



La dette : les vrais et les faux enjeux

La dette publique est un sujet récurrent de l'actualité. Elle a encore occupé une large place dans les médias, du fait du lien avec le mouvement contre la réforme de la SNCF. Pourtant, la dette n'est pas propre au secteur public. La dette des ménages a été le facteur déclencheur de la crise financière de

2007, dont les conséquences continuent de peser sur l'emploi et les capacités de répondre aux besoins. En effet, depuis la crise financière de 2007, la dette de l'ensemble des « agents » – notamment la dette privée – a fortement augmenté. L'insistance des libéraux sur la dette

publique et leur silence sur la dette privée reflètent des enjeux importants : il s'agit d'imposer des politiques régressives, notamment dans le domaine social, au nom de la dette publique, tout en exonérant le capital de sa responsabilité dans les difficultés.

Pourquoi faut-il aussi parler de la dette privée ?

Au moins deux raisons justifient que l'on aborde le sujet de la dette privée. Tout d'abord, l'endettement privé aura été

un élément explicatif de la crise financière de 2007 et la crise économique et sociale qu'elle a provoquée. De plus, la

dette privée a fortement progressé au cours des deux dernières décennies (ménages, entreprises, banques).

Une hausse vertigineuse depuis la crise financière de 2007

L'accumulation des actifs financiers, contrepartie de la dette, est un facteur de fragilité extrême des marchés financiers, au point que tous les experts alertent sur une nouvelle crise financière. Ainsi, dans son dernier rapport sur l'état de la dette mondiale, le Fonds

monétaire international (FMI) tire la sonnette d'alarme. La dette publique et privée dans le monde – hors secteur financier – atteint des niveaux sans précédent : au total, 164 000 milliards de dollars (132 500 milliards d'euros) comptabilisés à la fin 2016, soit 225 %

du produit intérieur brut (PIB) mondial (source : Fiscal Monitor, publié mercredi 18 avril 2018). Elle a augmenté de 40 % depuis 2007. Trois pays (États-Unis, Chine, Japon) concentrent plus de la moitié de cette dette.

Dette des agents non financiers privés et publics (septembre 2016, en % du PIB)

	Dette des agents non financiers privés	Dette des administrations publiques*
États-Unis	148,3	102,4
Japon	144,8	211,5
Zone Euro	123,3	90,1
Allemagne	90,1	69,4
France	126,1	97,6
Italie	112,3	132,7
Espagne	139,1	100,3
Royaume-Uni	148,5	88,2

Source : Banque de France

* Dette au sens de Maastricht (voir définition en annexe 3) pour les pays de l'Union européenne, exprimée en valeur nominale.

La hausse de la dette depuis 2007 est surtout liée aux centaines de milliards injectés par les banques centrales (d'abord aux États-Unis, puis dans le reste du monde, y compris en Europe) pour soutenir – « sauver » – les banques et les financiers. Cette politique a conduit à une baisse considérable des taux d'intérêt. Les États et les entreprises

ont profité de ces liquidités déversées sur les marchés pour emprunter à bon compte. Le risque d'une remontée des taux d'intérêt, malgré une reprise de l'activité économique qui semble se confirmer, est présenté par les experts du FMI comme une menace sérieuse. Ils en profitent pour inviter les gouvernements à « resserrer les boulons ».

D'après Vitor Gaspar, responsable du département des finances publiques du FMI : « *Il faut profiter de la reprise économique pour accumuler des réserves financières en prévision des temps orageux qui finiront par arriver... Nous pressons les responsables politiques d'éviter les programmes pro-cycliques fournissant un stimulus inutile au moment où l'activité accélère déjà* » (*Le Monde*, 20 avril 2018).

Pourquoi ne parle-t-on alors que de la dette publique ?

On ne parle pas de la dette privée pour ne parler ni des raisons de cet endettement – surtout pour les ménages – ni du coût du capital pour les entreprises.

La faiblesse des revenus salariaux est à l'origine de la dette des ménages : l'endettement des ménages se présente comme une « réponse » à l'insuffisance des revenus salariaux, notamment pour soutenir la consommation.

S'agissant des entreprises, un détournement est nécessaire. Une entreprise finance ses activités soit par autofinancement (essentiellement à partir de la valeur ajoutée créée par les salariés), soit en ayant recours aux acteurs externes (banques, marchés financiers, le recours aux marchés financiers prenant deux formes, émission d'actions et émission d'obligations).

La distinction entre les différents modes de financement est importante, car la conséquence n'est pas la même – surtout en ce qui concerne le partage des richesses. La rémunération des pourvoyeurs de fonds (banques, marchés financiers et autres acteurs) s'opère à partir de la valeur ajoutée créée par les travailleurs. Il y a cependant une différence majeure entre les deux. Le financement pas le marché nécessite l'existence d'une épargne préalable. Tel n'est pas le cas en

ce qui concerne le crédit bancaire : en prêtant aux agents, les banques « créent de la monnaie » sans que cela suppose l'existence d'une épargne préalable.

Cette différence majeure crée des possibilités de financement de l'activité économique en fonction des critères d'efficacité économique, sociale et environnementale (emploi stable et bien rémunéré, égalité femmes/hommes, recherche et développement, formation, investissement productif, transition énergétique, etc.). Tel n'est pas le cas des marchés financiers où le seul critère est la rentabilité immédiate.

De plus, contrairement à ce que laisse entendre l'expression « finance directe » (autre appellation du financement par les marchés financiers), le recours aux marchés financiers entraîne des coûts importants voire parfois exorbitants. Ainsi, une étude du cabinet de conseil Degest estime que sur 100 euros d'emprunt sur les marchés financiers, seuls 41 euros servent à financer le réseau ferré, les 59 euros disparaissant dans l'intermédiation financière (étude citée par les universitaires J. Finez et L. Quessette, *Le Monde*, 29 avril 2018). En effet, au cours des trois dernières décennies, le financement par le marché (principalement les émissions d'actions

et d'obligations) a fortement augmenté. De plus, et contrairement au discours libéral, le développement des marchés financiers n'a pas permis de réduire le coût du capital, c'est-à-dire la somme des prélèvements financiers opérés sur la valeur ajoutée. Au contraire, ce coût a augmenté.

Ceci étant posé, la financiarisation de l'économie et la pression des marchés financiers n'ont pas épargné les banques. Celles-ci se rangent parmi les principaux acteurs et vecteurs de ce même marché. Ainsi, la dette privée contribue à la hausse du coût du capital. En effet, au moins une partie de la dette des entreprises est contractée non pas à des fins de production, mais à des fins de rémunération du capital (par exemple dans le cadre d'opérations de rachat par effet de levier, voire pour rémunérer les actionnaires).

Une crise (annoncée) de la dette privée est une nouvelle manifestation économique et sociale du coût du capital, comme cela a été le cas de la crise financière de la fin des années 2000.

Cela explique le silence sur la dette des entreprises : le patronat et les libéraux ne veulent pas qu'on parle du coût du capital.

Dette publique : quels sont les vrais enjeux ?

La France, comme la plupart des pays de l'OCDE, a un niveau de dette publique élevé. Loin d'être une catastrophe, la capacité de l'État à emprunter est un outil de pilotage macroéconomique qui peut être utile. Il n'y a donc pas de raison d'entretenir un discours catastrophiste à son sujet, d'autant plus que celui-ci est souvent un moyen pour justifier le démantèlement de l'État social et des services publics.

Depuis une décennie, les taux d'intérêt sont très bas et les liquidités abondantes. Dans un tel contexte, et indépendamment du sujet crucial de la nature des dépenses et des recettes de l'État, l'endettement et le déficit budgétaire ne posent donc pas de problèmes économiques plus graves que par le passé, comme le laisse entendre le discours du pouvoir actuel. Pour autant, la dette pose un problème politique puisque la

menace d'une envolée des taux constitue une arme de dissuasion contre toute politique de rupture avec l'orientation libérale. Enfin, l'endettement de l'État est constitutif d'un rapport de classe, actuellement favorable aux détenteurs de capitaux, puisqu'elle est un moyen de sécuriser et rémunérer le capital et les ménages aisés – d'autant que l'imposition de ceux-ci tend à se réduire.

