

Finances publiques et souveraineté des Etats

Il est admis, depuis la construction historique des Etats, que ces derniers sont indissociables de l'existence des finances publiques aussi bien dans leur composante fiscale que dans celle de la dépense. L'Etat, grâce à son autorité, se construit avec l'impôt pour assurer ses dépenses, et l'impôt est l'expression par excellence de l'appartenance et de la solidarité des citoyens vis-à-vis de leurs Etats. L'histoire universelle des Etats et de l'impôt nous a largement décrit ces données fondamentales.

La question qui nous est posée aujourd'hui est de savoir comment appréhender aujourd'hui ce couple organique composé des finances publiques et de la souveraineté des Etats. Comment les Etats, en tant qu'entités souveraines, continuent-ils à exprimer leur pouvoir de décision sur leurs finances publiques ? Sachant que les Etats ont quasiment bâti leur souveraineté sur plusieurs facteurs, dont les finances publiques en termes d'impôts, mais aussi de dépenses.

Tout au long de l'histoire, la construction des finances publiques, et notamment de l'impôt, et sa relation avec les Etats souverains, n'a pas toujours été un long fleuve tranquille. On peut seulement rappeler que cette relation est tissée de guerres et de conflits internes et inter-Etats durant des siècles et que le long cheminement historique qui a donné naissance aux finances publiques modernes que nous connaissons aujourd'hui, a traversé de longues périodes de conflits et d'adaptations à travers les évolutions sociales et économiques des Etats jusqu'à une période récente que l'on peut fixer, pour notre part, à la deuxième moitié du XIXème siècle (1).

Cette longue période historique ne fera pas l'objet d'analyse de notre part du point de vue des finances publiques et de la souveraineté des Etats. Elle est trop vaste, trop disparate, et marquée par trop de ruptures géographiques, économiques, politiques et sociales.

En revanche, nous proposons d'aborder le thème des finances publiques et la souveraineté des Etats tout au long des deux périodes successives qui nous semblent davantage répondre à la question que l'on se pose à savoir : les finances publiques sont-elles toujours véritablement en phase avec la souveraineté des Etats ? En d'autres termes, les Etats exercent-ils toujours véritablement leur souveraineté sur leurs finances publiques ?

La première période nous semble être celle qu'ont connu les Etats, leurs sociétés, et leurs économies de la fin du XIXème Siècle jusqu'aux années 1970 : A savoir une période de grandes révolutions industrielles, porteuses de progrès économique et social, bien que marquée par deux grandes guerres, et d'une importante crise économique.

La deuxième période qui s'est « enclenchée » durant les années 1950 avec le développement des firmes multinationales, a posé les germes d'une faiblesse relative de la souveraineté des Etats au regard de leurs finances publiques face à cette internationalisation de la production. Cette évolution économique connaît actuellement son accélération avec le développement de la finance mondiale et de l'économie numérique.

- I- **De la première révolution industrielle à l'avènement des firmes multinationales :** les fondements de l'altération progressive de la souveraineté des Etats sur leurs finances publiques.

Par rapport à notre sujet, trois faits majeurs nous semblent marquer cette période :

- A. La montée de l'Etat social : Avènement de l'impôt sur le salaire, mais aussi de la dépense sociale

La première révolution industrielle du XIXème siècle a donné naissance à un développement massif du salariat, avec plusieurs conséquences : création de l'impôt sur les salaires, et nécessité de satisfaire les nouveaux besoins sociaux. Bien avant la mise en œuvre des politiques keynésiennes de relance après la seconde guerre mondiale, les Etats industriels avaient déjà mis en place des lois sociales sur la base des revendications de la société en termes de droits à l'éducation, la santé, la retraite, ... Le rôle des Etats dans ce domaine a davantage été subi que planifié : il s'en est suivi une hausse de la fiscalité à des niveaux inédits de la première à la seconde guerre mondiale (2).

Il faut enfin ajouter que cette montée de l'Etat social est également marquée par la deuxième révolution industrielle caractérisé particulièrement par la production de masse et la consommation de masse (fordisme). Ce processus de production et de consommation de masse a donné naissance à des modes de production et de distribution en cascades de plus en plus complexes mais qui sont potentiellement générateurs d'impôt : ce fut l'invention de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (1954) par Maurice LAURE, inspecteur des finances français. La TVA a permis le financement moderne de l'Etat social.

Mais la période était également porteuse d'indices d'instabilité économique, monétaire et financière qui feront bientôt apparaître des crises et des atteintes relatives à la souveraineté des Etats relativement à leurs finances publiques, et dont les prémises remontent à la grande crise de 1929.

