

La dette publique...

Ou comment mettre au pas les peuples

Comité régional CGT PACA

Nous remercions le comité régional PACA de la CGT de nous avoir autorisés à reproduire cette note sur un sujet de grande actualité.

La question de la dette publique, de son rôle économique ou de son poids excessif, est au cœur des discours dominants. C'est pourquoi, pour permettre à tous les militants et militantes de déconstruire ce discours, le comité régional met à disposition une note pédagogique. Elle n'a pas vocation à balayer tous les aspects de l'endettement public mais plutôt de donner quelques éléments de compréhension pour permettre le débat de fond.

Définition

Quelle est la différence entre le déficit et la dette publique ?

Le **déficit**, c'est quand les dépenses annuelles du budget de l'État sont plus importantes que les recettes : **c'est un flux**. La **dette publique**, c'est le cumul des emprunts souscrits pour financer ces déficits : **c'est un stock**. Quand le budget de l'État est en déficit sur une année, il doit emprunter pour pouvoir rembourser ses créanciers.

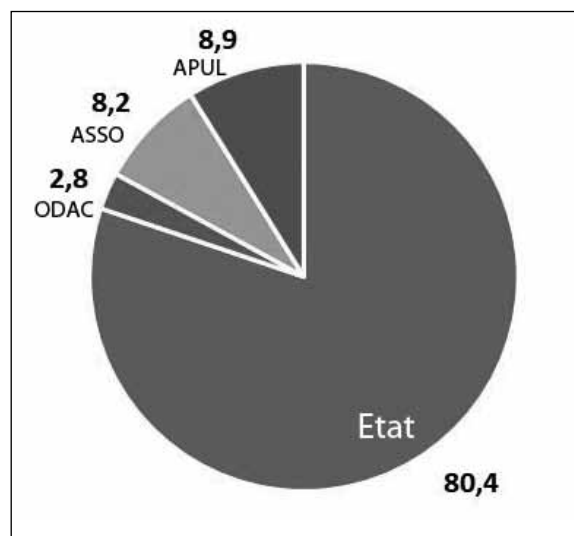
À quoi correspond cette dette publique ?

Le champ des finances publiques ne couvre pas uniquement le budget de l'État, mais l'ensemble des administrations publiques (APU), qui s'organisent en quatre secteurs : l'**État**, les **administrations publiques locales** ou collectivités locales (APUL), les **administrations de sécurité sociale** (ASSO) et les **organismes divers d'administration centrale** (ODAC).

Quel est le coût de cette dette ?

Quand l'État emprunte, il doit ensuite rembourser, avec **des intérêts**. Plus de 40 milliards d'euros d'intérêts sont ainsi versés chaque année, au titre des intérêts de la dette. C'est le deuxième poste de dépense du budget de l'État. L'enjeu est donc d'emprunter à taux le plus bas possible.

La répartition de la dette publique en 2019 (% du total)



Source : INSEE ; FIPECO.

Un peu d'histoire

L'histoire de la Dette est intimement liée à l'histoire de la France depuis le 16^e siècle, date à laquelle le recours aux emprunts pour financer les budgets de la royauté devient la normalité (source : Michel Lutfalla, *La « préhistoire » de la dette publique de François 1^{er} à Waterloo*). Sous l'Ancien Régime, le recours à la dette vise à couvrir des dépenses extraordinaires, notamment les guerres et les dépenses somptuaires. En 1797, la République française décide d'annuler les deux tiers du stock de dettes : c'est la « banqueroute des deux tiers ». Pendant le 19^e siècle, **l'État s'endette surtout pour des investissements productifs** : grands travaux, chemins de fer, etc. Les travaux publics et les

investissements industriels sont considérés comme des investissements susceptibles d'être rentabilisés et amortis par la hausse de l'activité économique. La **légitimité de la dette est liée à l'idée d'assurer le développement de la production** et le positionnement de la France dans la concurrence mondiale. En 1918 et 1944, la première et la seconde guerre mondiale sont largement financées par la dette publique qui culmine à 200 % du PIB, mais le fort endettement existait depuis les années 1920.