Définition de la dette publique

La dette publique représente la somme des déficits publics passés. Un déficit survient lorsque la somme des dépenses publiques excède la somme des recettes (essentiellement ce que les experts appellent « prélèvements obligatoires », c'est-à-dire les impôts et les cotisations sociales).

Contrairement à un ménage, un État a théoriquement la capacité de s'endetter sans limite : l'État ne meurt jamais, il peut donc infiniment

emprunter à nouveau pour rembourser ses précédents emprunts¹. La seule chose que coûte la dette, ce sont les intérêts payés régulièrement. Ainsi, alors qu'actuellement la dette publique française avoisine les 100 % du produit intérieur brut (PIB), le coût économique de la dette n'est que d'environ 2 points de PIB (40 milliards d'euros, précisément parce que les taux d'intérêt sont bas). C'est loin d'être négligeable, et on pourrait argumenter que

cet argent serait mieux utilisé à d'autres fins. Mais c'est par exemple moins que le coût des exonérations de cotisations sociales et du CICE réunis. Ce qui, évidemment, pose la question de la nature des dépenses et des recettes publiques, car ces exonérations et autres crédits d'impôt sont autant d'argent qui n'entre pas dans les caisses de l'État et qui accroissent le déficit budgétaire – et par voie de conséquence la dette.

Pour un État, ce n'est pas un problème en soi d'être endetté

D'un point de vue macroéconomique, il peut être tout à fait utile pour un État de dépenser plus qu'il ne perçoit pour au moins deux raisons : d'abord, tant que l'économie croît² – ce qui est en moyenne toujours le cas – faire du défi-

cit signifie simplement dépenser par avance les richesses que nous allons créer. Les entreprises ne font pas autre chose lorsqu'elles s'endettent.

En second lieu, tant que l'économie est confrontée à des problèmes d'insuffi-

sance de la demande, augmenter la dépense publique – même à crédit – peut générer un effet de relance tout à fait favorable pour l'économie (c'est ce que les économistes appellent « le multiplicateur »).

1. On pourra d'ailleurs remarquer que toutes les entreprises en croissance sont endettées et s'endettent de manière croissante. Mais comme leur activité augmente, le coût de leur dette devient supportable. Au contraire, les entreprises qui se désendettent le font généralement parce qu'elles n'ont plus de projet. De ce point de vue, s'il faut vraiment une métaphore, il vaut mieux comparer l'État à Amazon (qui s'endette pour croître), qu'à un ménage qui emprunterait, puis rembourserait son crédit.

2. On parle ici d'une croissance du PIB estimé en monnaie, qui n'implique pas nécessairement une consommation croissante des ressources physiques.

Au contraire, certaines dépenses publiques sont à l'origine d'une création de richesses futures, publiques et privées : les dépenses d'éducation, de santé,

de services publics, de protection sociale... sont à la fois utiles socialement et constituent un véritable atout pour l'économie. Les cures d'austérité telles

que celles qui ont eu lieu dans l'Europe du Sud ont quant à elles considérablement appauvri les économies concernées.

Que signifie « maintenir la dette sous contrôle » ?

Le problème financier que peut poser la dette, c'est lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés que le taux de croissance.

Dans ce cas se produit un effet « boule de neige » : du seul fait des intérêts, le ratio dette/PIB augmente car le numérateur augmente plus vite que le dénominateur. Si cela se produit, l'État est conduit à emprunter non

plus pour rembourser la dette (ce qui est normal), mais pour payer les intérêts (ce qui ne l'est pas).

Maintenir la dette sous contrôle nécessite donc à la fois des taux d'intérêt raisonnables et de maintenir une croissance supérieure au taux d'intérêt. C'est d'ailleurs pour cette raison que la politique de rigueur n'a pas permis, sous le mandat Hollande, de diminuer

le poids de la dette : la rigueur visait à réduire le déficit, mais en prélevant plus et en dépensant trop peu, l'État a cassé la croissance... et finalement le rapport déficit/PIB ne s'est pas réduit.

Cette année, c'est bien le retour de la croissance qui devrait permettre, selon les projections du gouvernement, la réduction du déficit public.

La menace de l'envolée des taux est un instrument des libéraux pour discipliner les politiques économiques

Si jamais les taux d'intérêt réel sont sensiblement plus élevés que le taux de croissance, le coût financier de la dette devient un problème. C'est par exemple ce qui est arrivé à la Grèce. Il faut noter que cela ne s'est pas produit par hasard, ou à cause de la « santé » (mauvaise) de l'économie grecque : ce qui peut déclencher ce mécanisme, c'est la spéculation sur les marchés financiers, combinée à l'inaction de la Banque centrale. Dès lors qu'elle intervient – ou dit qu'elle va le faire – la Banque

centrale est capable de ramener les intérêts (et donc la dette) sous contrôle, ce qui pose évidemment la question du statut et les objectifs de la Banque centrale. Ainsi, la Banque centrale européenne se vante d'être indépendante, – sous-entendu des États – mais cette indépendance cache en réalité sa dépendance vis-à-vis des marchés financiers. Néanmoins, le niveau d'endettement peut présenter un danger réel – ou constituer un moyen de pression contre la France – dans une situation particu-

lière : si la France s'engageait par exemple dans une politique économique de rupture vis-à-vis de l'Union européenne (à l'instar du Brexit, par exemple) et si les grands pays européens et la Banque centrale manifestaient une absence de solidarité, les taux d'intérêt pourraient s'élever rapidement (même de quelques points) et coûter cher aux finances publiques, constituant ainsi un moyen de pression important pour ceux voulant forcer à l'abandon d'une politique de rupture³.

3. Ce scénario n'est pas sans solution (par exemple un contrôle temporaire des mouvements de capitaux), mais génère une situation de crise. Par exemple, on peut envisager raisonnablement qu'il se serait produit, du fait de la réaction des marchés et des gouvernements européens, en cas de deuxième tour entre le Front national et la France insoumise à l'élection présidentielle. Avant même que le nouveau gouvernement s'installe, l'envolée des taux aurait sensiblement dégradé les marges de manœuvre budgétaires, qui auraient été réduites de plusieurs dizaines de milliards. Avec une moindre ampleur, on peut aussi interpréter une partie des orientations du début du quinquennat Hollande (privilégier la maîtrise du déficit sur la réduction du chômage), comme dictée par le souci principal de « rassurer les marchés », c'est-à-dire à donner des signes de politique économique ne générant pas une hausse des taux d'intérêt.

Décomposition analytique des origines de la dette en France

Dans un article de 2011, Muriel Pucci et Bruno Tinel présentaient une analyse des sources de l'endettement français. Schématiquement l'analyse était la suivante :

- en 1979, la dette représentait 20 points de PIB;
- la crise du début des années 1990 est responsable d'environ 10 points de PIB (plus faible PIB, donc moindres recettes fiscales, alors que les dépenses sont maintenues);
- l'effet « boule de neige », c'est-à-dire la ponction de la rente sur l'économie liée à des taux d'intérêt réels (taux d'intérêt de l'emprunt déduction faite de l'inflation) supé-

rieurs au taux de croissance économique, est responsable de 20 points de PIB de dette sur la période 1979-2007;

- les baisses d'impôts (et notamment de l'impôt progressif) et la hausse des « dépenses fiscales » (« cadeaux fiscaux ») avec un maintien global des dépenses sur la période 2000-2008 sont responsables d'un creusement de l'endettement (non chiffré dans l'article, de l'ordre de 10-15 points de PIB);
- enfin, 25 points de PIB de dettes sont apparus depuis 2008. Cette forte augmentation est essentiellement imputable à la récession puis

à la faible croissance économique, d'abord due à la crise (2008-2010), puis aux politiques de rigueur, dont des hausses de prélèvements au mauvais moment (2010-2014).

