

A propos de la dette publique

Pierre Khalfa – août 2010

Ce texte est issu d'une intervention faite lors d'un atelier à l'université d'été d'Attac. Il est, pour l'essentiel, centré sur la France.

Les gouvernements justifient la mise en œuvre généralisée de plans d'austérité par l'ampleur de la dette et des déficits publics. Présenté comme un argument de bon sens, il s'agit du principal argument idéologique pour essayer de faire payer la crise aux populations. Pour le mouvement social et les forces progressistes, la déconstruction de ce discours et la mise en avant d'alternatives sont donc des éléments clefs de l'agencement des rapports de forces.

Les racines de la dette publique

On peut pointer cinq causes à la dette publique actuelle.

1) La contre-révolution fiscale

Menée depuis environ un quart de siècle, elle a consisté à baisser la fiscalité des entreprises, principalement des plus grandes, en particulier les multinationales, et des ménages les plus riches. Il faut y ajouter le laxisme de fait à l'égard de la fraude fiscale qui recourt notamment aux paradis fiscaux. Ceci a abouti, non seulement à une fiscalité de moins en moins redistributive et de plus en plus inégalitaire, mais à une baisse relative des recettes de l'Etat. En France, les recettes de l'Etat représentaient 15,1 % du PIB en 2009 contre 22,5 % en 1982. On a donc un Etat qui s'appauvrit relativement.

2) La résistance au démantèlement de l'Etat social

C'est l'élément paradoxal de la situation. Depuis des années les attaques contre la protection sociale se multiplient dans tous les pays. On a assisté à un processus de privatisation partielle et à un recul des droits. Cependant, globalement, le poids de la protection sociale reste très important, voire, dans le cas de la France, a augmenté. Ainsi elle est passée de 19,9 % du PIB en 1980 à 25,9 % en 2009. On a donc dans ce cas un Etat qui s'appauvrit, mais qui a été obligé de dépenser plus.

Cette augmentation s'explique par la résistance des populations et par le fait que les gouvernements ont bien été obligés dans cette situation de prendre un certain nombre de mesures pour répondre à l'urgence sociale. On peut critiquer la logique du Revenu minimum d'insertion (RMI), mais c'est un plus pour les personnes qui le touchent. Il en est de même pour la Prime pour l'emploi (PPE) dont la logique est tout à fait critiquable car elle revient à faire subventionner les bas salaires par l'Etat, mais qui représente indéniablement un gain de pouvoir d'achat. C'est d'ailleurs ce poids de la protection sociale qui a été un des éléments qui a permis d'éviter l'enclenchement d'une spirale dépressive en 2009 en maintenant un minimum pouvoir d'achat pour les ménages.

La stabilité globale des dépenses de protection sociale aux alentours de 27 % du PIB (prix courants) au niveau de l'Union européenne (UE) à 15 cache une diversité de situations. Si de nombreux pays voient leurs dépenses de protection sociale augmenter (Espagne, Italie, Irlande, Portugal, Pays-Bas...), elles baissent par contre dans un certain nombre d'autres

pays, comme par exemple l'Allemagne, 29,2 % du PIB en 1999, 27,7 % en 2007 (prix courants).

3) *L'effet « boule de neige »*

Le poids de la dette dans le PIB augmente donc d'abord par le fait que les recettes de l'Etat baissent alors que ses dépenses sont stables ou augmentent, la différence entre recettes et dépenses constituant le déficit primaire. Mais un autre élément entre en ligne de compte, celui du paiement des intérêts de la dette.

Or, depuis les années 1980, le taux d'intérêt réel (une fois décomptée l'inflation) déterminé par les banques centrales est supérieur au taux de croissance. Cela a été d'abord un élément déterminant dans le processus de financiarisation : pourquoi investir dans l'économie productive quand il suffit simplement d'attendre le versement de sa rente ? Mais cela a aussi augmenté mécaniquement le poids de la dette dans le PIB. C'est l'effet « boule de neige ».

Ainsi, concernant la France, entre 1981 et 2003, plus de la moitié de l'accroissement du ratio *dette/PIB* est dû à l'effet « boule de neige »¹.

4) *Le poids de la crise*

La crise a fait exploser les déficits publics. Dans la zone euro le déficit public est passé de 0,6 % du PIB en 2007 à 6,3 % du PIB en 2009, la France passant dans la même période de 2,7 % à 7,5 %. La dette publique a elle aussi augmentée passant dans la même période de 66 % à 78,7 % du PIB dans la zone euro, celle de la France passant de 63,8 % à 77,6 % du PIB.

