

Dette publique : allons-nous à la catastrophe?

L'EXPRESS 13 mars 2004

1 000 milliards d'euros, plus de 60% du PIB: tel est le montant de l'endettement de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécu. C'est le résultat de l'accumulation des déficits. Faut-il réduire la dette, comment et à quel rythme? Jean-Marc Daniel, professeur à l'ESCP-EAP, et Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, confrontent leurs diagnostics

Depuis quelques mois, la dette publique inspire un vocabulaire alarmiste: «explosion», «spirale», «mécanisme infernal», «faillite», etc. Peut-être parce que son montant - elle aura franchi le seuil des 1 000 milliards d'euros à la fin de cette année - frappe l'imagination et que la rondeur de ces trois zéros évoque un débordement que rien ne saurait contenir.

Si le sens commun ne peut que s'inquiéter de cette obésité, que dit le raisonnement économique? Malgré l'énormité du chiffre, ce n'est pas tant l'instantané de la situation française qui fait question que le sens du film: une inflation quasi permanente depuis vingt-cinq ans. En 1980, la dette publique (celle de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale) représentait 20,7% du produit intérieur brut (PIB). Nous en sommes à 63,7%, au-delà de la limite de 60% autorisée par le traité de Maastricht; alors que, en moyenne, ce ratio a diminué dans la zone euro entre 1999 et 2003, il a augmenté dans le cas français. On parle de «dette publique», mais c'est surtout celle de l'Etat qui est au cœur des préoccupations, puisqu'elle représente 80% des fameux 1 000 milliards.



Jean-Paul Fitoussi, (à gauche)
président de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

Jean-Marc Daniel, professeur à l'ESCP-EAP.

L'arithmétique est implacable: l'accumulation des déficits, année après année, explique cette dégradation. Depuis 1980, aucun budget n'a été voté en équilibre: trop de dépenses, pas assez d'impôts. La dette est donc le miroir de la gestion des finances publiques et, de ce fait, un sujet éminemment politique. N'a-t-elle pas provoqué des révolutions, à commencer par celle de 1789? Elle peut bien susciter quelques interrogations aujourd'hui! La France n'est certainement pas en faillite; elle a les moyens de rembourser ce qu'elle a emprunté. L'endettement public n'est pas non plus une tare en soi, à condition qu'il finance des dépenses utiles. La vraie question est de savoir si cette situation peut durablement se prolonger sans risque pour l'économie française, s'il faut s'employer ou non à réduire cette dette et avec quelle énergie.

Il y a ceux, comme le ministre de l'Economie, Nicolas Sarkozy, qui estiment que le surplus de recettes fiscales attendu pour 2004 (environ 5 milliards d'euros) ne doit pas être dépensé, mais consacré à la réduction du déficit. Et ceux qui, comme son collègue de la Cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, préfèrent «mettre rapidement 4 millions de personnes au travail plutôt que de rembourser la dette tout de suite» (Le Monde, 20 août). Est-ce si simple? S'il suffisait de dépenser pour éradiquer le chômage, la France devrait être la championne de l'emploi! Le débat sur la dette mérite donc plus de subtilité.

C'est en s'attachant aux causes de l'endettement, à la nature des dépenses qui le provoquent, aux politiques économiques menées que deux économistes, Jean-Marc Daniel, professeur à l'ESCP-EAP, et Jean-Paul Fitoussi, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, explorent la complexité du sujet. De manière à la fois divergente et convaincante.

Pourquoi la dette publique a-t-elle si fortement augmenté depuis vingt-cinq ans?