Sur cette dernière période, l'augmentation de la dette n'est pas un problème en soi : les taux d'intérêt sont très bas, il n'y a pas d'effet boule de neige, il peut être pertinent de faire du déficit. Le problème, c'est que ce déficit a été généré par la faible croissance économique (et donc de faibles rentrées fiscales), et non par une dynamique d'investissement dans les services publics et les infrastructures (économiquement et socialement nécessaires).

La dette, un rapport de classe

Contrairement à l'image souvent véhiculée, la dette ne consiste pas à faire payer nos dépenses « par les générations futures ». En effet, de tout temps et pour toutes les générations, si l'État est endetté, c'est que des ménages détiennent des titres de dette, soit directement, soit indirectement *via* les banques et les assurances. La dette est donc un emprunt de l'État auprès des épargnants, principalement les ménages aisés, qui ne sont pas nécessairement français car une partie de la dette publique est détenue par les « non-résidents ».

La faiblesse de l'impôt progressif est une double opportunité pour les ménages aisés : ils paient moins d'impôts et en même temps ils placent leur épargne dans des titres de dettes (notamment publics), bénéficient d'intérêts et surtout de la garantie de l'État sur leur épargne. Pour autant, il serait

un peu hâtif de conclure que toute la dépense publique doit nécessairement être financée par l'impôt et sans déficit : les deux outils peuvent être combinés, surtout quand l'activité économique est faible ou quand – comme aujourd'hui – les taux d'intérêt sont bas.

La dette est également un élément du rapport de classe car elle constitue un levier pour le discours dominant et les politiques libérales. Par « la politique des caisses vides⁴ », on commence par baisser les recettes avant de baisser les dépenses, ce qui génère du déficit et de la dette. Or, le discours catastrophiste sur le haut niveau de dette est un levier politique puissant pour tenir un discours de démantèlement de l'État social et des services publics : il faudrait absolument réduire les protections, les dépenses, les régulations, soi-disant pour se désendetter. C'est en substance ce que veut dire l'expres-

sion du président de la République : « *Il n'y a pas d'argent magique.* »

Bien sûr, ce discours est renforcé par les traités européens, qui font de la maîtrise du déficit et de l'endettement les lignes directrices de la politique économique.

Comme le rappelle Bruno Tinel dans son article paru dans la revue *Analyses et documents économiques (ADE, n° 122, juin 2016)* : « *En effet, tout le monde n'y perd pas dans la situation actuelle. Les classes dominantes gagnent sur les deux tableaux, en tant que contribuables et en tant que possédants détenteurs de l'essentiel des titres de la dette publique. Elles ont donc intérêt à faire perdurer cette situation aussi longtemps que possible. En tant que contribuables, les ménages aisés bénéficient de l'insuffisance de la progressivité qui induit une hausse du ratio d'endettement public et leur permet, en tant qu'épargnants, d'accroître leurs placements sur les marchés finan-*

4. Caractéristique de la période 2000-2008, mais qu'on voit réapparaître avec les baisses d'impôt pour les ménages aisés du quinquennat en cours.

ciers, et donc de détenir (au moins indirectement) une fraction non négligeable de titres sur les dettes publiques, dont elles ont grand besoin pour diversifier leurs portefeuilles de titres financiers. Entre-temps, les autres classes sont soumises au régime sec en supportant, d'un côté, une part relative de fiscalité plus forte et, d'un autre côté, une dégradation des services publics et des droits sociaux. L'épouvantail de la dette sert à reproduire ce rapport de classe qui se caractérise

par une situation de crise, d'austérité et d'urgence permanente, donnant ainsi une prise subjective à cette politique du chantage perpétuel qui, sinon, ne pourrait pas s'imposer parce que l'immense majorité des citoyens n'en veut pas. Elle est un prétexte pour faire diversion et tenir le discours qui sert de justification pour entreprendre l'amoindrissement continu de l'État social, partout où cela peut arranger non pas nos concitoyens mais les intérêts privés des classes possédantes et dirigeantes. La

« mauvaise dette » que produit la politique actuelle est la contrepartie même de ce rapport de classe défavorable à l'immense majorité. Cette trajectoire marque le retour d'un État de classe et antirépublicain, c'est-à-dire un État qui tourne le dos à l'universalisme en acte de l'État social⁵. En ce sens, la dette publique produite par le néolibéralisme, non pas depuis le tournant de l'austérité en 2010, mais depuis le tournant de la rigueur en 1983, est illégitime⁶. »

En guise de conclusion : éléments de propositions à partir de quelques questions qui viennent dans le débat

Le débat sur la dette publique n'est pas neutre. C'est pourquoi la CGT et ses organisations formulent, avec les salariés et sur la base des problèmes auxquels ils sont confrontés, des propositions et les mettent en débat. Ces apports permettent d'élever le niveau du débat, comme en atteste le conflit des cheminots : en effet, les propositions de la CGT ont permis d'élargir le débat au-delà de la seule question du statut des cheminots (question autour de laquelle le gouvernement voulait « mobiliser » les usagers contre les agents) et de poser d'autres questions fondamentales comme celle de la dette de la SNCF.

La dette publique est un problème, mais pas pour les raisons évoquées par le gouvernement. Dans la mesure où la dette

résulte de l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses, il faut porter le débat sur la nature de celles-ci.

En absolu, les charges de la dette amputent la capacité de l'État à dépenser. Sous réserve de l'absence de dépenses inutiles, il faut réduire la dette pour mieux répondre aux besoins.

Le traitement de la dette publique suppose de renforcer les capacités productives. Cela passe par :

- des emplois qualifiés, stables et bien rémunérés (emploi, qualification, salaires) ;
- la recherche et développement ;
- une politique industrielle ;
- le développement des services publics ;
- un meilleur usage des fonds publics ;

- une fiscalité plus juste et plus efficace, ce qui suppose aussi d'améliorer les moyens pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;
- une mobilisation du système financier au service du développement économique et social (pôle financier public, crédits sélectifs...) ;
- un renforcement des mécanismes démocratiques.

S'agissant des finances publiques, cela suppose de rompre avec la logique libérale de la fameuse « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) pour établir une véritable évaluation des politiques publiques au service du développement économique et social et un contrôle d'usage des fonds publics.

5. Christophe Ramaux (2012), L'État social pour sortir du chaos néolibéral, *Mille et une nuits*.

6. François Chesnais (2011), *Les dettes illégitimes, raisons d'agir*.

La dette de la SNCF: les propositions de la CGT

ORIGINE

La dette du système ferroviaire est antérieure à la création de la SNCF en 1937. Elle provient en partie des différentes compagnies privées qui ont fait faillite avant la nationalisation.

La dette de la SNCF est une dette d'État consécutive d'investissements publics exigés par l'État pour la construction et la modernisation du Réseau ferré national (RFN) avec notamment les lignes à grande vitesse (LGV).

CHIFFRES CLEFS

Montant actuel (endettement financier net référence budget 2018):

- **SNCF Réseau**: 49,998 Mds€;
- **SNCF Mobilités**: 4,934 Mds€ (+ 3,751 Mds€ sur le groupe SNCF, c'est-à-dire les filiales en France et dans le monde).

Total GPF: 54,932 Mds€.

La partie infrastructure représentée 91 % de la dette du GPF.

Intérêts: 1,7 Md€/an (dont 1,5 Md€ pour SNCF Réseau).

