépendances qui s'installent entre la Banque de France, le Trésor, les banques et les investisseurs déplacent l'investissement politique vers le soutien à l'innovation financière et à la conquête du marché obligataire. Cette conquête d'un marché compétitif accorde à la valeur de la dette une place cruciale. Avant d'être le symbole de dérives des finances publiques, celle-ci est plutôt le fleuron de la technique financière française. Le fonctionnement de cette technologie d'emprunt industriel repose sur le développement d'un marché de la dette pensé comme une vitrine de l'État. L'obtention d'un bon prix pour la dette et la stabilité de celui-ci constituent une marque de la grandeur de l'État, de la puissance publique et de la performance de ses hauts fonctionnaires. Nous avons montré comment ce processus avait accompagné un changement d'identité socialiste, et une

nouvelle rupture dans la haute fonction publique qui conçoit la modernité nécessaire comme une critique du passé dirigiste et administré de l'État (**chapitre III**).

La mise en marché de la dette publique constitue une nouvelle forme de compromis. Puisque l'option monétaire est enterrée et que la dette est la solution exclusive, le maintien des dépenses publiques et du système social qu'elles permettent se fait sous condition. Les réformes « nécessaires » à entreprendre pour maintenir ce « bon prix » pour l'État deviennent sans cesse plus exigeantes et coûteuses. C'est ici aussi une forme spécifique de production du politique : la « nécessité » d'agir devient effective quand les options alternatives ne sont plus visibles, et que tirer brutalement un trait sur la dépense et les services publics (liés aux compromis des périodes antérieures) ne paraît pas envisageable.

Au compromis *monétaire-interventionniste* de l'après-guerre, succède un *compromis de marché* et de contention de la monnaie publique. Un compromis dans lequel la dette joue un rôle pivot. Ce compromis fait de la dette la solution à l'inflation et à « l'économie d'endettement » généralisée. Au terme de cette recomposition, l'État se rend vulnérable et l'option du marché se mue en une contrainte et un risque de plus en plus tangible.

Dans la **seconde partie**, nous avons décrit la fabrication de cette inquiétude collective. La construction européenne et la création d'une zone monétaire unique renforcent la compétition entre États : l'élimination de la « contrainte du change » des monnaies met la compétition obligataire au centre de l'attention. La « dette souveraine » devient un des modes d'incarnation de la puissance publique et de la stabilité financière d'un État.

La convergence européenne met les valeurs financières des États au cœur de son projet. La controverse sur le traitement comptable d'une opération française a fait émerger une morale des indicateurs comptables tendant à déplacer l'attention des pouvoirs publics des conventions présidant à ces indicateurs vers la surveillance des « bons usages ». Nous avons mis en évidence l'action collective qui fait tenir ce mode de gouvernement : le public s'élargit des comptables aux journalistes, et les représentants politiques font de la gestion de ces indicateurs une préoccupation constante. Le « cas » France Télécom éveille le souci des charges futures de l'État et acte du basculement de l'attention des pouvoirs publics du

niveau de déficit vers la dette. La comptabilité nationale redevient un secteur stratégique des politiques publiques, non plus tant en orientant ses choix à long terme, qu'en surveillant les volumes des finances publiques. L'installation d'un gouvernement par les chiffres des finances publiques produit un déplacement de l'investissement politique **(chapitre IV)**.

Les instruments d'exploration comptable de la dette, pour alerter les responsables politiques et bureaucratiques des risques encourus par les dérapages budgétaires, s'alignent sur une comptabilité d'entreprise et recomposent les modes de valorisation comptable de l'État. Après avoir identifié les limites monétaires de l'État, il s'agit désormais d'en contrôler le périmètre, y compris par des projections à très long terme. La pénétration au sein de l'administration de la comptabilité d'entreprise fait de l'État un être faillible et commun. L'investissement dans ces techniques comptables est compris comme une manière de sauver l'État pour lequel la valeur de la dette est devenue centrale. Nous avons montré que les innovations comptables et l'exploration du hors bilan se font au carrefour d'intérêts et de normes privés et publics. Si les indicateurs se chargent d'incarner le risque, cette description inquiétante de la réalité doit trouver la décision politique qui lui convient. Le balisage de cette « bonne » décision, incluse dans les indicateurs, est un parcours chaotique.

Le consensus politique autour du rapport Pébereau installe, en amont de la campagne électorale de 2007, l'objectif de traitement prioritaire de la dette publique. Mais le fait de consacrer une politique exclusivement dédiée à la dette publique et à la réduction « structurelle » de la dépense est l'occasion de galops d'essais et de « ratés » successifs. Nous l'avons montré dans la tension qui oppose les services de l'administration des Finances à son ministre et son cabinet, lorsque que ces derniers cherchent à optimiser à court terme le ratio de dette publique. Ce débat est l'occasion de rappeler à l'ordre du bon traitement « durable » pour la dette publique **(chapitre V).**

L'ordre de la dette se fracture, même incomplètement, quand le temps de l'élection pousse à « rendre arbitraires » ces techniques et technologies lentement sédimentées. Les difficultés d'un dispositif de chiffrage des programmes politiques à s'imposer durablement et à « cadenasser » les finances publiques, tout comme la « rupture » du « choc » fiscal orchestrée en début de mandat par le nouveau président de la République élu en 2007, témoignent que d'autres coups politiques sont encore jouables : la décision politique ne saurait se résumer à accepter une dette livrée « clés en mains ». Enfin, les intrications entre États et marchés, lors

de la première séquence de la crise financière internationale, font resurgir la possibilité d'instruments de mesure des finances publiques comme la dette nette, auparavant ostracisés parce que considérés comme source de « laxisme » envers la nécessaire discipline des États **(chapitre VI)**.

L'activité politique aux prises avec la stabilité des problématisations

La notion de problématisation nous a donc permis de rendre compte de l'articulation d'un ensemble d'éléments : des instruments financiers et comptables, des relations de causalité sur l'origine de la dette (la conversion d'un projet technique, économique et politique en nécessité), des modalités de confection des politiques économiques. Nous avons montré qu'un ordre de la dette s'était installé peu à peu, alignant progressivement des dispositifs contraignants pour le métier politique. La stabilisation d'un financement non monétaire et le refus de l'inflation en tant que projet institutionnel et politique avaient fortement structuré les modalités de gouvernement des finances publiques. Pour autant, cette forte stabilité ne s'est pas traduite par une « application » mécanique du « script » de la décision politique qui était censé convenir au financement non monétaire et à la discipline budgétaire : les incertitudes de la campagne politique, les contraintes spécifiques du jeu politique ont pu tour à tour faire en sorte que la décision se plie à ces agencements ou, au contraire, œuvre à les déplacer, voire à les démanteler partiellement.

En effet, les décideurs ont pu « boîte noiriser » les instruments de chiffrage en s'en servant comme d'une « cartouche de science », un outil de légitimation par rapport à l'adversaire. Dans le cas de la qualification française aux critères de Maastricht, la critique se déplace des conventions de mesure vers les « usages » et la « moralisation » du chiffre.

Mais, de façon inattendue, le chiffre est mis en débat et une discussion émerge sur « ce que mesurent » ces instruments. La dette brute est ainsi critiquée de l'intérieur puis trouve une existence publique et institutionnelle inédite pendant la crise financière. À chaque fois, nous

avons tenté de rendre compte des situations dans lesquelles ce débat refait surface et d'en examiner les conséquences sur les modalités de gouvernement des finances publiques.

Enfin, l'histoire budgétaire qui s'impose pour décrire les origines de la dette et prescrire ses solutions légitimes tire sa force de son enracinement institutionnel et des instruments qui « tiennent » cette relation de causalité. Il en est ainsi des différents terrains exposés dans cette thèse : le pouvoir disciplinaire de la « dette brute », les produits vendus par le Trésor et la capacité des hauts fonctionnaires qui les émettent sur le marché à retraduire au sein de l'administration la contrainte de financement par l'emprunt, l'exploration des dettes futures et la capacité de ces indicateurs du temps long à rendre présent le risque financier et à structurer en retour les modes d'action publique possibles. La force de cette solution tient à sa capacité à avoir effacé les traces de leur émergence. C'est là tout l'enjeu des enquêtes citoyennes, expertes et sociologiques qui entreprennent de les reconstituer afin de procurer des prises à la controverse et au conflit.

Faire et défaire la valeur publique

La mise en marché de la dette s'est donc accompagnée de dépendances et d'interdépendances nouvelles entre statisticiens, journalistes, représentants politiques, hauts fonctionnaires des Finances et professionnels de la finance (banques, investisseurs, agences de notation). La concurrence entre États pour se financer sur les marchés et présenter au mieux leurs comptes – ce qui est dénoncé comme la « créativité comptable » – a renforcé l'arrangement non monétaire et soudé la trame de cette compétition et de ces interactions. C'est ainsi qu'il faut comprendre le déplacement de l'attention politique sur les indicateurs. Les intrications nouvelles entre acteurs, instruments et institutions ont aussi contribué à redéfinir les frontières entre confection publique et privée des normes comptables. Une telle mobilité des différences entre domaine public et domaine privé s'est jouée sur plusieurs théâtres d'opérations. Par exemple, dans le cas du rapport Pébereau, des entrepreneurs du débat, situés exactement à la lisière des institutions publiques et de la société civile (c'est aussi le cas du chiffrage de l'Institut de l'entreprise), ont pu déborder les institutions

comptables (la comptabilité nationale et la comptabilité publique), faire circuler un chiffre « brûlant » et légitimer les réformes de la comptabilité nationale qui visent à la compilation sur un même plan des « dettes » et des « quasi-dettes ».

L'introduction de la comptabilité d'engagement est aussi un exemple frappant de cette labilité des institutions publiques et privées. Au nom du maintien de la valeur de l'État et des « générations futures », la comptabilité d'engagement contribue à engendrer réellement un État « faillible », susceptible, comme toute entreprise, de devoir liquider à tout instant ses engagements divers. La crise contemporaine des dettes souveraines européennes sonne comme l'un des points d'aboutissement de ce lent processus.

Mais, et nous espérons que ce soit un acquis de ce travail, cet ordre technique, économique et politique est le résultat d'une production collective, certes robuste et solidement instituée, mais réversible. La productivité des sciences sociales dans ses modalités de description et d'exploration des causalités – de la même façon que certains instruments comptables et financiers renforcent et soutiennent des réalités – a une grande place à jouer dans ces déplacements et renversements.

***

Il manque certaines pièces à ce puzzle. Sur la question comptable, nous nous sommes placés à l'interface des représentants politiques et des institutions. Ce positionnement pourrait être complété de façon heuristique par des investigations plus poussées quant aux arènes hybrides d'établissement de la norme qui s'applique aux États : les comités institutionnels de révision de ces conventions nous sont apparus comme des terrains prolixes à investiguer. De la même façon, une enquête sur les formes de notation de l'État aurait été de nature à nourrir ce cadre empirique. En effet, ces organisations proposent une forme inédite de valorisation de l'État. Elles empruntent des outils d'analyse propres à la comptabilité, en statuant sur l'« autonomie » économique et financière des unités, en dissociant par exemple entre les « souverains » et leurs entités satellites. Les agences de notation ont aussi recours à une forme d'audit administratif en évaluant l'organisation de la « structure » étatique. Et enfin, elles définissent des grilles d'évaluation de la « stabilité » politique d'un pays. Les mises en cause et « procès » dont elles font l'objet aujourd'hui, de même que les projets d'agences institutionnelles et publiques, constitueraient des prolongements aussi urgents que pertinents de ce présent travail.