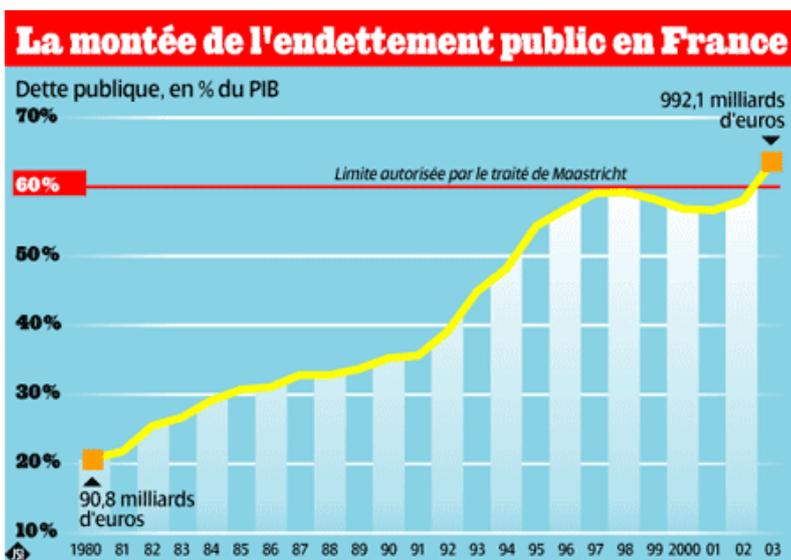
Jean-Paul Fitoussi: Parce que, depuis le début des années 1980, tous les gouvernements français ont accepté un régime de faible croissance et de chômage élevé qui a provoqué une montée des dépenses sociales au moment même où se tarissaient les recettes fiscales. Donc une augmentation des déficits et de la dette. Le phénomène a été accentué par un fort recul de l'inflation et par la baisse de la part des salaires dans le revenu national: les régimes de protection sociale ont été moins facilement alimentés en cotisations.

Jean-Marc Daniel: Une croissance modérée n'a rien d'un phénomène nouveau. Au contraire, elle est, avec l'absence d'inflation, caractéristique des économies développées depuis la révolution industrielle. C'est la période des Trente Glorieuses qui, elle, a été exceptionnelle, dans tous les sens du terme. Or la dette publique s'accroît uniquement sur les vingt à vingt-cinq dernières années. Pourquoi? Certes, parce que les dépenses sociales augmentent, mais aussi du fait de la volonté politique des gouvernements: dès que la croissance revient, ils baissent les impôts plutôt que de réduire les déficits. Ils laissent ainsi la dette grossir et ne font que reporter les problèmes sur les générations futures.

J.-P. F.: Ça, c'est l'explication dominante! Sur les quatorze dernières années, la France n'aura connu que trois ou quatre ans de croissance. Mais il faut quand même rendre à César ce qui appartient à César: c'est la politique monétaire anormalement restrictive des années 1990 (le franc fort) qui explique l'essentiel de l'augmentation de la dette publique française: entre 1990 et 1997, elle passe de 35 à 65% du produit intérieur brut (PIB). Les gouvernements de cette époque ont ainsi découvert la recette du gonflement de la dette publique! Pour autant, je ne jette pas la pierre à ces dirigeants, car leur mauvaise stratégie économique était au service d'un objectif politique essentiel: faire l'euro.

J.-M. D.: L'endettement n'est pas lié à la construction européenne! La désinflation était aussi une nécessité économique, tant l'inflation, mode de gestion des économies des années 1960 et 1970, avait atteint ses limites. D'ailleurs, le Royaume-Uni, qui ne participe pas à l'euro, a pratiqué, lui aussi, cette désinflation compétitive tout en réduisant son endettement. La désinflation et la maîtrise des déficits publics, prévues par le traité de Maastricht, correspondent de fait à un consensus au niveau européen. Enfin, si la période 1989-1996 était aberrante en matière de prix du crédit, nous en sommes sortis. Aujourd'hui, le taux d'intérêt de la Banque centrale européenne est de 2%.

J.-P. F.: Vous avez caricaturé mes propos. Ce n'est pas la construction européenne qui est responsable de la dette, mais notre obstination à maintenir absolument la parité franc-mark et à combattre l'inflation alors même qu'elle avait disparu. D'autres pays, comme l'Italie, ont fait le choix contraire et, si la dette de cette dernière est bien plus importante que la nôtre, elle est en train de baisser.



Avec 1 000 milliards d'euros, la dette vous paraît-elle avoir atteint un niveau inquiétant?