COUR DES COMPTES

En 2008, la Cour des comptes préconisait la reprise par l'État d'au moins

12 Mds€ de la dette de RFF sur les 30 Mds€ de l'époque...

EUROPE

La directive européenne 91 440 prévoit la reprise de la dette des opérateurs historiques par les États membres. Cela a été fait en Allemagne en 1994 où la dette de la DB de 35 milliards d'euros a été reprise intégralement.

La dette de Network Rail (gestionnaire d'infrastructure au Royaume-Uni) s'élève à **51,8 Mds€ en 2017** (SNCF Réseau 49 Mds€) et devrait atteindre **59 Mds€ en 2019** pour un réseau qui compte de 17 000 km de voies contre 29 000 km en France. Le ferroviaire est pourtant ouvert à la concurrence au Royaume-Uni depuis de nombreuses années.

Dans son rapport du 15 février 2018, Jean-Cyril Spinetta concède que « *l'ensemble du système souffre d'un déficit de financement* » (page 7).

Page 27, Jean-Cyril Spinetta explique que l'accroissement de la dette entre 2010 et 2016 est dû à:

- 4 projets simultanés de lignes à grande vitesse;
- un effet vieillissement du réseau sans

qu'il soit possible de distinguer d'éventuels défauts de productivité;

- la montée en charge des investissements sur le réseau existant (vieillissant);
- une hausse des frais financiers due à l'augmentation de la dette.

CE QUE LA CGT PROPOSE

- **créer une Caisse d'amortissement de la dette ferroviaire de l'État** (Cadefe) afin de libérer le système ferroviaire de ce poids (1,7 Md€ d'intérêts par an) et ainsi mobiliser toutes les énergies pour la reconquête d'un service public ferroviaire efficace;
- **les ressources de cette structure de défaisance** de la dette (Cadefe) reposeraient sur l'activité économique des transports dans le cadre d'une politique multimodale tournée vers le report modal;
- la CGT propose de **nationaliser les autoroutes** et d'utiliser les profits pour alimenter la Cadefe;
- **l'écotaxe poids lourd**, dans le cadre de la transposition en droit français de la directive Euro Vignette, permettrait d'apurer la dette.

Références:

Pucci M. et Tinel B. (2011), « Réductions d'impôts et dette publique en France », Revue de l'OFCE, (1), 125-148.

Tinel B. (2016), Dette publique: sortir du catastrophisme, *Raisons d'agir*.

Toussaint E. (2017), Le Système dette, histoire des dettes souveraines et de leur répudiation, *Les liens qui libèrent*.



FONCTION PUBLIQUE

des femmes et des hommes artisans du quotidien

#LE6DÉCEMBREJEVOTECGT

Débats autour de la dette publique : un jeu de questions-réponses

Ne vaut-il pas mieux un budget équilibré, voire excédentaire ?

Il faut bien se garder d'une approche comptable du budget. Derrière le budget, il y a des questions fondamentales : choix de société, solidarité entre générations et dans le temps.

Les citoyens font des choix sur les bases démocratiques et fixent des objectifs. Pour les atteindre, l'État procède généralement à la levée d'impôts, qui servent à financer ses dépenses.

Le choix des impôts (directs ou indirects, sur le capital...) n'est pas neutre. Des impôts directs et progressifs qui tiennent compte de la capacité financière des ménages (de telle sorte qu'avec la hausse du revenu, les gens paient relativement plus d'impôts) contribuent à la justice sociale et en même temps engendrent des ressources permettant à la puissance publique de répondre aux besoins de la société. Inversement, les impôts indirects – qui ne tiennent pas compte de la capacité financière des ménages – pèsent sur les ménages à revenu modeste. Ils intensifient l'injustice sociale et en même temps ont un impact négatif sur l'activité économique, car ils réduisent la consommation de ces ménages.

Il en va de même en ce qui concerne les dépenses. De par ses dépenses, l'État peut influencer sur le profil de l'activité économique et par là même sur ses recettes : les dépenses d'investissement en formation, santé, recherche, infras-

tructures, les dépenses sociales... améliorent les conditions de vie des citoyens. En même temps, elles permettent d'accroître l'activité, l'emploi et les revenus, donc les recettes provenant notamment des impôts. Elles permettent aussi de faire des économies sur les dépenses issues de l'accumulation des difficultés (par exemple, dépenses liées au chômage).

Un budget déficitaire qui sert à préparer l'avenir est nettement plus utile qu'un budget excédentaire obtenu au prix de la souffrance pour les travailleurs et les plus démunis. C'est précisément ce qui s'est produit en Allemagne : l'excédent budgétaire est obtenu au prix lourd des conditions de vie détestables, notamment pour une partie importante de retraités.

C'est dire que l'accumulation de la dette ne s'explique pas par l'excès des dépenses utiles. Elle s'explique d'une part par la faiblesse des recettes, et d'autre part, par le gaspillage des fonds publics liés aux choix favorables aux riches et peu favorables à l'emploi et à l'investissement productif.

C'est en ces termes qu'il convient de parler aussi des **contreparties** de la dette : une dette qui finance les infrastructures n'est pas la même chose qu'une dette qui est générée à cause de la baisse des impôts sur les ménages aisés et très aisés.

Selon l'Observatoire français de conjonctures économiques (OFCE) : « *L'investissement public adéquat*

augmente la croissance potentielle à long terme, l'activité à court terme et permet d'atteindre des objectifs de transition énergétique.

À long terme, les estimations des effets de l'investissement public varient du simple au double. Ces effets dépendent de manière cruciale de la sélection, de l'évaluation et de la gouvernance des projets d'investissement. Pour éviter les effets d'aubaine ou d'éviction, l'évaluation des projets d'investissement public doit être transparente.

Par conséquent, une hausse de l'investissement public doit au préalable identifier les projets à la fois nécessaires et utiles. Les investissements pour la transition écologique, pour une amélioration du système éducatif ou encore les infrastructures de transport dans les villes congestionnées sont des candidats naturels. Ils représentent un effort de 1 ou 2 % du PIB pendant quelques années selon l'ambition affichée.

À court terme, une hausse de 1 % du PIB de l'investissement public générerait une hausse du PIB de 1,1 % à trois ans et une réduction de 245 000 chômeurs si elle est financée par de la dette. Elle conduit cependant à une légère réduction de la balance courante et à un accroissement de la dette publique rapportée au PIB de 0,4 %. Une hausse de l'investissement public financée par une réduction des autres dépenses publiques conduit à une hausse du PIB de 0,4 % à trois ans.

Par ailleurs, on ne trouve pas d'effet d'éviction de l'investissement public sur l'investissement privé en France sur données agrégées. »

(Source : OFCE, « Investissement public, capital public et croissance », 2016).

Quelle est la contrepartie de la dette publique ?