- B. La crise économique de 1929 : Recherche de la stabilité économique, monétaire et financière

Cette crise a mis fin à un certain mode de régulation du capitalisme, à savoir la succession des fluctuations brutales de l'économie avec des phases d'expansion suivies de phases de dépression et de chômage. Par ailleurs, nous avons noté que les Etats, notamment en Europe, ont accru de façon « inédite » le niveau de leur fiscalité pour financer les besoins sociaux.

Mais l'instabilité de la croissance économique, et la grande crise de 1929, ont été à l'origine, du moins en partie, de la réflexion Keynésienne dont l'objet était justement d'éviter à la croissance économique de fortes fluctuations, et des crises de chômage. Il s'agissait d'accroître les dépenses budgétaires pour permettre aux Etats de mieux soutenir la croissance économique génératrice de recettes fiscales et donc de dépenses, notamment à caractère social. Ces dépenses devenaient de plus en plus incompressibles : c'est la naissance des politiques économiques au sens keynésien du terme.

Mais cette crise économique de 1929 n'a pas seulement donné naissance à cette recherche Keynésienne de stabilité de la croissance économique nationale, elle a aussi poussé les Etats à la recherche d'une stabilité monétaire internationale de nature à permettre et garantir le développement des échanges internationaux.

Très brièvement, cette période est également marquée par la fin de l'Etalon-or, dont la caractéristique principale était d'instaurer la parité fixe entre l'or et les monnaies et de faire ainsi du métal jaune la seule base, certes crédible, mais étroite, de la création des monnaies nationales.

En effet, après l'abandon de l'étalon-or, il s'en est suivi une instabilité des cours des monnaies très peu favorable aux échanges. A la fin de la seconde guerre mondiale, tous les gouvernements étaient conscients des méfaits de cette instabilité des cours de monnaies, mais restaurer l'étalon-or, tel qu'il avait fonctionné avant 1914, n'était pas possible (3).

Ce furent les accords de Bretton Woods en 1944.

- C. Bretton Woods : Ou comment la Coopération monétaire a stabilisé les finances publiques mais avec une relative dépendance monétaire.

Les accords de Bretton Woods :

Les accords de Bretton Woods ont été négociés par les Etats-Unis, tout puissants, avec les pays européens, mais en l'absence des pays en développement. A cet égard, la principale instance internationale qui a été créée fut : le Fonds Monétaire International.

Quelle était la mission du FMI à sa création ?

« C'est de faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et de contribuer au maintien et au développement d'un niveau élevé d'emplois et de revenus réels, en favorisant également la stabilité des changes » (4). Ces accords sont donc à portée très large, et s'appliquent aux Etats tant sur le plan monétaire que budgétaire.

Sur le plan monétaire, l'étalon-or cède ainsi la place à l'étalon-dollar/or. Autrement dit, le dollar des Etats-Unis devient la monnaie de référence et de réserve internationale, doté d'une convertibilité fixe, avec l'or, mais qui se perdra progressivement à partir des années 1960. Le dollar devient alors la « monnaie impériale » qui s'impose aux autres monnaies, en tant que monnaie de réserve. L'émission de la monnaie par les autres Etats étant ainsi contrainte par la détention soit de l'or soit des dollars U.S. Il s'en est suivi une longue période de stabilité et d'expansion des échanges et de la croissance économique (trente glorieuses).

Mais, nous avons là, l'expression d'une perte relative de souveraineté monétaire nationale au profit de la monnaie d'un pays économiquement et politiquement puissant.

Sur le plan budgétaire et quant aux finances publiques des Etats durant cette période (1944-1971), elles devaient être conformes aux engagements des Etats en matière monétaire à savoir la parité fixe avec l'or via le dollar U.S.

Cette période que l'on pourrait qualifier d'assymétrie sur le plan monétaire, s'est terminée le 15 août 1971, lorsque les Etats-Unis ont décidé d'abandonner la parité fixe dollar/or, et de laisser « flotter » le cours du dollar dont le prix était désormais déterminé par le marché. L'économie mondiale est alors entrée dans une nouvelle ère.

La parité fixe des monnaies par rapport à l'or via le dollar a été ainsi remplacée dans les statuts du FMI par un système de change flexible (5). Une nouvelle ère s'est ouverte où les Etats ont retrouvé une liberté de manœuvre en matière de régime de change, une libéralisation économique et financière généralisée avec une mondialisation industrielle couplée d'une mondialisation financière, et la montée de l'endettement international.