BIBLIOGRAPHIE

ABDELAL Rawi, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Harvard University Press, 2007

AESCHIMANN Éric et **RICHE** Pascal, *La guerre de sept ans, Histoire secrète du franc fort*, 1989-1996. Calmann-Lévy, Paris.1996

AGLIETTA Michel et **REBERIOUX** Antoine, « Dérives du capitalisme financier », Albin Michel, Paris, 2004.

AGLIETTA Michel et **ORLEAN** André (dir.), « La Monnaie souveraine », Odile Jacob, Paris, 2008

AGLIETTA Michel, « La globalisation financière », *L'Économie mondiale*, CEPII, La Découverte, collection « Repères », Paris, 1999

AGLIETTA Michel et **CARTELIER** Jean, « Ordre monétaire des économies de marché », dans Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*,

AKRICH Madeleine, **CALLON** Michel et **LATOUR** Bruno, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses de l'École des Mines de Paris, Paris, 2006

AKRICH Madeleine, « L'analyse sociotechnique », dans Dominique Vinck (dir.), *La gestion de la recherche*, De Boeck, Bruxelles, 1991

ANCELOVICI Marcos, « The Unusual Suspects : the French Left and the Construction of Global Finance » *French Politics*, vol. 7

ANDREAU Jean, **BEAUR** G. et **GRENIER** J.-Y., (dir.), *La Dette publique dans l'histoire*, les journées du centre de recherche historique des 26, 27 et 28 novembre 2001, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEF), Paris, 2006

ANGELETTI Thomas, « Faire la réalité ou s'y faire ? La modélisation et les déplacements de la politique économique dans les années 1970 », à paraître dans Politix, 2011

ARMATTE Michel et **AHAN** Amy, « Modèles et modélisations (1950-2000) : nouvelles pratiques, nouveaux enjeux », *Revue d'histoire des sciences*, 57 (2), 2004

ARNAUD Lionel et **GUIONNET** Catherine (dir.), *Les Frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2005

ARTUS Patrick, « Va-t-on pouvoir arrêter la crise des dettes publiques en Europe ? », Flash économie, Natixis.

ARTUS Patrick et **CAFFET** Jean-Christophe, Note Natixis, n° 145, 7 novembre 2008

ASSELAIN Jean-Charles, « L'expérience socialiste face à la contrainte extérieure 1981-1983 » dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), François Mitterrand Les années du changement 1981-1984

ATTALI Jacques, Verbatim, Deuxième Partie, 1983-1986, Fayard, 1993, Paris.

ATTALI Jacques, *Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique, la dernière chance*, Fayard, Paris, 2010

AUCOIN Peter, « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles Paradoxes and Pendulums », *Governance*, vol. 3, n° 2, avril 1990

AYMARD Maurice et **POSTEL-VINAY** Gilles, « Développement, croissance et cycle, ou l'histoire en porte-à-faux », dans Robert Boyer, Bernard Chavance et Olivier Godard, (dir.) *Les Figures de l'irréversibilité en économie.*

BARDET Fabrice et **JANY-CATRICE** Florence, « Les politiques de quantification », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 5, 2010

BARRO Robert J., *Getting it Right, Markets and Choices in a Free Society*, MIT Press, Cambridge, 1996

BARRO Robert J., « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy,* vol. 6, n° 82, 1974

BARTHE Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut » dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris, 2003

BARTHE Yannick, *La Mise en politique des déchets nucléaires. L'action publique aux prises avec les irréversibilités techniques*, thèse de doctorat, présentée et soutenue le 11décembre 2000, École nationale supérieure des Mines

BARTHE Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Economica, Paris, 2006.

BARTHE Yannick et **GAÏTI** Brigitte, (dir.), « Figures de la décision », *Politix*, n° 82, 2008

BARTHE Yannick, **GAUTIER** C. et **VALLUY** J., « Comment parle-t-on des générations futures ? » *Electricités et sociétés*, n°27, 1997,

BARUCH Marc Olivier et **DUCLERT** Vincent, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française. 1875-1945*, La Découverte, Paris, 2000

BASLE Maurice, *Le Budget de l'État*, La Découverte, Paris, 1997

BAUCHARD Philippe, *La Guerre des deux roses : du rêve à la réalité. 1981-1985*, Grasset, Paris, 1986

BERSTEIN Serge, **MILZA** Pierre et **BIANCO** Jean-Louis (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, Actes du colloque « Changer la vie, les années Mitterrand 1981-1984 » (Paris, 14-16 janvier 1999), Perrin, Paris, 2001

BESSE Pierre, « Le Conseil National du Crédit ». Revue économique. Volume 2, n°5, 1951.

BEZES Philippe et Siné Alexandre, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011.

BEZES Philippe, « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci" de soi de l'État », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, 2002

BEZES Philippe, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 4, 2005

BEZES Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, n° 126, 2005

BEZES Philippe, *Réinventer l'État. les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris PUF, coll. « Lien social », 2009.

BEZES Philippe, *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*. Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris soutenue en 2002.

BEZES Philippe, « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte », dans Olivier Nay et Andy Smith, (dir.), *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Economica, Paris, 2003

BIDET Alexandra et **VATIN** François, « Mesure et acteur au travail », dans Philippe Steiner et François Vatin, (dir.), *Traité de sociologie économique*, PUF, coll. "Quadrige"

Paris, 2009
BIONDI Yuri, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale ou du périlleux périple de la comptabilité de l'État en France (et ailleurs) », *Revue de la régulation*, n°3/4, 2e semestre 2008.
BIRNBAUM Pierre, *Les Sommets de l'État*, Seuil, Paris, 1994
BLOCH-LAINE François, *Le Trésor public, introduction et notion générale*, 1948-1949, IEP Paris
BLOCH-LAINE François et **DE VOGÜE** Pierre, *Le Trésor public et le Mouvement général des fonds* PUF, Paris, 1960
BLOCH-LAINE François, *Profession fonctionnaire*, Éditions du Seuil, Paris, 1976.
BLONDIAUX Loïc, « Le chiffre et la croyance, L'importation des sondages d'opinion en France ou les infortunes d'une opinion sans publics », Politix, vol. 7, n° 25, 1994
BOLTANSKI Luc et **CHIAPELLO** Ève, *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999
BOLTANSKI Luc, *Les Cadres. La formation d'un groupe social*, Les Éditions de Minuit, Paris 1982
BOLTANSKI Luc, *De la critique, Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, Paris, 2009
BOLTANSKI Luc, « La dénonciation publique », dans, *L'Amour et la Justice comme compétence*, Métailié, Paris, 1990,
BOLTANSKI Luc et **THEVENOT** Laurent, De la justification. Les économies de la grandeur, Gallimard, Paris, 1991
BIONDI Yuri, « De Charybde de la comptabilité de caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale ou du périlleux périple de la comptabilité de l'État en France (et ailleurs) », *Revue de la régulation*, n°3-4, 2e semestre 2008.
BONIN Hubert, « Les banques françaises devant l'opinion (des années 1840 aux années 1950) », dans Alya Aglan, Olivier Feiertag et Yannick Marec (dir.), *Les Français et l'argent, XIXe-XXe siècles. Entre fantasmes et réalités.* Presses universitaires de Rennes collection « Histoire », Rennes, 2011
BOURDIEU Pierre, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Éditions de Minuit Paris, 1989
BOUSSARD Valérie, « L'emprise des outils de gestion », Sociologies pratiques, vol. 1, n° 10, 2005
BOUTHEVILLAIN Carine et **SCHALCK** Christophe, « Quels indicateurs budgétaires pour quels objectifs de politique économique ? » Direction des Analyses macroéconomiques et de la Prévision Service d'Études des Politiques de Finances publiques Bulletin de la Banque de France, n°168, Décembre 2007
BOUVIER Jean, « Histoire économique et sociale de la France », Paris, PUF, 1982
BRETON Thierry, Préface au rapport de M. Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, Paris, 2006.
BRETON Thierry, *La France face à sa dette*. Rapport de la commission Pébereau, postface de Thierry Breton, Robert Laffont, Paris, 2006
BRETON Thierry, « Anti-dette », Plon, Paris, 2007
BRUNO Catherine, « Les déficits publics en Europe : suggestions pour un nouvel indicateur de l'orientation de la politique budgétaire », *Revue OFCE*, n° 99-05, octobre 1999

BRUNO Isabelle, « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision» dans «Figures de la décision», *Politix*, n°82, 2008

BRUNO Isabelle, **JACQUOT** Sophie, **MANDIN** Lou, « L'européanisation saisie par son instrumentation : *benchmarking*, *gender mainstreaming* et MOC… boîte à outils ou boîte de pandore ? », dans Yves Surel, Bruno Palier *et al.*, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 193-249.

BRUNO Isabelle, *Déchiffrer l'«Europe compétitive». Étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne*, thèse de doctorat en science politique de l'Institut d'études politiques de Paris, 2006

BUITER Willem, **CORSETTI** Giancarlo and **ROUBIN** Nouriel, « Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht », Economic, Policy, avril 1993

BURLAUD Antony, *Les Socialistes et la rigueur* (1981-1983), mémoire de master 2, sous la direction de Frédéric Sawicki, université Paris-I-Panthéon-Sorbonne, 2010-2011

BUTI Marco et **FRANCO** Daniele, économiste à la Banque nationale d'Italie, *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union: Theory, Evidence, and Institutions*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2005.

BUTI Marco et **GIUDICE** Gabriele, « Maastricht Fiscal Rules at Ten », Journal of Common Market Studies, Vol. 40, 2002.

BUTI Marco, « The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment », dans *Fiscal Policy in EMU*, compte-rendu d'une conférence à Stockholm, Commission européenne, Mai 2001.

BUTI Marco, **NOGUEIRA MARTINS** Joao et **TURRINI** Alessandro, Commission européenne, From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Cesifo Economic Studies, vol. 53, n° 1, 2007

CALLON Michel, « La formulation marchande des biens », postface à François Vatin (éd.), *Évaluer et valoriser : une sociologie économique de la mesure*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 2009.

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc », L'Année sociologique, n° 36, 1986

CALLON Michel, **MEADEL** C. et **RABEHARISOA** V., « L'économie des qualités », *Politix*, n° 13 211-239, 2000.

CALLON Michel, « Struggles and Negotiations to Decide What is Problematic and What is Not: the Socio-logics of Translation", in K. KNORR., R. KROHN., R. WHITLEY. (ed.), The Social Process of Scientific Investigation, D. Reidel Publishing Company 1980, p.197-220.

CALLON Michel, **MILLO** Yuval et **MUNIESA** Fabian (dir.), *Market Devices*, Blackwell, Publications, « Sociological Review Monographs », Oxford, 2007,

CALLON Michel, « What does it mean to say that economics is performativity? », dans Donald in Mackenzie, Fabian Muniesa, L. Siu, (dir.), *Do economists make markets?*

On the performativity of economics, Princeton University Press, Princeton, 2007.