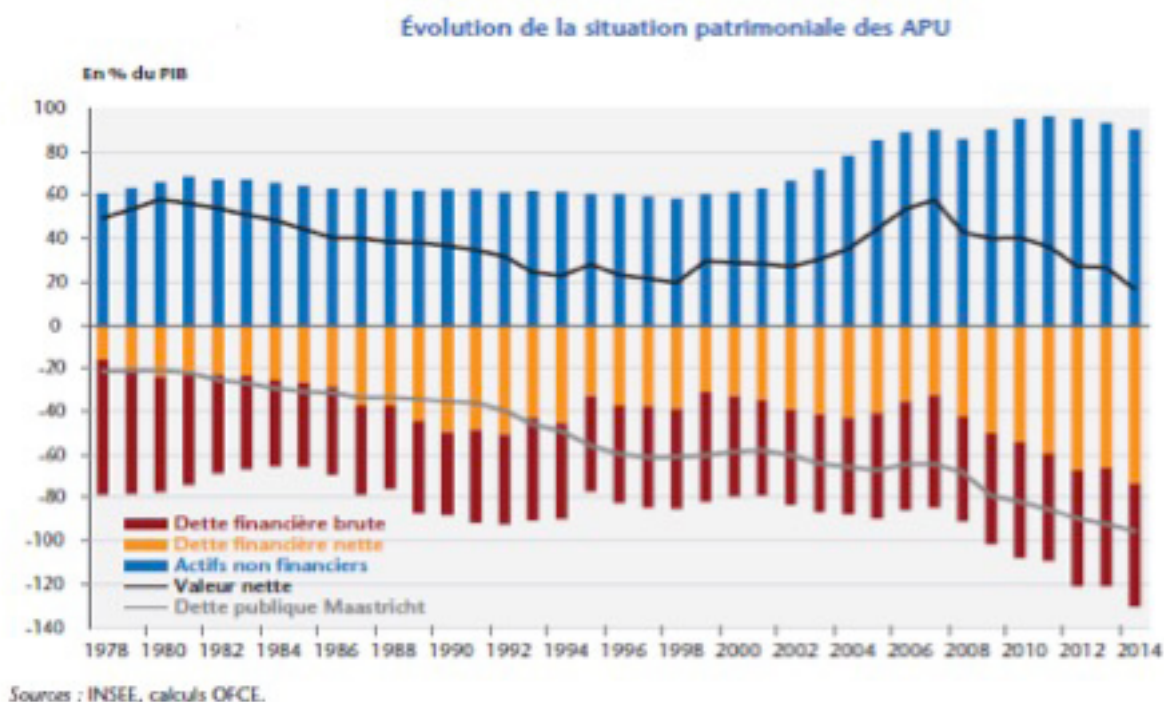
En principe, un emprunt est contracté pour réaliser un projet d'investissement. Dans le cas de l'État, on parle alors de « l'investissement public ». Ces investissements alimentent le « patrimoine de l'État ».

Les libéraux ont l'habitude de diviser le montant de la dette par le nombre des habitants pour dire que chaque Français a tant de dettes, et que la génération présente transfère cette dette vers les générations futures. Ce discours démagogique vise à mettre en opposition les générations.

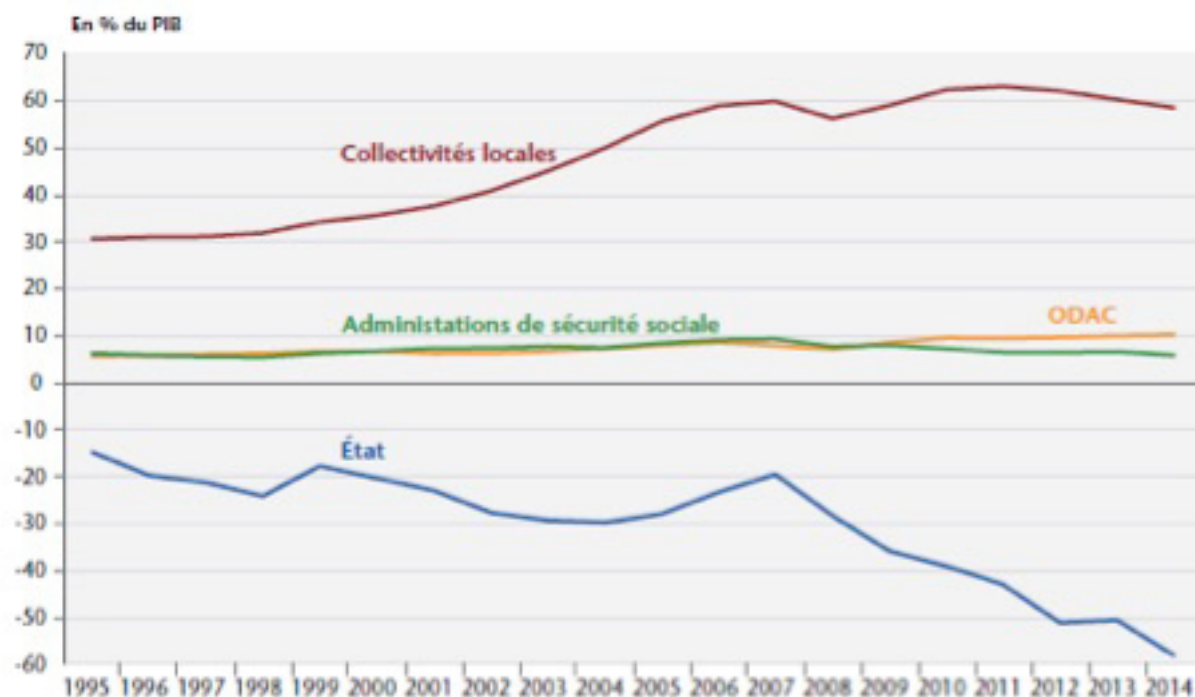
Si une telle vision dominait les choix politiques d'entre les deux guerres mondiales et après la seconde, les générations suivantes seraient privées des infrastructures et des services publics de qualité. Sous réserve d'une utilisation efficace des fonds publics, les investissements publics d'aujourd'hui seront utiles pour les générations futures. De plus, l'argument libéral mettant l'accent sur la dette néglige complètement la contrepartie de la dette, c'est-à-dire la raison d'être et la destination des dépenses d'investissement.

En termes comptables, c'est-à-dire si l'on tient compte de la valeur de ce patrimoine (« actifs ») et si on la compare avec le montant de la dette, on constate que le solde général est excédentaire.

Le graphique suivant retrace la valeur du « patrimoine » public avec la dette : la valeur nette est positive (courbe en trait noir). Néanmoins, plus de deux tiers des investissements sont réalisés par les collectivités, le solde est excédentaire dans leur cas, contrairement à l'État au sens strict du terme.



Valeur nette selon les différents types d'APU



Sources : INSEE, calculs OFCE.

L'État ne doit-il pas pouvoir emprunter directement auprès de la Banque centrale ?

L'État devrait pouvoir emprunter auprès de la Banque centrale, y compris parce que cela permet de réduire les charges d'intérêt de la dette. Rappel : la baisse

des taux d'intérêt a permis d'économiser plusieurs dizaines de milliards d'euros, notamment depuis 2010. Mais ce n'est pas tout. La question fondamentale est

de savoir à quoi doit servir cet argent. Dans l'intérêt des travailleurs, il doit servir au développement économique et social.

Faut-il réduire la dette à tout prix ?

La question n'est pas tant la réduction de la dette elle-même mais que son objectif.

Oui, il faut réduire la dette, car ses charges d'intérêt handicapent l'économie et les possibilités d'intervention publique. La question fondamentale est

la suivante : comment réduire la dette et pour quoi faire ?

Certainement pas en réduisant les dépenses utiles, mais en renforçant le potentiel productif du pays. Plusieurs enjeux se présentent alors :

- créer des emplois qualifiés et stables ;

- augmenter les salaires ;
- développer des infrastructures, la recherche-développement, les services publics... Ce qui suppose une hausse des dépenses utiles.

Inversement, il faut mettre fin au gaspillage des fonds publics.

Ne faut-il pas annuler la dette ?

La question de l'annulation de la dette comporte plusieurs dimensions :

- légitimité juridique de la dette : l'État français est un État démocratiquement élu ;
- définir la partie « illégitime » de la dette (cf. audit citoyen de la dette) ;

- mettre à contribution les financiers qui ont profité de la dette...

Au-delà des aspects techniques, deux questions majeures se posent :

- mettre fin aux mécanismes qui conduisent à l'accumulation de la dette : les recettes et dépenses de l'État favorisent-elles le développement éco-

nomique et social ou, au contraire, sont-ce surtout les plus aisés qui en bénéficient (cf. par exemple, la suppression de l'ISF, la baisse de l'impôt sur les sociétés, les cadeaux fiscaux comme le CICE, etc.) ;

- créer de rapports de force pour atteindre ces objectifs.

