

Que faire de la dette ?

Un audit de la dette publique
de la France

Que faire de la dette ?

Un audit de la dette publique de la France

Cette étude a été réalisée par un groupe de travail du Collectif pour un Audit citoyen de la dette publique. Elle se veut une contribution au nécessaire débat public sur des questions cruciales : d'où vient la dette ? A-t-elle été contractée dans l'intérêt général, ou bien au bénéfice de minorités déjà privilégiées ? Qui détient ses titres ? Peut-on alléger son fardeau autrement qu'en appauvrissant les populations ? Les réponses apportées à ces questions détermineront notre avenir.

Ont participé à son élaboration :

Michel Husson (Conseil scientifique d'Attac, coordination),
Pascal Franchet (CADTM),
Robert Joumard (Attac),
Evelyne Ngo (Solidaires Finances Publiques),
Henri Sterdyniak (Economistes Atterrés),
Patrick Saurin (Sud BPCE).

Sommaire

p.5

Résumé

p.7

I. La genèse de la dette publique

p.17

II. Les collectivités locales :
entre transferts de charges, prêts toxiques et austérité

p.19

III. Le “trou” de la Sécurité sociale

p.21

IV. A qui la faute ?
Eléments pour un audit de la dette de l'Etat

p.34

Conclusion : Que faire de la dette ?

p.36

Annexe : Arithmétique de la dette publique

Résumé

59% de la dette publique proviennent des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêt excessifs

Tout se passe comme si la réduction des déficits et des dettes publiques était aujourd'hui l'objectif prioritaire de la politique économique menée en France comme dans la plupart des pays européens. La baisse des salaires des fonctionnaires, ou le pacte dit "de responsabilité" qui prévoit 50 milliards supplémentaires de réduction des dépenses publiques, sont justifiés au nom de cet impératif.

Le discours dominant sur la montée de la dette publique fait comme si son origine était évidente: une croissance excessive des dépenses publiques.

Mais ce discours ne résiste pas à l'examen des faits. Dans ce rapport nous montrons que l'augmentation de la dette de l'Etat – qui représente l'essentiel, soit 79 %, de la dette publique – ne peut s'expliquer par l'augmentation des dépenses puisque leur part dans le PIB a chuté de 2 points en trente ans.

Si la dette a augmenté c'est d'abord parce que tout au long de ces années l'Etat s'est systématiquement privé de recettes en exonérant les ménages aisés et les grandes entreprises : du fait de la multiplication des cadeaux fiscaux et des niches, la part des recettes de l'Etat dans le PIB a chuté de 5 points en 30 ans.

Si l'Etat, au lieu de se dépouiller lui-même, avait maintenu constante la part de ses recettes dans le PIB, la dette publique serait aujourd'hui inférieure de 24 points de PIB (soit 488 milliards €) à son niveau actuel.

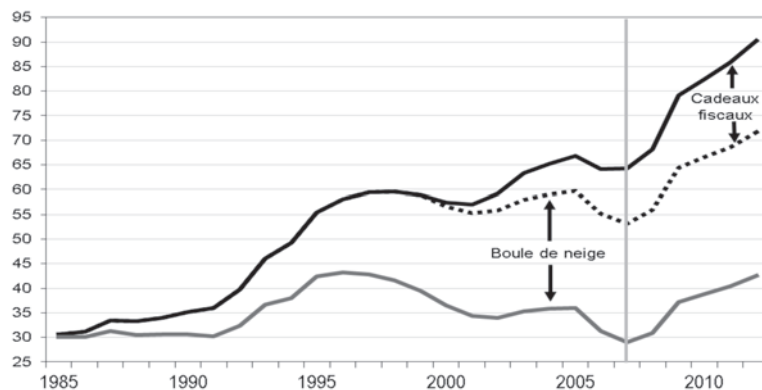
C'est ensuite parce que les taux d'intérêt ont souvent atteint des niveaux excessifs, notamment dans les années 1990 avec les politiques de "franc fort" pour préparer l'entrée dans l'euro, engendrant un "effet boule de neige" qui pèse encore très lourdement sur la dette actuelle.

Si l'Etat, au lieu de se financer depuis 30 ans sur les marchés financiers, avait recouru à des emprunts directement auprès des ménages ou des banques à un taux d'intérêt réel de 2 %, la dette publique serait aujourd'hui inférieure de 29 points de PIB (soit 589 milliards €) à son niveau actuel.

L'impact combiné de l'effet boule de neige et des cadeaux fiscaux sur la dette publique est majeur : 53 % du PIB (soit 1077 milliards €). Si l'Etat n'avait pas réduit ses recettes et choyé les marchés financiers, le ratio dette publique sur PIB aurait été en 2012 de 43 % au lieu de 90 % comme le montre le graphique ci-contre.

Au total, 59 % de l'actuelle dette publique proviennent des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêt excessifs.

La hausse de la dette publique provient pour l'essentiel des cadeaux fiscaux et des hauts taux d'intérêt



Source : Insee, comptabilité nationale ; calculs CAC

Le rapport d'audit propose aussi une évaluation des impacts des paradis fiscaux ainsi que de la crise financière de 2008 dans l'envolée de la dette publique.

Au total, il apparaît clairement que la dette publique a été provoquée par des politiques économiques largement favorables aux intérêts des créanciers et des riches, alors que les sacrifices demandés aujourd'hui pour la réduire pèsent pour l'essentiel sur les salariés, les retraités et les usagers des services publics. Cela pose la question de sa légitimité.

Le rapport se conclut par une série de propositions destinées à alléger le fardeau de la dette (près de 50 milliards d'euros d'intérêts par an et plus de 100 milliards de remboursements) pour rompre avec le cercle vicieux des politiques d'austérité et financer les investissements publics dont l'urgence sociale et écologique n'est plus à démontrer.

La réalisation d'un audit de la dette publique effectué par les citoyens ou sous contrôle citoyen, devrait permettre d'ouvrir enfin un véritable débat démocratique sur la dette publique. Ce débat devrait amener à déterminer quelle partie de cette dette est jugée par les citoyens comme illégitime. Les premières évaluations ici proposées par le groupe de travail du Collectif pour un audit citoyen se veulent une contribution à ce débat.

I. La genèse de la dette publique

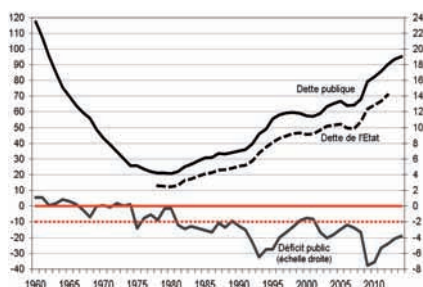
L'histoire de la dette publique française peut être facilement résumée à partir du ratio dette publique/PIB qui exprime la dette de l'ensemble des administrations publiques (définie "au sens de Maastricht") en pourcentage du PIB :

- de 1960 à 1980, le ratio baisse tendanciellement.
- à partir du début des années 1980, il augmente régulièrement, à de rares exceptions près.

Le déficit public a évidemment contribué à cette progression : depuis 1980, il n'a pratiquement jamais été inférieur à 2 % du PIB (graphique 1)¹.

Graphique 1

La dette publique 1960-2014

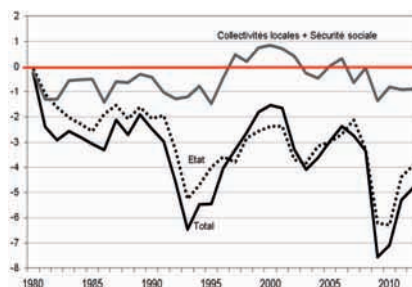


En % du PIB

Sources : Insee, Commission européenne pour 2014

Graphique 2

Soldes budgétaires 1980-2012



En % du PIB

Source : Insee

La dette publique est ici celle de l'ensemble des administrations publiques qui regroupent l'Etat, les ODAC (organismes divers d'administration centrale²), les collectivités territoriales (APUL, administrations publiques locales) et la Sécurité sociale. Cependant, comme le montre le graphique 1, la dette de l'Etat représente la majeure partie de la dette publique.

Ce rôle déterminant de l'Etat peut être aussi illustré en examinant les déficits des administrations publiques. Pour l'ensemble constitué par les collectivités locales et la Sécurité sociale, le déficit ne représente pas plus de 1 % du PIB, et c'est la dynamique du déficit de l'Etat qui détermine l'évolution du déficit total (graphique 2). C'est pourquoi les analyses qui suivent seront principalement centrées sur la dette de l'Etat.

L'évolution de la dette de l'Etat dépend évidemment de ses déficits successifs, mais pas seulement ; c'est pourquoi il est essentiel de distinguer deux éléments :

- **les intérêts** de la dette.
- **le solde primaire (le plus souvent un déficit)**, qui est la différence entre les recettes et les dépenses hors intérêts

Cette distinction est importante, car la dette peut augmenter, même si le solde primaire est nul : il suffit que le taux d'intérêt sur la dette publique soit supérieur au taux de croissance (voir l'annexe).

¹ Sauf mention contraire, les données proviennent de la page "Finances publiques" de l'Insee : <http://goo.gl/bgTv0y>

² On y trouve pêle-mêle le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Météo France, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et... l'Académie française.

Le déficit de l'Etat

Le discours dominant sur la montée de la dette publique fait comme si son origine allait de soi : elle résulterait tout simplement d'une croissance excessive des dépenses publiques. Ne reste plus alors qu'à en déduire un discours qui semble relever du sens commun : on ne peut durablement dépenser plus qu'on ne gagne, et par conséquent il faut dépenser moins et ajuster les dépenses aux recettes. Sinon, on accumule une dette qui viendra peser sur les générations futures.

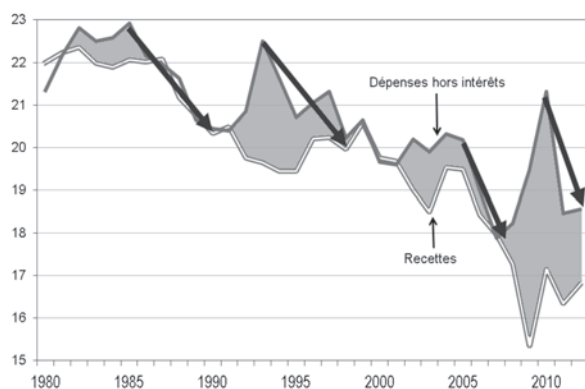
Mais ce discours ne résiste pas à l'examen des faits dès lors qu'on prend la peine d'analyser l'évolution relative des recettes et des dépenses de l'Etat. L'Etat dispose en effet d'une particularité (à vrai dire assez rare chez les ménages) : il fixe lui-même ses recettes. Il peut décider le cas échéant de les baisser.

On vérifie aisément que les dépenses (même y compris les intérêts) ne présentent pas de tendance à la hausse. Certes on observe deux pics en 1993 et 2010, qui correspondent aux récessions. Mais sur moyen terme, les dépenses de l'Etat ont au contraire baissé, passant d'environ 24 % du PIB jusqu'en 1990 à 21 % en 2008. Tout le problème vient du fait que les recettes ont-elles aussi baissé, particulièrement au cours de deux périodes : entre 1987 et 1994, puis à partir de 2000.

En tendance, de 1978 à 2012, les dépenses ont diminué de 2 points de PIB, les dépenses hors intérêts de la dette (c'est-à-dire pour le service public) de 3,5 points, tandis que les recettes ont chuté de 5,5 points de PIB.

L'observation du graphique 3 permet de comprendre comment fonctionne la gestion budgétaire depuis 1980. On observe en effet des périodes durant lesquelles le déficit primaire augmente (la zone grisée se gonfle). Après quelques années, les dépenses sont réduites pour s'ajuster à la baisse des recettes, de telle sorte que le solde primaire - autrement dit l'écart entre les deux courbes - se réduit. Les flèches du graphique signalent ces périodes d'ajustement.

Graphique 3
Dépenses et recettes de l'Etat en % du PIB 1980-2012



En % du PIB

Source : Insee

Autrement dit, la stratégie néolibérale de réduction des dépenses de l'Etat fonctionne de la manière suivante : une récession provoque une augmentation temporaire du ratio dépenses / PIB ; les recettes chutant du fait de la récession, on laisse se gonfler le déficit. Dans un second temps, on justifie le freinage des dépenses par la nécessité de les ajuster aux recettes. Seule la période 2000-2005 fait exception à ce schéma : il n'y a pas eu de récession mais une chute entièrement planifiée des recettes. La tendance permanente au déséquilibre budgétaire est donc engendrée par les choix de politique fiscale qui à leur tour viennent ensuite légitimer le recul ultérieur des dépenses publiques.

Les cadeaux fiscaux de 2000 à 2012

En 2000-2002, suite à la dénonciation de la “cagnotte” budgétaire par Jacques Chirac³, le gouvernement Jospin entreprend une politique de baisse des impôts qui représente environ 40 milliards d'euros (soit 2,5% du PIB) répartis entre impôt sur le revenu (-12 milliards), entreprises (-17,5 milliards) et impôts indirects (-10,5 milliards). Certaines de ces mesures (baisse de la TVA, du taux de l'impôt sur les sociétés) représentent un retour à la normale après les hausses d'impôts de 1995-97 qui avaient été prises pour permettre de respecter les critères de Maastricht. D'autres s'insèrent dans une politique d'emploi sociale-libérale basée sur la baisse des cotisations employeurs et la suppression des prétendues “trappes à inactivité” (prime pour l'emploi, baisse de la taxe d'habitation). Certaines sont purement électorales : baisse de l'impôt sur le revenu qui profite aux plus riches, suppression de la vignette auto injustifiable d'un point de vue écologique (tableau 1).