Les contraintes extérieures ayant été assouplies, le FMI qui surveillait principalement les aspects extérieurs des politiques économiques des Etats, s'intéressait alors de plus en plus à l'élaboration de toute la politique économique de ces Etats, y compris la structure fondamentale de l'économie (6). Ce fut la période des Politiques d'Ajustement Structurel, où le FMI s'impliquait notamment dans les décisions Etatiques relatives aux finances publiques.

Les Politiques d'Ajustement Structurel (PAS) :

Je vais citer quatre pays : Mexique (1982), Maroc (1983), Grèce (2010), Egypte (2016),...
Je pourrai en citer d'autres. Qui-a-t-il de commun à ces pays durant ces périodes ?

Ils ont tous, à des degrés divers, négocié avec le FMI certaines décisions relatives à leurs finances publiques en vue d'accéder à des financements de leurs balances des paiements. Quant aux origines du besoin de ces financements, elles peuvent être un endettement excessif de l'Etat, ou bien une gestion budgétaire laxiste menant à des déficits internes insupportables par les finances publiques.

Au total, on remarquera que, de la surveillance monétaire et financières externe (Accords de Bretton Woods, 1944), à la surveillance de l'Ajustement structurel, les finances publiques des Etats ont toujours été soumises à une altération relative de leur souveraineté. Et cette altération relative de souveraineté, faite de négociations et d'accords, est beaucoup plus marquée chez les pays en développement qui manquent de ressources financières, et s'exposent davantage aux conditionnalités externes négociées avec le FMI dans le cadre des « PAS », que chez les pays développés qui ont plus de marge de manœuvre en matière de financement.

Mais la nouvelle économie mondiale en expansion depuis les années 1970, tant sur les plans industriel et financier, que technologique, est un nouveau défi qui se pose quant à la souveraineté des Etats relativement à leurs finances publiques.

II- Finances publiques et souveraineté des Etats : Les Etats face aux marchés

La deuxième période que nous analysons, et que nous situons au début des années 1970, est marquée par une libéralisation totale des marchés, tant financiers que réels. Les finances publiques et la souveraineté des Etats sont entrées dans une ère totalement nouvelle avec les marchés. Les exigences de discipline monétaire et budgétaire relevant de la période précédente n'ont pas disparu pour autant, et le FMI, ainsi que les autres instances financières mondiales, se sont adaptées à cette flexibilité, avec une forte décentralisation de la surveillance monétaire désormais confiée aux banques centrales, et à leurs regroupements, notamment à Bâle (Suisse).

Les deux phénomènes qui caractérisent ainsi cette période, eu égard au défi à la souveraineté des Etats relativement à leurs finances publiques, sont d'une part, la mondialisation industrielle et financière, et d'autre part les nouvelles formes mondiales de régulation économique et financière.

A. Comment la mondialisation s'est imposée à la souveraineté des Etats ?

Examinons successivement la mondialisation industrielle, puis la mondialisation financière

1- La mondialisation industrielle :

Les firmes multinationales sont les acteurs de la mondialisation. Il s'agissait d'abord d'internationaliser les processus de production industrielle à partir des Etats-Unis, pour l'étendre progressivement au monde entier en fonction du niveau de revenus des pays et donc des débouchés solvables.

Ce phénomène qui consistait en la décomposition (7) de la fabrication d'un produit industriel dans plusieurs pays, avait des conséquences très importantes au regard des finances publiques et de la souveraineté des Etats. L'investissement d'une firme multinationale dans un pays étant considéré comme un investissement direct étranger, créateur d'emplois et de valeur ajoutée : Les Etats étaient dans une situation de compétition par les firmes multinationales en comparaison des avantages octroyés sur les plans fonciers, douaniers, fiscaux, etc...

Une fois la fabrication industrielle en place, les ventes des composants fabriqués à d'autres filiales de la firme dans d'autres pays sont souvent considérées comme des ventes hors marché, et donc effectués avec des prix de transfert, et par conséquent de nature à localiser le profit au sein de l'Etat fiscal le plus avantageux. La concurrence territoriale que se font ainsi les Etats pour accueillir les investissements des firmes multinationales est donc de nature à mettre à l'épreuve la souveraineté de ces Etats, et à réduire les marges de manœuvre sur leurs finances publiques.

2- La mondialisation financière :

Avec cette mondialisation, le pouvoir et la puissance de négociation des firmes multinationales se sont accrus face aux Etats. A partir des années 1970, avec la flexibilité totale du dollar, il s'en est suivi une libéralisation générale de la finance internationale, et des taux de changes des autres pays, d'où l'apparition et le développement d'un marché international de changes. Les firmes multinationales, jusque-là cantonnées dans la production industrielle au niveau mondial, ont élargi leur territoire opérationnel et leur champ d'intervention à la finance mondiale.