J.-P. F.: Aucune théorie ne permet de dire quel est le niveau d'endettement optimal d'un pays. Actuellement, celui de la France représente 63% de son PIB. Le bon niveau est-il de 150% ou de 20%? Tout dépend des raisons qui conduisent à emprunter, du bénéfice que la société en tire. Les investissements dans la recherche et le développement, dans l'enseignement supérieur, dans les infrastructures, etc., sont sains et rentables. Ce qui n'est pas le cas des dépenses mises au service d'une politique de clientélisme. Le niveau d'endettement de la France aujourd'hui est soutenable, car notre pays est riche, et donc solvable.

J.-M. D.: Cela est vrai dans la mesure où il n'y a pas de drame: la République française paie les intérêts qu'elle doit, le Fonds monétaire international ne s'est pas substitué à Bercy. Mais la situation est inquiétante, parce qu'on ne sait pas où s'arrêtera la dynamique actuelle. Nos décideurs sont dans un état d'esprit que je résumerais ainsi: en période de croissance, il faut baisser les impôts; en période de récession, il faut dépenser pour soutenir l'activité. Dans ces conditions, comment réduire le poids de la dette ou seulement même le stabiliser? Cette politique est d'autant plus dangereuse qu'elle est inefficace. Dans son dernier rapport sur l'économie française, l'Insee montre que la dépense publique est de moins en moins à même de dynamiser la croissance. Les baisses d'impôts décidées par Jacques Chirac n'ont profité qu'aux classes aisées. Avec cet argent, elles ont acheté des bons du Trésor qui financent la dette de l'Etat. Ce recyclage - les économistes parlent d'«équivalence ricardienne» - montre que des mesures de ce type ne servent à rien. De plus, en prêtant à l'Etat, les épargnants sont assurés d'être remboursés, alors que celui qui place ses économies dans une entreprise privée court un risque qui légitime sa rémunération. Montesquieu résumait cela dans une célèbre formule: «La dette, c'est le pays qui se prête à lui-même.» Bref, on accorde une rente de situation à des gens pour financer des dépenses dont l'efficacité est de plus en plus contestable.

J.-P. F.: L'endettement doit s'apprécier au regard du contexte économique général. Vous affirmez qu'il existe une sorte de péché originel de la France, qui ne se serait pas désendettée pendant la période de retour à la croissance de la fin des années 1990. Et vlan! sur le gouvernement socialiste! C'est vrai qu'il y a eu un moment de grande stupidité quand on a baissé le taux de TVA de 1 point [il est passé de 20,6 à 19,6% au printemps 2000]. Cela m'a fait penser à ce billet de 500 F que Gainsbourg avait brûlé devant les caméras de télévision. Là, on a grillé un chèque de 31 milliards de francs. Toutefois, l'histoire ne commence pas à ce moment-là, mais au début des années 1990, avec les politiques procycliques [qui accentuent le mouvement naturel de l'économie], c'est-à-dire restrictives en période de récession et expansionnistes en période de croissance. Il est très difficile d'en sortir pour faire des politiques dites contracycliques [qui corrigent le mouvement naturel de l'économie] parce que, quand la croissance revient, on ne sait jamais très bien combien de temps cela va durer. C'était le cas en 1997, ça l'est de nouveau aujourd'hui.

J.-M. D.: Je ne fais pas «pan!» sur le gouvernement socialiste, mais sur un état d'esprit ambiant. Le discours sur la cagnotte, ce n'est pas Lionel Jospin qui l'a prononcé, mais Jacques Chirac, le 14 juillet 1999. Cette insouciance de la classe politique française en matière de finances publiques est une constante depuis, grosso modo, 1975. A cette date, la dette représentait 15% du PIB. Bien sûr qu'il faut investir dans la recherche, les universités ou l'équipement public! La SNCF ne va-t-elle pas réduire la vitesse des trains sur les lignes hors TGV parce que les voies sont dans un trop mauvais état et qu'elle n'a plus les moyens de les rénover? La vraie question est de savoir comment on finance ces dépenses: par l'impôt ou par l'emprunt? La première solution est nettement préférable parce que, avec la seconde, on en vient, comme c'est le cas aujourd'hui, à acquitter 50 milliards d'euros chaque année au titre des intérêts de la dette publique!

Peut-on parler de bonnes et de mauvaises dettes, comme il y a du bon et du mauvais cholestérol?