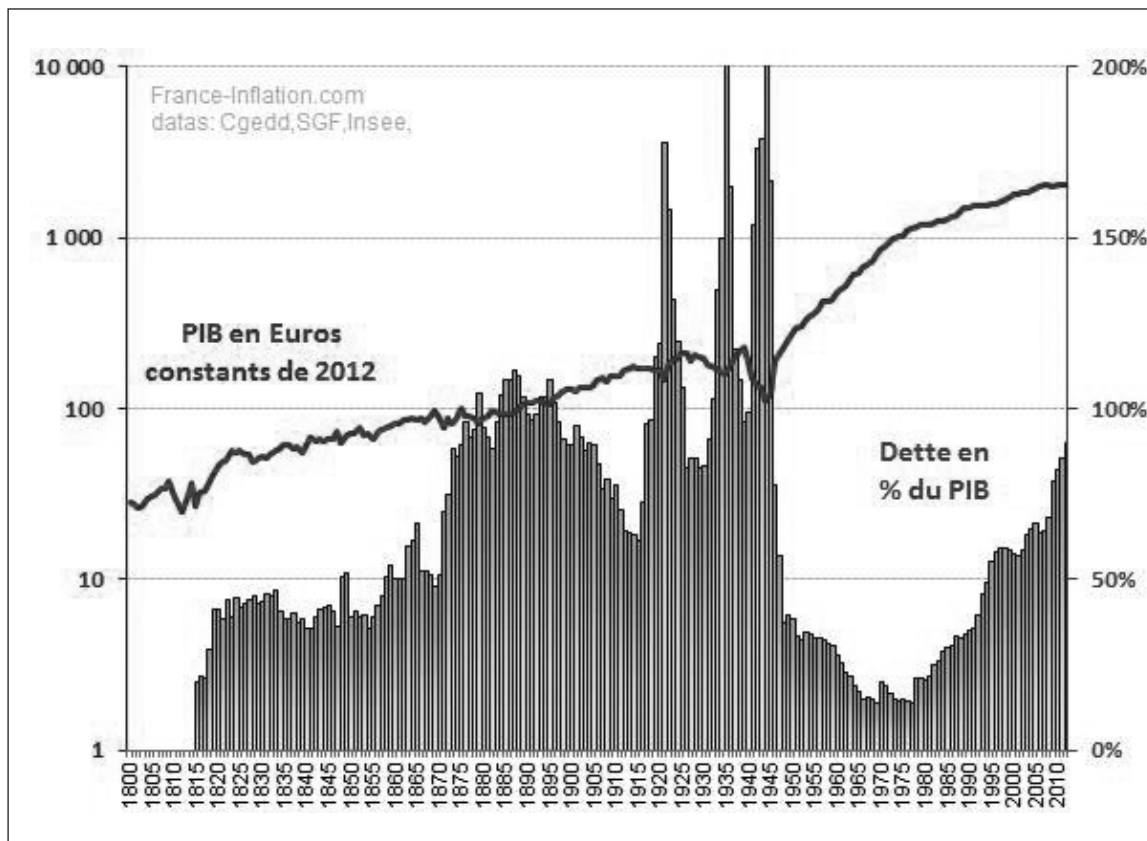
Les premières manifestations d'une crise durable du système économique, au début des années 1970, poussent dans un premier temps les pouvoirs publics à renforcer encore l'étatisation du système financier. Mais l'échec de cette tentative ouvre la voie au déferlement des politiques néolibérales, qui commence par la libéralisation des taux d'intérêt en 1983. À partir de 1984, le marché de la dette de l'État est aligné sur les pratiques de la mondialisation financière: création des obligations assimilables du Trésor et des bons du Trésor négociables, puis création du Marché à terme des instruments financiers... Enfin, la loi de 1993, qui transpose dans le droit français les dispositions du traité de Maastricht, met fin à tout financement direct de l'État ou de toute autre administration publique par la Banque de France, désormais déclarée « indépendante ». Or, ce moment où la « rigueur » budgétaire est gravée dans le marbre des traités européens est précisément celui où la dette publique se met à exploser!

À partir des années 1980, la dette publique passe de 36 % du produit intérieur brut (PIB) en 1983 à 115 % du PIB en 2020 (ministère des Finances et des Comptes publics). Comme décrit le tableau

suisant, l'histoire depuis deux siècles de la dette publique n'est pas un long fleuve tranquille... et n'est pas une histoire nouvelle! il n'est pas inutile de rappeler que **le niveau d'endettement sanctionne quatre décennies d'orthodoxie néo-libérale**: la lutte contre l'inflation sur le dos des travailleurs, une fiscalité inégalitaire, le sauvetage de la finance privée par les finances publiques, les exonérations fiscales et sociales, l'austérité à tout prix...