CAMERON David Ross, « Exchange Rate Politics in France, 1981-1983: The Regime-Defining Choices of the Mitterrand Presidency », dans Anthony Daley (dir.), *The Mitterrand Era. Policy Alternatives and Political Mobilization in France*, New York University Press, New York, 1996

CAMERON David Ross, « From Barre to Balladur: Economic Policy in the Era of the EMS » dans Flynn, G. (ed), *Remaking the Hexagon: The New France in the New Europe*, Westview Press, Boulder 1995

CAMPANA Aurélie, **HENRY** Emmanuel et **ROWELL** Jay (dir.), *La Construction des problèmes publics européens. Émergence, formulation et mise en instrument*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007

CASTEL Nicolas, *La Retraite des syndicats*, La Dispute, Paris, 2009

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996

CEFAÏ Daniel, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes », dans « Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques », *Raisons pratiques*, EHESS, Paris, 2001

CERNY Philip G., The *Little Big Bang in Paris: Financial Market Deregulation in a Dirigist System*. European Journal of Political Research, vol 17, n°2

CHABANAS Nicole et Eric Vergeau, "Nationalisations et privatisations depuis 50 ans", *Insee Première*, n° 440 – Avril 1996.

CHAMPSAUR Paul et **COTIS** Jean-Philippe, « Rapport sur la situation des finances publiques » la documentation française, Paris, 2010.

CHATEAURAYNAUD Francis et **TORNY** Didier, *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 1999.

CHELINI Michel-Pierre, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », Revue d'histoire moderne et contemporaine, 2001/4

CHESNAIS François, *Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*, Raisons d'agir, Paris, 2011

CHIAPELLO Ève, « La construction comptable de l'économie », *Cahier de recherche*, Observatoire du management alternatif, HEC Paris, avril 2008

CHIAPELLO Ève, « Les normes comptables européennes comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux normes IFRS en Europe à partir de 2005 », Sociologie du Travail, vol 47, 2005

CHIAPELLO Ève et Karim Medjad, « Une privatisation inédite de la norme inédite de la norme. Le cas de la politique comptable européenne », vol 47, 2007 Sociologie du Travail,

CHIVVIS Christopher S., « Charles de Gaulle, Jacques Rueff and French International Monetary Policy under Bretton Woods », Journal of Contemporary History, vol. 41, n° 4,octobre 2006

CLERC Denis, « Endettement, maux et bienfaits », *Projet*, 3/2003, n° 275

CLERC Denis, « Déchiffrer l'économie », La Découverte, Paris, 2004.

CŒURE Benoît, « L'agence de la dette quatre ans après », *Revue française de finances publiques*, 2005

COLLOVALD Annie, « Identités stratégiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 73, n° 73, 1988

COLLOVALD Annie, « Le fabuleux destin de Jacques Chirac ou les mésaventures de la démagogie politique », Mouvements, n° 23, octobre 2003

COLMANT Bruno, **DELFOSSE** Vincent et **ESCH** Louis, « Les obligations : concepts financiers et comptables essentiels », *Cahiers financiers,* Larcier, 2004.

CORCUFF Philippe, *Prises de tête pour un autre monde*, les éditions textuel, 2004

CORCUFF Philippe, « Actualité de la philosophie politique de Maurice Merleau-Ponty (1908-1961) », *Mediapart*, « (I) Politique et raison critique », et « (II) Politique et histoire », 5 et 7 janvier 2009

COUTIERE Antoine, *Le Système monétaire français*, préface d'André Delattre, Economica, Paris, 1977

CREEL Jérôme et **STERDYNIAK** Henri, « Faut-il réduire la dette publique ? », *Lettre de l'OFCE. Observations et diagnostics économiques*, n° 271, 13 janvier 2006.

CREEL Jérôme, «Politiques et performances macroéconomiques de la zone euro. Institutions, incitations, stratégies », *Revue de l'OFCE*, 2007, vol 3 n° 102

CUNY Olivier, *La Gouvernance économique et financière internationale*, Montchrestien, Paris, 2006

DALEY Nathalie « La banque de détail en France : de l'intermédiation aux services », *Document de travail*, CERNA, Mines Paris Tech, 2001.

DANIEL Jean-Marc, *Dette publique, un débat politique*. Les carnets de l'info, Paris, 2006.

DASTON Lorraine, « Objectivity and the Escape from Perspective », Social Studies of Science, 22 (4), 1992

DE BLIC Damien et **LEMIEUX** Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 18, n° 71, 2005

DE CLOSETS François, Le Divorce français. Le peuple contre les élites, Fayard, Paris, 2008

DE FOUCAULD Jean-Baptiste, *La Fin du social-colbertisme, le nouveau modèle gaulois*, Belfond, Paris, 1988.

DE GAULLE Charles, « Mémoires d'espoir », tome II, paris Plon, 1971

DE GAULLE Yves, « La dette de l'État, définitions critiques », dans Robert Hertzog (dir.), *La Dette publique en France*, Economica, Paris, 1990

DE LONG J. Bradford, « Fiscal Policy in the Shadow of the Great Depression »,

DE MICHELIS Alberto et **CHANTRAINE** Alain, Mémoires d'Eurostat. Office des publications officielles des communautés européennes, 2003.

DEHOVE Mario, « Les acteurs de l'expertise économique en France », dans Benoît Ferrandon (dir.), *La Politique économique et ses instruments*, La Documentation française, Paris, 2004

DELALANDE Nicolas, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances, de 1789 à nos jours*, Seuil, Paris. 2011.

DELLA POSTA Pompeo, « The Long Road to EMU : Determinants and Theoretical Foundations of the EMS and EMU », dans Stefania Baroncelli, Carlo Spagnolo and Leila Simona Talani (dir.), *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2008

DELORS Jacques, (travaux du Comité), Rapport sur l'union économique et monétaire, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989

DENIZET Jean, Préface à Vivien Lévy-Garboua et Gérard Maarek, La Dette, le boom, la crise, Economica, Paris, 1985

DENORD François et **SCHWARTZ** Antoine, « L'économie (très) politique du traité de Rome », Politix, Vol 23, n° 89. 2010, p. 56.

DENORD François, *Le néolibéralisme, version française. Histoire d'une idéologie politique*, Demopolis, Paris, 2007.

DESROSIERES Alain, *L'Argument statistique. Pour une sociologie historique de la quantification*, tome I, Presses de l'école des Mines, Paris, 2008

DESROSIERES Alain « Les qualités des quantités. Comment gérer la tension entre réalisme et conventionnalisme ? » dans Cyril Lemieux, Michel de Fornel (dir.), Naturalisme versus constructivisme, École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2007

DESROSIERES Alain, « *L'État, le marché et la statistique, cinq façons d'agir sur l'économie* », Courrier des statistiques, n° 95-96, décembre 2000

DESROSIERES Alain, *Gouverner par les nombres, Pour une sociologie historique de la quantification*, tome I, Presses de l'école des Mines, Paris, 2008

DESROSIERES Alain, « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques, n° 3, Pouvoir et légitimité*, Éditions du l'EHESS, Paris, 1992

DESROSIERES Alain et **KOTT** Sandrine, « Quantifier », *Genèses*, n° 58, 2005/1

DEVELLE Michel, « L'économie d'endettement et sa prévisible évolution », *Revue d'économie industrielle*, vol. 35, 1er trimestre 1986

DIDIER Emmanuel, *En quoi consiste l'Amérique. Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, La Découverte, Paris, 2009

DIDIER Emmanuel, « La solidité des institutions. Les statistiques de "victimation" de l'INSEE (1996-2006)», Genèses, vol. 1, n° 74, 2009

DODIER Nicolas, «Agir dans plusieurs mondes », « Sciences humaines : sens social », *Critique*, 529/530, 1991

DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1986

DOBRY Michel, « Le politique dans ses états critiques : retour sur quelques aspects de l'hypothèse de continuité », dans Michel Grossetti (dir.), *Bifurcations*, La Découverte, Paris, 2009

DOBRY Michel, *Le Mythe de l'allergie française au fascisme* (dir.), Albin Michel, Paris, 2003

DREYFUS Françoise, « À la recherche du temps perdu. La science politique oublieuse de l'administration publique. À propos de notre État », *Politix*, 2002

DUCHAUSSOY Vincent, *La Banque de France et l'État, de Giscard à Mitterrand : enjeux de pouvoir ou résurgence du mur d'argent ?*, L'Harmattan, Paris, 2011

DUCROS Jean-Claude, *L'Emprunt de l'État*, L'Harmattan, Paris, 2008.

DUDOUET François-Xavier Et **GREMONT** Éric, « Les grands patrons français et l'État en France 1981-2007 », *Sociétés contemporaines*, n° 68, 2007

DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*,L'Harmattan, Paris, 1997.

DUQUESNE Pierre, « Actes du séminaire du CNIS sur la mesure des critères de convergence » - 17 janvier 1995, n° 21 des publications du CNIS

DUVAL Guillaume, rédacteur en chef d'*Alternatives économiques*, *Sommes-nous des paresseux ? … et trente autres questions sur la France et les Français*, Seuil, Paris, 2007

DYSON Keyneth H. F., *The Road to Maastricht*, *Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999.

DYSON Keyneth H. F. et **GOETZ** Klaus H. (dir.), *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

ECK François, *L'État emprunteur et prêteur,* Presses Universitaires de France, 1971

EYMARD-DUVERNAY François, « Les institutions de valorisation des biens et du travail : firmes ou marchés ? », dans Bernard Baudry et Benjamin Dubrion, (dir). *Analyses et transformations de la firme*, La Découverte, Paris, 2009

EYMERI Jean-Michel, « Frontières ou marches. De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Belin, Paris, 2003.

FAURE Edgar, *Avoir toujours raison … c'est un grand tort. Mémoires*, tome 1, Plon, Paris, 1982

FAVIER Pierre et **MARTIN-ROLLAND** Michel, *La Décennie Mitterrand 1 : les ruptures (1981-1984),* Le Seuil, Paris, 1990

FAVOREU Louis et Loïc Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1999

FEIERTAG Olivier, « Pour une histoire du Trésor public en France de la fin du Second Empire aux débuts des années 1970 », *Recherches contemporaines*, n° 4, 1997

FEIERTAG Olivier, *Wilfrid Baumgartner, Un grand commis des finances à la croisée des pouvoirs (1902-1978*). Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris, 2006

FEIERTAG Olivier, **BAUMGARTNER** Wilfrid, « les finances de l'État et l'économie de la nation », 1902-1978, CHEFF.

FEIERTAG Olivier, « Finances publiques, "mur d'argent" et genèse de la libéralisation financière en France de 1981 à 1984 », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean- Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984,* Actes du colloque « Changer la vie, les années Mitterrand 1981-1984 » (Paris, 14-16 janvier 1999), Perrin, Paris, 2001, p. 336.

FITOUSSI Jean-Paul, *Le Débat interdit. Monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa, Paris, 1995

FITOUSSI Jean-Paul et **TIMBEAU** Xavier, « Pourquoi nous ne chiffrerons pas les programmes présidentiels. Manifeste contre une déontologie en rase campagne », *Le Monde Économie*, 23 février 2007

FONTENEAU Alain et **GUBIAN** Alain, « Comparaison des relances françaises de 1975 et 1981-1982 », *Revue de l'OFCE* n°12, 1985

FORTE Francesco, « Fiscal and Monetary Illusion and the Maastricht Rules », *Société italienne d'économie publique*, 16e conférence, université de Pavie, 7-8 octobre 2004

FOUCAULT Michel, « Nietzche, la généalogie et l'histoire », *Dits et écrits*, vol.1 Gallimard, Paris, 2004.

FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France* (1978-1979), édité par François Ewald, Alessandro Fontana, Michel Senellart, Gallimard, Paris, 2004

FOUCAULT Michel, *Naissance de la clinique* , PUF, Paris, 1963.