A l'optimisation fiscale au niveau des implantations industrielles, les firmes multinationales intègrent à leurs activités l'optimisation financière en centralisant leurs trésoreries dans des places financières à partir desquelles sont organisés des mouvements de capitaux en fonction des marges qu'elles gagnent sur les changes de monnaies devenus flexibles.

La mondialisation industrielle est désormais couplée avec la mondialisation financière, ce qui crée de véritables « puissances privées » (8). Plusieurs firmes multinationales pèsent aujourd'hui individuellement par leurs chiffres d'affaires, ou même par leurs résultats, plus que le PNB de certains Etats.

Que peut-être alors dans ce cas, et en termes de pouvoirs, une négociation de ces firmes avec de tels Etats ? le principe même de souveraineté économique doit être redéfini dans ce nouveau contexte.

B. Les Etats face aux nouvelles formes de régulations économiques et financières mondiales : une nouvelle donne pour les finances publiques et la souveraineté des Etats.

Notre analyse des finances publiques et de la souveraineté des Etats se heurte désormais à une nouvelle donne. Durant la période des parités monétaires fixes, et des économies nationales fermées, les politiques économiques des Etats se faisaient dans un cadre certes national, mais respectueux des accords conventionnels signés avec les institutions financières internationales.

Qu'il s'agisse des finances publiques, de la monnaie ou de l'équilibre macroéconomique, les Etats étaient en position de négociation, de coopération, bref de contrat. Les politiques d'ajustement structurel et de change avec des Etats en difficultés étaient examinés dans un cadre institutionnel responsable, avec des compromis.

Aujourd'hui, la donne a changé : Dans le cadre de leur développement, les Etats font face au marché et à des acteurs que sont les firmes et les groupes privés internationaux.

Par ailleurs, et sur le plan national, les Etats doivent plus que jamais assurer à leurs citoyens les besoins régaliens essentiels comme la sécurité, l'éducation, la santé, etc... et bien entendu l'emploi et un revenu minimum.

Les Etats sont donc désormais dans une situation paradoxale pour leur développement économique et social : ils font face au marché national, et surtout mondial qui peut restreindre les champs d'application de leurs finances publiques et de leurs impôts, alors qu'ils ont toujours un devoir purement national de satisfaire aux besoins régaliens de leurs citoyens. Dans ce contexte, les finances publiques et la souveraineté des Etats sont désormais face à de nouveaux défis : s'adapter par la flexibilité et s'intégrer par le marché.

1. Enjeux de l'adaptation par la flexibilité monétaire : Quelle souveraineté des Etats ?

On peut brièvement exposer ce problème de deux points de vue.

D'un point de vue conventionnel c'est-à-dire négocier la flexibilité monétaire avec le Fonds Monétaire International, et d'un point de vue autonome à savoir décider souverainement d'adopter la flexibilité monétaire.

D'un point de vue conventionnel, il n'y a pas, en principe, d'obligation pour un Etat d'adopter telle ou telle politique de change ; sauf dans de rares cas où c'est une conditionnalité incontournable dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel avec le FMI.

Dans ce domaine le FMI a plutôt un rôle de diagnostic, de conseil, et de prévention dans le cadre de sa surveillance permanente et de sa mission générale de promouvoir « la stabilité des changes ». Mais cette position de conseil ne réduit en rien l'importance qu'attache le FMI à la politique de change en tant qu'instrument de politique économique : C'est l'état général de l'économie d'un pays qui détermine si celui-ci va faire évoluer sa politique de change vers la flexibilité et à quel rythme : D'où le pragmatisme du FMI dans ce domaine (9). La souveraineté des Etats n'est donc pas atteinte dans ce domaine. Mais cela ne veut pas dire que les Etats ne doivent pas adapter leur politique économique dans le domaine de change, à un moment ou à une autre de leur développement économique.

Et c'est là notre deuxième point de vue. En fonction de leurs équilibres macroéconomiques, les Etats sont totalement souverains d'adopter telle ou telle politique de change. Mais ce choix de politique de change se fait dans un contexte économique ouvert, notamment au marché mondial, marché sur lequel les Etats n'ont pas de prise.

Pour prendre les extrêmes, les Etats ont donc le choix entre, d'une part une politique de change fixe, qui leur donne l'illusion souveraine sur leur monnaie, alors qu'en réalité ils se condamnent à la rigidité vis-à-vis du marché mondial avec lequel ils sont cependant condamnés à échanger ; et d'autre part un taux de change flexible qui soumet leur monnaie au prix du marché, mais leur permet une meilleure intégration à

l'économie mondiale, avec ce défi de les exposer davantage aux fluctuations économiques et financières internationales.