La dette publique détenue par les non-résidents est-elle un problème ?

Plus de la moitié de la dette publique (55 %) est détenue par les non-résidents. Cela crée évidemment une dépendance et nul ne saurait minimiser son importance, surtout politique. Ainsi, une dette détenue principalement par les non-résidents risque de

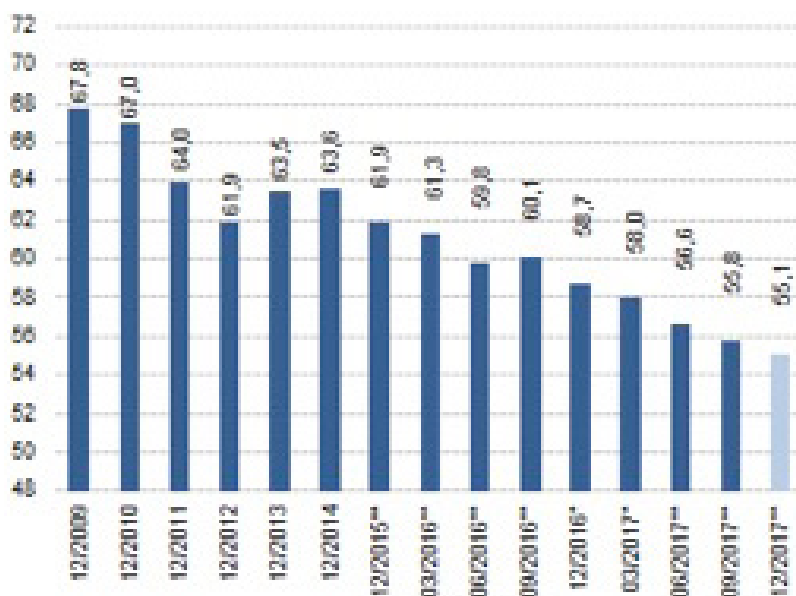
réduire les possibilités d'emprunter à des conditions plus favorables.

Il convient cependant de relativiser l'importance de la « nationalité » des détenteurs de la dette :

- dans la logique des marchés financiers, la nationalité compte peu.

Ce qui compte, c'est ce que rapporte le placement ;

- les non-résidents, ce sont aussi des banques et compagnies d'assurance françaises basées à l'étranger, par exemple pour optimisation fiscale.



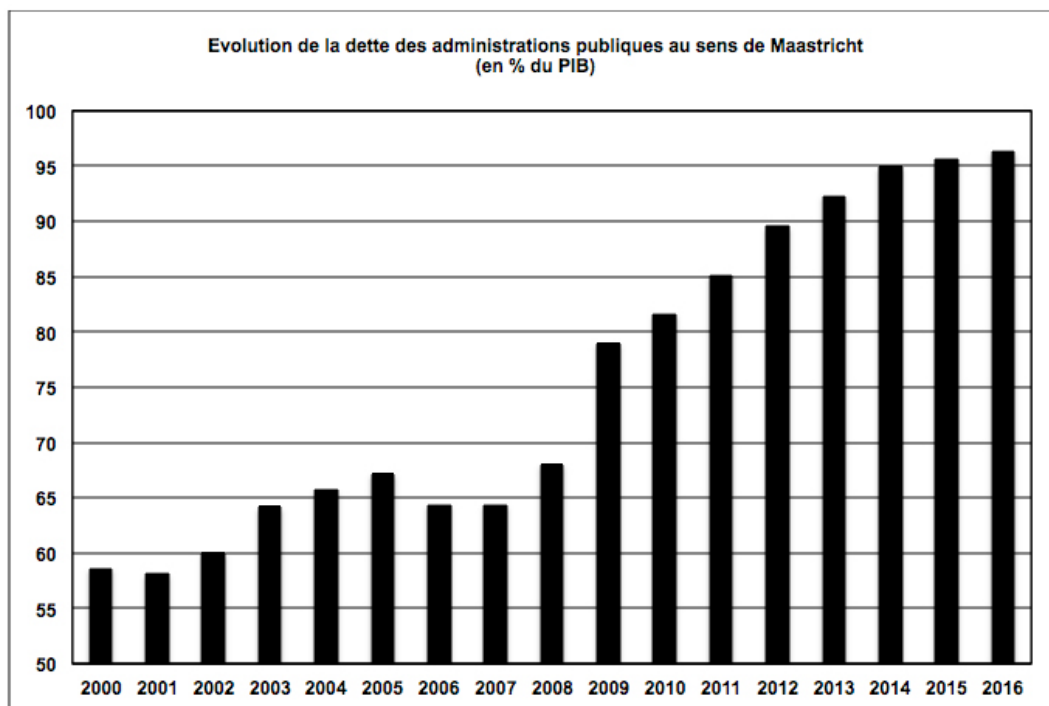
Source : Bulletin mensuel de l'Agence France Trésor

Évolution de la dette publique

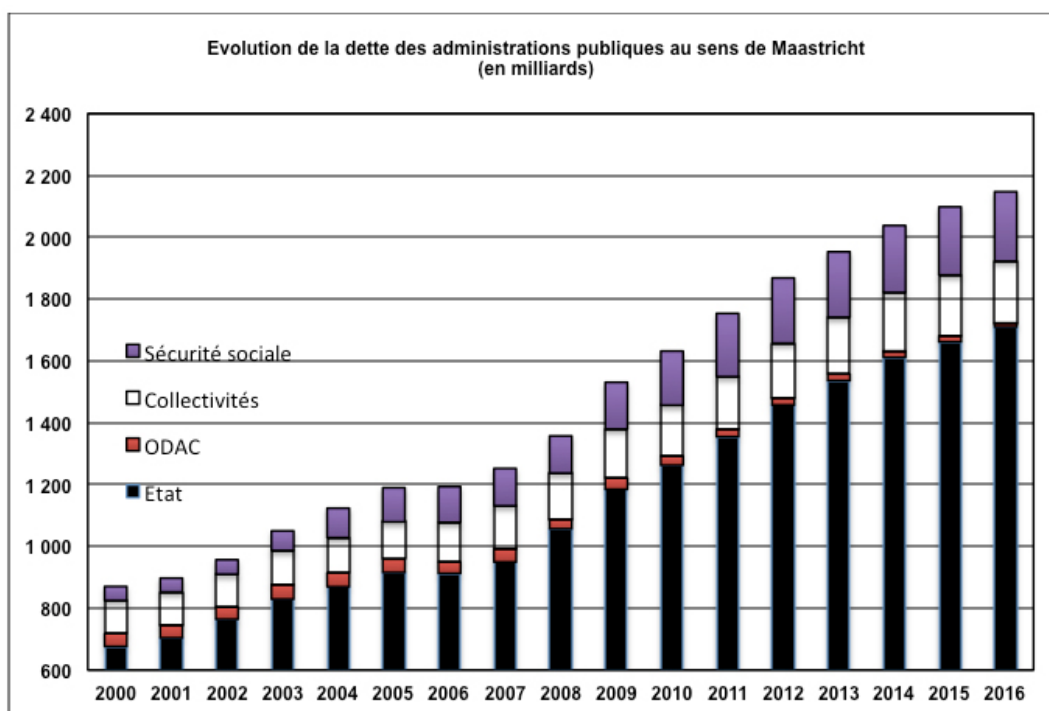
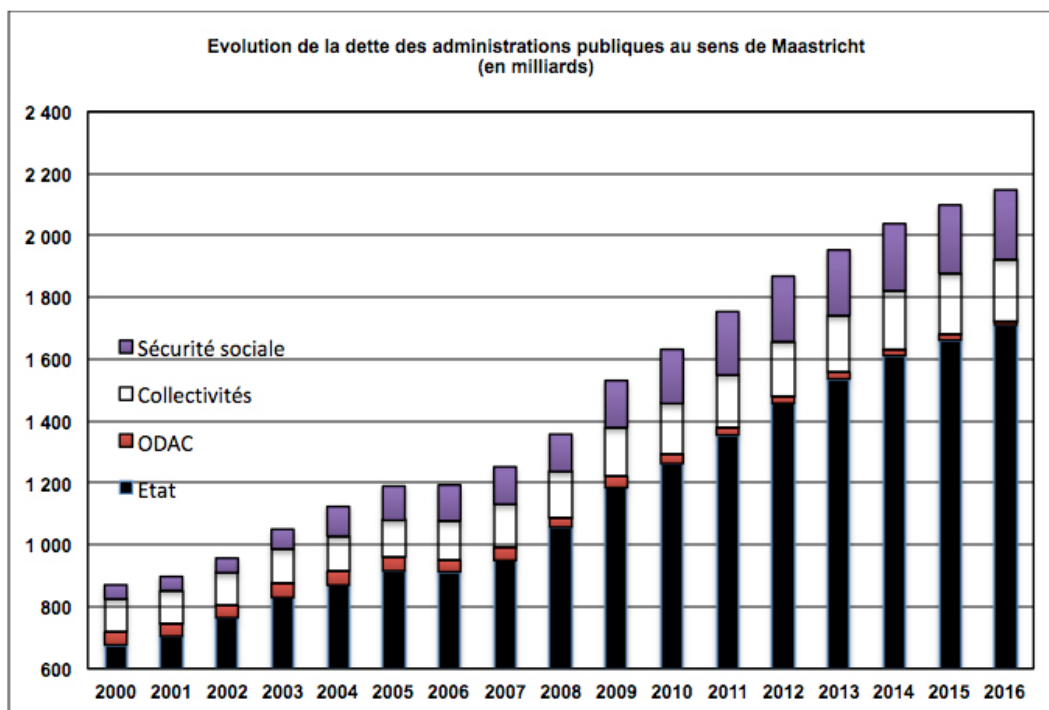
Selon les données de la Comptabilité nationale, de 1995 à 2016, la dette publique au sens de Maastricht, soit celle de l'ensemble des administrations publiques (APU ; voir annexe 3, définitions), s'élève en valeur de 683,6 à 2 147,2 milliards d'euros. Elle est donc multipliée par trois. Sur l'ensemble de la période, le produit intérieur brut (PIB) passe, lui, de 1 225 à 2 228,9 milliards, et est donc à peine multiplié par