Tableau 1
Les mesures Jospin (2000-2002)

	Milliards d'euros %	du PIB
Ménages	-11,9	-2,50
Baisse de l'impôt sur le revenu	-7,1	-1,49
Prime pour l'emploi	-2,4	-0,50
Baisse de la taxe d'habitation	-1,0	-0,21
Baisse des droits de mutation	-1,4	-0,29
Impôts indirects	-10,4	-2,18
Baisse d'un point du taux de TVA	-4,9	-1,03
Taux réduit TVA pour travaux à domicile	-2,7	-0,57
Suppression vignette auto	-1,8	-0,38
Suppression droit de bail	-1,0	-0,21
Entreprises	-17,6	-3,70
Suppression de la surtaxe de l'impôt sur les sociétés	-2,7	-0,57
Taux à 15 % pour les PME	-1,0	-0,21
Baisse cotisations employeurs	-6,5	-1,37
Suppression de l'assiette salaire de la taxe professionnelle	-5,7	-1,20
Total	-39,9	-8,38

Sous la présidence de Jacques Chirac, l'année 2006 est marquée par l'annonce d'une nouvelle réforme fiscale visant à faire baisser l'impôt sur le revenu de 4,4 milliards et par la création du bouclier fiscal à 60 %. Interviennent aussi des mesures qui réduisent l'impôt sur les sociétés de 4 milliards : la suppression de la taxation des plus-values à long terme des entreprises (la “niche Copé”) et l'extension du Crédit impôt recherche. La taxe professionnelle (TP) est une nouvelle fois réduite (tableau 2).

³ Le président Chirac, en phase de cohabitation avec Lionel Jospin Premier Ministre, s'indigne du fait que le gouvernement ne restitue pas aux Français la “cagnotte” que représentait un surcroît inattendu de recettes dû à la forte croissance des années 1998-2000.

Tableau 2
Les mesures Chirac (2006-2007)

	Milliards d'euros	% du PIB
Ménages	-6,0	-0,34
Baisse de l'impôt sur le revenu	-4,4	-0,25
Bouclier fiscal	-0,4	-0,02
Contributions revenus locatifs	-0,6	-0,03
Impôts sur les successions	-0,6	-0,03
Entreprises	-6,4	-0,36
Suppression de la TP sur nouveaux investissements	-2,4	-0,14
Extension du crédit impôt recherche	-1,8	-0,10
Taux réduit sur les plus-values à long terme	-2,2	-0,12
Total	-12,4	-0,70

A la mi 2007, le plan TEPA, cadeau d'arrivée de Nicolas Sarkozy, comporte des baisses d'impôt de l'ordre de 12 milliards en année pleine : soit 9 pour les ménages, dont l'extension du bouclier fiscal, la baisse de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et des droits de successions qui profitent aux plus riches, et 3 milliards pour les entreprises. En 2011, le gouvernement accentuera la baisse de l'ISF tandis que de 2009 à 2012, les baisses d'impôts sur les entreprises atteindront 10 milliards avec en particulier la réforme de la taxe professionnelle, la baisse de la TVA dans la restauration et une nouvelle extension du Crédit impôt recherche. Au tout début de la présidence de François Hollande, certaines des baisses d'impôts sur les plus riches ainsi que l'exonération des heures supplémentaires ont heureusement été supprimées (tableau 3).

Tableau 3
Les mesures Sarkozy (2007-2012)

	Milliards d'euros	% du PIB
Ménages	-10,1	-0,51
Exonération heures supplémentaires*	-3,6	-0,18
Extension bouclier fiscal*	-0,6	-0,03
Baisse des droits de succession**	-2,3	-0,12
Intérêt des emprunts (supprimé en 2011)	-1,9	-0,10
Réduction de l'ISF*	-1,7	-0,08
Entreprises	-12,6	-0,59
Exonération heures supplémentaires*	-1,4	-0,07
Extension du crédit impôt recherche	-2,8	-0,13
Suppression impôt de Bourse	-0,3	-0,02
Taxe professionnelle	-6,3	-0,30
Baisse TVA restauration**	-1,5	-0,07
Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle	-1,3	-0,06
Total	-22,7	-1,10

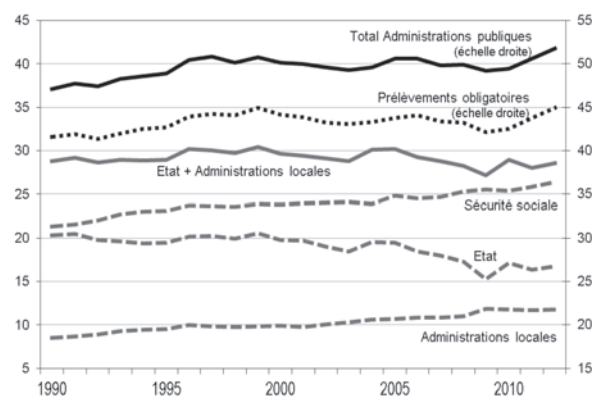
Mesures supprimées (*) ou réduites (**) par François Hollande

Au total, de 2000 à la mi-2012, les mesures de baisse d'impôts ont représenté 4,3 % du PIB. Elles ont souvent favorisé les plus riches (baisse de l'impôt sur le revenu, de l'ISF, des droits de succession), les grandes entreprises (niche Copé, Crédit impôt recherche) et certains lobbys (baisse de la TVA dans la restauration). Signalons en particulier que le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu qui était de 65 % entre 1982 et 1985, avait baissé à 54 % en 1999. Il a été abaissé à 49,6 % en 2002, 48 % en 2003 et 40 % en 2006. Tout au long de ces années l'Etat s'est donc volontairement et systématiquement privé de recettes au bénéfice des ménages les plus aisés.

Cette orientation doit être replacée dans le contexte plus large de l'offensive menée contre le poids "excessif" des recettes publiques et des prélèvements obligatoires⁴.

Depuis plus d'une dizaine d'année, les recettes publiques sont stabilisées, autour de 50 % en proportion du PIB. La baisse des recettes de l'Etat a donc été compensée par la hausse des recettes des autres administrations. Les recettes de la Sécurité sociale continuent à augmenter régulièrement : elles passent de 23,1 % du PIB en 1995 à 24,7 % en 2007 et, avec la crise, à 26,4 % en 2012. En raison notamment de la décentralisation, les recettes des administrations locales ont-elles aussi régulièrement augmenté, passant de 10 % du PIB en 1996 à 11 % en 2007, puis 11,8 % en 2012. Une partie de ces recettes provient de l'augmentation des concours de l'Etat liée à la décentralisation. Cependant, les recettes de l'ensemble Etat+administrations locales ont eu tendance à baisser avant la crise, même si cette baisse est moins prononcée que les seules recettes de l'Etat (graphique 4).

Graphique 4



En % du PIB

Source : Insee

4 Le taux de prélèvements obligatoires (45 % en 2012) rapporte l'ensemble des impôts et cotisations sociales au PIB. La différence avec le ratio recettes publiques/PIB (51,8 % en 2012) correspond à diverses recettes non fiscales : dividendes reçus des entreprises dont l'Etat est actionnaire, amendes, Loto, produits du domaine de l'Etat, redevances, etc.

Cadeaux et niches fiscales : des machines à inégalités

Les nombreux cadeaux fiscaux dont bénéficient grandes entreprises et riches particuliers se multiplient et la note est payée au final par les ménages ordinaires. Ainsi c'est l'augmentation du taux normal de la TVA au 1er janvier 2014 à 20 % qui doit financer le Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi. De même ce sont les coupes de 50 milliards dans les dépenses publiques qui doivent financer de nouvelles baisses de cotisations dans le cadre du "Pacte de compétitivité" décidé début 2014. Cela génère un fort mécontentement et alimente ce qu'il est convenu d'appeler le ras le bol fiscal, largement exploité par les tenants du libéralisme, adeptes du "trop d'impôt tue l'impôt".

La fiscalité est ressentie comme illégitime lorsqu'elle est injuste. Lorsqu'elle vient creuser les inégalités, la fiscalité est source d'injustice sociale. La contrepartie de la fiscalité sous forme de services publics, protection sociale, s'amenuise aussi avec la logique gouvernementale constante de baisse des dépenses publiques au nom de la réduction des déficits public. Or, les allègements fiscaux représentent aussi un manque à gagner considérable pour le budget de l'Etat.

Baisser l'impôt sur le revenu augmente les inégalités

Depuis nombre d'années, on constate la baisse générale de la progressivité de l'impôt sur le revenu. En 1982, le taux marginal maximum (taux de taxation de la tranche la plus élevée) du barème était de 65 %, il était encore supérieur à 50 % en 2000, il est passé à 40 % en 2007 ; puis est enfin remonté à 45 % à partir de 2013.

Les baisses de barème intervenues sur la période 2000/2011 ont eu un impact considérable. Ces mesures ont eu deux effets : réduire le rendement et la progressivité de cet impôt. En effet, les baisses des taux du barème ont essentiellement profité à une minorité de contribuables sans pour autant relancer la croissance, ce qui était (et ce qui est du reste toujours) l'objectif officiellement affiché à chaque nouvelle mesure fiscale.

Ainsi, les baisses intervenues entre 2002 et 2007 ont bénéficié très majoritairement aux 10 % des ménages les plus riches. La Cour des comptes a estimé que : 10 % des contribuables ont bénéficié de 69 % (en montant global) de la baisse de 5 % intervenue en 2002, 4,5 % des contribuables ont bénéficié de 56 % de la baisse de 1 % intervenue en 2003 et 2,9 % ont bénéficié de 45 % de la baisse de 3 % intervenue en 2004. La distribution des revenus étant inégalitaire, les baisses de l'impôt sur le revenu, qui est progressif donc impose plus lourdement les hauts revenus, profitent mécaniquement à ceux-ci. Ces mesures ont un coût : 2,55 milliards d'euros pour la baisse de 5 %, 550 millions d'euros pour celle de 1 % et 1,63 milliard d'euros pour celle de 3 %. De son côté, la refonte du barème de 2007 (passage de 7 à 5 tranches du barème) aura eu un coût de 4 milliards d'euros.

Ces baisses se sont révélées tout à la fois inefficaces et injustes :

- leur bénéfice a été largement concentré sur les contribuables les plus aisés,
- elles n'ont pas eu d'impact économique positif (elles ont favorisé les revenus dont la propension à épargner est la plus forte et donc, par symétrie, dont la propension à consommer est la plus faible),
- elles ont généré un manque à gagner important pour les finances publiques qui a contribué à creuser les déficits (et, par suite, la dette publique).

Des niches opaques et coûteuses

Les niches fiscales (appelées dépenses fiscales en Finances Publiques) sont des mesures dérogatoires par rapport à des normes fiscales de référence (le droit commun) engendrant des pertes de recettes pour l'Etat et permettant à leurs bénéficiaires de payer moins d'impôts. Leur objectif est varié. Certaines ont un but louable (exonération des intérêts du livret A, réduction d'impôt pour frais de dépendance), d'autres sont plus contestables. Les niches fiscales qui sont le plus souvent pointées du doigt dans le débat public sont celles qui sont employées dans les schémas d'optimisation ou de défiscalisation. Elles peuvent conduire

à une véritable évasion fiscale par utilisation de dispositifs légaux qui sont détournés de leur objet dans le but d'éluider l'impôt.

Il y a plus de 500 niches fiscales représentant un coût de près de 150 Mds € : dont 70 Mds€ de niches recensées par le Projet de Loi de Finances 2013, et autant de niches fiscales déclassées (75 Mds€), qui ne sont donc plus recensées en tant que telles (mais existent toujours !), ou ne l'ont jamais été.

Les niches fiscales les plus coûteuses (coût annuel) :

- Crédit d'impôt sur la compétitivité des entreprises : 20 Mds€
- Dispositifs dérogatoires à la TICPE (taxe intérieure de consommation des produits énergétiques) : 5,7 Mds€
- Crédit d'impôt recherche : 5 Mds€
- TVA au taux réduit sur les travaux de rénovation : 5 Mds€
- TVA au taux réduit sur la restauration : 3 Mds€
- Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile : 3,9 Mds€
- Niche Copé (exonération de plus-value sur cessions de filiale) : 2 à 5 Mds€
- Exonération et fiscalité réduite sur l'assurance-vie : 3 Mds€

Le CICE

Le gouvernement Hollande a créé la niche fiscale la plus coûteuse par une nouvelle mesure censée améliorer la compétitivité par l'abaissement du coût du travail : le crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE) de 20 Mds€ par an, sur les salaires inférieurs à 2,5 fois le SMIC. Le CICE diminuera le rendement de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles). Il s'agit de réduire le coût du travail mais la nouveauté est qu'il s'agit là d'un allègement d'impôt (niche fiscale) et non de charges sociales (niche sociale) : il pèse directement sur le budget de l'Etat (le budget de la sécurité sociale n'est pas concerné). Afin de compenser cette perte budgétaire pour l'Etat, le gouvernement a décidé l'augmentation globale de la TVA. Au 1er janvier 2014, la TVA au taux normal passe de 19,6 % à 20 % et la TVA au taux intermédiaire passe de 7 % à 10 %, le taux réduit de TVA à 5,5 % reste inchangé, tandis que les dépenses publiques sont réduites de 10 Mds€ pour compléter le financement du CICE. L'addition salée est donc payée au final par les ménages (hausse des prix à la consommation, moins de services publics). Le tout sans contrepartie exigée des entreprises.