Ainsi, la force et la valeur de la monnaie d'un Etat ne sont plus tout à fait dans les réserves qu'il détient dans sa banque centrale (dollars, euro, etc...), et qui sont par définition limitées, mais dans sa puissance économique et les capacités de son appareil de production à s'adapter et à s'intégrer dans l'économie mondiale. La monnaie se confond dès lors avec la puissance et la souveraineté économiques d'un Etat.

C'est ainsi que, mis à part les grands Etats ou Union d'Etats, dont la monnaie a un statut « de monnaie de réserve » (Etats-Unis, Union Européenne, bientôt la Chine...), la plupart des autres Etats sont dans une situation de taux de change intermédiaire entre la parité fixe et la flexibilité, correspondant à leur puissance économique.

Nous avons vu que la flexibilité monétaire, qui a marqué la nouvelle étape de l'après Bretton Woods, a débouché sur une liberté totale des mouvements de capitaux et sur un marché mondial de changes. La régulation monétaire et financière internationale, naguère surveillée et coordonnée par le FMI durant la période de Bretton Woods, a laissé la place à une forme de régulation par le marché, par les banques centrales, et par toute un ensemble d'autres organismes connexes dont nous verrons que les principes et les règles qu'ils édictent ont des incidences directes et indirectes sur les finances publiques des Etats.

2. Comment les finances publiques subissent les conséquences des nouvelles formes de régulation monétaire et financière internationale ?

La souveraineté des Etats, et notamment de leurs finances publiques, sont également exposées à de nouveaux pouvoirs plus complexes, et plus « Soft », mais extraordinairement contraignants. Ces pouvoirs concernent notamment les domaines monétaires et bancaires, mais aussi comptables et financiers.

Dans le domaine monétaire, les Banques Centrales sont principalement chargées de la stabilité des prix à travers des politiques monétaires adéquates. Mais pour assurer cette mission, elles sont dotées d'une véritable indépendance vis-à-vis de leurs gouvernements. Il s'agit là, non pas d'une perte de souveraineté des Etats, mais d'une séparation juridique et politique des pouvoirs au sein de l'Etat entre le gouvernement politique et la Banque Centrale.

Dans le domaine bancaire, les Banques Centrales surveillent le fonctionnement des banques commerciales résidentes. Cette surveillance se fait dans le cadre d'une réglementation nationale, mais aussi en respectant les règles édictées sur le plan international par le Comité de Bâle (Suisse). C'est ainsi qu'une surveillance internationale coordonnée est nécessaire entre les banques centrales. Les règles de la surveillance bancaire internationale qui s'imposent aux banques commerciales résidentes via leurs banques centrales peuvent être perçues comme une relative contrainte aux règles purement nationales, et donc à la souveraineté monétaire et bancaire des Etats.

Dans le domaine comptable et financier (normes comptables IFRS, normes concernant les assurances, etc...) les normes sont édictées par les cabinets internationaux, les associations et autres agences de notation. Ces normes peuvent, dans certains cas, impacter les bases fiscales nationales.

C'est ainsi que, récemment, un rapport de l'Agence FITCH a « interpellé » les banques marocaines, et à travers elles, Bank AL MAGHRIB « sur les règles de classification des créances en souffrance ». Ce rapport considère que les banques marocaines sous estiment l'appréciation du risque et minimisent leur effort de provisionnement (10). Ce qui ne serait pas nécessairement le point de vue de la Banque Centrale Marocaine. Mais toujours est-il que cet exemple nous montre l'existence d'institutions privées dont la notoriété s'oppose, voire « s'impose », à celle d'une Banque Centrale d'un Etat souverain, et dont les conséquences peuvent impacter indirectement les finances publiques du pays.

De par leur notoriété, les rapports de ces agences sont souvent des éléments invoqués pour être pris en considération dans « Les politiques fiscales » des pays développés : « aujourd'hui, la dégradation de la note souveraine de la France par Moody's, et plus encore la dégradation de nos comptes publics, comme de notre compétitivité, place la France face au principe de réalité des lois qui régissent l'économie dans un monde ouvert », note-t-on dans un rapport sur la compétitivité fiscale en France (11).

C. L'économie numérique : Un défi contemporain majeur à la souveraineté des Etats et aux finances publiques

L'économie numérique, que l'on peut également considérer comme la troisième révolution industrielle, est le défi contemporain majeur à la souveraineté des Etats et à leurs finances publiques.

