

Pour un audit citoyen de la dette publique

Michel Husson, août 2011

Comme dans bien d'autres pays, la dette publique en France va peser sur les politiques économiques et sociales durant une longue période. Un débat public est donc nécessaire pour envisager toutes les possibilités de desserrer cette redoutable contrainte. La proposition est d'alimenter ce débat par la création d'un Comité pour l'audit citoyen de la dette publique. Ses fonctions ont été énoncées par le texte d'appel reproduit en annexe :

« Ce Comité vise à rassembler données et analyses pour comprendre et mettre en débat dans la société l'origine et l'état actuel de la dette publique et stimuler la réflexion sur les alternatives à l'austérité. Il recueille témoignages et propositions sur l'origine et l'avenir de la dette publique, publie des documents, organise des débats publics et des actions citoyennes. Il interpelle pouvoirs publics, élus et candidats sur leurs projets en la matière. Il se coordonne avec d'autres initiatives européennes et internationales sur le même thème ».

1. S'appuyer sur une idée-force : la dette a été engendrée par les cadeaux fiscaux.

Depuis plusieurs années, le discours dominant enfonçait le clou : la France est en déficit parce qu'elle vit « au-dessus de ses moyens », donc il faut réduire les dépenses publiques. Aujourd'hui, le diagnostic correct progresse et gagne en crédibilité : ce sont les cadeaux fiscaux (au sens large) qui ont engendré les déficits successifs et ma croissance de la dette. Ce diagnostic est conforme à l'analyse objective des comptes et est conforté par plusieurs rapports parlementaires.

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

* « 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» - et le tiers restant à des transferts de recettes aux autres administrations publiques - sécurité sociale et collectivités territoriales principalement ». Rapport Carrez, Juin 2010, <http://gesd.free.fr/carrez10.pdf>

Ces cadeaux fiscaux ont concerné les ménages les plus favorisés et les entreprises. En particulier, la prise en charge par les finances publiques d'une partie du financement de la sécurité sociale à travers les allègements de cotisations représente un transfert important des contribuables vers les entreprises.

C'est à partir de cette idée centrale qu'il faut interroger les politiques budgétaires passées et mettre en cause leur légitimité, et par suite celle de la dette qu'elles ont engendrées.

2. Les cadeaux fiscaux ont enclenché un circuit régressif.

- l'Etat baisse les impôts, principalement pour les riches ;
- le déficit augmente d'autant ;
- l'Etat doit emprunter, notamment auprès des bénéficiaires de ces cadeaux fiscaux ;
- ces derniers gagnent ainsi doublement : non seulement, ils sont moins imposés, mais l'Etat leur offre un placement sûr et fait d'eux des rentiers d'Etat.

Le Comité d'audit devrait donc :

- ✓ ***synthétiser les argumentaires établissant le caractère anti-redistributif de cette politique fiscale ;***
- ✓ ***contester l'efficacité économique de cette politique.***

3. Les allègements de cotisations représentent une perte massive de recettes.

Ce transfert était justifié par la nécessité de modérer le coût du travail de manière à améliorer la compétitivité de l'économie et stimuler les créations d'emplois. Mais le bilan va plutôt dans le sens d'un gigantesque effet d'aubaine qui a principalement profité aux actionnaires.

Le Comité d'audit devrait donc :

- ✓ ***synthétiser les argumentaires établissant l'inefficacité de cette politique.***

4. Faire le tri pour préciser le diagnostic

4.1. L'impact de la crise

Il est important de chercher à identifier l'effet de la récession qu'il faudrait essayer de décomposer en plusieurs éléments :

- perte mécanique de recettes
- rôle des « stabilisateurs automatiques »
- plans de sauvetage des banques et de l'automobile
- plans de relance

* « La crise explique au plus 38 % du déficit, qui est surtout de nature structurelle et résulte largement de mesures discrétionnaires ». Rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques » (juin 2011), <http://gesd.free.fr/cdcfin11.pdf>

4.2. La dette publique sur longue période

Il peut être nécessaire de remonter en arrière pour souligner le rôle des taux d'intérêt : emprunts à taux variables, indexés sur le dollar (1975-1979) ; « choc » de 1979 ; effet « boule de neige » en raison de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance.