La crise a agi de deux manières. D'une part, la récession, très importante dans la zone euro (-4 % du PIB en 2009), a réduit les recettes publiques : en France, entre 2007 et 2009, la chute des recettes publiques a été de 50 milliards d'euros soit environ 2,5 % du PIB. D'autre part, elle a accru les dépenses (plan de sauvetage des banques, plan de relance pour éviter la dépression). La manière dont les banques ont été sauvées est certes très critiquable (aucune contrepartie demandée, aucun changement de comportements des banques...) mais était inévitable, sauf à jouer la politique du pire. Il en est de même pour les plans de relance dont le montant était insuffisant (1,5 % du PIB de l'Union européenne) et dont le contenu était profondément insatisfaisant, aucune mesure coordonnée de réponse à la crise par la satisfaction des besoins sociaux et la mise en œuvre des impératifs écologiques n'ayant été prise. Malgré cela, ces plans ont évité le pire, la transformation de la récession en spirale dépressive.

Le cas de l'Espagne illustre parfaitement le mécanisme qui a conduit à une conversion des dettes privées en dette publique. Ce pays avait un excédent budgétaire de 2 % du PIB en 2007, mais le montant de l'endettement des ménages et des entreprises atteignait 200 % du PIB. Suite à l'effondrement de la bulle immobilière, qui a été le déclencheur de la récession dans ce pays, l'Espagne s'est retrouvée avec un déficit public de 11,2 % du PIB en 2009.

¹ Michel Husson, *Dette publique, rente privée*, avril 2006

5) Le rôle néfaste de l'Union européenne

La construction européenne est marquée, depuis la mise en place du marché unique en 1986, par la concurrence entre les Etats, le moins disant fiscal et social. Cette orientation a aggravé l'hétérogénéité de l'UE et a entraîné un éclatement des trajectoires économiques des Etats membres. Avec un budget européen dérisoire (1 % du PIB), un refus de mettre en place des mécanismes de solidarité européenne et des politiques publiques européennes visant à favoriser un processus d'harmonisation, l'UE est une union économique et monétaire bancale. Le pacte de stabilité et une Banque centrale européenne (BCE) non contrôlée démocratiquement et tournée uniquement vers la stabilité des prix avec comme objectif obsessionnel absurde 2% d'inflation, complètent le dispositif. Pire, l'UE et les Etats qui la composent se sont volontairement mis dans les mains des marchés financiers puisque les traités européens interdisent le financement des Etats par la BCE. Les marchés financiers allaient se charger de rappeler le caractère insoutenable de ce dispositif.

En forçant les Etats à emprunter sur les marchés financiers, l'UE faisait de ces derniers l'arbitre des équilibres budgétaires des pays de l'UE et a ainsi favorisé les mouvements spéculatifs qui ont été à l'origine de la crise de la dette publique au printemps 2010. Cette crise s'est traduite par une augmentation considérable des taux auxquels certains pays étaient obligés d'emprunter sur les marchés, montant jusqu'à 12 % pour la Grèce... alors que les banques peuvent se refinancer auprès de la BCE aux alentours de 1 %.

Le plan d'aide à la Grèce n'est d'ailleurs qu'un plan d'aide aux banques européennes qui, possédant des obligations d'Etat grecques, auraient subi de lourdes pertes si la Grèce avait fait défaut. La même hypocrisie entoure le plan européen de stabilisation décidé au mois de mai 2010 puisque les Etats continuent à se mettre volontairement dans la main des marchés. Les déficits publics, qui ont explosé à cause de la crise financière déclenchée par les marchés financiers, vont continuer à être financés par un recours aux marchés financiers. L'annonce de la possibilité pour la BCE d'acheter des dettes publiques est une annonce en trompe l'œil, même si elle apparaît comme la rupture d'un dogme antérieur. En effet, la BCE n'achètera pas directement des obligations d'Etat. Elle pourra simplement, en cas de nécessité, les racheter aux institutions financières. Il s'agit, en fait, de leur donner l'assurance que ces obligations seront ainsi garanties quelle que soit la situation. Les marchés financiers pourront continuer à se refinancer à 1 % auprès de la BCE et à prêter aux Etats à des taux nettement supérieurs, ce d'autant plus que les gouvernements n'ont pas fixé de taux d'intérêt au-delà duquel le Fonds de stabilisation interviendrait automatiquement, ce qui pourrait au moins freiner la spéculation.