Qu'est-ce que l'économie numériques, et qu'est-ce que la souveraineté numérique ?

L'économie numérique est celle qui met en valeur et tire profit de l'agrégation et du traitement massif et rapide de l'information numériquement transformée (12). Quant à la souveraineté numérique, elle serait « la maîtrise de notre présent et de notre destin tels qu'ils se manifestent et s'orientent par l'usage des technologies et des réseaux informatiques » (13).

Contrairement aux atteintes relatives à la souveraineté des Etats durant le XXème siècle, soit par le contrat (Accords de Bretton Woods, Ajustements structurels, etc...), soit par le marché (pouvoir des firmes internationales, Agences de notation etc...), l'économie numérique est un défi à la souveraineté des Etats plus profond et plus radical.

L'économie numérique est considérée comme la troisième révolution industrielle, avec ses caractéristiques et ses spécificités. C'est une économie basée sur une nouvelle matière première : la data ; C'est une économie qui se développe avec des coûts décroissants, et enfin c'est une économie qui pose des nouveaux défis à la fiscalité.

1) L'économie numérique et la « data » :

La souveraineté des Etats, mais aussi des entreprises et des citoyens est d'abord celle qu'ils ont sur les données « data » qui leurs sont propres. Or, ces données forment désormais la matière première de l'économie numérique. La « data », c'est le pétrole du XXIème siècle (14), et l'industrie du « big data » suppose que tout est source d'informations et la question est de savoir comment les monétiser (15). Or, la « data » devient une valeur politique et économique, et sa collecte, sa détention, et son traitement sont désormais érigées en stratégie nationale de l'Etat, mais aussi pour des entreprises.

Dans la mesure où l'économie numérique est désormais considérée comme une forme d'infrastructure économique, et qu'elle est dominée principalement par les firmes américaines (GAFA)* qui détiennent l'essentiel de la « data » de par le monde, il y a manifestement un problème pour la souveraineté des Etats (16). Et le pouvoir des firmes américaines est quasiment un pouvoir de monopole, voire de monopole naturel, chose à laquelle ni les Etats, ni la théorie économique ne se sont pas suffisamment préparés.

2) L'économie numérique est une économie de coûts décroissants (17).

En effet, l'économie numérique est faite de « plate-forme » (18), dont la caractéristique principale est d'avoir peu de coûts variables, une fois les coûts fixes pris en charge. Ce qui permet d'assurer un coût marginal décroissant, et d'aboutir à une situation de monopole. L'économie numérique évolue donc vers des formes de monopoles naturels trop puissants face aux Etats qui ne sont pas toujours dotés de lois pour lutter contre cette nouvelle forme de pouvoir. A la fin du XIX et durant le XXème siècle, nous pouvons facilement vérifier si la concurrence existe ou non sur le marché de l'acier... et s'il n'y en a pas, il existe des procédures bien établies pour régler le problème. Mais produire des idées n'est pas la même chose que produire de l'acier (19), écrit J. STIGLER. Ajoutons à cet effet que les autorités américaines, « considéraient récemment que certains services Web, comme Google et Facebook, sont désormais tellement incontournables qu'il faudrait les réguler aux Etats-Unis, au même titre que la fourniture d'eau et d'électricité. Leurs prestations - qualifiées d'« utilities »- pourraient donc être soumises à l'encadrement public » (20).

3) La fiscalité numérique : A la recherche d'une révolution fiscale :

Les finances publiques s'adaptent en général à l'évolution de l'économie et à celle de la société. Les réformes fiscales qui se sont succédées se sont adaptées aux révolutions industrielles. La première révolution industrielle a fait naître le salariat, et avec lui l'impôt sur le salaire. La deuxième révolution industrielle caractérisée par la production et la consommation de masse (fordisme), a été à l'origine de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Les Etats ont largement utilisé ces deux impôts pour financer leurs budgets, notamment sociaux (21).