5. Qui détient la dette publique ?

L'obligation d'emprunter sur les marchés financiers a conduit à une diffusion importante auprès des non-résidents. Cela fragilise l'Etat comme emprunteur (cf. le contre-exemple du Japon), rend opaque les circuits de financement, et plus difficile la perspective d'une annulation de la dette, quelles qu'en soient les modalités.

Le Comité d'audit devrait donc :

- ✓ ***dresser le « cadastre » de la dette publique.***

6. Que faire de la dette illégitime ?

L'objectif de l'exercice est de déterminer la fraction de la dette qui doit être considérée comme illégitime dans la mesure où elle apparaît comme opposée aux intérêts sociaux majoritaires. Il faut ensuite avancer des propositions visant à répudier cette dette illégitime, sous des modalités à définir.

Il faut ici introduire une distinction importante, entre le traitement des **déficits à venir** et celui de **la dette déjà acquise**. Les deux questions sont évidemment liées, mais beaucoup de propositions aujourd'hui discutées (concernant par exemple une réforme fiscale progressiste visant à réduire les déficits courants) n'ont pas d'effet rétroactif et ne changent en rien le poids de la dette accumulée jusqu'ici. L'objectif est bien, pour reprendre la formule fameuse de Keynes, « l'euthanasie des rentiers » d'Etat.

La tâche du comité d'audit est donc aussi de mettre en avant les modalités possibles d'une répudiation partielle. Se pose alors une question centrale : ces modalités ne sont pas a priori les mêmes pour la partie de la dette détenue par les résidents et celle qui est détenue par les non-résidents. Elles ne se différencient pas seulement sur le plan technique mais aussi par le degré de conflictualité sociale qu'elles impliquent.

7. La dette détenue par les résidents

Du point de vue technique, les choses sont relativement simples et passent par la fiscalité. Il suffit d'instituer une taxe sur les intérêts versés par l'Etat aux détenteurs résidents de titres publics. Il s'agit d'une annulation de la dette modulable en fonction du barème retenu, qui peut varier de 0 % à 100 %. Une taxation à 100 % équivaut à une annulation totale : l'Etat reprend d'une main ce qu'il verse de l'autre.

En revanche, la légitimité politique et sociale doit être établie. Si la dette est en partie illégitime, le fait de détenir des titres publics n'est pas en soi un délit. Par ailleurs, l'opacité des liens financiers fait que nombre de petits ou moyens contribuables peuvent, sans même le savoir, détenir des titres de la dette publique incorporés dans divers produits d'épargne. En outre, il serait difficilement défendable de sanctionner des épargnants ou des institutions qui auraient privilégié des titres publics sur la spéculation boursière. Ces objections sont à discuter et suggèrent plutôt un prélèvement assis sur l'ensemble des actifs financiers et modulés selon la taille du patrimoine.

Le Comité d'audit devrait donc :

✓ **proposer un plan de répudiation de la dette illégitime détenue par les résidents.**

8. La dette détenue par les non-résidents

Une annulation unilatérale impliquerait un degré de rupture avec les « marchés financiers » extrêmement élevé dont il faudra discuter la plausibilité. Dans l'absolu, une telle mesure signifierait que la France rompe tous les contrats qui la lient au monde de la finance en tant que nation souveraine. Il faut donc imaginer une gamme de transactions possibles avec les détenteurs non-résidents.

Parmi les modalités envisageables, il y a le scénario d'un rachat à prix réduit par la Banque de France des titres publics sur le marché secondaire, sous la menace d'une dévalorisation plus marquée. Là encore, la question est le degré de rupture, cette fois avec les règles du jeu européennes. Une variante intermédiaire pourrait être d'imposer aux banques françaises la détention d'un volume minimum de titres publics qu'elles devraient acquérir sur le marché secondaire.

La construction du rapport de forces nécessaire à cet affrontement avec les intérêts de la finance internationale passe par la mise en avant d'un plan coordonné de réduction des dettes au niveau européen.