Comment est gérée la dette ?

Jusqu'à la fin des années 1970, l'État se trouve en quelque sorte dans la position d'un banquier, qui se financerait lui-même. Il peut agir directement sur la monnaie et sur l'encadrement du crédit pour financer ses dépenses. L'État délivre des bons du Trésor, c'est-à-dire des titres que les banques sont obligées d'acheter, à des taux d'intérêts fixés par la puissance publique. L'État est alimenté sans cesse par l'épargne qui transite à travers des banques qui sont encore en partie publiques. L'État règne en souverain sur cet univers bancaire et financier. Progressivement, la dette n'est plus administrée par l'État. **Elle est placée sur les marchés financiers** (voir historique plus haut), au nom du « réalisme économique » et de la soumission au capital. Cette mise sur les marchés financiers de la dette a été un choix politique et la dette française devient une marchandise comme une autre... L'État n'est plus au-dessus des marchés financiers et devient un acteur parmi d'autres du système capitaliste. Pour mieux avoir recours à l'emprunt et vendre sa dette, la direction du Trésor organise des « tournées » un peu partout dans le monde auprès



des acteurs financiers. Le directeur du Trésor se transforme en quelque sorte en « VRP de la dette ».

Les acheteurs sont un groupe de banques qu'on appelle les Spécialistes en valeurs du trésor (SVT). On y retrouve les principales banques françaises, allemandes ou anglo-saxonnes : BNPParibas, la Société Générale, Natixis, la Deutsche Bank, Goldman Sachs... Ces banques vont ensuite revendre ces titres de dette pour le compte de milliers de clients, qui souhaitent placer leur argent.

La dette est ensuite revendue. On connaît le profil général de ceux qui rachètent de la dette : des assurances, des fonds de pension, des banques centrales, des gestionnaires d'actifs. Selon l'Agence France-Trésor **les deux tiers de la dette seraient détenus par des étrangers ou par des personnes situées hors de la zone euro**, un tiers par des Français, mais impossible de connaître le détail précis, cette opacité est organisée par l'État et est inscrite dans le Code du commerce ! Cette gestion met en grave danger notre souveraineté... (Source Insee).

Vrai ou Faux ?

L'endettement de la France est seulement public.

– Non, la dette privée (ménages, entreprises) est plus importante que la dette publique. Elle représente plus de 133 % du PIB en France en 2019 et 225 % du PIB mondial. À ce titre, le Haut conseil de stabilité financière et la Banque de France appellent à réglementer davantage l'accès au crédit... mais on n'en parle pas dans les médias... ou très peu.

L'État peut faire faillite comme une entreprise ou comme un ménage.

– La comparaison entre l'État et un ménage, ou une entreprise, n'est pas pertinente.

Contrairement à un ménage ou à une entreprise, l'État peut faire rentrer de l'argent dans ses caisses par exemple en levant l'impôt. Il ne se trouve donc pas du tout dans la même situation. Quand une entreprise fait faillite, elle disparaît. **L'État, lui, est quasi-immortel !** L'État ne disparaît pas, parce qu'il doit rembourser ses créanciers mais **l'État peut faire défaut sur sa dette.** On peut citer notamment l'exemple de l'Allemagne en 1953 ou entre 1975 et 2006 où pas moins de 71 pays ont fait défaut sur leurs dettes souveraines (source : Kenneth Rogoff, ancien chef économiste du FMI). Plus récemment la Grèce a fait défaut sur sa dette en 2015... Pour autant, un État fait rarement défaut sur le montant total de sa dette. Au lieu de cela, il entre souvent dans une phase de négociation avec ses créanciers pour s'accorder sur un rééchelonnement ou une minoration de la dette, mesures souvent appelées restructuration de la dette « souveraine ».

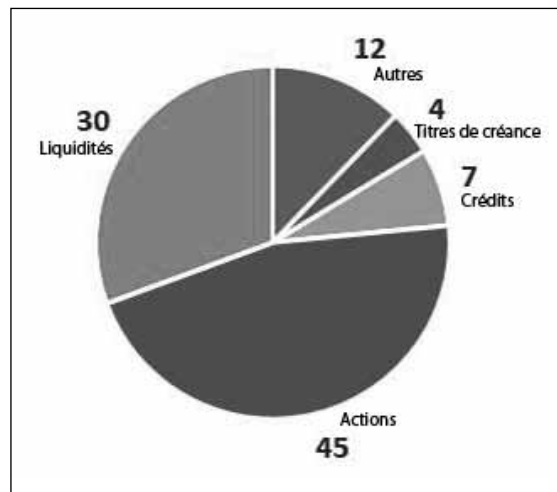
La dette est « un fardeau » pour nos enfants et nos petits-enfants.