FOURASTIE Jean, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible*, éditions Fayard, Paris, 1979

FOURCADE Marion, *Economists and Societies. Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton University Press, 2009.

FOURQUET François, *Les Comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Encres, « Recherches », Clamecy, 1980.

GAÏTI Brigitte, « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n° 102, 2002

GAÏTI Brigitte, "Histoire d'une renaissance, l'histoire du service public". *Politix*. vol. 2, n°6. Printemps 1989.

GAÏTI Brigitte, « La décision à l'épreuve du charisme. Le général de Gaulle entre mai 1968 et avril 1969 », *Politix*, n° 82, 2008.

GAÏTI Brigitte, *De Gaulle Prophète de la Ve République (1946-1962)*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998

GAÏTI Brigitte, « Les incertitudes des origines. Mai 1958 et la Ve République », *Politix*, vol. 12, n° 47, 1999.

GAÏTI Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.) *Les Formes de l'activité politique*, PUF, Paris, 2006.

GARABIOL Dominique, « Modestes propositions pour sortir de la crise... Et si le franc retrouvait sa liberté ? », *Le Monde diplomatique*, Février 1996

GAURON André, « L'œuvre réformatrice de Pierre Bérégovoy à travers ses discours », dans *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993) Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1998.*

GAYON Vincent, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme rapport », Sociologie du travail, vol. 3, n° 51 2009.

GAYON Vincent, *L'OCDE au travail*, Contribution à une sociologie historique de la coopération économique internationale (1970-2010), thèse de doctorat, université Paris-Dauphine, 2010.

GENIEYS William, *L'Élite des politiques de l'État*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2008.

GILBERT Claude et **HENRY** Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, Paris, 2009

GILBERT Claude, *Le Pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 1992.

GIOVANNINI Enrico, « Une nuit à la Bundesbank », dans Alberto de Michelis et Alain Chantraine, *Mémoires d'Eurostat*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 2003

GODEAU Rémy, *La France en faillite. La vérité sur l'explosion de la dette publique*, Calmann-Lévy, Paris, 2006

GODECHOT Olivier, *Les Traders Essai de sociologie des marchés financiers*, La Découverte, Paris, 2005

GOUX Jean-François, « Les fondements de l'économie de découvert. À propos de la théorie de la liquidité de Hicks », *Revue économique*, Vol. 41, No. 4 (Juil., 1990)

GRJEBINE André, *L'État d'urgence*, Flammarion, Paris, 1984

GRJEBINE Tovy, *Récession et relance*, Economica, Paris, 1984

GRJEBINE Tovy, « Comprendre les crises économiques », parue dans « Atti délia Fondazion Giorgio Ronchi », tome XXXIV, n° 6, novembre-décembre 1979

GUEX Sébastien, « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 146-147, 2003

GUSTON David, « Stabilizing the Boundary between US Politics and Science: The Role of the Office of Technology Transfer as a Boundary Organization", Social Studies of Science, Vol. 29, No. 1 (Feb., 1999)

GUSFIELD Joseph, traduit par Daniel Céfaï. *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Économica, Paris, 2009

HABERER Jean-Yves, *Les Fonctions du Trésor et la politique financière*, 1975-1976, IEP Paris

HABERER Jean-Yves, *Le Trésor et la politique financière*, cours aux élèves de l'IEP Paris, 1975-1976, section : « Le trésor emprunteur », p. 110.

HABERER Jean-Yves, *Les Fonctions du Trésor et la politique financière*, *Fascicule complémentaire* du cours donné à l'Institut d'études politiques de Paris, 1978-1979 (Sciences Po).

HACKING Ian, « Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ? » Paris, éditions La découverte, 2001.

HALIMI Serge, *Quand la gauche essayait. Les leçons de l'exercice du pouvoir, 1924, 1936, 1944, 1981*, Arléa, Paris, 2000.

HALL Peter, « les analyses comme des stratégies « déflationnistes », Governing the economy, The Politics of State Intervention in Britain and in France, Oxford University Press, New York, 1986

HALL Peter, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, New York, 1987

HALL Peter, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy making in Britain", Comparative Politics vol. 25, n°3 (avril 1993)

HALL Peter, « The Evolution of Economic Policy under Mitterrand », dans George Ross, Stanley Hoffmann et Sylvia Malzacher (dir.), *The Mitterrand Experiment*, Oxford University Press, New York, 1987.

HARTOG François, *Régimes d'historicité, présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2003

HAUTCOEUR Pierre-Cyril, « Le système financier français depuis 1945 », *Risques*, Les cahiers de l'assurance, n° 25, mars 1996

HECHT Gabrielle, « Political Designs : Nuclear Reactors and National Policy in Postwar France », *Technology and Culture*, The Johns Hopkins University Press, vol. 35, n° 4, octobre 1994.

HECHT Gabrielle, *Le Rayonnement de la France. Energie nucléaire et identité nationale après la Seconde Guerre mondiale*, La Découverte, Paris, 2004.

HECQUET Vincent, « Statistiques et convergence économique dans l'Union européenne et dans l'UEMOA ». Statéco n° 92-93, 1-2 1999 À propos du séminaire de Ouagadougou, 6-8 janvier 1999

HENRY Emmanuel, « Quand l'action publique devient « nécessaire » : qu'a signifié résoudre la crise de l'amiante ? » *Revue française de science politique*, vol 54, n°2, avril 2004.

HERZOG Robert, (dir.), *La Dette publique en France*, Economica, Paris, 1990

HILGARTNER S., Science on Stage. Expert Advice as Public Drama, Stanford University Press, 2000

HOANG-NGOC Liêm, *10+1 questions à Liêm Hoang-Ngoc sur la dette*, Michalon, Paris, 2007

HOLBECQ André-Jacques, Avec Philippe Derruder, *La dette publique, une affaire rentable. À qui profite le système?* Editions Yves Michel, 2008

HOLBECQ André-Jacques, *« Un regard citoyen sur l'économie »* Yves Michel, Gap, 2002

HU Grégory, **FERTIKH** Karim et **JUHEM** Philippe, « Critique et défense de "l'Europe" au sein du Parti socialiste français et du Parti social-démocrate allemand, discours d'institution et domestication des partis sociaux-démocrates dans l'Union européenne », Communication au congrès de l'Association française de science politique, Toulouse, 5-7 septembre 2007

JABKO Nicolas, « Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie », Revue française de science politique, 2001/6, vol. 51

JACOB Odile, « La monnaie souveraine », Jacob, Paris, 2008.

JASANOFF Sheila, « Science, Politics and the renegotiation of expertise at EPA", *Osiris*, 2nd series, 1992

JASANOFF Sheila, « Contested Boundaries in Policy-Relevant Science », *Social Studies of Science, n°17*, vol. 2., 1987

JEANNENEY Jean-Noël, *Leçons d'histoire pour une gauche au pouvoir. La faillite du cartel* (1924-1926), Seuil, Paris, 1977 (réédition avec postface en 2003).

JOBERT Bruno, *Le social en plan*, éditions ouvrières, Paris, 1981.

JOBERT Bruno et **MULLER** Pierre, *L'État en action*, PUF, Paris, 1987,

JOBERT Bruno, (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris, 1994.

JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2

KESSLER Denis, "L'avenir des retraites", Economie et statistique, vol 233 n°1, 1990.

LACROIX Bernard, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », dans Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique*, PUF, Paris, 1985

LAGROYE Jacques, François Bastien et Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz. Paris, 2002

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », entretien avec J. Lagroye dans *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997

LAGNEAU-YMONET Paul et **RIVA** Angelo, « La privatisation paradoxale d'un étrange bien public : la Bourse de Paris dans les années 1980 », dans le numéro spécial « Argent Public », *Genèses,* vol. 3, n° 80, 2010.

LAGNEAU-YMONET Paul thèse de doctorat, *Entre le marché et l'État, les agents de change. Une socio-histoire économique de l'intermédiation officielle à la Bourse de Paris*, EHESS, soutenue en novembre 2009.

LARCHER Gérard, « L'avenir de France Télécom: un défi national ». Rapport No 260 / 1995 - 1996 / Commission des Affaires économiques et du Plan. Examen au Sénat du projet de loi qui doit transformer le statut de France Télécom. Le Monde. 12/06/1996.

LASCOUMES Pierre et **LE GALES** Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », dans *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005

LASCOUMES Pierre et **LE GALES** Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007

LATOUR Bruno, *Irréductibles, dans Microbes, guerre et paix*, La Découverte, Paris, 2001

LATOUR Bruno, *La Science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte, Paris, 2005 (réédition)

LATOUR Bruno et **WOOLGAR** Steve, *La Vie de laboratoire. La construction des faits scientifiques*, La Découverte, Paris, 2006 (réédition).

LATOUR Bruno, *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris, 1992

LATOUR Bruno, « Pour un dialogue entre science politique et *science studies* », *Revue française de science politique*, 2008

LATOUR Bruno, «On ne peut rien contre la fatalité des faits ». La rhétorique de l'impuissance », dans club Merleau-Ponty, *La Pensée confisquée. Quinze idées reçues qui bloquent le débat public*, La Découverte, Paris, 1997

LATOUR Bruno, « La rhétorique de l'impuissance », in club Merleau-Ponty, *La Pensée confisquée, Quinze idées reçues qui bloquent le débat public*, éditions La Découverte, 1997.

LAZZARATO Maurizio, *La fabrique de l'homme endetté. Essai sur la condition néolibérale*, Amsterdam, Paris, 2011

LAURENS Sylvain, « 1974 et la fermeture des frontières », *Politix*, n° 82, 2008.

LE BOURVA Jacques, « La théorie de l'inflation, le rapport des experts et l'opération de décembre 1958 », Revue économique, septembre 1959

LE BOURVA Jacques, « Les établissements de crédit en France », *Revue économique*, vol. 30, n° 1, *Économie administrée*, janvier, 1979

LE GRIGNOU Brigitte et **NEVEU** Erik, « Émettre la réception, préméditations et réceptions de la politique télévisée », *Réseaux,* 32 (6), 1988.

LEBARON Frédéric, *La Croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, Paris, 2000.