Le Crédit d'Impôt Recherche

Créé en 1983, réformé en 2008, ce crédit d'impôt réservé aux entreprises est égal à 30% de leurs dépenses de recherche et de développement jusqu'à 100 millions d'euros (5% au-delà). Selon les tenants du libéralisme, le crédit d'impôt entraîne après plusieurs années une hausse des investissements privés. Son coût très élevé (autour de 5 milliards€ par an) et la question de son efficacité réelle au regard de son coût, fait débat. En 2012, le Conseil des Prélèvements obligatoires s'est prononcé en défaveur de la création d'un crédit d'impôt innovation et a proposé de réformer le dispositif du CIR "en délimitant plus clairement la frontière entre les dépenses éligibles et celles qui ne doivent pas l'être, en améliorant le contrôle sur les dépenses engagées, notamment sur les dépenses de personnel, en rendant plus efficace la dépense". Ce sont généralement les grandes entreprises qui sont les principales utilisatrices du CIR. Le gouvernement Hollande vient de donner une nouvelle extension au crédit d'impôt recherche à certaines dépenses d'innovation en faveur des PME (loi de Finances d'octobre 2012). Les questions de son coût au regard de son efficacité, et celle de son contrôle, perdurent...

Les niches anti-écologiques

Les dispositifs dérogatoires relatifs à la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (ex TIPP taxe intérieure sur les produits pétroliers) comprend plusieurs dispositifs dérogatoires pour un total de 5,7 Mds€. La niche fiscale la plus importante de la TICPE est le gas-oil sous condition d'emploi, qui concerne le secteur de l'agriculture et le BTP (2 Mds€). Les autres dispositifs dérogatoires à la TICPE sont relatifs au transport de marchandises, aux taxis, et aux biocarburants.

Outre le coût très élevé de tels dispositifs dérogatoires, se pose la question de l'absence de toute politique environnementale, en accordant de tels avantages financiers à des secteurs pour leur consommation de gas-oil alors qu'ils engendrent émissions de CO2 et autres particules... Sans compter l'encouragement discutable apporté aux biocarburants (ils génèrent des cultures qui viennent se substituer aux cultures vivrières) .

La “niche Copé”

Créée en 2004, la niche fiscale dite “Copé”, du nom du Ministre du budget qui la fit voter, a beaucoup fait parler d'elle. Il faut avant tout rappeler que cette “niche” est une exonération des plus-values sur cession de filiales et de titres de participation à long terme (c'est-à-dire détenus depuis plus de 2 ans) bénéficiant aux sociétés (le dispositif s'est progressivement mis en place : le taux d'imposition de ces plus-values est tout d'abord passé de 19 à 15 % à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2005, puis à 8 % à partir du 1er janvier 2006 avant une exonération à partir du 1er janvier 2007).

En dépit de la polémique sur l'utilité et le coût budgétaire, cette niche bénéficie quasi-exclusivement aux grands groupes (96 % de l'économie d'impôt profite en effet à 250 grandes entreprises), elle s'avère également coûteuse pour les finances publiques. L'avantage que procure cette niche a été réduit par le gouvernement Hollande, mais elle n'a pas disparu.

Baisse de l'impôt sur les sociétés : injuste et sans contrepartie

Le gouvernement vient de décider d'abaisser le taux de l'impôt sur les sociétés de 33 1/3 % à 28 % d'ici à 2020, sans chiffrer le manque à gagner pour l'Etat (Rappelons qu'en 1985, le taux de l'impôt sur les sociétés était encore à 50 % puis il a subi des baisses successives). Pourtant, les grands groupes ne supportent qu'un taux réel d'imposition à l'impôt sur les sociétés de 8 % en moyenne (selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2009) grâce à l'utilisation de nombreuses mesures dérogatoires, sans compter l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux. Ces grandes entreprises bénéficient en effet de régimes d'imposition à l'impôt sur les sociétés très favorables tels le régime de groupe de sociétés ou celui du report en arrière de déficit qui permet à ces entreprises de se faire restituer l'impôt antérieurement payé. Les PME (taux réel d'imposition : 22 %), et TPE (taux réel d'imposition : 28 %) payent, elles leur écot... Cette baisse de l'IS est accordée sans contrepartie. Cela augmentera la part de bénéfice à distribuer, et la rémunération des actionnaires...

La charge des intérêts

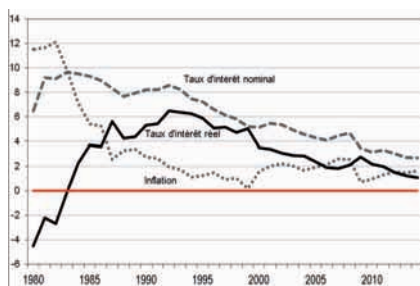
Les intérêts de la dette sont, avec le déficit primaire, la deuxième source d'augmentation de la dette publique. C'est la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, que l'on appelle "écart critique", qui est ici déterminante. Les trente dernières années ont été marquées par d'importants mouvements relatifs entre ces différentes variables.

Le taux d'intérêt retenu ici est le taux apparent qui rapporte les intérêts d'une année à la dette de l'année précédente. Il est orienté à la baisse sur toute la période : il passe de près de 10 % au début des années 1980 à moins de 3 % aujourd'hui (graphique 5).

Le taux d'intérêt réel dépend par définition de l'inflation ; or celle-ci s'est fortement ralentie au cours des années 1980 et 1990, puis s'est stabilisée à environ 2 %. Le taux d'intérêt réel (après inflation) a connu de très amples fluctuations. Il est encore négatif jusqu'en 1983, puis il augmente au début de la révolution néo-libérale, marquée par une politique monétaire restrictive au plan international et une forte hausse de la rémunération du capital. Au début des années 1990, la politique de "désinflation compétitive" (ou du "franc fort") menée par le gouvernement de Bérégovoy pour préparer l'entrée dans l'euro, puis la crise monétaire due à la spéculation financière contre les monnaies européennes, se traduisent par une envolée inédite des taux d'intérêt (jusqu'à 6% en 1993). La période 1993-2000 se caractérise ensuite par un taux d'intérêt réel très élevé. C'est seulement à partir de 2000 (année de mise en place de l'euro) qu'il se met à baisser régulièrement jusqu'à un niveau faible, de l'ordre de 1 % (graphique 5).

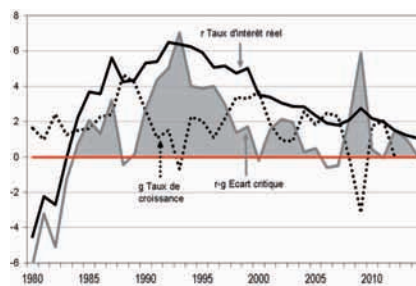
L'impact du taux d'intérêt sur la dynamique de la dette dépend de sa position relative par rapport au taux de croissance du PIB. Le graphique 6 ci-dessous retrace l'évolution de la différence entre taux d'intérêt et taux de croissance : les zones grisées permettent de visualiser les périodes durant lesquelles cet "écart critique" est positif, ce qui est le cas tout au long des années 1990.

Graphique 5
Taux d'intérêt sur la dette publique



En % du PIB
Source : Insee

Graphique 6
Composantes de l'écart critique

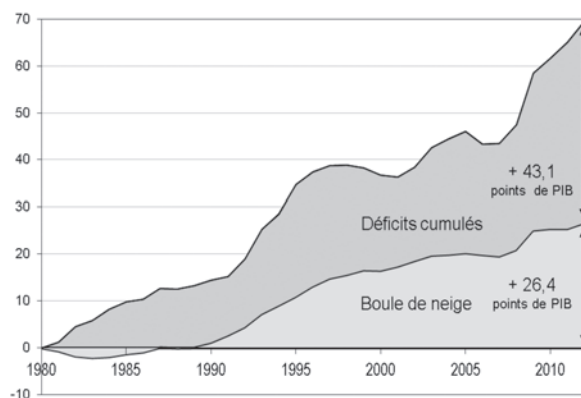


En % du PIB
Source : Insee

Un premier bilan

Entre 1980 et 2012, le ratio dette/PIB est passé de 20,7 % à 90,2 %. Cette hausse peut être décomposée en deux effets : le cumul des déficits primaires, et l'effet "boule de neige" qui se déclenche quand "l'écart critique" est positif (c'est-à-dire quand le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance, voir annexe). On constate que près des deux tiers (62 %) de cette augmentation de 69,5 points de PIB peuvent être imputés au cumul des déficits et un gros tiers (38 %) à l'effet "boule de neige" (graphique 7).

Graphique 7
Composantes de l'augmentation de la dette publique



En % du PIB

Sources : Insee, calculs CAC

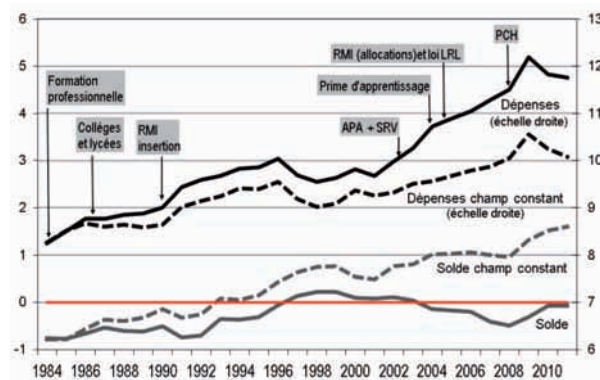
La dynamique de la dette est donc caractérisée par des effets cumulatifs et par une grande inertie. La contribution de l'effet "boule de neige" a ainsi été déterminante dans la baisse du ratio Dette/PIB jusqu'au milieu des années 1980. Elle reste légèrement négative jusqu'à la fin des années 1990, puis augmente brutalement jusqu'au début des années 2000 avec la montée des taux d'intérêt. Elle s'atténue ensuite mais reste "acquise" à un niveau élevé. Autrement dit, les administrations publiques, et l'Etat au premier chef, continuent à s'endetter en raison d'emprunts contractés dans les années 1990 pour payer des intérêts gonflés par la montée des taux. Rappelons que cette montée des taux résultait des contraintes imposées par le traité de Maastricht prévoyant l'euro et de la crise spéculative sur les marchés des changes en 1992-93, donc du jeu des intérêts financiers.

La contribution du cumul des déficits augmente elle aussi très fortement durant la décennie 1990, puis tend à se stabiliser à un niveau élevé. Enfin, la période de crise cumule le retour à un écart critique positif en 2009 et un creusement des déficits. Entre 2008 et 2012, la dette publique passe de 68,2 % du PIB à 90,2 %, soit 22 points supplémentaires. Les estimations de la Commission européenne montrent que ce ratio devrait continuer à augmenter à 93,5 % en 2013, puis à 95,3 % en 2014.

II. Les collectivités locales entre transferts de charges, prêts toxiques et austérité

Les collectivités locales sont désignées comme un point d'application des nouvelles mesures d'austérité. On leur impute en effet des dépenses redondantes et en trop forte augmentation. Cette présentation ne tient cependant pas compte de plusieurs facteurs et notamment du fait que les collectivités locales réalisent une part croissante de l'investissement public, qui atteint plus de 70 % en 2012.

Graphique 8
Transferts de charges et dépenses des collectivités locales



En % du PIB

Source : Rapport sur la dépense publique 2013, <http://gesd.free.fr/rdep13.pdf>

APA : Allocation personnalisée pour l'autonomie - SRV : Service régional de voyageurs - PCH Prestation de compensation du handicap - Loi LRL Loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

La décentralisation a conduit à un transfert de charges vers les collectivités locales. Entre 1983 et 2011, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de 3,05 points de PIB, notamment du fait de la décentralisation dont l'impact a été de 1,67 points⁵ (graphique 8).

Globalement, les comptes des collectivités locales sont proches de l'équilibre, avec un déficit de 0,2 % du PIB en 2012. Mais beaucoup d'entre elles sont confrontées à des prêts toxiques, baptisés "emprunts structurés" dans le jargon de la finance⁶. Par emprunts structurés, il faut entendre des crédits qui bénéficient de taux attractifs pendant quelques années, mais qui sont ensuite indexés sur divers indices qui conduisent à des taux d'intérêt prohibitifs.

⁵ Rapport sur la dépense publique, Projet de loi de finances pour 2013, <http://goo.gl/UvUgl9>

⁶ Patrick Saurin, *Les Prêts toxiques, une affaire d'Etat*, Demopolis, 2013.