* Google, Amazone, Facebook, Apple

Aujourd'hui, avec la troisième révolution industrielle, l'économie numérique tend à une création massive, mais extrêmement diffuse, de valeur. Il y a urgence, à la réflexion et à la mise en œuvre d'un impôt à la mesure de cette nouvelle révolution industrielle. Cette révolution fiscale sera d'autant plus complexe que l'économie numérique crée des valeurs intangibles que l'on ne retrouve pas dans les agrégats classiques de la Comptabilité Nationale et qui semblent se confondre avec la faiblesse structurelle de la croissance économique contemporaine dans les pays développés (22)

Notons à cet égard que la création de valeur au sein des entreprises de l'économie numérique est extraordinairement rapide, et dépasse en temps record les valeurs des firmes multinationales industrielles. Les défis de cette réforme fiscale numérique sont donc nombreux (23) : les bases imposables ne sont plus aujourd'hui des immobilisations ou encore des revenus et des transactions localisables. Ce sont des opérations d'un travail fluidifié qui se distingue du salariat. La taxation complexe des activités numériques, ajoutée au pouvoir considérable des firmes de ce secteur, font qu'il est difficile à un seul Etat d'y faire face : C'est l'ensemble de l'Union Européenne avec sa puissance économique qui négocie avec chacune des entreprises qui composent les GAFAs sur le plan fiscal et sur celui des données (24). Que dire du pouvoir et de la négociation d'un seul Etat face à ces entreprises ?

Conclusion :

Tout au long des développements ci-dessus, nous avons remarqué une lente, mais progressive altération de la souveraineté des Etats face à leurs finances publiques. Cette altération a été d'abord l'œuvre de la longue histoire des Etats et de leurs finances jusqu'à l'aube de la première révolution industrielle du XIXème siècle.

Durant la période qui a suivi, et jusqu'aux années 1970, on peut constater que l'altération relative de la souveraineté des Etats sur leurs finances s'est plutôt institutionnalisée, voire contractualisée (Accords de Bretton Woods, Ajustements structurels), tant sur les plans monétaires que budgétaires.

Au lendemains des années 1970 (Août 1971), la souveraineté des Etats et leurs finances étaient plutôt mises à l'épreuve par le marché, la mondialisation, et l'économie numérique. Quelles sont désormais les réponses possibles des Etats face aux défis du marché, et ce, relativement à leur souveraineté sur leurs finances publiques ?

La réponse à cette question nécessite que l'on se pose une autre : La mondialisation économique actuelle est-elle une donnée irréversible ? En d'autres termes, les Etats sont-ils condamnés à vivre dans un monde économiquement ouvert, et donc avec une souveraineté et des finances publiques constamment mises à l'épreuve par le marché ?

Tout au long des développements précédents, et depuis plus d'un siècle, nous avons remarqué que les évolutions monétaires et financières ont toujours été irréversibles. Qu'il s'agisse des évolutions monétaires mondiales, que des évolutions sociales des Etats ; voire des révolutions industrielles qui ont elles-mêmes induit la mondialisation ; le monde évolue ainsi vers une certaine « irréversibilité » qui interdirait tout retour à l'autarcie (25).

Les Etats sont donc désormais dans une économie ouverte, et la problématique de leur souveraineté sur leurs finances publiques doit être posée dans ce cadre, avec ses contradictions et la recherche des solutions. Les Etats sont poussés à reformuler les paramètres de leur souveraineté sur les finances publiques, étant donné les changements structurels apportés par la mondialisation. Les Etats étaient habitués à ce que « leurs économies nationales étaient enchâssées dans les frontières étatiques, ce sont maintenant les Etats qui se trouvent enchâssés dans les marchés globaux » (26).

Il s'ensuit plusieurs conséquences, dont notamment « L'incapacité de l'Etat à organiser sa politique sociale à hauteur de la demande ... dès lors que les capitaux fluctuants tendent à s'investir ailleurs, portant atteinte au budget de l'économie nationale (pertes de ressources fiscales, impossibilité de stimuler la croissance,...) (27).

Les choix des Etats face à l'altération de leur souveraineté sur les finances publiques se réduisent donc à exclure, en premier lieu, tout retour à l'autarcie, voire à un « souverainisme » économique.

Mais faudrait-il pour autant opter pour une adaptation totale et une intégration complète au marché mondial quelles que soit les capacités économiques d'un tel Etat ? Il sera difficile à un Etat seul de faire un tel choix étant donné les aléas que cela comporte pour ses citoyens « livrés » à une concurrence mondiale pleine de risques, d'incertitudes, et d'inégalités.

Aussi, constate-t-on aujourd'hui que les tendances actuelles dans le monde face à cette problématique de l'altération de la souveraineté des Etats sur leurs finances publiques, sont de s'organiser en Union ou fédérations des Etats.

L'Union Européenne est un exemple probant à cet égard car elle « tâche d'honorer les exigences d'une légitimité démocratique en s'élevant à la hauteur des conditions d'une économie globalisée. L'Union Européenne ne change en effet rien aux modalités de la compétition économique et épouse le processus d'intégration par le marché (qui lui a donné naissance) » (28).