Le Comité d'audit devrait donc :

- ✓ **proposer un plan de répudiation des dettes illégitimes au niveau européen.**
- ✓ **définir l'articulation entre mesures unilatérales prises au niveau d'un pays et coordination européenne.**

9. Organisation et mobilisation

Les meilleurs argumentaires n'ont que peu de poids s'ils n'alimentent pas la mobilisation sociale.

Le Comité d'audit devrait donc :

- ✓ **s'appuyer sur les expériences et mobilisations dans d'autres pays (Equateur, Grèce, etc.)**
- ✓ **produire des documents d'analyse et de propositions**
- ✓ **proposer des formes d'organisation permettant la popularisation de ses propositions**

Cette « feuille de route » ne prétend pas à l'exhaustivité. C'est l'ensemble de la politique budgétaire qu'il faut peigner. Par exemple :

- la défiscalisation des heures supplémentaires
- la baisse de TVA sur la restauration
- l'impôt sur les sociétés, théoriquement à 33 %, mais dont le taux effectif moyen est de 18 %, et de seulement 13 % pour les grandes entreprises (*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009, <http://gesd.free.fr/poglobal.pdf>)

Ces propositions ont seulement pour objet d'organiser la discussion. Beaucoup d'autres points, certains plus techniques, devront être également abordés. On en a dressé un premier inventaire dans l'annexe 2.

Annexe 1

Appel à constitution d'un comité pour un audit citoyen de la dette publique

Les plans d'austérité qui se multiplient en Europe placent la dette publique au coeur du débat politique. Pour rembourser cette dette, doit-on vraiment sacrifier les emplois et les services publics, les salaires et les retraites, les investissements indispensables à la transition énergétique ? A-t-elle été contractée dans l'intérêt général ou au profit de minorités déjà privilégiées ? Qui détient ses titres et profite de l'austérité ? Peut-on alléger son fardeau autrement qu'en appauvrissant les populations ?

Ces questions, de plus en plus nombreux sont ceux qui se les posent. Les indignés espagnols refusent que les gouvernements y répondent contre la volonté du peuple. En Grèce un comité pour l'audit de la dette mobilise de nombreux citoyens. Dans toute l'Europe et en France un large débat démocratique est urgent, car les réponses apportées à ces questions détermineront l'avenir du pays et de l'Union.

C'est pourquoi nous créons un Comité pour l'audit citoyen de la dette publique. Ce Comité vise à rassembler données et analyses pour comprendre et mettre en débat dans la société l'origine et l'état actuel de la dette publique et stimuler la réflexion sur les alternatives à l'austérité. Il recueille témoignages et propositions sur l'origine et l'avenir de la dette publique, publie des documents, organise des débats publics et des actions citoyennes. Il interpelle pouvoirs publics, élus et candidats sur leurs projets en la matière. Il se coordonne avec d'autres initiatives européennes et internationales sur le même thème.

Annexe 2

Des questions « techniques » à creuser

Le périmètre de la dette publique

La dette publique au sens large ne se réduit pas à celle de l'Etat (ni à la définition « Maastricht ». Elle comprend aussi : les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) parmi lesquels on trouve Pôle emploi, le CNRS, le CEA, Météo France, l'Inserm, opéras et musées, Universités et grandes écoles publiques, etc. En additionnant Etat+ODAC, on obtient la dette des Administrations publiques centrales (APUC). Mais il y a aussi les collectivités locales (APUL, Administrations publiques locales) et les Administrations de Sécurité sociale.

Les modalités de gestion de la dette

Il s'agit d'évaluer les dispositifs mis en place successivement, par exemple :

- création des OATi DSK (Obligations assimilables du Trésor indexées) en 1998
- création de l'Agence Française du Trésor (AFT) en 2000
- recours aux banques SVT (Spécialistes en valeurs du Trésor)
- non-budgétisation du service de la dette : seuls les intérêts apparaissent dans les présentations budgétaires.

Les coûts de la non-satisfaction des besoins sociaux

La réduction relative des dépenses sociales engendre des coûts sociaux et humains, voire des transferts sur d'autres postes budgétaires. L'évaluation objective de ces effets est difficile, mais elle pourrait être menée sur un certain nombre d'exemples.

Argumentaire juridique

Recenser les arguments de droit (droit international et droit constitutionnel) pour contester le paiement de la dette et préciser les critères d'illégitimité de la dette