En voici un exemple typique parmi bien d'autres : en 2007, la ville de Chambéry a emprunté la somme de 6 706 072 € pour une durée de 27 ans. Le contrat prévoyait que un taux de 2,98 % la première année et de 3,27 % les deux années suivantes. Pour les 24 années restantes, le taux serait resté à 3,27 % à condition que le cours du franc suisse ne descende pas en dessous de 1,45 €. Dans le cas contraire, le taux serait calculé selon la formule : $3,27 \% + \{0,5 \times [(1,45/\text{change } \text{€-CHF}) - 1] \times 100\}$. Avec un euro qui vaut aujourd'hui (mars 2014) environ 1,22 CHF, ce taux serait de 12,7 %. C'est surtout Dexia qui a monté ce genre d'emprunt qui lui permettait de spéculer sur la valeur du franc suisse.

Un rapport parlementaire récent⁷ évaluait à "32,125 milliards d'euros l'encours total, au second semestre 2011, des prêts structurés souscrits par l'ensemble des acteurs publics locaux [communes, EPCI et syndicats, départements, régions, établissements publics de santé et organismes du logement social]. Cet encours doit être rapporté au volume global d'endettement des mêmes acteurs, qui atteignait 276,8 milliards d'euros fin 2010." Selon le même rapport, "le surcoût lié aux emprunts structurés à risque s'établirait à 730 millions d'euros par an" auquel il faut ajouter celui résultant des contrats d'échange d'emprunts (swaps) dangereux, évalué à 252 millions d'euros, soit environ 1 milliard d'euros par an qui équivaut à une augmentation de 13,5 % des intérêts financiers. Au début de l'année 2013, l'Etat français a repris à travers la SFIL (Société de Financement Local), une structure 100 % publique, l'intégralité des encours toxiques de Dexia. Aujourd'hui, après avoir été pourtant sanctionné par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2013 à ce sujet, le gouvernement s'apprête à présenter un nouveau projet de loi destiné à faire supporter par les collectivités locales la totalité du risque des emprunts toxiques de Dexia. L'étude d'impact du projet de loi évalue ce risque financier à 17 milliards d'euros.

Les hôpitaux aussi

La dette à moyen et long terme des hôpitaux a triplé en dix ans, pour atteindre 29,3 milliards d'euros en 2012. Tel est le constat d'un récent rapport de la Cour des comptes⁸ qui explique cette progression spectaculaire par une politique d'investissement "privilégiant le recours à l'endettement" dans les cadres des plans "Hôpital 2007" et "Hôpital 2012".

Ce recours à l'endettement conduit à une "exposition aux emprunts structurés aussi dangereuse que celle des collectivités locales". Ces emprunts "structurés" représentent 2,5 milliards d'euros en 2012 et 9 % de l'encours total. Ils sont concentrés sur moins d'une centaine d'établissements de santé (notamment les CHU d'Amiens, Chalon-sur-Saône, Metz, Dijon ou Marseille) qui se retrouvent - comme les collectivités locales - plombés par des prêts toxiques indexés sur le yen, le franc suisse, le Libor, etc. Là encore, Dexia, les Caisses d'épargne et le Crédit agricole ont été particulièrement en pointe. Le rapport montre aussi que les hôpitaux n'ont pas profité de la baisse des taux d'intérêt au cours des années récentes et explique cet écart par "le renchérissement des marges bancaires".

⁷ Assemblée nationale, *Emprunts toxiques du secteur local : d'une responsabilité partagée à une solution mutualisée*, rapport No.4030, décembre 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-enq/r4030.pdf>

⁸ Cour des comptes, *La dette des établissements publics de santé*, avril 2014, <http://goo.gl/RjzHSl>

III. Le “trou” de la Sécurité sociale

Les ressources des organismes de sécurité sociale dépassent largement celles de l'Etat (tableau 4. C'est donc un enjeu financier considérable, et c'est au nom des déficits réels ou supposés de la Sécurité sociale que sont menées les réformes les plus dévastatrices d'un point de vue social : baisse des pensions de retraite, franchises et déremboursements qui renforcent les inégalités devant la santé, etc. Pourtant la dette de la Sécurité sociale est relativement faible par rapport à celle de l'Etat : 212 milliards d'euros contre 1531 milliards en 2013.

Tableau 4
Les prélèvements obligatoires en 2012

	En milliards d'euros	En % du PIB
Etat + ODAC	292,1	14,3
Administrations publiques locales	123,6	6,1
Administrations de sécurité sociale	492,9	24,3
Institutions de l'Union européenne	5,0	0,2
Total des prélèvements obligatoires	913,5	45,0

Source : PLF 2014, Rapport économique, social, et financier, tome 2, <http://goo.gl/07Hq6f>

Le déficit s'envole quand l'emploi et la masse salariale sont impactées par une récession, puisque les ressources restent majoritairement assises sur la masse salariale. Cela traduit le rôle, utile, de “stabilisateur automatique” des dépenses sociales en période de récession. Mais le déficit résulte aussi de politiques publiques qui entraînent des pertes de recettes. Les allègements de cotisations sociales ne sont pas intégralement compensés par l'Etat, pour 3,3 milliards d'euros qui restent à charge de la sécurité sociale en 2013.

Toute une série d'exemptions ont été peu à peu introduites, notamment pour encourager les formes de rémunérations non salariales : participation, intéressement et stock options ; protection sociale complémentaire d'entreprise ; prestations diverses (tickets restaurant, chèques vacances, etc.) ; indemnités de rupture, et même primes de dividendes. En 2013, l'ensemble de ces exemptions ont porté sur 47,4 milliards d'euros et engendré 6,5 milliards d'euros de pertes de recettes. Là encore les déficits sont organisés sciemment : au total, ces pertes de recettes ont représenté plus de la moitié du déficit cumulé entre 2010 et 2013 (tableau 5).

Tableau 5
Exonérations, exemptions et solde de la sécurité sociale

	2010	2011	Cumul		2010-2103
			2012	2013	
Solde	-28,0	-20,9	-17,4	-16,2	-82,5
ENC Exonérations non compensées	3,1	3,0	3,2	3,3	12,6
EA Exemptions d'assiettes	8,9	9,2	8,0	6,5	32,6
Solde hors ENC et EA	-16,0	-8,7	-6,2	-6,4	-37,3

En milliards d'euros

Sources : Rapport du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2014, <http://goo.gl/sdxsvz> ; PLFSS 2014, Annexe 1, <http://goo.gl/vN5Upz>

La dette de la sécurité sociale aux mains des marchés financiers

Les cotisations sociales représentaient 96,4 % des ressources de la Sécurité sociale en 1990, à la veille de la création de la CSG, mais cette proportion est tombée à 68 % en 2012. La part fiscale du financement est passée dans le même temps de 3,6 % à 32 % en 2012 (dont 20,5 % de CSG).

Jusqu'en 1996, la hausse des taux de cotisations sociales permettait de combler un éventuel déficit, et l'Etat pouvait compléter par dotations ou reprise au sein de la dette du Trésor.

Ce mode de financement va être profondément modifié lors du plan Juppé, en dépit du mouvement social qui s'y était opposé.

Dès le 30 décembre, une loi est votée au Parlement autorisant le gouvernement à réformer la Sécurité sociale par ordonnances. L'ordonnance No.96-50 du 24 janvier 1996 et le décret No.96-353 du 24 avril 1996 créent la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)⁹. A l'origine, elle devait achever sa mission en juillet 2009, mais son existence a été prolongée jusqu'en 2025. La CADES est un Etablissement Public Administratif, placé sous l'autorité conjointe du Ministre des finances et du Ministre en charge de la sécurité sociale.

La CADES dispose de quatre principales ressources qui sont au total prélevées pour les trois quarts sur les salariés et les retraités :

- la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) est prélevée au taux de 0,5% sur l'ensemble des revenus d'activité et de remplacement, des revenus du patrimoine et des placements ainsi que sur les ventes des métaux précieux et les gains des jeux de hasard. Elle a rapporté 6,5 milliards d'euros en 2013.
- une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) : 5,8 milliards d'euros en 2013.
- une fraction du prélèvement social sur les revenus du capital : 1,4 milliards d'euros en 2013.
- un versement annuel de 2,1 milliards d'euros du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

Contrairement à l'Agence Française du Trésor (AFT) qui gère la dette de l'Etat, la CADES est autorisée à intervenir sur le marché des changes et sur les marchés à terme. Elle fonctionne donc comme une banque d'affaires qui possède d'ailleurs sa propre salle des marchés. Elle bénéficie du réseau des banques Spécialistes en Valeur du Trésor (SVT) de l'AFT mais peut aussi chercher des financements de "gré à gré" y compris dans des paradis fiscaux comme le Luxembourg ou la City de Londres.

Les besoins sociaux rationnés

Jusqu'au début des années 1990, le financement de la Sécurité sociale obéit à une "logique des besoins" : la progression des dépenses est couverte par l'augmentation des taux de cotisations. Cette logique sera ensuite progressivement inversée pour devenir une logique budgétaire : les dépenses doivent s'ajuster aux recettes. Institué en 1996, l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) fixe un plafond à la croissance des dépenses (pas forcément respecté) et les réformes successives des retraites sont justifiées par la nécessité de ne pas dépasser un certain seuil.

Ces orientations s'appuient sur un principe, défendu bec et ongles par le patronat, selon lequel les cotisations sociales, baptisées "charges" ne devraient plus augmenter. Effectivement le taux des cotisations sociales "employeurs" baisse depuis 20 ans, et celui des cotisations "salariés" est bloqué depuis une quinzaine d'années.

La fiscalisation de la Sécurité sociale permet de déresponsabiliser les entreprises à l'égard de la montée des dépenses sociales, et de les dédouaner de tout financement supplémentaire qui repose de manière croissante sur les revenus des salariés et des retraités via la CRDS et la CSG. Et la fiscalisation s'accompagne logiquement de la financiarisation.

Il faut donc analyser la dette sociale comme le résultat d'une rupture profonde avec la logique initiale de la Sécurité sociale. La progression de cette dette serait grandement freinée par la suppression des exonérations de cotisations patronales - socialement inutiles et économiquement inefficaces - et des exemptions destinées à "cannibaliser" le salaire direct en privilégiant des formes de rémunérations supportant peu ou pas de cotisations.

Plus fondamentalement, le constat qui vient d'être fait souligne la nécessité d'un débat public sur le mode de financement de la protection sociale.

⁹ voir *Pour un audit de la dette "sociale" !* CADTM, janvier 2013, <http://goo.gl/5da2Ns>

IV. A qui la faute ? Eléments pour un audit de la dette de l'Etat

Après cette analyse descriptive, il faut chercher à quantifier la contribution des déficits et du taux d'intérêt à la progression de la dette, à partir du cadre comptable exposé dans l'annexe. La méthode retenue consiste à considérer les dépenses de l'Etat (hors intérêts et en % du PIB) comme données. On construit ensuite des scénarios permettant d'évaluer la contribution des deux facteurs identifiés ci-dessus, à savoir l'effet "boule de neige" des intérêts de la dette et l'évolution des recettes de l'Etat relativement à celle de ses dépenses.

"Boule de neige" des intérêts et cadeaux fiscaux : deux scénarios

On a vu que le taux d'intérêt a été supérieur au taux de croissance du PIB entre 1985 et 2005, ce qui conduit à une augmentation mécanique de la dette. Pour en évaluer l'ampleur, on reconstitue ce que serait aujourd'hui la dette dans un scénario No.1 où le taux d'intérêt réel n'aurait jamais dépassé 2 % sur toute la période 1985-2005 (graphique 9).

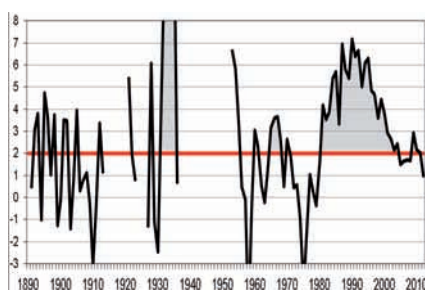
Cette norme de 2 % peut-être justifiée de deux manières : elle correspond au taux de croissance de longue période (+2,2 % par an entre 1896 et 2012) ainsi qu'au niveau moyen du taux d'intérêt sur longue période, comme le montre le graphique 10 qui permet au passage de souligner le caractère exceptionnel, voire aberrant à l'échelle historique, des taux d'intérêt réels élevés de la période 1985-2005.

Graphique 9
Taux d'intérêt réel de la dette publique



En %
Sources : Insee, calculs CAC

Graphique 10
Taux d'intérêt réel à long terme



En % NB : hors périodes de guerre et $r < -5\%$
Sources : Pierre Villa (<http://goo.gl/MifLOC>), Ameco, calculs CAC

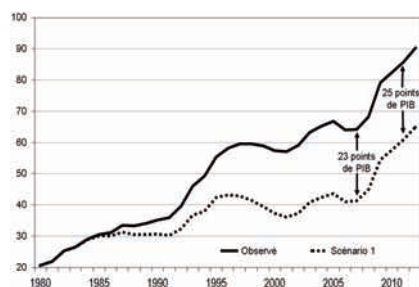
Dans ce scénario No.1, le ratio dette/PIB simulé est en 2012 inférieur de 25 points au ratio observé (graphique 11). Cet écart est de 23 points en 2007, donc avant la crise. On mesure ainsi l'héritage des taux d'intérêt élevés des années 1990.