J.-P. F.: Bien sûr! Les dépenses essentielles sont, d'une part, celles qui concourent à la formation du capital humain, c'est-à-dire la santé, l'éducation, la culture, et, d'autre part, celles au profit d'infrastructures qui réduisent le coût de fonctionnement du secteur privé.

J.-M. D.: Dans une démocratie, c'est au Parlement d'apprécier les besoins publics. Cela dit, à l'évidence, la dépense publique doit préparer l'avenir, donc assurer, en particulier, un système d'éducation, de transport, etc., de qualité. Mais les choix sont autant politiques qu'économiques. Prenons l'exemple des dépenses de santé: on dit qu'il faut les limiter, mais pourquoi empêcher les gens qui veulent se soigner de le faire? Seulement, il faut en assumer les conséquences, c'est-à-dire que chacun doit accepter de payer plus pour sa santé.

Cela signifie-t-il que, pour les bonnes dépenses, on peut s'endetter?

J.-P. F.: En fait, il faut définir les règles d'une bonne gestion budgétaire. Quel est le niveau de dépenses que l'on considère comme indispensable? Et quel est le niveau de prélèvements qui permet de les financer, lorsque la croissance est normale (disons 2,5%)? Si la croissance est plus faible, cela veut dire que l'on accepte le déficit, donc l'augmentation de la dette. Si la croissance est plus élevée, on réduira le déficit, donc la dette.

J.-M. D.: Je suis d'accord avec cette stratégie, que je résumerais ainsi: oui au déficit (sur le court terme), non à la dette (sur le long terme). Encore faut-il mettre ces principes en œuvre! Les Américains, eux, le font: ils laissent filer leur budget quand nécessaire, mais sont aussi capables de dégager d'impressionnants excédents.

J.-P. F.: Si la croissance en Europe avait duré aussi longtemps qu'outre-Atlantique, nous l'aurions fait aussi!

J.-M. D.: Je n'en suis pas si convaincu, à cause de ce discours permanent sur la baisse des prélèvements obligatoires.

J.-P. F.: Pourquoi tous les gouvernements européens entonnent-ils le chant de la diminution des impôts? Parce qu'il ne leur reste comme instrument de politique économique que celui-là et que la concurrence fiscale qui s'est instaurée en Europe les oblige à l'utiliser. Cette situation peut conduire in fine à réduire les dépenses publiques les plus utiles. C'est très inquiétant pour l'avenir des services publics. Or le constat de Jean-Marc Daniel sur les trains, on pourrait le faire également sur la recherche et sur l'université: on a laissé le système se déliter.

Le pacte de stabilité apporte-t-il une bonne réponse à la question de l'endettement ?

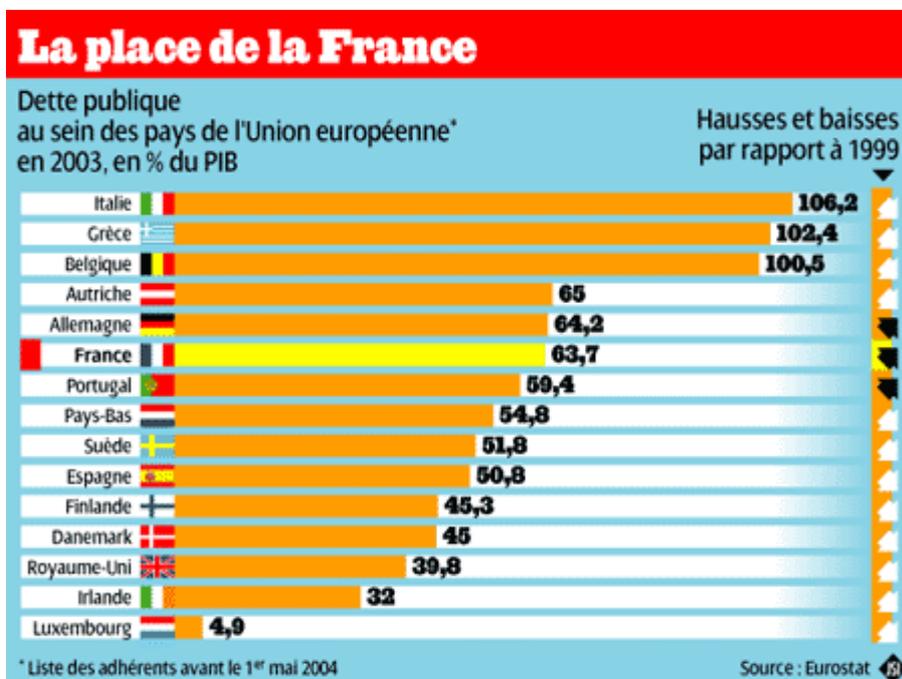
J.-P. F.: Certainement pas. Il est stupide car inapplicable, ou l'inverse. Elaboré pour des raisons politiques, compréhensibles à l'époque, il n'est pas adapté au contexte actuel: un ralentissement économique de trois ans, comme celui que nous venons de subir, a fait croître les déficits de six pays au-delà de la limite de 3% du PIB. Il faut donc modifier ce pacte. Une première solution serait de fixer des limites non pas aux déficits, mais à la dette. Mais quel serait le bon niveau? Une deuxième voie me paraît plus praticable: elle consisterait à ne retenir dans le calcul des 3% que le déficit structurel, et non le déficit conjoncturel, et à ne pas prendre en compte les dépenses liées aux investissements.