C'est une façon réductrice de présenter les choses. Si la dette représente un passif, **la puissance publique dispose également d'un patrimoine donc d'un actif de plus de 3400 milliards d'euros** bien supérieur au montant total de la dette. Précisons également que les titres de dette sont, en moyenne, remboursables sur une durée de 7 ans. Ce qui signifie que théori-

quement calculé sur 7 ans, le montant de la dette remboursable n'est plus de 2500 milliards (2020) mais de moins de 360 milliards par an. Ce sont bien les contribuables d'aujourd'hui et non pas les générations futures qui paient les rentes d'État.

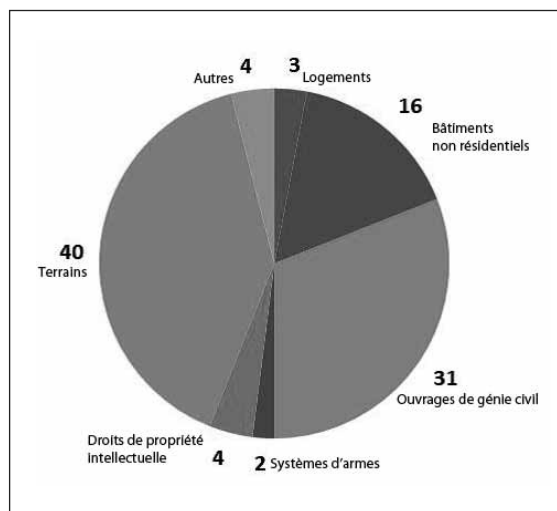
Les dépenses publiques font exploser la dette.

Les actifs financiers des administrations publiques en 2018 (% du total)



Source Insee : 1380 mds.

Les actifs non financiers des administrations publiques en 2018 (en % du total)

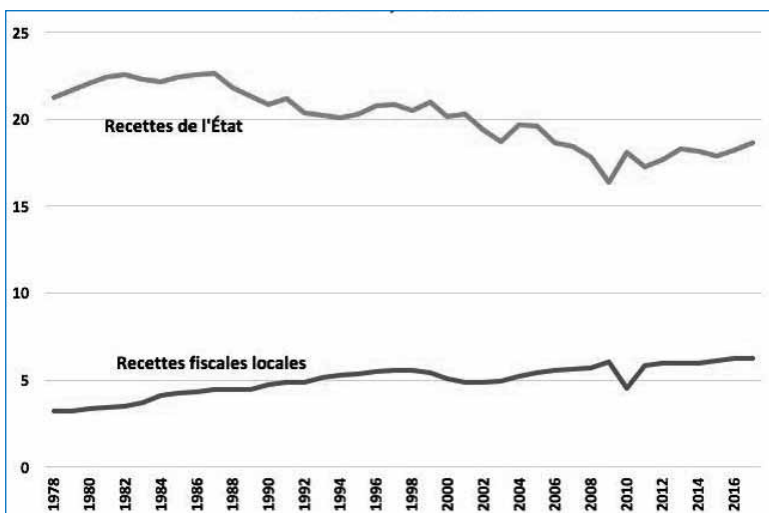


Source Insee : 2116 mds.

– Non, depuis plus de 30 ans, **les dépenses de l'État sont restées globalement stables.** Elles ont même plutôt baissé. « Sur une trentaine d'années, exprimées, les dépenses de l'État (en proportion du Produit intérieur brut) ont plutôt diminué d'environ 3 points de PIB », explique le responsable du département

des comptes nationaux à l'Insee. La crise du Covid 19 va bien évidemment changer la courbe... Si on parle cette fois des dépenses publiques globales (pas seulement l'État), l'Insee note une augmentation de 4 à 5 points de PIB entre les années 1980 et les années 2000, notamment dû à un certain nombre de transferts de compétence de l'État vers les collectivités locales. Pour comprendre comment le déficit s'est creusé, il ne faut pas regarder que vers les dépenses mais plutôt vers les recettes qui sont constituées par les impôts et les cotisations sociales appelés les prélèvements obligatoires. Par exemple, **les recettes fiscales ont globalement baissé ces 30 dernières années, grâce aux cadeaux faits aux plus riches** (ISF, bouclier fiscal...).