On a vu que les dépenses de l'Etat (en pourcentage du PIB) ont baissé de manière continue depuis 1993 jusqu'à la crise alors que les recettes (toujours en pourcentage du PIB) baissaient elles aussi, mais plus rapidement à partir de 1998. Pour mesurer l'impact de ce décalage, on teste donc un scénario 2 dans lequel les recettes de l'Etat auraient représenté une part constante du PIB (20 %) entre 1997 et 2007, cette part étant ensuite modulée pour prendre en compte l'impact de la récession.

L'effet de cette baisse des recettes de l'Etat sur la dette publique est considérable. Si ces recettes n'avaient pas baissé en % du PIB, la dette aurait été stabilisée entre 1997 et 2007 (en % du PIB) puis aurait moins progressé entre 2007 et 2012. Dans ce scénario 2, le ratio

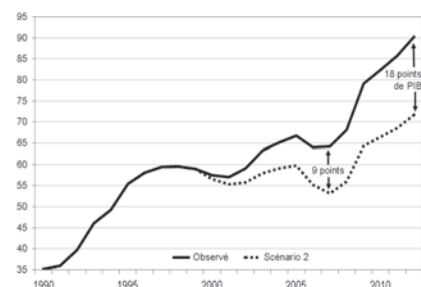
dette/PIB simulé est en 2007 inférieur de 9 points au ratio observé, et de 18 points en 2012 (graphique 12).

Graphique 11
Scénario No.1 : effet “boule de neige”



En % du PIB
Sources : Insee, calculs CAC

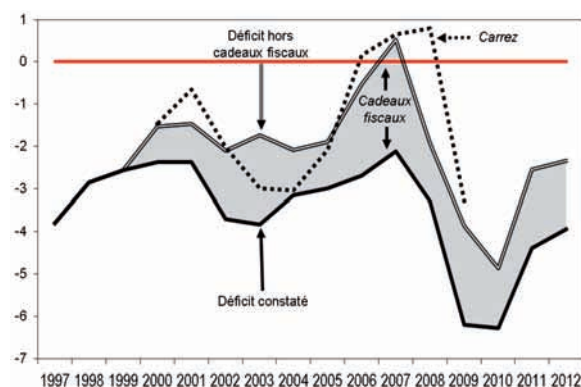
Graphique 12
Scénario No.2 : l'impact des cadeaux fiscaux



En % du PIB
Sources : Insee, calculs CAC

L'impact des cadeaux fiscaux sur le déficit de l'Etat est bien sûr lui aussi considérable : si les recettes avaient été maintenues à leur niveau de 1997 (en proportion du PIB), le déficit de l'Etat aurait été à peu près nul en 2007 et de seulement 2,3 % du PIB en 2012 au lieu de 3,9 % (graphique 13).

Graphique 13
L'impact des cadeaux fiscaux sur le déficit de l'Etat



En % du PIB
Sources : Insee, rapport Carrez, calculs CAC

Ce résultat frappant est-il exagéré ? En réalité on ne fait que retrouver ici l'un des principaux résultats de deux rapports officiels datant de 2010. Le premier¹⁰ établissait qu'“en l'absence de baisses de prélèvements, la dette publique serait environ 20 points de PIB plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'est en réalité générant ainsi une économie annuelle de charges d'intérêt de 0,5 point de PIB”.

Le second¹¹ écrivait ceci : “entre 2000 et 2009, le budget général de l'Etat aurait perdu entre 101,2 (5,3 % de PIB) et 119,3 milliards d'euros (6,2 % de PIB) de recettes fiscales, environ les deux tiers étant dus au coût net des mesures nouvelles – les ‘baisses d'impôts’”. On peut vérifier sur le graphique 15 que nos estimations sont compatibles avec celles du rapport Carrez, et même un peu moins catastrophistes concernant l'impact des cadeaux fiscaux.

¹⁰ Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Avril 2010, <http://gesd.free.fr/chamcoti.pdf>

¹¹ *Rapport Carrez*, Juin 2010, <http://gesd.free.fr/carrez10.pdf>

Une autre dette était possible

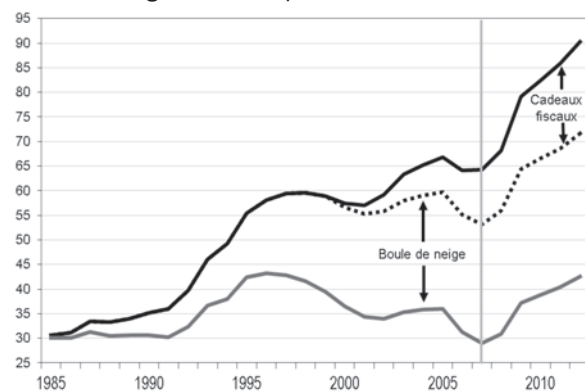
Pour prendre en compte les interactions entre taux d'intérêt et cadeaux fiscaux, on peut enfin combiner les deux scénarios précédents. Rappelons leurs hypothèses :

- scénario No.1 : taux d'intérêt réel plafonné à 2 % entre 1985 et 2005.
- scénario No.2 : stabilisation du taux de recettes entre 1997 et 2007.

Le résultat est spectaculaire, parce que les deux effets se combinent, de telle sorte que leur impact n'est pas simplement la somme des deux scénarios. Le ratio dette/PIB aurait été stabilisé à 43 % au milieu des années 1990 puis aurait baissé jusqu'à un niveau de 30 % en 2007 (au lieu de 64 % réellement observés). En 2012, le même ratio serait de 43 %, largement inférieur au seuil fatidique de 60 %, à comparer aux 90 % effectivement constatés (graphique 14).

Graphique 14

Un scénario global rétrospectif



En % du PIB

Sources : Insee, calculs CAC

Certes, on ne refait pas l'histoire avec des si, et il ne manquera pas "d'experts" pour faire valoir, par exemple, qu'un maintien des recettes de l'Etat à son niveau de 1997 était soit impossible à cause de la crise, soit susceptible d'effets récessifs. La validité de ces arguments dépend du contenu social des cadeaux fiscaux. Rappelons qu'ils étaient supposés doper la consommation et la croissance. Mais, ces effets escomptés n'ont pas eu lieu parce que les cadeaux fiscaux étaient ciblés sur des couches sociales à forte propension à épargner. Aujourd'hui encore, l'Etat paie donc les taux d'intérêt extravagants des années 1990 et les cadeaux fiscaux des années 2000.

Pourquoi parler de dette illégitime ?

L'exercice qui précède a permis de détecter deux raisons permettant de considérer qu'une partie de la dette publique est illégitime, en ce sens qu'elle résulte de décisions prisées sans respecter l'intérêt général ou au préjudice de l'intérêt général. Rappelons ces raisons : des taux d'intérêt excessifs pendant près de 20 ans, du fait de politiques néolibérales entièrement destinées à servir les créanciers (et les spéculateurs sur les monnaies en 1992-93) ; des cadeaux fiscaux destinés soi-disant à relancer l'emploi mais qui ont en réalité creusé les inégalités. On y rajoutera une troisième raison, qui n'est pas seulement illégitime mais illégale : l'évasion fiscale.

Première raison : des taux d'intérêt excessifs. Pendant de longues années, l'Etat, tenu d'emprunter sur les marchés financiers, a dû le faire à des taux d'intérêt très élevés qui ont déclenché le mécanisme de "boule de neige" de la dette. Ce choix est illégitime et contraire à l'intérêt public parce qu'il a procuré des profits financiers exorbitants aux détenteurs des titres publics, les banques en première ligne, et à travers elles des catégories sociales qui ne sont en rien

représentatives de l'ensemble de la population. Or, il était possible de faire autrement, soit en ajustant les recettes publiques, soit en se finançant ailleurs que sur les marchés financiers, à des taux conformes aux moyennes historiques.

Les évaluations qui précèdent conduisent à chiffrer à 24 % de la dette publique de 2007 (et 29 % de celle de 2012) l'impact cumulé de ces taux d'intérêt excessifs.

Deuxième raison : les cadeaux fiscaux. De manière récurrente mais particulièrement marquée depuis la fin des années 1990, l'Etat a unilatéralement réduit ses recettes, contribuant ainsi à creuser le déficit. La partie de la dette ainsi acquise peut elle aussi être considérée comme illégitime parce qu'une telle politique ne pouvait atteindre les objectifs économiques visés et qu'elle a en pratique été ciblée vers des couches sociales privilégiées. Les baisses d'impôts devaient doper la consommation des ménages et l'investissement des entreprises, mais ce n'est pas ce qui s'est passé, comme c'était prévisible. Comme elles étaient ciblées sur les catégories de ménages les plus favorisées, ces baisses d'impôts ont plutôt conduit à un supplément d'épargne. Et comme elles n'étaient assorties d'aucune conditionnalité, les entreprises n'ont pas plus investi qu'avant, mais ont distribué encore plus de dividendes.

Ces baisses d'impôt, loin de favoriser l'emploi, ont entraîné une véritable "redistribution à l'envers". En s'endettant auprès des ménages riches qu'il défiscalisait, l'Etat a ainsi opéré un transfert à leur profit, et leur a permis de gagner deux fois : en payant moins d'impôts, et en se voyant offrir un placement sûr.

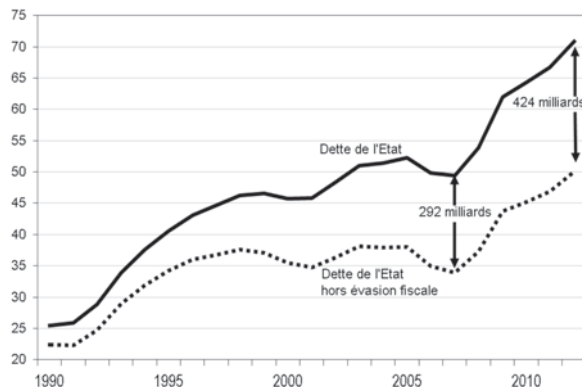
Cette fraction de dette illégitime peut être chiffrée à 11 % de la dette publique de 2007 et 24 % de celle de 2012.

Troisième raison : l'évasion fiscale. Selon les estimations de Gabriel Zucman¹², le coût de la fraude permise par le secret bancaire s'élève en 2013 à 50 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Europe, dont près de 17 milliards pour la France : 9 milliards pour l'impôt sur les revenus du capital, 4 pour l'impôt sur les successions et 4 pour l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune).

Depuis 1980, avec la libéralisation complète des mouvements de capitaux, le recours des riches contribuables aux paradis fiscaux s'est considérablement accru. Si ces sommes envolées avaient été imposées en France depuis le début des années 1980, la dette de l'Etat serait en 2012 inférieure de 424 milliards d'euros et ne représenterait que 50 % du PIB au lieu de 70,8 % (graphique 15).

Le surcoût lié à l'évasion fiscale peut donc être estimé à 20 % de la dette de l'Etat en 2012 (et 15 % en 2007).

Graphique 15
L'impact de l'évasion fiscale



Source : Gabriel Zucman, calculs CAC.

Données disponibles sur sa page : <http://goo.gl/VGdQkg>

¹² Gabriel Zucman, *La richesse cachée des nations*, Le Seuil, 2013.

Cet exercice permet au passage d'illustrer la force des mécanismes cumulatifs de l'endettement. L'évasion fiscale, telle que l'évalue Gabriel Zucman, passe de 0,5 % des recettes de l'Etat en 1978 à environ 4 % en fin de période. Cela peut sembler relativement peu, mais cette perte de recettes conduit à une très forte croissance de la dette en raison de ses effets cumulatifs sur la charge d'intérêts.

Cependant, vu la méthode ici utilisée, l'évasion fiscale se reflète en partie dans la mesure des cadeaux fiscaux, sans qu'il soit possible de dire dans quelle proportion. En effet, nous avons pris comme indicateur des cadeaux fiscaux la baisse des recettes publiques en % du PIB, dont une part peut être attribuée à l'évasion. On ne peut donc pas cumuler ces deux sources d'accroissement de la dette puisqu'elles ne sont pas indépendantes. L'évasion fiscale n'est donc rappelée que pour mémoire dans le tableau 6 récapitulatif qui conduit à la conclusion suivante :

Au total, plus de la moitié (59 % dans notre évaluation) de la dette publique peut être considérée comme illégitime au sens défini précédemment.

Tableau 6
Une évaluation de la dette publique illégitime

	Boule de neige des intérêts	Cadeaux fiscaux	Total	(Evasion fiscale)
2007				
en milliards d'euros	453	208	660	283
en points de PIB	24	11	35	15
en % de la dette	37	17	55	23
2012				
en milliards d'euros	589	488	1077	406
en points de PIB	29	24	53	20
en % de la dette	32	27	59	22

La dette par temps de crise

Les évaluations qui précèdent sont établies à partir de la situation de la dette publique de 2007, autrement dit avant la crise. Toute crise conduit mécaniquement à un creusement des déficits, puisque les dépenses tendent à continuer sur leur lancée, tandis que les recettes sont directement affectées par le recul de l'activité. Il n'est donc pas surprenant de constater que la dette publique a franchi entre 2007 et 2013 une marche d'escalier de 29 points de PIB (de 64,3 % à 93,5 % du PIB).