LEBARON Frédéric, « Économie : retour sur une campagne américaine », *Revue savoir/agir*, n° 1, septembre 2007, Éditions du Croquant,

LEBEGUE Daniel, *Le Trésor et la politique financière*, IEP Paris, 1984-1985, fascicule I, recoupé avec D. Lebègue et P. Jungersen, *Le Trésor et la politique financière*, 1986, IEP paris, fascicule I

LEBEGUE Daniel, La création de monnaie effectuée pour le compte du Trésor par le système bancaire », *Le Trésor et la politique financière*, IEP Paris, 1984-1985

LEFORT Claude *Essai sur le politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Seuil, 1986
LEHINGUE Patrick *Subunda, coup de sonde dans l'océan des sondages*, Editions du Croquant, collection « Savoir/Agir », 2007.
LEHMANN Paul-Jacques, *Le Système des réserves obligatoires et le contrôle de la masse monétaire*, Presses universitaires de France, Paris, 1979
LELANN Yann, « La retraite, un patrimoine ? », *Genèses*, n° 80, 2010.
LEMIEUX Cyril, « À quoi sert l'analyse des controverses? ». *Mil neuf cent*, vol. 1, n° 25, 2007
LEMIEUX Cyril et **DE FORNEL** Michel, « Quel naturalisme pour les sciences sociales ? », dans *Naturalisme versus constructivisme*, École des hautes études en sciences sociales, Paris, 2007
LEMIEUX Cyril, « construire ou rendre visible ? », dossier « rendre visible », *secret / public*, numéro zéro, avril 2005
LEQUILLER François et **BLADES** Derek, *Comptabilité nationale*, Economica, Paris, 2004
LEVOYER Loïc, « La contribution du droit de l'UEM à la rénovation des finances publiques nationales », *Revue du Trésor*, n° 1, ministère de l'Économie et des Finances, janvier 2001
LEVY-GARBOUA Vivien, « La régulation monétaire dans une économie d'endettement », Banque de France, direction générale des études ; cité dans F. Renversez, « L'endettement public, des flux aux stocks », dans Pierre Llau et Florence Renversez (dir.), *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale*, Economica, Paris, 1988,
LEVY-GARBOUA Vivien et **MAAREK** Gérard, *La Dette, le boom, la crise*, Economica, Paris, 1985
LINHARDT Dominique, « L'économie du soupçon, une contribution pragmatique à la sociologie de la menace », *Genèses*, n°44, sept. 2001
LINHARDT Dominique, « L'État et ses épreuves. Éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Working Paper*, CSI, École des Mines de Paris, septembre 2007
LLAU Pierre, *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale*, Economica, Paris, 1988.
LORDON Frédéric, *Fonds de pension, pièges à cons*, Raisons d'agir, Paris, 2000
LORDON Frédéric, « Métaphysiques des luttes », in *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Paris, Presses de Sc. Po, 2008
LORDON Frédéric, « Au-delà de la Grèce. Déficits, dette et monnaie », La pompe à phynance. Les blogs du Diplo, *Le Monde diplomatique*, 17 février 2010
LORDON Frédéric, *Les quadratures de la politique économique, les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris, 1997
LORIAUX Michael, *France After the Hegemony, International Change and Financial Reform*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1991
LUTFALLAH Michel, « Nouvel "âge d'or" ou euthanasie du rentier. Ou le passé de la rente garantit-il son avenir ? », *Les Quatre Temps de la dette française*, Sociétal, 2007
MC COMBS Maxwell et **SHAW** Donald, « The Agenda-Setting Function on of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 1972
MAC KENZIE Donald, *Material Markets, How Economic Agents are Constructed*, Oxford University Press, 2009
MALIGNAC Georges, « L'indexation des contrats et des pensions alimentaires », *Economie et statistique*, N°33, Avril 1972.

MAMOU Yves, *Une machine de pouvoir, la direction du Trésor*, La Découverte, Paris, 1987

MARGAIRAZ Michel, « Le plan, une affaire d'État ? Les responsables des commissions du Ier au IXe Plan », dans H. Rousso (dir.), *La Planification en crises (1965-1985)*, Éditions du CNRS, Paris, 1987.

MARGAIRAZ Michel, *L'État, les finances et l'économie (1932-1952). Histoire d'une conversion*, 2 volumes, préface de François Bloch-Lainé, CHEFF, Paris, 1991

MARGAIRAZ Michel, « L'ajustement périlleux entre relance, réforme et rigueur », dans Serge Berstein, Pierre Milza et Jean-Louis Bianco (dir.), *François Mitterrand. Les années du changement 1981-1984*, *Actes du colloque, changer la vie, les années Mitterrand 1981-1984* » (Paris, 14-16 janvier 1999), Perrin, Paris, 2001

MARJOLIN Robert J. **SADRIN** J. et **WORMSER** O., *Rapport sur le marché monétaire et les conditions du crédit*, La Documentation française, Paris, 1969.

MASSET-DENEVRE Emmanuel, « Le tournant néo-libéral de la politique macroéconomique française : une explication en termes d'évolution de la contrainte extérieure », EPEH, 1999

MATONTI Frédérique, (dir.), *La démobilisation politique*, La Dispute, Paris, 2005

MEGILL Allan, (dir.), « Four Senses of Objectivity », Rethinking Objectivity, Duke University Press, Durham, 1994

MITCHELL Timothy, « The Limits of State. Beyond Statists Approaches and their Critics », *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, mars 1991

MILESI-FERRETTI Gian Maria, « Good, Bad, or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting », *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 88, n°1-2

MILLER Peter, « Accounting for Others », dans *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*, Presses des Mines, Paris, 2010

MILOT Jean-Paul, « Loi organique relative aux lois de finances et comptabilité nationale : deux approches pour mesurer la situation financière, l'activité et la performance de l'État », Direction de la réforme budgétaire, 11e colloque de l'ACN, session 1, 18 janvier 2006

MONCEAU Albert, *La toute-puissance bancaire et la nationalisation du crédit*, Paris, Librairie populaire, 1935 (préface de Jules Moch).

MONTAGNE Sabine, « Le trust, fondement juridique du capitalisme patrimonial », dans Frédéric Lordon (dir.) *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme,* Presses de Sc. Po 2008

MUNIESA Fabian, « Contenir le marché : la transition de la criée à la cotation électronique à la Bourse de Paris », *Sociologie du travail*, 47(4), 2005

NAY Olivier et **SMITH** Andy, *Le gouvernement du compromis, Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Economica, Paris, 2003.

OFFERLE, Michel, « Les organisations patronales », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, Paris, juin 2007

PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, Paris, 2002.

PARLY Florence, **COZZAROLO** Bertrand et **LAJOUMARD** Danièle, « Étude internationale comparée Sur les méthodes de comptabilisation et de prise en compte des engagements des États »,Rapport, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Lettre de mission du 10 mars 2003

PASINETTI Luigi, « The Myth (or Folly) of the 3 % Deficit/GDP Maastricht' Parameter », *Cambridge Journal of Economy*, vol 22, n°1, 1998

PATAT Jean-Pierre et **LUTFALLAH** Michel, *Histoire monétaire de la France au XXe siècle*, Economica, Paris, 1986.

PATAT Jean-Pierre, **DOMERGUE** Ph. et **PFISTER** C., (1994), *Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht. Rapport d'un groupe de travail du CNIS*, INSEE, n° 18, septembre 1994.

PEBEREAU Michel, (dir.), « Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale », Rapport du 14 décembre 2005.

PEBEREAU Michel, « La France face à sa dette », *Rapport de la commission Pébereau*, décembre 2005

PEBEREAU Michel et **SPITZ** Bernard, « C'est possible, voici comment. Lettre ouverte à notre prochain(e) président(e) », L'Institut de l'entreprise, Robert Laffont, Paris, 2007

PELISSIER Dominique, « Les critères de convergence dans l'union économique et monétaire européenne : fondements théoriques et difficultés pratiques », *Problèmes économiques*, 1993

PENISSAT Étienne, *L'État des chiffres. Sociologie du service statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, thèse de doctorat à l'EHESS, décembre 2009

PERCEBOIS Jacques, *Économie des finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1991

Père PERROT Étienne, « La dette publique, problèmes d'interprétation », Études, 404 (3), 2006.

PLASSART Philippe, « La dette drogue dure à la française », *Pouvoir économique et politique*, Le nouvel économiste, 22 mars 2007

PLIHON Dominique, dans François Chesnais et Dominique Plihon (dir.), *Les Pièges de la finance mondiale : diagnostics et remèdes*, Syros, Paris, 2000

PLIHON Dominique, *Le Savoir et la Finance. Liaisons dangereuses au cœur du capitalisme contemporain*, La Découverte, Paris, 2009

POLLIT Christopher et **TALBOT** Colin (dir.), *Unbundled Government, a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Rutledge Studies in Public Management, 2004

PONS Jean-François, « Émission et gestion de la dette de l'État : traditions et innovations », dans Robert Hertzog (dir.), *La Dette publique en France*, Economica, Paris, 1990

PORTER Théodore, *Trust in Numbers, the Pursuit of Objectivity, in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995

PRATE Alain, *La France et sa monnaie. Essai sur la relation entre la Banque de France et les gouvernements*, Julliard, Paris, 1989

QUENEL Gérard, *Denis Kessler, de la recherche au CNRS à la direction du MEDEF, (1976-1998). Essai d'explication sociologique d'une trajectoire individuelle*, mémoire de DEA dirigé par Michel Dobry, Université Paris I Panthéon-Sorbonne 2003.

QUENNOUËLLE-CORRE Laure, « Le Trésor et la politique économique : une longue histoire », dans *La création de la direction générale du Trésor et de la politique économique : un regard d'historiens*. Synthèse coordonnée par Anne de Castelnau, secrétaire scientifique du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Notes bleues de Bercy*, n° 283, janvier 2005

QUENNOUËLLE-CORRE Laure, *La Direction du Trésor, 1947-1967, l'État-banquier et la croissance*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), Paris, 2000

RADUELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, 2000.

RENVERSEZ Florence, « L'endettement public, des flux aux stocks », dans Pierre Llau et Florence Renversez, *Stratégies de financement des soldes budgétaires, une comparaison internationale* Economica, Paris, 1988

RIES Philippe, *Le jour où la France a fait faillite*. Grasset, Paris, 2006

ROBIN Jean-Pierre, « L'analyse », « Dette publique et emploi : ne soyons pas dupes des astuces statistiques», Le Figaro, 15 octobre 2007.

ROSENTAL Claude, *Les Capitalistes de la science ». Enquête sur les démonstrateurs de la Silicon Valley et de la NASA*, CNRS, Paris, 2007

RUEFF Jacques, "Soyez socialistes, soyez libéraux, mais ne soyez pas menteurs." » dans « L'analyse » de Jean-Pierre Robin, chroniqueur économique, « Dette publique et emploi : ne soyons pas dupes des astuces statistiques », *Le Figaro*, 15 octobre 2007

RUEFF Jacques, Le péché monétaire de l'Occident, Plon, Paris, 1971

RUELLAN Denis, « Le professionnalisme du flou », *Réseaux*, n°51, vol 10, 1992.

SAUTTER Christian, « Pierre Bérégovoy, un homme de caractère » dans *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993) Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1998.*

SAVAGE James D., *Making the EMU, the Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, Oxford, 2005

SAVAGE James D., Balanced Budgets and American Politics, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1988

SAWICKI FREDERIC, « Le peuple vu par les socialistes », dans Frédérique Matonti (dir.), *La démobilisation politique*, La Dispute, Paris, 2005

SERRE Marina, « La santé en comptes. La mise en forme statistique de la santé », *Politix*, 12 (46), 1999.

SHEAHAN, « L'administration Kennedy et l'économie américaine », *Revue économique*, vol. 14, n° 4, 1963

SINE Alexandre, *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006

SINE Alexandre « État imposant, État impuissant. L'insoutenable rigidité des dépenses de l'État en France », *Futuribles*, n° 313, 2005.

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse pour l'obtention du doctorat en science politique, université Pierre-Mendès France, Grenoble, 8 décembre 1998

SPENLEHAUER Vincent, « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », *Politix*, vol. 12, n° 48

STEINMO Sven et **THELEN** Kathleen Ann, Lonngstreth Franck, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

STRAUSS-KAHN Dominique, « La pédagogie dans l'action », dans *Pierre Bérégovoy, une volonté de réforme au service de l'économie (1984-1993) Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEFF), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 1998.*

THERET Bruno, *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995.

THERET Bruno, *Apogée et déclin du rentier de la dette publique dans le « grand » XIXème siècle libéral (1815-1935).* Éléments pour une réévaluation du développement historique du capitalisme en longue période », Économies et Sociétés, série « Oeconomia », n° 14, janvier 1991

THERET Bruno, « Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers : le cas du Brésil », *Tiers-Monde*, tome 34, n° 133, 1993

THERET Bruno, compte rendu de l'ouvrage d'Alexandre Siné, *L'Ordre budgétaire, l'économie Politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006 », *Sociologie du travail*, vol. 50, n° 1, janvier-mars 2008

THERET Bruno, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, PUF, Paris, 1992.