deux. Le taux de l'endettement public passe donc de 49,6 à 96,3 %. Une hausse majeure intervient suite à la crise financière dite « des *subprimes* » de 2008. Celle-ci induit un accroissement des dépenses d'intervention de l'État, mais aussi un fort ralentissement d'activité : le taux de croissance est de - 2,8 % en 2009, et c'est la première fois depuis 1950 qu'une baisse du PIB est constatée en valeur...

Les variations de cette masse de créances s'expliquent principalement par celles de l'endettement de l'État. Par exemple, suite à la crise des *subprimes*, la dette publique progresse de 8,4 % en 2008, puis de 12,8 % en 2009 – la progression n'avait été « que » de 4,9 % en 2007. Selon nos calculs, la contribution de l'État à ces deux hausses s'est élevée respectivement à 8,6 et 9,4 points de pourcentage⁷.



7. En 2008, la contribution des « organismes divers d'administration centrale » est négative (- 1 point).



Ce constat n'a rien de surprenant au regard du poids important de cet agent dans la dette publique : 79,6 % en 2016 contre 10,5 % pour les « administrations de sécurité sociale » et 9,3 % pour

les « administrations publiques locales ».

L'étude de l'évolution de la répartition de cet agrégat entre agents (publics) permet d'identifier plusieurs séquences

correspondant à des hausses ou à des baisses annuelles continues en points de pourcentages, séquences présentées dans le tableau ci-après :

Évolution de la répartition de la dette publique entre administrations publiques

	1995	2002	2007	2008	2011	2016	2016
État	71,47	+8,43	-4,07	+2,04	-0,63	+2,39	79,63
Odac	7,15	-3,06	-0,63	-1,20	-0,87	-0,81	0,59
Collectivités	16,40	-5,31	-0,05	-0,05	-1,30	-0,39	9,30
Sécurité sociale	4,97	-0,06	+4,75	-0,79	+2,80	-1,19	10,48
Ensemble	100,00						100,00

Il apparaît ainsi que de 1995 à 2002, la part de l'État ne cesse de croître, pour gagner 8,4 points. Les cinq années suivantes, elle décline régulièrement (- 4,1 pts) tandis que celle de la Sécurité sociale s'accroît (+ 4,7 pts). Cette modification structurelle fait suite au « passage à l'euro » le 1^{er} janvier 2002. Elle est temporairement interrompue par la crise des *subprimes* (+2 pts de 2007 à 2008), « temporairement » car la part étatique se remet ensuite à baisser du moins jusqu'en 2011. La période suivante est en effet marquée par la crise

de la zone euro et le soutien financier apporté par la France et d'autres pays « riches » à la Grèce, l'Irlande, le Portugal, etc.

Soulignons que sur l'ensemble de la période considérée, la part des « organismes divers d'administration centrale » – dits aussi « opérateurs de l'État⁸ » – et celle des collectivités locales ne cessent tendanciellement de se réduire : les pertes sont respectivement de 6,6 et 7,1 pts. Ces administrations se caractérisent par une absence de maîtrise de leurs recettes.

L'étude de l'évolution de la charge de la dette publique ne permet pas de mettre en évidence de séquences particulières, ni de transformations structurelles. Cette charge s'élevait en 2016 à 35,5 milliards d'euros et représentait alors 2 % de l'endettement public, soit le pourcentage le plus faible constaté depuis 1995 (5,9 %) et sans doute bien avant. Ce dernier n'a cessé de se réduire en vingt ans, du fait principalement de la baisse des taux d'intérêt. Une hausse est simplement constatée en 2007 et 2008.

8. Les Odac sont des organismes de statut juridique varié – souvent des établissements publics à caractère administratif – souvent dotés de la personnalité juridique, auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle, spécialisée, au niveau national. Ils seraient environ 700, parmi lesquels des groupements d'intérêt public, l'Institut national des études démographiques, la Société de prise de participations de l'État, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, le Commissariat à l'énergie atomique, des parcs nationaux, les agences régionales de santé, fonds de financement de la couverture maladie universelle, etc.

1. Quelques définitions

Dettes publiques

La dette publique est le total des engagements financiers de l'État.

Elle résulte du cumul des besoins de financement de l'État, c'est-à-dire de la différence, année après année, entre ses produits (recettes fiscales, produits de privatisations, etc.) et ses charges (dépenses budgétaires, prises de participation, etc.).

Il existe deux types de dette :

- dette négociable, c'est-à-dire contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor);
- dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sur le compte du Trésor et qui constitue,

elle aussi, un moyen de financement de l'État.

La dette publique au sens Maastricht

La dette des administrations publiques au sens du traité de Maastricht mesure l'ensemble des engagements financiers des administrations publiques (APU), à l'exception des crédits commerciaux et des décalages comptables.

Il s'agit d'une dette brute, ce qui signifie que les avoirs financiers des APU (dépôts monétaires du Trésor auprès de la Banque de France, pensions, participations de l'État, placements en valeurs mobilières des caisses de retraite) ne viennent pas en déduction de celle-ci.

La dette Maastricht est mesurée en valeur nominale et non en valeur de marché.

Elle est consolidée, ce qui signifie qu'elle exclut les dettes contractées entre APU, notamment les dépôts des collectivités locales auprès du Trésor public.

Administrations publiques

Par administrations publiques, on entend :

- Les administrations centrales (État, Organismes divers d'administration centrale – Odac);
- Les administrations locales;
- Les administrations de la Sécurité sociale.