Pour mieux évaluer cet impact de la crise sur le solde public, on utilise l'écart de production (output gap) entre le PIB potentiel et le PIB effectif. On postule (sur la base de l'observation des récessions antérieures) qu'un point de PIB en moins coûte une baisse de 0,5 point de PIB des recettes publiques. Le déficit conjoncturel est donc défini comme la moitié de l'écart de production et on appelle déficit structurel la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel.

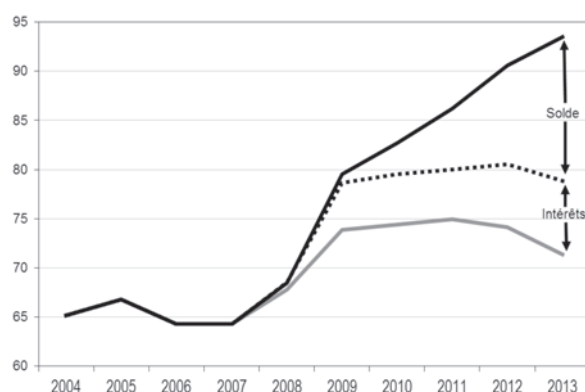
Le premier effet de la crise sur la dette passe par un "effet déficit" qui est la somme du déficit conjoncturel (dû pour l'essentiel à la baisse des impôts et de la masse salariale à cause du chômage), des plans de relance de 2009 et 2010, plus une évaluation des pertes de recettes supplémentaires engendrées par la récession.

Il faut y ajouter le retour de l'effet "boule de neige" des intérêts. A cause de la chute de la croissance du PIB et du prix du PIB et malgré l'effet de la baisse du taux d'intérêt apparent sur la dette, l'écart critique (taux d'intérêt réel ajusté pour la croissance) a été fortement positif en 2008 et 2009, et le redevient en 2012 et 2013.

Au terme des calculs (tableau 7), l'impact de la crise peut être évalué à 22 points en cumulé de 2007 à 2013. En d'autres termes, les trois quarts de l'augmentation de la dette entre 2007 et 2013 peuvent être imputés à la crise, soit par effet direct sur le déficit public, soit (pour un quart) par le biais du cumul des intérêts (graphique 16).

Graphique 16

L'impact de la crise sur la dette publique



En % du PIB

Sources : Insee, calculs CAC

Tableau 7

Les chiffres-clé de la dette dans la crise

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIB volume*	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,3
Prix du PIB*	2,1	2,6	2,5	0,7	1,0	1,3	1,5	1,1
PIB*	4,7	5,0	2,4	-2,4	2,7	3,3	1,5	1,4
Ecart de production	0,5	0,8	-1,2	-6,2	-6,3	-6,0	-7,7	-9,3
Plan de relance				1,2	0,3			
Surréaction des recettes				1,0	0,5			
Solde conjoncturel	0,3	0,4	-0,6	-3,1	-3,2	-3,0	-3,9	-4,6
Charges d'intérêt	2,4	2,5	2,7	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4
Solde structurel primaire	-0,2	-0,7	0,0	-0,1	-0,8	0,2	1,4	2,9
Solde	-2,4	-2,8	-3,3	-7,6	-7,1	-5,3	-4,8	-4,1
Impulsion budgétaire		0,1	-0,6	1,2	-0,8	-0,6	-1,2	-1,3
Taux d'intérêt apparent**	4,1	4,4	4,7	3,5	3,1	3,3	3,0	2,6
Ecart critique**	-0,6	-0,5	2,3	5,9	0,4	0,0	1,5	1,2
Effet solde	-0,3	-0,4	0,6	0,9	2,4	3,0	3,9	4,6
Effet écart critique	-0,4	-0,3	1,5	4,0	0,3	0,0	1,3	1,1
Cumul des deux effets	-0,6	-1,4	0,7	5,6	8,3	11,3	16,5	22,1
Dette corrigée de l'effet solde	64,3	64,3	68,6	78,7	79,5	80,0	80,6	78,9
Dette corrigée des deux effets	64,3	64,3	67,8	73,9	74,4	74,9	74,1	71,4
Dette publique effective	64,3	64,3	68,5	79,5	82,7	86,2	90,6	93,5

Source : OFCE. En % du PIB sauf * en taux de croissance et ** en %

Là encore on peut argumenter en faveur du caractère illégitime de cette envolée de la dette publique, provoquée par la crise financière de 2008 : cette crise ne résulte-t-elle pas de 30 ans de dérégulation financière et de démission des régulateurs publics, soucieux avant tout de stimuler l'essor des marchés financiers internationaux ? Plus spécifiquement, n'a-t-elle pas été provoquée par l'irresponsabilité des banques, qui se sont livrées à une débauche de prise

de risques et que les Etats ont du sauver en catastrophe d'une faillite certaine en injectant des milliers de milliards de dollars et d'euros afin d'éviter l'effondrement du système financier ?

Cependant il ne serait pas correct techniquement d'ajouter la contribution de la crise financière (22 points de PIB) à l'évaluation de la dette illégitime, puisqu'une partie importante (liée à l'écart critique entre taux de croissance et taux d'intérêt entre 2009 et 2011) a déjà été incluse dans l'effet boule de neige.

Qui détient la dette ? Un secret d'Etat

Pour financer sa dette, l'Etat émet via l'Agence France Trésor (AFT) des titres financiers que des institutions financières achètent. Mais pas n'importe lesquelles : seules peuvent souscrire 19 grandes banques baptisées "spécialistes en valeur du Trésor" (SVT) qui sont ensuite chargées de les écouler sur les marchés financiers¹³. Elles ont été sélectionnées "en fonction de leur solidité financière, de la présence à Paris de réels spécialistes, notamment d'économistes et de stratégestes, présence dans laquelle [l'AFT] voit un moyen irremplaçable pour créer et maintenir avec efficacité un fort niveau de confiance". Il faut noter que ces intermédiaires perçoivent une commission de 0,25 % et que la plupart d'entre elles ont été impliquées dans des scandales financiers.

Mais qui, en fin de compte, détient la dette ? Sur le site de l'AFT, la seule information disponible est un graphique¹⁴. On peut seulement constater que le taux de détention par les non-résidents a atteint un maximum à 70,6 % en 2010 (contre 32 % en 1993) et qu'il a ensuite baissé jusqu'en mars 2013, avant de repartir à la hausse pour dépasser aujourd'hui les deux tiers. Mais ces chiffres ne veulent rien dire parce que, comme l'explique Patrick Artus, "un investisseur saoudien, qui détient de la dette française car il a investi dans un fonds d'investissement à Londres, est comptabilisé comme un investisseur britannique". C'est pourquoi les trois pays qui comptent les plus gros détenteurs de la dette française seraient le Luxembourg, les îles Caïmans et le Royaume-Uni¹⁵. Les non-résidents peuvent donc être aussi de faux non-résidents, des Français détenteurs d'un portefeuille d'obligations via un paradis fiscal.

Cette opacité est organisée légalement : l'article L. 228-2 du Code de commerce, le décret d'application No. 2002-803 du 3 mai 2002, ainsi que l'article L. 212-4 du Code monétaire et financier relatif à la nominativité obligatoire interdisent en effet de communiquer l'identité des créanciers. Par conséquent, comme l'indique la réponse faite à une question parlementaire¹⁶ "l'Agence France Trésor ne peut pas identifier précisément les détenteurs des obligations assimilables du Trésor (OAT), des bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) et des bons du trésor à taux fixe (BTF)".

Les informations de l'AFT ne sont même pas compatibles avec celles de la base de données¹⁷ que le FMI vient de compiler à partir de diverses sources. Certes, l'évolution est la même, mais pas le niveau, et le FMI donne un peu plus d'informations (tableau 8).

¹³ Les plus actives, selon le classement établi par l'AFT sont, dans l'ordre : BNP Paribas, Société Générale, Barclays, HSBC, Crédit Agricole, Morgan Stanley, Natixis, Royal Bank of Scotland, Bank of America-Merrill Lynch, Citigroup.

¹⁴ "Détention par les non-résidents des titres de la dette négociable de l'Etat" AFT, <http://goo.gl/L3gPQm>

¹⁵ Cécile Prudhomme, "Quand les obligations d'Etat sont détenues par les Etats", Le Monde, 23 juin 2011, <http://gesd.free.fr/prud611.pdf>

¹⁶ "Qui détient les bons du Trésor ?", Réponse à une question parlementaire, novembre 2010, <http://goo.gl/9u6PU1>

¹⁷ Sovereign Investor Base Dataset for Advanced Economies (mise à jour du 31 janvier 2014); voir : Serkan Arslanalp and Takahiro Tsuda (2012) "Tracking Global Demand for Advanced Economy Sovereign Debt", IMF Working Paper WP/12/284, Washington, DC, <http://goo.gl/XJuSFf>

Tableau 8
Qui détient la dette française

Investisseurs étrangers	57,9
Banques centrales et institutions internationales	28,9
Banques	8,3
Investisseurs institutionnels	20,7
Investisseurs nationaux	42,1
Banque centrale	2,9
Banques	20,2
Investisseurs institutionnels	19,1
Total	100,0

Au 3ème trimestre 2013

Source : FMI, <http://goo.gl/XJuSFf>

Si l'Etat ne sait donc pas qui sont ses créanciers, comment fait alors le Trésor public pour payer les intérêts de la dette et rembourser les emprunts arrivés à échéance ? Concrètement, ces opérations se font par voie électronique au moyen d'un système de règlement/livraison nommé Relit Grande Vitesse (RGV) par l'intermédiaire de chambres de compensation, Euroclear France et Clearstream International. Ces opérations de règlement ne sont pas opaques pour tout le monde puisque les instructions transmises par les participants RGV sont accessibles via SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* : toutes les transactions y sont tracées, du donneur d'ordre au bénéficiaire en passant par les banques et fonds intermédiaires. L'Etat aurait donc parfaitement la possibilité de dresser un état précis de ses créanciers s'il l'exigeait d'Euroclear France ou de SWIFT. Ce serait en outre un moyen puissant de lutter contre diverses formes de fraude et d'évasion fiscales.

La dette de l'Etat, un mouvement perpétuel

Chaque année, l'encours de dette de l'Etat s'accroît en fonction du déficit courant à supprimer et la dette est donc le cumul des déficits passés. Mais qu'en est-il des remboursements des titres de la dette venant à échéance ? Ils n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat mais on peut les trouver sur le site de l'Agence France Trésor, chargée de la gestion de la dette de l'Etat.

On comprend alors pourquoi la dette de l'Etat est une dette perpétuelle, ce qui fait une énorme différence avec la dette d'un ménage ou d'une entreprise. Chaque année, en effet, le besoin de financement de l'Etat est constitué du déficit courant à financer, mais aussi de l'amortissement de la dette, autrement dit des remboursements d'emprunts à échéance. On a donc : Emissions de dette = Amortissement + déficit budgétaire

En 2014, par exemple, le déficit budgétaire devrait être de 70,6 milliards d'euros et l'amortissement de la dette de 103,8 milliards. Les émissions devront donc être de 176,4 milliards d'euros, moyennant quelques postes accessoires (tableau 9).

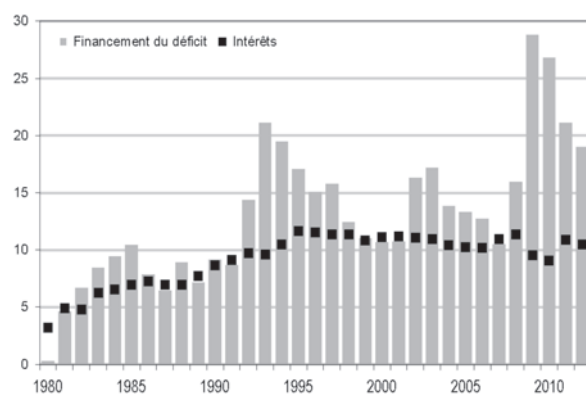
Tableau 9
Tableau de financement de l'Etat

	2011	2012	2013	2014
Besoin de financement	190,9	182,0	185,8	176,4
Amortissement de la dette	95,4	100,2	106,7	103,8
Autres	0,0	0,0	7,2	2,0
Déficit budgétaire	95,5	81,8	71,9	70,6
Ressources de financement	190,9	182,0	185,8	176,4
Emissions	184,0	179,0	169,0	173,0
Autres	6,9	3,0	16,8	3,4

Source : Agence France Trésor, *Rapport d'activité* 2013, <http://goo.gl/jMvEf3>

Ce constat a une double conséquence. La première est que les intérêts versés ont été, à de rares exceptions près, inférieurs aux ressources nettes obtenues pour financer le déficit. Alors que les charges d'intérêt représentent bon an mal an environ 10 % des dépenses de l'Etat depuis 20 ans, ces ressources d'emprunt ont à peu près toujours été supérieures à ce seuil (graphique 17). Entre 1980 et 2012, le cumul des intérêts sur la dette est de 924 milliards d'euros, à comparer aux 1380 milliards de ressources d'emprunts nets. Il y a là une différence fondamentale avec la dette d'un ménage qui ne peut être éternellement reconduite : la dette de l'Etat est une dette perpétuelle.