THERET Bruno, « De la pluralité des fondements théoriques de la "répression monétaire" : intégration-désintégration de la monnaie dans les théories économiques et financières *mainstream* étatsuniennes de l'après-guerre », *Document de travail du séminaire de l'IRISSO « Monnaie, finances, institutions »*, université Paris-Dauphine, 2011.

THESMAR David, « Retour sur la déréglementation financière », *Regards croisés sur l'économie*, 2008/1

TORRES Francisco, « The Economical and Political Reasoning behind Maastricht », in S. Baroncelli, C. Spagnolo and S. Talani (eds), *Back to Maastricht. Obstacles to constitutional reform within the EU Treaty (1991-2007),* Cambridge Scholars Publishers, Newcastle, 2008

TOUCHELAY Béatrice, *L'État et l'entreprise, une histoire de la normalisation comptable à la française*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2011

VAN-LEMESLE Lucette, « Les théories économiques et la crise de 1973 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n° 84, 2004

VAN WIJK Hans, *Bridging the Fault Lines the Early Years of the CMFB,* 2001. Document consultable en ligne sur le site du CMFB, http://www.cmfb.org/organisation/history.htm.

VANOLI André, *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, Paris, 2002

WERNER Pierre, « Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (8 octobre 1970) », *Bulletin des communautés européennes*, supplément 11(70), 1970

WOOLGAR Steve et **PAWLUCH** Dorothy, « Ontological Gerrymandering : The Anatomy of Social Problem Explanations », *Social Problems*, vol. 32, n° 3, 1985

WORMSER Georges, *Souvenirs d'un réescompteur*, Sillages, Paris, 2009

WYPLOSZ Charles, "EMU: Why and How It Might Happen", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4 (Autumn, 1997)

WYPLOSZ Charles, « European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success », *Economic Policy*, vol. 21, n° 46, avril 2006

ZERAH Dov Michel, *Le Système financier français, dix ans de mutations,* La Documentation française, Paris, 1993

ZITTOUN Philippe, « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre Dons et dettes politiques », Revue française de science politique, vol° 51, n° 5

ZYSMAN John *Governments, Market and Growth, Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 1983

Liste d'entretiens

Nous ne listons qu'une partie des titres ou fonctions des personnes interrogées. Nous retenons comme critère de classement le moment de leur carrière qui justifiait l'entretien.
Nous classons, dans la mesure du possible, les agents de la direction du Trésor dans l'ordre chronologique d'occupation des postes.

Ministère des Finances
- Edmond Alphandéry ancien ministre de l'Économie et des Finances
- Florence Parly, ancienne secrétaire d'État au budget

- Direction du Trésor
-Jean Yves Haberer, directeur,
-Michel Camdessus, directeur, Gouverneur de la Banque de France
- Daniel Lebègue, directeur du Trésor
-Jean-Baptiste de Foucauld, haut fonctionnaire au bureau A1 de la trésorerie.
-- Denis-Samuel-Lajeunesse, haut fonctionnaire au bureau A1 de la trésorerie
- Benoit Jolivet, haut fonctionnaire au bureau A1.
-Christian Noyer, directeur, Gouverneur de la Banque de France
- Jean Yves Laroutourrou, sous directeur A, qui chapeaute à l'époque « France Trésor » (pré-AFT)
- Sylvain Lemoyne de Forges, directeur de l'AFT
-Nicolas Jachiet, sous-directeur A, direction du Trésor
- Mathieu Pigasse, AFT, cabinet de Laurent Fabius, ministre des Finances
- Ambroise Fayolle, chef de service à l'AFT
-Bertrand de Mazières, directeur de l'Agence France Trésor (AFT)
- Fabrice Charretour, AFT
-Benoit Coeuré, directeur de l'AFT
-Philippe Mills, directeur de l'AFT
-Alain Mercy, AFT
-Ivan Odonnat, AFT – Banque de France
-Baptiste Janiaud, AFT
- Jean Paul Renne, AFT
- Paul-Bertrand Barets, AFT
- Edouard Pinot de Villerchon, AFT
- François Marion, AFT
- Sébastien Moynot, AFT
- Pierre Salaun, AFT, responsable communication
- Olivier Cuny, AFT puis cabinet du président de l'Assemblée nationale.

Ministère des Finances
- Guillaume Sarlat, inspecteur des Finances
Direction de la Prévision
- Pierre Cortesse, directeur de la prévision
- Serge Barthélémy
- Antoine Coutière
- Michel Houdebine,
- Frédéric Bobay
- Sandrine Duchêne
- Philippe Gudin de Valleroy

Direction du Budget, bureau de la politique budgétaire
- Julien Rousselon,
- Zeller direction du budget,
- Caroline Maleplate

Cour des comptes
-Christian Babusiaux

Commission européenne
DG ECFIN
- Joao Nogueira Martins
- Lucio Pench
- Samuel de Leimos
- Lucia Pena

Eurostat
- Luca Ascoli
- Jean-Pierre Dupuis
- Eduardo Baredo-Capelot
- François Lequiller
- Eduardo barredo capelot

INSEE
- Guillaume Houriez
- Pierre Villa
- Jacques Bournay
- Fabrice Lenglart
- Jacques Magniez

Statistiques et banque de France
- Jean Pierre Patat
- Patrick Branthomme
- Alain Duchateau
-Carine Bouthevilain
-Laurent Paul

Banques, place financière
- Marcel Wormser
- Christian Prince, ancien agent de change

Spécialistes en valeur du Trésor / Banques
- François Systermans, BNP
- Paul Chetboun, BNP
- Henri Kuppers, Calyon,
- Benoît Velé, Citibank,
- Thomas Gadenne, Caluon
- Jacques Delpla, Barclays, BNP
- Bernard Migus.
- Raoul Salomon, Barclays
- Jean-Pierre Mustier, société générale
- Eugène Burghardt, Deutsche Bank,

Investisseurs
- Jean-Pierre Hellebuyck, AXA
- Christophe Roupie, AXA
- Mathieu-Emmanuel Levillon, AXA

Débat public, journalistes
- Jean Damien Pô, Institut de l'entreprise
- André-Jacques Holbecq

Économistes
- Michel Husson, IRES
- Eric Paget-Blanc, agence de notation, Fitch
-Jean-Marc Daniel, professeur à l'École des Mines de Paris

OFCE
- Xavier Timbeau, directeur du Département analyse et prévision depuis 2001.
- Henri Sterdyniak, directeur du Département économie de la mondialisation.
- Éric Heyer, département Analyse et Prévision de l'OFCE.
- Mathieu Plane, département analyse et prévision
- Jérôme Creel, département des études politiques économiques

Journalistes
- Guillaume Delacroix, Les Échos.
- Claire Guélaud, Le Monde.
- Philippe Mabille, La Tribune.
- Emmanuel Lechypre, Journaliste et responsable du centre de Prévision du journal L'Expansion.

Métier politique, Assemblée nationale, partis

- Bruno Crémel, directeur de cabinet Laurent Fabius
- Charles de courson, député Nouveau centre.

Assistants d'élus, administrateurs parlementaires
- Abad Damien, collaborateur d'élu, nouveau centre
- Denis Gettliffe, collaborateur de Didier Migaud
- Guillaume Robert, collaborateur de Didier Migaud
- Dan Steinfeld, Parti Socialiste
- Jacques Lauze, Conseiller, chef de division du contrôle et des études budgétaires, fiscales et financières
- Michel Bermond, Administrateur Parlementaire
- Olivier Gariazzo, Administrateur Parlementaire, commission des finances.
- Hervé Message, Administrateur Parlementaire, commission des finances.
- Philippe Lamy, Conseiller, chef de division au secrétariat du Rapporteur général de la commission des finances
- Gérald Sutter, Administrateur Parlementaire, division du rapporteur général de la commission des finances. Analyse des lois de finances : dépenses, équilibre, lois de règlement, conjoncture économique.
-Guillaume Le Forestier, Admninistrateur Parlementaire.
-Hervé Message, commission des Finances, assemblée nationale,
-Daniel Lesage, collaborateur de Jean Pierre Brard.
- Dominique Paoli, administrateur Sénat
- Enguerrand Delannoy, collaborateur d'élu Assemblée nationale, rapporteur

TABLEAUX, GRAPHIQUES ET PHOTOS

Tableau 2 – *Structure de la dette publique en France : 1970-1987*

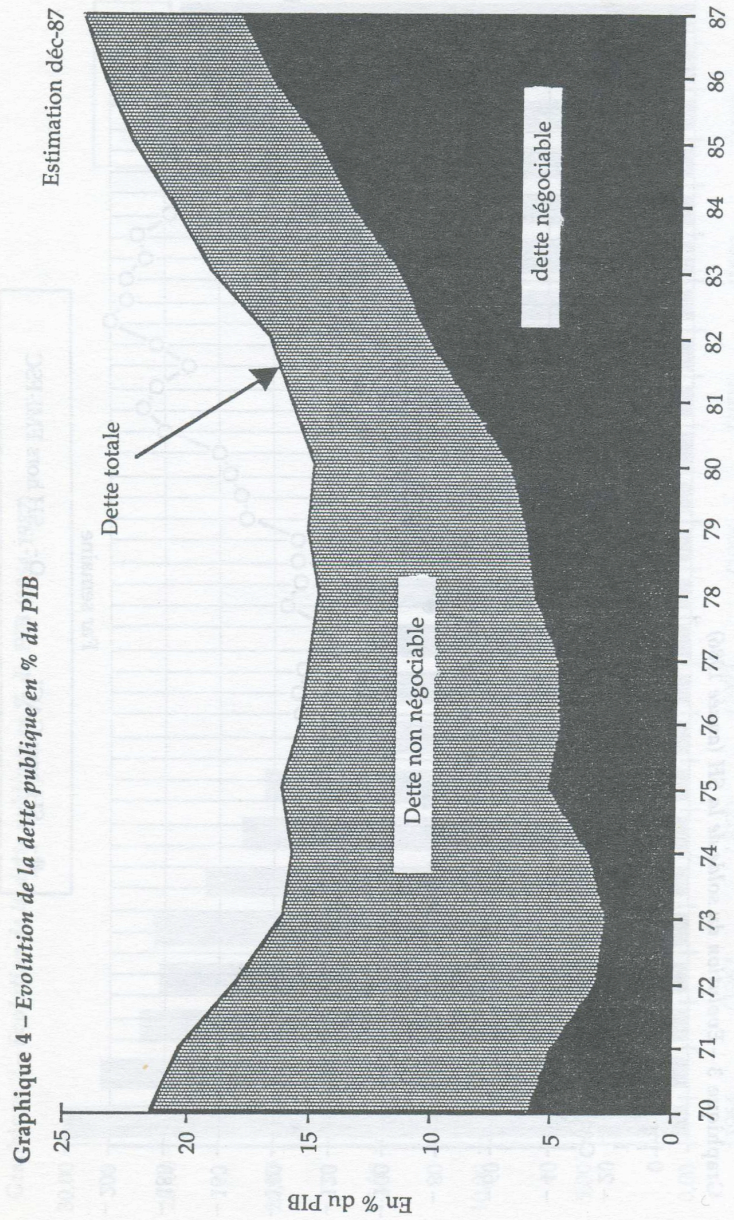
	1970	Structure en %	1975	Structure en %	1980	Structure en %	1985	Structure en %	1987 estimation	Structure en %
Dette négociable :	47	28,0	73	30,8	194	46,4	703	65,9	959	74,1
Dont										
– obligations	14	8,3	34	14,3	111	26,6	336	34,3	525	40,6
– bons en compte courant	33	19,6	44	18,6	83	19,9	337	31,6	434	33,5
Dette non négociable	121	72,0	159	67,1	224	53,6	363	34,1	335	25,9
Dont										
– dépôt des correspondants	64	38,1	108	45,6	163	39,0	275	25,8	301	23,3
– bons sur formules	32	19,0	34	14,3	49	11,7	36	3,4	34	2,6
Dette totale	168		237		418		1 066		1 294	
Dette totale/PIB (en %)	21,5		16,3		15,1		22,7		24,7 estimation	

En Mds de F.