Recettes de l'État (constituées d'impôts à 90 %) et recettes locales en % du PIB, 1978-2017



Source : Insee.

Sans oublier l'évasion et l'optimisation fiscale pour la France, entre 60 et 80 milliards d'euros par an. L'autre facteur qui a fait gonfler la dette, c'est ce qu'on appelle « l'effet boule de neige », c'est-à-dire quand les taux d'intérêts de la dette sont supérieurs aux taux de croissance. Dans ce cas, emprunter coûte alors mécaniquement plus cher. Or, dans les années 1990, cet effet « boule de neige » a fonctionné à plein parce que les taux d'intérêts ont flambé.

On peut faire autrement !

En premier lieu il faut **arrêter de diaboliser la dette**, elle n'est pas mauvaise en soi et tout dépend de l'utilisation que l'on en fait, à qui on emprunte et à quel taux. Si elle est utilisée pour **accroître les richesses matérielles et immatérielles** et investir pour répondre aux besoins comme le développement des services publics, la santé, l'éducation, la recherche, le logement, l'emploi bien rémunéré, la formation, l'écologie... elle servira à une autre forme de croissance durable respectueuse des humains et des écosystèmes. Bien utilisée, la dette servira à terme à l'accroissement de recettes fiscales et sociales par une augmentation automatique des prélèvements sociaux sur l'augmentation des salaires par exemple.

Par contre, **si l'argent emprunté sert à spéculer** sur les marchés boursiers et immobiliers, à délocaliser, à détruire des emplois, à diminuer les salaires, cela raréfiera (comme depuis des décennies) les recettes creusant les déficits et gonflant la dette. Un véritable cercle vicieux. Suite à la crise économique déjà amorcée depuis des mois et à la crise sanitaire que nous venons de vivre, **le redémarrage de l'activité économique et sociale passera par la mobilisation d'énormes fonds publics**. L'État a la possibilité de financer autrement ce surcroît de dépenses, c'est une question de choix politique soumis au rapport de forces. Aujourd'hui plusieurs hypothèses gouvernementales, d'économistes, de partis politiques et autres sont envisagées et parmi elles :

- **Continuer à emprunter sur les marchés financiers** ; certes les taux d'intérêts sont très bas aujourd'hui mais cette situation ne pourrait pas durer. De plus, cela ne rompt pas avec les pratiques capitalistiques et nous avons démontré la **toxicité des marchés financiers**.

- **Une mutualisation des dettes au niveau européen** ; nous savons que l'UE est essentiellement une Europe de la finance dans laquelle la solidarité n'a aucune place. D'ailleurs les clés de répartition des emprunts réalisés par l'exécutif européen au nom de l'UE seront subordonnées à la continuation de « réformes nécessaires ». De plus, même mutualisée, cette dette continuera à être rachetée sur le marché secondaire auprès des banques, cela n'entravera en rien la **voracité des marchés financiers**.

- **Mobiliser l'épargne nationale** qui a fortement progressé dans la période en lançant un emprunt auprès des particuliers ; une fausse bonne idée puisque là aussi ce serait un **cadeau supplémentaire fait aux grandes fortunes financières** seules en capacité d'acheter en grand nombre les bons du trésor pour en tirer profit.

À l'inverse, le comité régional de la CGT PACA s'appuie sur les différents travaux de la CGT, d'associations et de partis progressistes pour faire quelques propositions :

- **Exiger un audit de la dette publique** pour abolir la dette illégitime. Le comité international pour l'annulation des dettes illégitimes considère qu'une dette est illégitime lorsqu'elle n'a pas servi l'intérêt général mais plutôt les intérêts d'une minorité privilégiée. Pour être précis, il a défini quatre notions : dettes illégales, odieuses, illégitimes ou insoutenables. En 2014 le collectif pour un audit citoyen de la dette avait démontré que plus de la moitié de la dette Française était illégitime.

- **La Banque centrale européenne (BCE)** contrôle la création de monnaie. Elle peut donc, en théorie, créer autant de monnaie qu'elle le désire. Cette création monétaire doit être contrôlée démocratiquement pour lui assurer une finalité sociale, écologique et économique précise. Aujourd'hui il est temps de changer les traités européens pour que **la BCE prête directement aux États via** les banques centrales nationales (Banque de France) pour rompre définitivement avec l'endettement sur les marchés financiers.