Graphique 17
Financement du déficit et intérêts versés par l'Etat



En % des dépenses totales de l'Etat

Source : Insee

La seconde conséquence de ce constat est que la condition de soutenabilité de cette dette "perpétuelle" ne peut simplement s'exprimer en relation avec le ratio Dette/PIB. La vraie condition est qu'une hausse du taux d'intérêt ne conduise pas à ce que les charges d'intérêt dépassent le besoin de financement. On peut prendre un exemple numérique pour illustrer ce cas de figure. Soit une dette de l'Etat représentant 75 % du PIB et un déficit de 3 % du PIB. Si le taux d'intérêt dépasse 4 %, alors on entre dans la zone critique où l'Etat paie plus d'intérêts qu'il ne reçoit sous forme de nouveaux emprunts.

On est loin de cette situation parce que les hausses de taux d'intérêt ne sont pas rétroactives et qu'elles n'affectent donc que les nouveaux emprunts. Mais la dépendance des marchés financiers et le risque de remontée des taux d'intérêt fragilisent les perspectives de la gestion de la dette.

Conclusion : que faire de la dette ?

La dette accumulée - et la manière dont elle est gérée - constitue aujourd'hui un verrou extrêmement contraignant à toute politique publique alternative, sur deux points essentiels :

- les règles du jeu européennes contraignent à un ajustement budgétaire brutal et aveugle qui ne peut avoir comme résultat que d'entretenir durablement la conjoncture récessive en France et en Europe et de conduire à des coupes irréversibles dans les dépenses publiques.
- l'interdiction d'un "déficit structurel" supérieur à 0,5 point de PIB depuis le Traité budgétaire de 2013 (TSCG) rend impossible toute politique d'investissement public, notamment en matière de transition écologique.

Il faut desserrer ce verrou, en dégonflant la dette accumulée et en changeant les règles de gestion de la dette en visant notamment à se libérer de l'emprise des marchés financiers. Nous listons ci-dessous diverses mesures, non exclusives les unes des autres, pour aller dans cette direction.

Les principes généraux des audits de la dette

La pratique des audits citoyens en cours dans plusieurs pays¹⁸ permet de clarifier ce qu'il faut considérer comme des dettes publiques qui ne doivent pas être honorées. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut avancer les définitions suivantes :

- Dette *illégitime* : une dette contractée par les pouvoirs publics sans respecter l'intérêt général ou au préjudice de l'intérêt général.
- Dette *illégitime* : dette contractée en violation de l'ordre juridique ou constitutionnel applicable.
- Dette *odieuse* : crédits qui sont octroyés à des régimes autoritaires ou qui le sont en imposant des conditions qui violent les droits sociaux, économiques, culturels, civils ou politiques des populations concernées par le remboursement.
- Dette *insoutenable* : dette dont le remboursement condamne la population d'un pays à l'appauvrissement, à une dégradation de la santé et de l'éducation publique, à l'augmentation du chômage, voire à la sous-alimentation.

La réalisation d'un audit de la dette publique effectué par les citoyens ou sous contrôle citoyen, devrait permettre d'ouvrir enfin un véritable débat démocratique sur la dette publique. Ce débat devrait amener à déterminer quelle partie de cette dette est jugée par les citoyens comme illégitime. Les premières évaluations ici proposées se veulent une contribution à ce débat.

A supposer même que ce débat ne conclue pas à l'illégitimité de tout ou partie de la dette publique, celle-ci telle qu'elle est gérée actuellement est insoutenable. Elle donne aux marchés financiers un pouvoir exorbitant sur les décisions de politique économiques des pays de la zone euro. Les coupes dans les dépenses publiques, qui sacrifient les prestations sociales et les services publics et empêchent toute politique sérieuse de transition écologique, sont décidées au prétexte de la réduction de la dette. A l'image de ce pseudo-“pacte de responsabilité” qui prévoit 50 milliards de réduction des dépenses pour financer 30 milliards de cadeaux fiscaux aux entreprises, il s'agit de politiques irresponsables qui alimentent les inégalités et la crise écologique.

La restructuration radicale de la dette se justifie d'abord pour des raisons de justice sociale, mais aussi pour des raisons économiques évidentes. Pour sortir de la crise par le haut, il ne suffit pas de relancer la demande publique ou celle des ménages si le supplément de recettes fiscales devait être siphonné par le remboursement de cette dette.

L'audit doit aussi permettre d'identifier les responsables de l'endettement illégitime, odieux, insoutenable et/ou illégal. Si l'audit démontre l'existence de délits liés à l'endettement illégitime, leurs auteurs (personnes physiques ou morales) devront rendre des comptes à la justice et être privés d'exercer une profession liée au crédit.

¹⁸ Espagne, Portugal, Grèce, France, Belgique, Brésil, etc.

Qui doit payer la facture ?

Dans tous les cas de figure, il est légitime que les entreprises privées nationales ou étrangères ainsi que les ménages les plus riches qui détiennent des titres de ces dettes supportent le fardeau de l'annulation ou de la réduction de la dette car ils portent largement la responsabilité de la crise, dont ils ont de surcroît profité. Le fait qu'ils doivent supporter cette charge n'est qu'un juste retour vers davantage de justice sociale.

Il est donc important d'identifier les détenteurs de titres afin d'indemniser parmi eux les citoyens et citoyennes à faibles et moyens revenus. Il conviendra en effet de protéger les petits épargnants qui ont placé leurs économies dans des titres publics ainsi que les salariés et les retraités qui ont vu une partie de leurs cotisations sociales (retraite, chômage, maladie, famille) placée par les institutions ou les organismes gestionnaires dans ce même type de titres.

La restructuration de la dette peut prendre diverses formes, non exclusives les unes des autres, et entre lesquelles un débat démocratique devrait pouvoir choisir.

Mesure No.1 : une annulation de tout ou partie de la dette illégitime ("haircut").

Mesure No.2 : un allongement substantiel des durées de remboursement et un plafonnement des taux d'intérêt

Mesure No. 3 : Un impôt exceptionnel progressif sur les 10 % (ou les 1%) les plus riches, dont les recettes serviraient à rembourser par anticipation une partie de la dette.

Ce type de mesure, qui peut paraître radical, est pourtant évoqué dans un rapport récent du FMI¹⁹ sous forme d'un impôt "à un coup" (*one off*) sur la richesse privée ; il faudrait prévoir (ce que ne fait pas le FMI) un seuil protégeant les petits épargnants.

Sortir de l'emprise des marchés financiers

L'objectif n'est pas de réduire à zéro le déficit. Il est de respecter la véritable "règle d'or" des finances publiques qui stipule qu'il est légitime de financer les investissements d'utilité publique par le déficit²⁰. La réduction du déficit public n'est donc pas un but en soi. En effet, le déficit peut être utilisé pour relancer l'activité économique et réaliser des dépenses afin d'améliorer les conditions de vie des victimes de la crise.

Une fois l'activité économique relancée, la réduction des déficits publics doit se faire non pas en réduisant les dépenses sociales publiques, mais par la hausse des recettes fiscales, en luttant contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscales et en taxant davantage les revenus des grandes entreprises, le patrimoine et les revenus des ménages riches, les transactions financières : c'est un choix de société.

La réduction du déficit doit aussi porter sur le budget militaire ainsi que sur d'autres dépenses socialement inutiles et dangereuses pour l'environnement comme la construction de nouveaux aéroports ou de nouvelles infrastructures autoroutières.

¹⁹ *Taxing Times*, Fiscal Monitor, FMI, October 2013, <http://goo.gl/QQ5l0v> ; Le FMI, qui reconnaît le maintien à un niveau très élevé des dettes publiques, malgré les mesures d'ajustement, constate également que "la progressivité des systèmes fiscaux dans le monde n'a cessé de baisser depuis le début des années 1980" et qu'il "semble exister une marge suffisante dans beaucoup de pays avancés pour tirer davantage de recettes des plus hauts revenus". Et il calcule que, pour réduire les ratios d'endettement à leur niveau de 2007, "il faudrait (pour un échantillon de 15 pays de la zone euro) un taux d'imposition d'environ 10 pour cent sur les ménages disposant d'une richesse nette positive".

²⁰ Henri Sterdyniak, "Réduire la dette publique, une priorité ?", *La vie des idées*, 5 février 2013, <http://goo.gl/zorOIU>

En revanche, il est fondamental d'augmenter les dépenses sociales, notamment pour contre-carrer les effets de la dépression économique. Il faut également accroître les investissements publics dans certaines infrastructures comme les transports en commun, les établissements scolaires, les installations de santé publique et un vaste programme de transition écologique. Une politique de relance par l'investissement public et par la demande de la majorité des ménages génère également des créations d'emplois et des rentrées d'impôts et de cotisations. Au-delà d'une politique de relance de l'emploi et de l'économie, la crise doit donner la possibilité de rompre avec la logique actuelle, tourner le dos au productivisme, intégrer la donne écologique et promouvoir les biens communs.

L'objectif immédiat est de ne plus dépendre du bon vouloir des marchés financiers et des agences de notation et de garantir le financement de la dette publique à des taux modérés. Cela peut le faire de diverses manières.

Mesure No.4 : l'obligation faite aux banques de souscrire un quota de titres de la dette publique ou de la dette des collectivités locales, par exemple en réemploi des fonds collectés sur les livrets A.

Mesure No.5 : un emprunt forcé (selon Jean-Paul Fitoussi, l'arme de destruction massive de la politique budgétaire²¹). Il consiste à "contraindre les contribuables à prêter à leur gouvernement" et cela peut se faire à un taux d'intérêt réduit.

Mesure No.6 : l'extension du secteur bancaire public. Les Caisses d'épargne, la Banque Postale pourraient étendre leur collecte (par hausse du plafond du livret A) afin de financer les dettes publiques et locales à des taux bas mais garantis (selon l'exemple du Japon). Une institution bancaire spécialisée pourrait placer directement des titres publics ou locaux auprès des épargnants²².

Mesure No.7 : la socialisation du système bancaire dans son intégralité. Assurant de fait un service public, et bénéficiaires de garanties publiques contre la faillite, les banques devraient passer sous contrôle capitalistique des pouvoirs publics (européens, nationaux et régionaux) et être dirigées par des conseils d'administration représentatifs des parties prenantes et de la société civile ; elles procureraient des financements à taux modéré aux acteurs publics locaux et nationaux.

Les conditions à remplir

S'agissant d'investissement correspondant aux priorités publiques, l'Etat doit s'assurer (ainsi qu'aux collectivités locales et aux établissements publics) les conditions d'un financement stable et au coût maîtrisé. Il doit par ailleurs garantir une répartition équitable de ce financement. L'application de ces principes suppose qu'un certain nombre de conditions soient remplies.

Mesure No.8 : mettre à jour le "cadastre" de la dette en levant l'opacité sur l'identité des créanciers de l'Etat. Il faut assurer une parfaite transparence et traçabilité des transactions sur les titres de la dette publique.

Mesure No.9 : mettre un terme à l'exode fiscal, aux paradis fiscaux, à l'optimisation fiscale des multinationales notamment par la manipulation des prix de transfert.

Mesure No.10 : renforcer très substantiellement les moyens et les effectifs du contrôle fiscal

²¹ Jean-Paul Fitoussi, Gabriele Galateri di Genola et Philippe Weil, "Forced borrowing: the Weapon of Mass Destruction of fiscal policy", *Financial Times*, 15 Septembre 2011, <http://goo.gl/ePZoyN>

²² Si le fameux article 123 du Traité de Lisbonne (<http://tinyurl.com/T-Lisbonne>) interdit tout financement direct du déficit public par la Banque centrale, il stipule que cette interdiction "ne s'applique pas aux établissements publics de crédit qui (...) bénéficient du même traitement que les établissements privés de crédit". Dans un rapport récent (*Financer la transition écologique et énergétique*, septembre 2013, <http://goo.gl/QnZqqa>), le CESE (Conseil Economique, Social et Environnemental) envisage "un recours au refinancement par la BCE de crédits à objectif écologique" et la création d'une "banque de garantie de la transition écologique".

Mesure No.11 : une réforme fiscale assurant une plus grande équité dans le financement des dépenses publiques.

Mesure No.12 : organisation d'un audit permanent de la politique d'endettement public avec participation citoyenne.

Conclusion

Tout se passe aujourd'hui comme si la réduction du déficit était le seul objectif de la politique économique menée en France, comme dans la plupart des pays européens. Il s'agit au fond de tirer parti et de prendre prétexte de la crise des dettes pour réduire l'Etat social autant que possible. Cette politique semble absurde puisqu'elle inflige à l'Europe une récession chronique sans même atteindre l'objectif annoncé qui était de réduire la dette publique. Son véritable sens ne peut être compris qu'en fonction d'un objectif : faire passer en force les "réformes structurelles" destinées à réduire drastiquement les dépenses publiques et le coût du travail pour relancer, peut-être, plus tard, la compétitivité européenne dans la mondialisation.