Il convient de bien distinguer la dette de ces différentes entités. Par exemple, la dette des collectivités territoriales doit couvrir uniquement leurs investissements. Tel n'est pas le cas des autres administrations.

2. Comment le déficit budgétaire alimente la dette

- Dette : accumulation des déficits budgétaires annuels dont une partie correspond à la capitalisation de charges d'intérêt de la dette antérieure.
- Solde budgétaire : recettes moins dépenses.
- Solde primaire : solde budgétaire à l'exclusion des charges d'intérêt de la dette.
- Si le solde primaire est déficitaire, l'État s'endette aussi pour verser des

intérêts à ses créanciers, ce qui équivaut à une capitalisation des charges d'intérêt.

Exemple

Année 1 :

- Déficit = 1 000 €.
- L'État emprunte sur le marché à 10 %.
- Dette = 1 000 €.

Année 2 :

- Le budget est encore déficitaire de 1 500 €, dont 100 € pour les charges d'intérêt de la dette de l'année 1.
 - Solde primaire = - 1 400 €.
 - L'État doit emprunter - 1 500 €.
 - Dette = 2 500 € dont 100 € pour les charges de la dette de l'année 1.
- Les 100 euros, ce sont des intérêts capitalisés.

3. Effet boule de neige

Pour la dette publique, on compare le taux d'intérêt réel des emprunts (taux nominal déduction faite de l'inflation) avec le taux de croissance du PIB en

volume (hors inflation). Si le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance du PIB, les charges d'intérêt de la dette alourdissent le stock de la dette.

Ainsi, en l'absence d'effet boule de neige, la dette publique aurait été en 2008 de 43,8 % du PIB au lieu de 67,4 %.

4. Le déficit budgétaire et le besoin de financement annuel

Le besoin de financement = le déficit budgétaire de l'année en cours + la dette arrivant à échéance.

Exemple (chiffres année 2012)

- Déficit = 78,7 Mds€.
- Dette à long terme = 55,5 Mds€.
- Dette à moyen terme = 42,4 Mds€.
- Dette à court terme = 1,3 md €.
- Total = 177,9 Mds €.

Problèmes structurels et accumulation de la dette

Généralement, trois problèmes structurels expliquent l'accumulation de la dette :

- l'insuffisance des recettes ;
- une utilisation des fonds publics qui n'est pas toujours efficace ;
- des taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance économique (« effet boule de neige de la dette »).

Ce troisième point a perdu de son importance ces dernières années du

fait de la baisse considérable des taux d'intérêt.

Ces problèmes produisent un cercle vicieux, avec l'enchaînement suivant :

- la faiblesse de l'emploi et des salaires conduit à la faiblesse de l'activité économique, donc à la faiblesse des recettes de l'État. Elle conduit aussi à la hausse des dépenses pour « entretenir » la crise de l'emploi ;
- cet ensemble produit un déficit budgétaire récurrent depuis quarante ans, donc à une accumulation de la dette ;
- à cela s'ajoute, dans les conditions où les taux d'intérêt sont haut, la faiblesse du taux de croissance économique eu égard aux taux d'intérêts réels alourdit les charges d'intérêt de la dette (« effet boule de neige » expliqué plus haut).

Exemple de la récession de 2009

- Avec le ralentissement de la croissance économique, les recettes de l'État ont

diminué de 51 milliards d'euros entre 2007 et 2009, soit une baisse de 15 %.

- Les dépenses publiques ont augmenté de 27 milliards d'euros.
- Le déficit budgétaire a donc augmenté de 78 milliards d'euros, soit 4 points de PIB supplémentaires.

Attention : dans cette récession, la dette publique a pris le relais de la dette privée.

Poids des problèmes structurels

Déficit budgétaire (2010) : 130 Mds€, soit 7,5 % du PIB.

Facteurs explicatifs de ce déficit :

- Effet conjoncture (récession) : 1,5 point.
- « Plan de relance » : 1 point.
- Effet structure : 5 points.

Cour des comptes : la crise n'explique que 31 à 38 % du déficit budgétaire de 2010.

Comment les politiques favorables aux riches contribuent-elles à accroître la dette ?

L'exemple de la baisse des impôts

L'État réduit l'impôt sur les hauts revenus et sur le capital. Il emprunte ensuite, entre autres, des fonds auprès de ceux qui profitent de ces baisses d'impôts. De plus, il leur paie des intérêts alors qu'ils profitent aussi d'autres cadeaux : niches fiscales, exonérations de cotisations sociales, etc. Au nom du déficit, l'État réduit donc les dépenses utiles et les moyens des services publics. De nombreux rapports officiels reconnaissent que les baisses d'impôt ont conduit à la hausse de la dette publique. Ainsi, selon le rapport Champsaur-Cotis (2010), les baisses d'impôts décidées depuis 2000 ont entraîné 400 milliards d'euros de dette publique supplémentaire dans la décennie 2000, soit 20 % du PIB. Selon Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des Finances

de l'Assemblée nationale, sans les baisses d'impôts, le déficit budgétaire de 2009 aurait été de 3,7 % du PIB (au lieu de 7,5 % observés) et des excédents budgétaires auraient été enregistrés en 2006, 2007 et 2008. La dette publique aurait alors atteint 54,6 % du PIB et non 77,4 %.

L'exemple des « Niches fiscales et sociales » dont bénéficient les entreprises

Selon le dernier rapport officiel connu, le coût total des « niches fiscales et sociales » est de 172 milliards d'euros, soit 5 fois plus que l'impôt sur les sociétés (chiffre 2010, Conseil des prélèvements obligatoires, « Entreprises et niches fiscales et sociales », octobre 2010).

- Niches fiscales :
 - 35 Md€ : dépenses fiscales

(293 mesures), soit 14 % de recettes fiscales nettes de l'État,

- 71 Md€ : mesures dérogatoires déclassées;

- Niches sociales (91 dispositifs) : 66 Md€, soit 15 % des recettes de la Sécurité sociale, dont 31,5 Md€ sous la forme d'allègements généraux et d'exonérations ciblées.

Question :

- Quelle place pour les salariés pour utiliser efficacement ces fonds ?
 - Définition des objectifs,
 - Contrôle de l'usage,
 - Quelle réforme fiscale ?
- Une véritable évaluation des politiques publiques au service des citoyens et non pour réduire les moyens des services publics.



Derniers numéros parus

Numéro
149 Plan 500 000
formations
supplémentaires

Numéro
147 Pour faire avancer
la mise en sécurité
sociale des salariés,
se battre sur les évo-
lutions réelles plutôt
que pour ou contre un
slogan Mise en pers-
pective du débat
sur le « revenu de
base »
Michaël Zemmour

Numéro
145 Une charte pour les
administrateurs sala-
riés : propositions de
la CGT

Numéro
143 La base de données
économiques et
sociales

Numéro
141 Union bancaire
européenne : de quoi
s'agit-il ?

Numéro
139 Changer de cap main-
tenant

Numéro
137 Pour une fiscalité des
entreprises favorable
à l'emploi et à l'inves-
tissement productif

Numéro
150 Mettre fin à la désin-
dustrialisation
Redonner du souffle
à l'activité industrielle
La démarche CGT en
territoire

Numéro
148 FN 2017
Vieilles idées
et nouveaux habits

Numéro
146 Rémunération
des dirigeants d'entre-
prise : contre l'iniquité
sociale, agir pour une
nouvelle efficacité
économique

Numéro
144 De quelques aspects
et enjeux écono-
miques des 32 heures

Numéro
142 Face au risque de
déflation, une seule
solution : rompre avec
l'austérité

Numéro
140 Le taux de marge des
entreprises face à
l'offensive patronale

Numéro
138 « Pacte national pour
la croissance, la com-
pétitivité et l'emploi » :
une logique contes-
table et contestée