Source : Robert Hertzog (dir.)

La Dette Publique en France

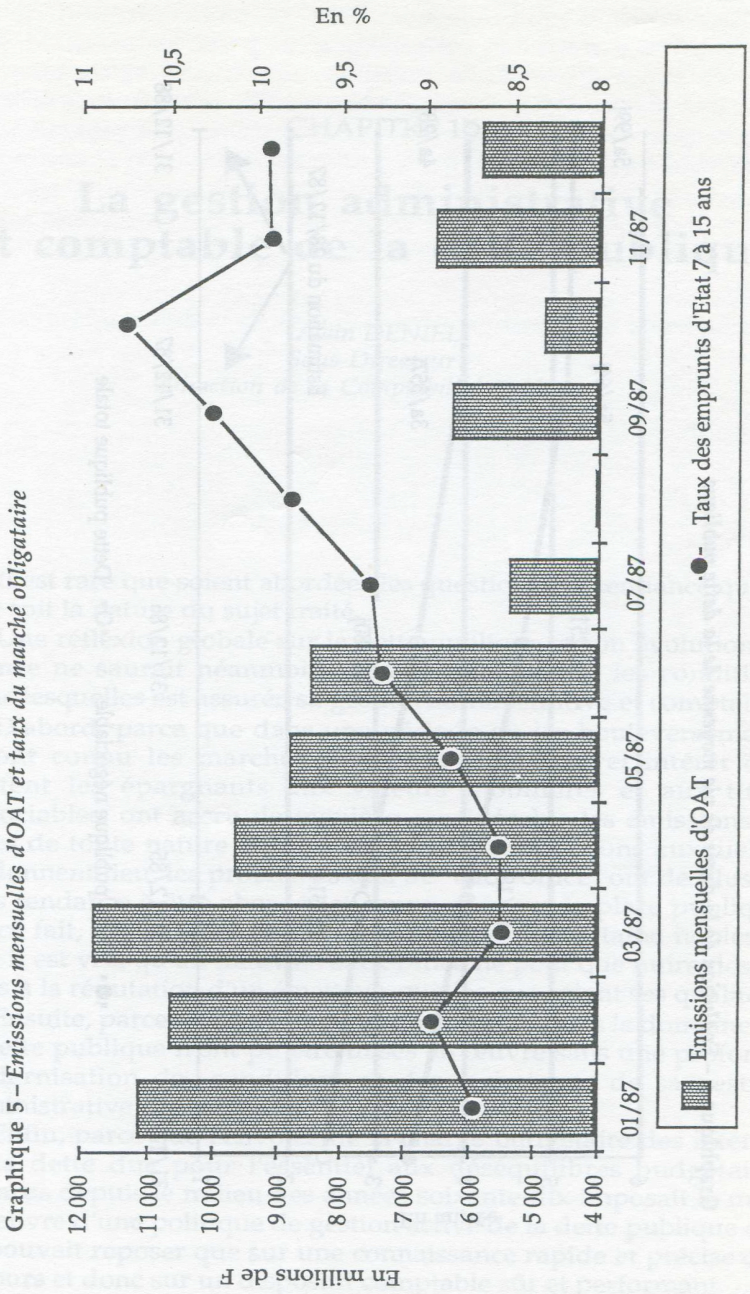
Ed. Economica Paris 1990



Source : Robert Hertzog (dir.)

La Dette Publique en France

Ed. Economica Paris 1990



Graphique 5 – *Emissions mensuelles d'OAT et taux du marché obligataire*

Source : Robert Hertzog (dir.)

La Dette Publique en France

Ed. Economica Paris 1990

TABLEAU XIII. — LES DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES EN FRANCE DEPUIS 1959
(en milliards de francs courants)

	Solde d'exécution de la loi de finances (hors FMI, hors FSC)	*Solde de gestion (hors FMI, hors FSC)*	*Idem en % du PIB*	*Besoin ou capacité de financement des APU* en % PIB*
1959	– 6,55	– 5,20	– 2,1	+ 1,2
1960	– 4,68	– 4,16	– 1,6	+ 0,9
1961	– 4,84	– 4,34	– 1,5	+ 1,0
1962	– 7,63	– 6,11	– 2,1	– 0,1
1963	– 6,64	– 8,28	– 1,6	0
1964	– 0,78	– 1,49	– 0,2	+ 0,7
1965	– 0,14	+ 0,19	+ 0,02	+ 0,7
1966	– 4,10	– 2,02	– 0,8	0
1967	– 6,40	– 6,34	– 1,1	– 0,7
1968	– 11,41	– 9,46	– 1,8	+ 0,9
1969	– 1,37	– 3,38	– 0,2	+ 0,9
1970	+ 0,56	+ 3,69	+ 0,2	+ 0,5
1971	– 1,75	– 3,89	– 0,2	+ 0,7
1972	+ 1,77	+ 4,26	+ 0,2	+ 0,8
1973	+ 4,84	+ 7,17	+ 0,4	+ 1,2
1974	+ 5,77	+ 4,31	+ 0,3	+ 0,6
1975	– 37,81	– 43,01	– 3,0	– 2,2
1976	– 17,17	– 18,89	– 1,1	– 0,7
1977	– 19,46	– 20,63	– 1,1	– 0,8
1978	– 38,19	– 27,39	– 1,3	– 1,7
1979	– 38,90	– 29,30	– 1,2	– 0,7
1980	– 23,79	– 35,62	– 1,3	+ 0,2
1981	– 64,28	– 61,25	– 2,0	– 1,8
1982	– 91,83	– 82,89	– 2,4	– 2,8
1983	– 137,85	– 147,13	– 3,7	– 3,3
1984	– 157,46	– 143,25	– 3,3	– 2,7
1985	– 159,41	– 157,60	– 3,4	– 2,8
1986	– 141,09	– 133,67	– 2,2	– 1,9
1987	– 120,06	– 90,60	– 2,0	– 1,7
1988	– 114,70	– 115,82	– 1,9	– 1,1
1989	– 100,39	– 115,67	– 1,9	– 1,4
1990	– 101,84	– 93,15	– 1,8	– 2,1
1991	– 131,75	– 124,50	– 1,8	– 3,9
1992	– 226,31	– 210,50	– 3,0	– 4,1
1993	– 315,6	– 347	– 4,9	– 6,0
1994	– 299,1	– 363,60	– 4,9	– 5,9
1995	– 323,0	– 335,90	– 4,3	– 5,2

* Administrations publiques.

Source : ministère de l'Économie, des Finances et du Budget.

Source : Maurice BASLE *Le Budget de l'Etat*

La Découverte Paris 1997

Tableaux des gouvernements, directeurs du trésor et gouverneurs de la Banque de France

Chapitre I.

Ministres des Finances, directeurs du Trésor et Gouverneurs de la Banque de France (liste sélective)

IVème République

- 24 novembre 1947 - 26 juillet 1948 : (ministre des Finances) René Mayer
- 20 janvier 1952 - 8 mars 1952 : Edgar Faure, Président du Conseil et Ministre des Finances

Directeur du Trésor : François Bloch-Lainé (1947-1952)
Gouverneur de la Banque de France : Monick Emmanuel (1944-1949)

- 8 mars 1952 - 8 janvier 1953 : Antoine Pinay également Président du Conseil
- 28 juin 1953 - 20 janvier 1955 : Edgar Faure, Ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan à partir du 18 juin 1954 (Gouvernement Mendès France)
- 6 novembre 1957 - 14 mai 1958 : Pierre Pflimlin, Ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan

Directeur du Trésor : Pierre-Paul Schweitzer (1953-1960)
Gouverneur de la Banque de France : Wilfrid Baumgartner : (1949 -1960)

Ministres des Finances, directeurs du Trésor et Gouverneurs de la Banque de France (liste sélective)

V ème République

- 14 mai 1958 - 1er juin 1958 : Edgar Faure (Ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan)
- 8 janvier 1959 - 13 janvier 1960 : Antoine Pinay (Gouvernement Debré)

Directeur du Trésor : Pierre-Paul Schweitzer **: 1953-1960**

13 janvier 1960 - 19 janvier 1962 : Wilfrid Baumgartner (gouvernement Michel Debré)

Gouverneur de la Banque de France : Jacques Brunet : 1960-1969

19 janvier 1962 - 14 avril 1962 : VGE (gouvernement Debré)
14 avril 1962 - 7 décembre 1962 : VGE (gouvernement Pompidou I)
7 décembre 1962 - 8 janvier 1966 : VGE (gouvernement Pompidou II)
8 janvier 1966 - 8 avril 1967 : Michel Debré (gouvernement Pompidou III)

Directeur du Trésor : Maurice Pérouse : 1960-1967

8 avril 1967 - 31 mai 1968 : Michel Debré (Pompidou III)
31 mai 1968 - 10 juillet 1968 : Maurice Couve de Murville (gouvernement Pompidou IV)
10 juillet 1968 - 16 juin 1969 : François-Xavier Ortoli (gouvernement Couve de Murveille)
20 juin 1969 - 5 juillet 1972 : VGE (gouvernement Chaban-Delmas)

Directeur du Trésor : René Larre : 1967-1971

Gouverneur de la Banque de France : Olivier Wormser : 1969-1974

Gouvernement, directeurs du Trésor et Gouverneur Banque de France (liste sélective)

6 juillet 1972 - 5 avril 1973 : Valéry Giscard d'Estaing (Messmer I)
5 avril 1973 - 1er mars 1974 : Valéry Giscard d'Estaing (Messmer II)
1er mars 1974 - 27 mai 1974 : Valéry Giscard d'Estaing (Messmer III) également Ministre d'État

Directeur du Trésor : Claude Pierre-Brossolette : 1971-1974

Inspecteur des Finances. Secrétaire général de la présidence de la République française de 1974 à 1976 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Il a été également le président du Crédit Lyonnais de 1976 à 1981.

28 mai 1974 - 27 août 1976 : Jean-Pierre Fourcade (RI) (Chirac I)
29 août 1976 - 29 mars 1977 : Raymond Barre (Barre I) également Premier ministre
31 mars 1977 - 5 avril 1978 : Raymond Barre (Barre II) également Premier ministre
31 mars 1977 - 5 avril 1978 : Robert Boulin (Barre II) (RPR) (Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Économie et des Finances)

Directeur du Trésor Jacques de Larosière : 1974-1978

IEP Paris / ENA / Inspecteur des finances / Directeur de cabinet de VGE dans les cinq premiers mois de la présidence. Par la suite directeur du FMI (1978–1987). Gouverneur de la Banque de France (1987–1993). Président de la BERD en 1993 Élu à l'Académie des sciences morales et politiques. Depuis 1998, conseiller auprès de Michel Pébereau, président de BNP Paribas.