Nous avons montré que 29 % de la dette de l'Etat français, soit 589 milliards d'euros en 2012, provenait des taux d'intérêts excessifs exigés pendant près de 20 ans par les créanciers. La flambée des taux d'intérêt dans les années 1980 et 1990, provoquée notamment par les politiques du "franc fort" et par la spéculation contre les monnaies européennes en 1992-93, continue de coûter terriblement cher chaque année aux contribuables français. Par ailleurs 24 % de cette même dette, soit 488 milliards d'euros en 2012, s'expliquent par la chute des recettes publiques, provoquée par les cadeaux fiscaux (baisses d'impôts, exonérations de cotisations...) qui ont principalement bénéficié aux ménages aisés et aux actionnaires.

Au total, en cumulant les effets des cadeaux fiscaux et des taux d'intérêts abusifs, la partie illégitime (au regard des critères que nous avons ici adoptés) de la dette publique représente 53% du PIB, soit 59% de l'actuelle dette publique. L'évasion fiscale et la récession provoquée par la crise financière ont elles aussi contribué fortement à creuser la dette publique. Tout converge : la dette publique a été provoquée par la finance et ne profite qu'à la finance.

Le constat rétrospectif présenté ici est l'ébauche d'un audit citoyen de la dette. Il permet de mieux comprendre d'où vient la dette, mais aussi où conduisent les politiques menées aujourd'hui en France et en Europe. Elles sont en effet porteuses des risques et des enchaînements suivants :

- la priorité à la réduction des dépenses publiques engendre le risque d'un étouffement permanent de l'activité économique et d'une remise en cause significative du "modèle social" ;
- la politique de l'offre visant à baisser les "charges" accentue la pression sur les dépenses publiques, compte tenu de l'objectif de réduction des déficits ;
- les nouvelles règles budgétaires instituées au niveau européen (TSCG interdisant le déficit structurel) rendent impossible tout endettement public pourtant nécessaire au financement d'investissements, notamment dans le domaine de la transition écologique ;
- la nécessité de "rassurer" les marchés financiers, seuls habilités à financer le déficit public, rend impossible toute bifurcation vers un nouveau modèle de développement.

On nous dit que les taux d'intérêt actuels, historiquement bas, montrent que la dette publique est facile à financer. On nous dit qu'il serait irresponsable "d'inquiéter les marchés" en parlant de dettes illégitimes et de restructuration. On veut étouffer tout débat sur cette question au nom de l'argument moral selon lequel qui a emprunté doit payer. On nous menace d'une flambée des taux d'intérêt si apparaissait le moindre soupçon d'un défaut souverain sur la dette.

Mais ce chantage est absurde. Ce sont les politiques actuelles, destinées à "rassurer les marchés" dont on sacralise le pouvoir, qui mènent nos sociétés à la catastrophe.

Ce processus de régression sociale et économique ne pourra être interrompu que par une remise en cause du pouvoir des marchés financiers et donc une restructuration importante de la dette publique accumulée depuis trente ans à cause de la finance. Les mesures avancées

dans ce document supposent, à des degrés divers, de s'attaquer aux bénéficiaires de la financiarisation et aux règles du jeu européennes conçues pour défendre leurs intérêts et réduire à néant toute une série de conquêtes sociales. Nous avons proposé diverses pistes pour alléger substantiellement le fardeau de cette dette, qui est non seulement en grande partie illégitime, mais aussi largement insoutenable. C'est au débat démocratique de se développer afin de décider des mesures concrètes à prendre pour rendre enfin possible des politiques alternatives, libérées de l'étreinte étouffante des marchés financiers. Il s'agit de permettre aux Etats et à l'Union de financer une relance vigoureuse des investissements et de l'emploi par un programme européen concerté pour la réduction des inégalités et la transition écologique.

La question de la dette n'est donc pas un problème de gestion comptable mais un choix de société, qui nécessite un contrôle des citoyens et leur intervention active.

Annexe

Arithmétique de la dette publique

L'augmentation (ou la baisse) de la dette publique d'une année sur l'autre dépend de deux éléments :

- le solde primaire qui est la différence entre les recettes hors intérêts et les dépenses de l'année. Il est négatif en cas de déficit primaire.
- les intérêts payés sur la dette de l'année antérieure.

L'équation de base qui relie l'encours de dette publique à l'année t ($DPUB_t$), le taux d'intérêt apparent (i) et le solde primaire ($SPRIM$) s'écrit :

$$(1) DPUB_t = (1+i).DPUB_{t-1} - PRIM$$

Si le solde primaire est un excédent ($SPRIM > 0$), il contribue à la baisse de la dette publique, et vice versa. Et une augmentation du taux d'intérêt tend, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter la dette.

Les statistiques de l'Insee fournissent l'encours de la dette publique (au sens de Maastricht) et le solde primaire. Le taux d'intérêt apparent se calcule en rapportant les versements d'intérêt à l'encours de la dette publique de l'année précédente. Il faut faire intervenir un terme d'ajustement baptisé stock-flux (*stock-flow adjustment*) qui est également fourni par l'Insee.

A partir de cette relation, on peut ensuite examiner le ratio rapportant l'encours de dette publique au PIB. Sa variation peut s'exprimer en fonction du solde primaire en pourcentage du PIB et de la position relative du taux de croissance et du taux d'intérêt réel, selon l'équation suivante :

$$(2) \Delta d = d_{t-1} \frac{(r - g)}{1 + g} - sprim$$

Cette équation fondamentale est dérivée de l'équation (1) selon des modalités de calcul détaillées dans l'encadré. Elle relie la variation du ratio dette publique/PIB (Δd) aux variables suivantes :

- d_{t-1} est le ratio dette publique/PIB de l'année antérieure ;
- $r-g$ est l'"écart critique", à savoir la différence entre le taux d'intérêt apparent réel (r) hors inflation et le taux de croissance du PIB (g) ;
- $sprim$ est le solde primaire exprimé en pourcentage du PIB.

Cette formule permet de distinguer deux contributions possibles à l'augmentation du ratio de la dette. Le premier dépend du solde primaire. S'il est positif, autrement dit si le budget dégage un excédent primaire (hors intérêts), il conduit à un désendettement et donc à une baisse du ratio de la dette. Dans le cas inverse d'un déficit primaire (hors intérêts), ce déficit est couvert par un supplément d'endettement qui contribue à la hausse du ratio de la dette.

Le second effet est baptisé "boule de neige" : il se déclenche quand le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance du PIB en volume ($r > g$), même si le solde primaire est nul.

Ces deux effets peuvent se compenser. Si l'on veut que d soit constant à un niveau d^* (avec par conséquent $\Delta d=0$) l'équation (2) permet de calculer la condition pour obtenir ce résultat. Pour un niveau de ratio de dette donné, son maintien est acquis pour un solde primaire ($sprim^*$) exprimé en % du PIB :

$$(7) sprim^* = d^* \frac{(r - g)}{1 + g}$$

Calcul de la formule (2)

Dans un premier temps, on divise chacun des termes de l'équation (1) par le PIB :

$$(3) d = \frac{DPUB}{PIB} = \frac{(1+i).DPUB_{t-1}}{PIB} - \frac{SPRIM}{PIB}$$

Le PIB courant (en valeur) peut s'exprimer en fonction de sa valeur de l'année précédente PIB_{t-1} qui augmente selon le taux de croissance (g) et le taux d'inflation ($infla$) :

$$(4) PIB = (1+g).(1+infla). PIB_{t-1}$$

En remplaçant cette expression dans l'équation (3), on obtient une nouvelle formule, où $sprim$ représente le ratio $PRIM/PIB$:

$$(4) d = d_{t-1} \frac{(1+i)}{(1+g).(1+inf)} - sprim$$

Puis on fait apparaître le taux d'intérêt réel r , que l'on obtient en déflquant le taux d'inflation du taux d'intérêt nominal, selon la relation ci-dessous :

$$(5) 1+r = (1+i) / (1+inf)$$

En introduisant le taux d'intérêt réel ainsi défini dans l'équation (4), on obtient finalement la règle de progression du ratio $d = DPUB/PIB$:

$$(2) \Delta d = d_{t-1} \frac{(r - g)}{1 + g} - sprim$$

DPUB	Dette publique
INT	Intérêts
PIB	Produit intérieur brut à prix courants
SPRIM	Solde primaire (hors intérêts sur la dette publique)
d	ratio de la dette = $DPUB/PIB$
g	Taux de croissance du PIB à prix constants
i	Taux d'intérêt nominal apparent sur la dette publique
infla	Taux d'inflation
sprim	Solde primaire en % du PIB ($PRIM/PIB$)
r	Taux d'intérêt réel apparent sur la dette publique

Ces diverses formules font apparaître un certain nombre de résultats.

La position relative du taux de croissance g et du taux d'intérêt réel r est décisive pour l'évolution du ratio de dette. Ce résultat est assez intuitif puisque, pour un solde primaire nul, la dette publique augmente avec le taux d'intérêt réel.

L'inflation ne peut en soi faire baisser le ratio de dette. Pour qu'un surcroît d'inflation contribue à une baisse du ratio de dette, il faut qu'il ne soit pas entièrement répercuté sur le taux d'intérêt nominal, auquel cas le différentiel $r-g$ ne serait pas affecté.

Un ratio de la dette élevé est économiquement soutenable. Tout dépend des paramètres décisifs, qui sont, encore une fois, le taux de croissance et le taux d'intérêt réel. Mais il en va tout autrement du point de vue de la justice sociale, si le déficit correspond à une défiscalisation profitant aux catégories sociales les plus favorisées.

Enfin, les formules établies ci-dessus ne peuvent être utilisées qu'avec beaucoup de précaution en prospective. Les variables ne sont en effet pas indépendantes et on ne peut choisir n'importe quelle batterie d'hypothèses. Trois mécanismes au moins sont en jeu :

- le degré de répercussion de l'inflation sur le taux d'intérêt nominal.
- une amélioration du solde primaire tend à dégonfler la dette. Mais il peut en même temps exercer un effet régressif sur le PIB. C'est ce qui se passe notamment en Grèce : les coupes budgétaires drastiques ont certes réduit le déficit mais aussi fait reculer le PIB, de telle sorte que le ratio de la dette a augmenté, au lieu de baisser.
- il existe aussi une interaction entre le niveau du ratio de la dette et le taux d'intérêt associé à de nouveaux emprunts publics, si les "marchés financiers" (ou les agences de notation) considèrent qu'un niveau d'endettement trop élevé justifie une prime de risque qui fait augmenter le taux d'intérêt. C'est là que se trouve l'extraordinaire pouvoir social et politique que donne aux "marchés" l'obligation faite aux Etats de se financer auprès d'eux.

Autrement dit, même s'il est vrai théoriquement qu'aucun niveau de dette ni de déficit n'est en soi insoutenable économiquement, encore faut-il que les prêteurs soient en pratique d'accord pour continuer à financer à bas taux ces déficits et à apporter de nouveaux capitaux pour financer le remboursement des échéances des emprunts précédents.

Le Collectif pour un Audit citoyen de la dette publique

D'où vient la dette ? A-t-elle été contractée dans l'intérêt général, ou bien au bénéfice de minorités déjà privilégiées ? Qui détient ses titres ? Peut-on alléger son fardeau autrement qu'en appauvrissant les populations ? Ces questions, de plus en plus nombreux sont ceux qui se les posent. Dans toute l'Europe et en France un large débat démocratique est urgent, car les réponses apportées à ces questions détermineront notre avenir. C'est pourquoi des citoyens, organisations syndicales et associatives, soutenus par plusieurs formations politiques, ont décidé de créer un Collectif national pour un audit citoyen de la dette publique, afin de porter ce débat au cœur de la société. www.audit-citoyen.org/

Membres du Collectif pour un Audit citoyen de la dette publique

Act Up-Paris, Agir ensemble contre le chômage (AC!), AITEC, Amis de la Terre, Attac, CADTM, CEDETIM, Collectif National pour les Droits des Femmes, Collectif Richesse, Confédération CGT, Convergence SP, Coopérative DHR, Economistes Atterrés, Emmaüs International, Fakir, Fédération Syndicale Unitaire, Finances CGT, Fondation Copernic, Indecosa-CGT, L'Appel des Appels, Ligue des Droits de l'Homme, Marches Européennes, Marche Mondiale des Femmes France, Mouvement Utopia, Réseau Education Populaire, Résistance Sociale, SNESUP, Sud BPCE, Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, Union syndicale Solidaires.

En soutien

Alliance Ecologiste Indépendante, Alternatifs, Association Nationale des Elus Communistes et Républicains, Convergences et Alternative, Démocratie et socialisme, Europe Ecologie Les Verts, FASE, Gauche Anticapitaliste, Gauche Unitaire, M'PEP, NPA, Parti Communiste Français, PCOF, Parti de Gauche, Parti pour la décroissance.

Observateurs

Acrimed, Alternatives Economiques, Droit au logement (DAL), Désobéissants

maquette
Stéphane Dupont

édité par Attac France
mai 2014

Attac France
21 ter rue Voltaire
75011 Paris
france.attac.org