L'UE a donc joué un rôle particulièrement néfaste, aggravant la situation créée par la crise.

Quelles réponses ?

La réponse des gouvernements, de l'UE et du FMI, ce sont les plans d'austérité. L'objectif affiché est de diminuer très rapidement les déficits publics sans remettre le moindre du monde en cause le partage de la richesse produite. Ainsi l'objectif fixé à la Grèce est de passer d'un déficit de 13 % du PIB aujourd'hui à 3 % en 2012. Quelles que soient les mesures prises, il est totalement impossible que cet objectif soit tenu. En fait, il s'agit pour les classes dominantes de se saisir de la crise pour essayer d'infliger aux populations des mesures qu'elles n'avaient pas réussies à imposer jusqu'ici. Une véritable purge sociale va toucher plus ou moins tous les pays : baisse accrue des dépenses publiques, des salaires des

fonctionnaires, attaques contre la protection sociale, nouvelles privatisations, augmentation de la TVA, accroissement de la flexibilité du marché du travail...

Or une telle politique, menée conjointement dans tous les pays, ne peut qu'aboutir à une récession généralisée qui risque de se transformer en dépression. On se retrouve dans la même situation que dans les années 1930 lorsque les gouvernements avaient mené ce type de politique qui avait abouti à la Grande dépression. Dans cette situation, il sera impossible de réduire les déficits publics qui pourraient même s'aggraver si les recettes fiscales chutaient plus vite que la réduction des dépenses. C'est ce qui est arrivé à la Lettonie en 2009 qui a vu son déficit public augmenter malgré, ou plutôt à cause du plan d'austérité draconien imposé par le FMI.

Ce serait non pas seulement un pays qui serait touché, mais toute l'UE. La situation qu'a connue la Grèce serait étendue à toute l'Europe avec un risque de défaut de paiement des Etats les plus fragiles... et une nouvelle crise financière qui touchera les banques possédant des obligations de ces Etats avec une accélération de la spirale dépressive, de nouvelles attaques contre l'euro...

Eviter un tel scénario signifie d'abord mettre en échec les plans d'austérité par des mobilisations sociales au niveau national, une victoire même partielle dans un pays aura des conséquences dans toute l'UE, et au niveau européen par l'exigence d'un changement radical d'orientation économique. L'activité productive qui doit être centrée sur la satisfaction des besoins sociaux, la réduction des inégalités et la mise en œuvre des impératifs écologiques. Il s'agit fondamentalement d'organiser une nouvelle répartition de la richesse produite en engageant au niveau européen un processus d'harmonisation par le haut des droits sociaux, avec la mise en place de critères de convergence sociaux. Un budget européen conséquent, instrument de la solidarité européenne et permettant des transferts financiers entre les pays, doit être créé. Il pourrait être alimenté par la taxe sur les transactions financières et par un impôt européen sur le capital.

Concernant la dette publique, plusieurs mesures doivent être prises conjointement. Tout d'abord, il faut sortir les Etats des mains des marchés financiers. Le financement des déficits publics ne doit plus être laissé aux marchés financiers. La BCE doit pouvoir prêter de l'argent aux Etats à un très faible taux. Il s'agit donc de monétiser, au moins en partie, la dette publique. Afin de dégager des recettes suffisantes, une réforme fiscale d'ampleur doit être mise en œuvre dont le point central doit être la mise en place d'une fiscalité de haut niveau sur les rentiers, les ménages les plus riches et les grandes entreprises. Enfin, une annulation partielle de la dette (restructuration de la dette) doit être envisagée.

Ces mesures, on le voit, supposent une remise en question radicale de la construction européenne. C'est l'enjeu de la situation actuelle. Au-delà, face aux discours néolibéraux qui considèrent la dette publique comme le mal absolu, mais ne disent rien sur l'endettement privé qui a été la cause immédiate de la crise – cet endettement privé étant lui-même dû en grande partie par la baisse de la part salariale dans la valeur ajoutée –, il faut réhabiliter la notion même d'endettement public. Il y a de mauvaises et de bonnes dettes publiques. Les dettes publiques actuelles sont le produit des politiques néolibérales mises en œuvre depuis des décennies. Mais il peut y avoir de bonnes raisons de recourir à l'endettement public, comme par exemple pour investir dans la transition écologique de l'économie.