- **La BCE peut aussi monétiser la dette** c'est-à-dire en créant de la monnaie pour racheter directement

les titres aux États et non plus *via* le marché secondaire. Une fois rachetée, la dette pourrait être tout simplement en partie annulée sous forme de dons aujourd'hui déjà autorisés. Ces annulations doivent être faites sous conditions d'utilisation des fonds ainsi dégagés au financement par exemple de la transition écologique ou au renforcement des services publics.

– Cette dette pourrait également devenir perpétuelle courant à l'infini sans qu'il y ait remboursement du capital mais seulement des intérêts. En pratique ces dettes finissent toujours par être soldées par un remboursement du capital. Cependant, avec le temps écoulé et l'inflation, ce capital ne représente généralement plus grand-chose au bout de quelques décennies.

Mais il est aussi indispensable de frapper très durement les spéculateurs et mettre à contributions les institutions financières, les assurances, les fonds spéculatifs par un ou des prélèvements spécifiques

et coercitifs en France et à l'échelle européenne. Il faut aussi favoriser l'épargne populaire (livret A, LDD, LEP...) à condition que cette épargne soit de nouveau entièrement collectée par la Caisse des dépôts et utilisée directement pour financer des investissements de long terme en réponse aux besoins d'utilité publique et sociale comme le logement (la Banque de France a publié le montant total de l'épargne des ménages : il s'élevait à 5 367 milliards d'euros au troisième trimestre 2019).

Sans être exhaustif, il apparaît clair que de nombreuses solutions existent pour sortir de l'hystérie autour de la question de la dette. Mais n'en doutons pas, seul le rapport de force permettra de faire bouger les lignes. Cette note se limite à la question de la dette mais il y a d'autres instruments pour sortir par le haut de cette crise et notamment la nécessaire réforme fiscale de grande ampleur qui pourra faire l'objet d'une prochaine note. ■

Débats contemporains sur la monnaie

Denis Durand

Longtemps, les questions monétaires sont restées obscures aux yeux de la plupart des citoyens. Il serait plus exact de dire qu'ils en ont été méthodiquement éloignés car le monopole du pouvoir sur l'utilisation de l'argent est constitutif du mode de production capitaliste. Mais la crise du capitalisme mondialisé et financiarisé contemporain peut ouvrir des brèches dans ce pouvoir. Dans la crise sanitaire et économique, sept milliards d'habitantes et d'habitants de la planète ont pu constater depuis six mois que seule l'action des banques centrales a permis d'éviter un effondrement de l'économie mondiale : nul ne peut douter que l'utilisation de l'argent soit une question qui concerne chacune et chacun d'entre nous.

C'est ce qui explique l'intérêt nouveau que suscitent, dans des cercles de plus en plus larges, les controverses économiques et politiques contemporaines autour de la monnaie. Politiques monétaires « non conventionnelles », taux d'intérêt négatifs, *quantitative easing*, « théorie monétaire moderne »... Objet de controverses depuis les origines de la pensée économique, la monnaie est aussi au cœur d'enjeux politiques contemporains. Cet article tente d'être utile à la bataille militante sur ce terrain en rappelant quelques points de repères inspirés des découvertes de Marx et des analyses de Paul Boccara.

Deux conceptions aujourd'hui dominantes de la monnaie

Deux traditions opposées dominent la pensée économique sur la monnaie.

La monnaie, un simple rouage du marché ?

Une première tradition considère la monnaie comme un moyen technique de fonctionnement du marché, servant à résoudre le problème de la « double coïncidence des besoins » entre échangistes ayant à la fois des besoins différents et des produits différents à vendre. Comme les transactions se font

par l'intermédiaire d'un échange de monnaie, le vendeur d'une marchandise A qui souhaite acquérir une marchandise B n'a pas besoin de partir à la recherche d'un vendeur de cette marchandise B qui, par chance, souhaiterait précisément acquérir la quantité adéquate de marchandise A. Il suffit qu'il vende sa marchandise A à qui possède de l'argent pour la payer, et qu'il se tourne ensuite vers quiconque est prêt à vendre de la marchandise B.

La circulation de monnaie n'est ici considérée que comme un voile recouvrant une réalité plus fondamentale dans laquelle « les produits s'échangent