Il semble en effet que, face à la mondialisation économique à laquelle sont confrontés les Etats pour exercer leur souveraineté sur leurs finances publiques, il y a lieu de mettre en place des pouvoirs compensateurs, porteurs de capacités et de puissances économiques.

Ces pouvoirs compensateurs sont des Unions d'Etats qui semblent d'ailleurs se concrétiser de plus en plus dans plusieurs régions du monde, en Asie, en Amériques latine, et en Afrique. En revanche, il ne semble pas qu'il y ait place à la recherche de la souveraineté étatique sur les finances publiques à travers une stratégie solitaire d'un Etat-Nation face à la globalisation économique.

- (1) Cf. Gabriel ARDANT, Histoire de l'impôt, éd. Fayard, Paris, 1971/1972, 2 volumes ; Francis FUKUYAMA, le début de l'histoire, des origines de la politique à nos jours, Ed. Saint-Simon, Paris, 2012.
- (2) Daniel COHEN, « la prospérité du Vice, une introduction (inquiète) à l'économie », Ed. A. Michel, Paris, 2009, p.142
- (3) Jean Marcel JEANENEY, « Comparaison d'anciens et récents accords monétaires internationaux », in Bretton Woods, Mélanges pour un cinquantenaire, Revue d'Economie Financière, 1994, le Monde-Editions, Paris, p.27
- (4) Ibid,
- (5) Manuel GUITIAN, Ajustement Structurel et Conditionnalité, in Bretton Woods, op.cit, p.347
- (6) Ibid,
- (7) Suzanne BERGER, "Made in Monde, les nouvelles frontières de l'économie mondiale », éd. Seuil, 356 p.
- (8) Pierre BUHLER, « la puissance au XXIème siècle, les nouvelles définitions du Monde », CNRS-Editions, Paris, 2011, p. 284
- (9) Marc Antoine AUTHERMAN, « Les conseils du FMI en matière de politique de change », in Bretton Woods, Revue d'Economie Financière, op.cit, p.96
- (10) Les ECOS, Mercredi 2 août 2017, p.4
- (11) La compétitivité passe aussi par la fiscalité, Rapport collectif, Fondation pour l'innovation politiques, (FONDAPOL), Paris 2012, p.3.
- (12) Jean-Louis BEFFA, « Se transformer ou mourir, les grands groupes face aux start-ups », Ed. Seuil, 2017, Paris, P.36
- (13) Pierre BELLANGER, « de la Souveraineté en général et de la souveraineté numérique en particulier » les Echos, 30.08.2011, in Farid GUEHAM, Vers la souveraineté numérique, FONDAPOL, Paris, 2017, p.9
- (14) Farid GUEHAM, op.cit, p.11
- (15) Jean-Louis BEFFA, op.cit, p.37
- (16) Jean-Louis BEFFA, op.cit, p.120
- (17) Jeremy RIFKIN, « La nouvelle société du coût marginal zéro, l'internet des objets, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme », Ed. les liens qui libèrent, 2014, 469p.
- (18) Gilles BABINET, Transformation digitale : l'avènement des plateformes, histoire de licornes, de data et de nouveaux barbares « Ed. LE PASSEUR », Paris 2016, 220p.

- (19) Joseph E. STIGLER, « le triomphe de la cupidité, Ed. Les lieux qui libèrent, Paris 2010, p.335
- (20) Nicolas ARPAGIAN, « Quels Etats peuvent encore rivaliser avec les géants du net » Cf. les Echos, jeudi 10 août 2017, p.07.
- (21) Nicolas COLIN & Henri VERDIER, « l'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique », Ed. A. COLIN, Paris, 2015, p.238
- (22) Jean Marc VITTORI, « la recherche de la croissance perdue », in les Echos, 2/01/2017, p.7
- (23) Michel BOUVIER, « Crise des finances publiques et refondation de l'Etat, in Revue Française des Finances publique, N° Spécial, Hors-Série, Ed. L.G.D.J, Paris, 2010, pp.52 et suivantes.
- (24) Farid GUEHAM, op.ci., pp. 18-19.
- (25) Jordi RIBA et Patrice VERMEREN, "Philosophies des mondialisations », ouvrage collectif, éd. l'Harmattan, Paris, 2005, p.5.
- (26) J. HABERMAS, Après l'Etat-nation, Paris, Fayard, 2000, in Etienne TASSIN, « Globalisation économique et mondialisation politique », « Philosophie des mondialisations », op.cit., p.14.
- (27) « Philosophie des mondialisations », op.cit., p.15
- (28) Op.cit., p.17

M'hamed SAGOU
Gérant de SAGFI
Ancien Professeur Universitaire
Ancien Ministre des finances