Gouverneur de la Banque de France : Bernard Clappier 1974-19

Chapitre II.

Gouvernements, directeurs du Trésor et Gouverneurs BdF

5 avril 1978 - 22 mai 1981 : René Monory (UDF/CDS) (Barre III)
22 mai 1981 - 23 juin 1981 : Jacques Delors (PS) (Mauroy I)
23 juin 1981 - 23 mars 1983 : Jacques Delors (Mauroy II)
Jean-Yves Haberer : 1978-1982
Inspecteur des finances. ENA. 1966 : conseiller technique au cabinet de Michel Debré, ministre de l'économie et des finances. Directeur du cabinet de Michel Debré puis de Robert Boulin ministre des finances. Président de Paribas en 1982-1986, puis du Crédit Lyonnais en 1988-1993 dont il est tenu responsable de la retentissante quasi-faillite et enfin du Crédit national en 1993-1994. 1982 - 1986 président de Paribas. 1988 : Président du Crédit Lyonnais.
Gouverneur de la Banque de France : Renaud de la Genière : **:** 1979 - 1984

23 mars 1983 - 19 juillet 1984 : Jacques Delors (Mauroy III)

Directeur du Trésor : Michel Camdessus : 1982- 1984
19 juillet 1984 - 20 mars 1986 : Pierre Bérégovoy (PS) (Fabius)
20 mars 1986 - 12 mai 1988 : Édouard Balladur (RPR) (Chirac II) (Ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation)
Directeur du Trésor : Daniel Lebègue : août 1984 - août 1987
Daniel Lebègue, IEP Lyon. ENA. Administrateur civil à la direction du Trésor. De 1974 à 1976 : attaché financier auprès de l'Ambassade de France au Japon. Puis chef de bureau de la balance des paiements et des changes. Chef de bureau de la trésorerie (A1), sous-directeur chargé du service épargne et marché financier. 1981 : conseiller technique auprès du cabinet du Premier Ministre Pierre Mauroy, chargé des affaires économiques et financières. 1983 : directeur adjoint de la Direction du Trésor en 1983. De 1984 à 1987 : directeur du Trésor. 1987 : administrateur général à la BNP. 1996 : Administrateur et vice-président. 1998 à 2002 : directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Depuis 2003 : administrateur d'Alcatel, Crédit Agricole SA, Technip, Scor.
Gouverneur de la BDF : 1984 – 1987 : Michel Camdessus

12 mai 1988 - 22 juin 1988 : Pierre Bérégovoy (Rocard I) également Ministre d'État
23 juin 1988 - 15 mai 1991 : Pierre Bérégovoy (Rocard II) également Ministre d'État
15 mai 1991 - 31 mars 1992 : Pierre Bérégovoy (Cresson)
2 avril 1992 - 29 mars 1993 : Michel Sapin (PS) (Bérégovoy)
- Directeur du Trésor : Jean-Claude Trichet : août 1987 - septembre 1993
- Gouverneur de la BdF Jacques de Larosière : 1987-1993

Chapitre IV.

Chronologie analytique

- **1971** : (22 mars) : résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres sur la réalisation des étapes de l'Union économique et monétaire : adoption du **plan Werner** (rapport du commissaire européen Luxembourgeois Werner) : ***séquençage en phases*** mais dont les dates ne sont pas arrêtées : ***émergence du débat entre économistes du couronnement versus monétaristes.***
- 1989 rapport de la commission présidée par Jacques Delors (présence des critères de convergence)

- Phase I. (1990-1994) La stabilisation des étapes de l'union économique et monétaire
- 1990 /1992 : négociations du traité de Maastricht : ***explicitation des critères de convergence dans la procédure concernant les déficits excessifs*** (notamment les 3% de déficit et 60% de dette). ***En contrepartie, la France obtient un calendrier fixe et un engagement irréversible de l'Allemagne quant à la monnaie unique.***
- 1992 : signature du Traité de Maastricht

- Phase II. (1994 – 1997) : Les efforts des États membres pour la qualification à la zone monétaire
- 1994 : Installation de l'Institut Monétaire Européen (IME - future Banque Centrale Européenne)
1996/1997 : année de référence pour l'évaluation des critères de finances publiques
- 1997 (2 octobre) : signature du traité d'Amsterdam : entrée en vigueur 1 er mai 1999. Mise en place du pacte de stabilité et de croissance (proposition de Théo Waigel). Le ministre des finances français fait ajouter le terme « croissance ».
- 1 er janvier 1998 : le conseil, sur la base d'un rapport de la commission européenne et de l'IME décide de l'entrée dans l'UEM de 11 pays, avec un délai pour la Grèce.

- Phase III : 1998 – 2004 : La monnaie unique
1999 : l'euro, monnaie de l'union européenne pour 11 pays membres (1 er janvier).

Du bureau A1 (à gauche) à l'Agence France Trésor (à droite) : un « open space » à Bercy

Une séance d'adjudication :

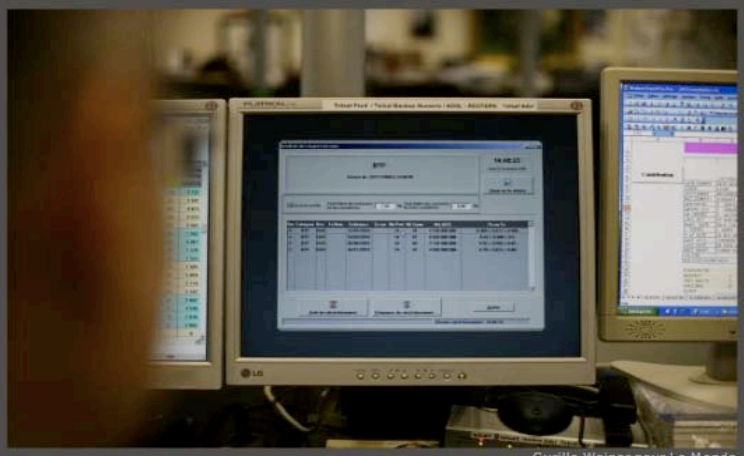
Portfolio

Quand l'Etat récupère 10,5 milliards en 20 minutes

LEMONDE.FR | 01.12.09 | 14h33 • Mis à jour le 02.12.09 | 07h31

Avec 60 fils de dépêches thématiques, suivez l'information en continu
Abonnez-vous au Monde.fr : 6€ par mois + 30 jours offerts

1 2 3 4 5 6 7 **8** 9 10 11 12 13 14 15 16 17



Cyrille Weiner pour Le Monde

14 h 46
Les enchères des banques commencent à tomber sur l'écran. A 4 minutes du gong, le montant dépasse déjà 22 milliards d'euros. Au même moment mais d'un autre endroit, la Banque de France surveille le bon déroulement de l'adjudication grâce à des mouchards informatiques capables de détecter des anomalies ou des fausses enchères.

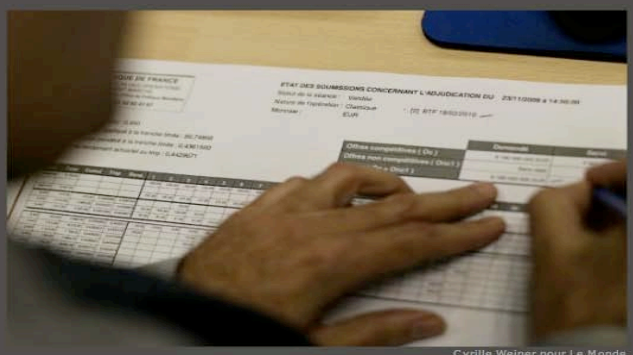
Portfolio

Quand l'Etat récupère 10,5 milliards en 20 minutes

LEMONDE.FR | 01.12.09 | 14h33 • Mis à jour le 02.12.09 | 07h31

Avec 60 fils de dépêches thématiques, suivez l'information en continu
Abonnez-vous au Monde.fr : 6€ par mois + 30 jours offerts

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 **15** 16 17



Cyrille Weiner pour Le Monde

14 h 55
Sur la feuille apparaissent les différentes offres. Chaque colonne correspond à une banque, chaque ligne à un niveau de prix. En moins de cinq minutes, l'AFT va décider des attributions. Elle va physiquement diviser le tableau en deux : les enchères au-desssus du trait sont acceptées, celles en dessous rejetées.

Vos réactions

Pierre-Arnaud J. :
“ On parle de quoi dans ce document? On parle d'un fonctionnement, parfaitement classique et normé pour que l'Etat puisse se financer.
Je suis également effaré du traitement de l'information, qui donne lieu à des remarques étranges de lecteurs pour le moins mal renseignés.
Soit on parle de la masse d'emprunt de l'Etat et de ses conséquences sur son économie, soit du fonctionnement de ses services et des processus qu'il met en oeuvre, mais ne mélangeons pas tout! ”

Réagissez

Découvrez les 33 réactions

Sur le même sujet

LES FAITS
Les sénateurs adoptent le projet de loi de finances 2010

Edition abonnés Archive : Les cabinets ministériels ne connaissent pas la crise

Les valeurs de l'État

L'État à l'épreuve de la dette publique

Résumé : Comment l'État est-il devenu l'objet d'un examen attentif de ses « passifs », de ses charges et de ses limites ? Pour répondre à cette énigme, la thèse rend compte des épreuves successives qui ont attaché la valeur comptable et financière de l'État à sa dette publique. Après avoir identifié les modalités de financement administrées de l'État comme une source de création monétaire excessive, les pouvoirs publics s'engagent dans la mise en marché de la dette publique. Le recours à l'argent « extérieur » est conçu comme une solution au problème de l'inflation. Élaborée notamment dans des secteurs stratégiques de l'État, ce projet technique et politique se naturalise peu à peu et efface les traces de ses origines. Les causes de la dette résident dès lors exclusivement dans le déficit et la dépense publique qu'il convient de contenir. Les dispositifs comptables prospectent l'ensemble des dettes à venir afin de prévenir un quelconque affaissement de la valeur de l'État. De solution, la dette devient peu à peu une contrainte avec laquelle la décision politique doit apprendre à composer. L'étude de ce processus, qui aujourd'hui fait l'objet d'intenses débats, renseigne sur les modalités d'articulation entre décision politique et dispositifs techniques.

Mots clés : Dette publique, Marchés financiers, État, Indicateurs, comptabilité nationale, finances publiques, décision politique.

The values of debt

The State Struggling with Public Debt

Abstract : How has the State become the object of an examination of its liabilities, expenditures and limits ? In order to explore this question, the dissertation describes the successive trials that has brought the State Financial value and public debt together. After having identified State-led financing modalities as a source of excessive monetary creation, public bodies have been engaged in bringing public debt on the market. The call for « external » money is conceived as a solution to the inflation issue. This political and technical project was manufactured in the State strategic areas. It has been gradually naturalized, as the signs of its origins were hidden. The causes for public debt are then limited to public deficit and public spending – both entities expected to be contained. Accounting devices explore the whole set of future debts in order to hinder a decrease of the State financial and accounting value. Originally a solution, the public debt has become a constraint with which political decisions have to do. Intense debates are emerging about this process. Analyzing it illuminates the modalities of the articulation between political decision-making and technical devices.

Keywords: Public Debt, Financial Markets, Accounting, Evaluation, Political Decision, State, Public Finance