J.-M. D.: Je suis un défenseur du pacte de stabilité et je trouve inquiétant que l'on présente comme stupides des décisions qui découlent du traité de Maastricht, voté par référendum en France. La construction européenne repose sur une logique politique volontariste qui ne va pas de soi. Elle suppose une certaine discipline. Le pacte permet de suppléer l'absence de gouvernement fédéral. On s'est engagé sur une règle, mais, comme elle ne fait plus plaisir à la France et à l'Allemagne, on veut la changer. Que vont penser les nouveaux pays entrant dans l'Europe, à qui l'on veut imposer des contraintes que les anciens ne respectent pas?

J.-P. F.: Mais aucune Constitution au monde ne détaille la politique économique. Celle-ci doit être conduite par les gouvernements. Seule l'Europe définit une règle valable pour l'éternité, que l'on ne peut pas modifier même si le contexte évolue! Si cela continue, on n'aura bientôt plus besoin de gouvernement.

Faut-il réduire notre endettement actuel ?

J.-M. D.: C'est indispensable. La première solution consisterait à faire de l'inflation: on rembourse des sommes dévalorisées du fait de la hausse des prix. Mais les Européens se sont dotés d'une banque centrale indépendante dont le but est de lutter contre l'inflation. La deuxième solution, c'est la banqueroute de l'Etat. C'est ce qui se passe aujourd'hui pour certains pays en voie de développement. Ce fut le cas de la France, pour la dernière fois de son histoire, en 1797, quand le Directoire décida l'annulation des deux tiers de la dette. La troisième solution, c'est de... rembourser! En tirant profit des périodes de croissance pour augmenter les impôts et réduire ainsi le déficit.



J.-P. F.: On connaît les causes de notre endettement, et on peut les combattre. Si l'inflation n'est certes pas souhaitable, l'objectif de 2% au plus fixé par la Banque centrale européenne me paraît trop strict comparé à celui des Américains (3%). Mais la dette se réduira surtout grâce à la croissance. Nous avons tendance, à tort, à la considérer comme une donnée météorologique, et non comme un phénomène que la politique peut induire. Faisons comme les Etats-Unis, qui connaissent sept années d'expansion et trois de ralentissement par décennie. En Europe, c'est malheureusement l'inverse. Cela dit, tant que le pacte de stabilité n'aura pas été modifié, il serait bon que la France retrouve des marges de manœuvre en affectant le surplus d'impôt engendré par la croissance à la réduction des déficits.

Pourquoi ce succès du thème de l'endettement excessif ?

J.-P. F.: Parce que ce chiffre de 1 000 milliards d'euros est frappant. Parce qu'on a dit que chaque bébé naissait avec une dette de 16 000 €: on oublie de dire aussi que ces bébés bénéficieront, pour ce prix-là, de crèches, d'écoles, de transports, d'une armée, etc.!

J.-M. D.: Il y a le caractère marketing du chiffre, bien sûr. Mais, au-delà, une prise de conscience que la dette, ce sont les impôts de demain. Les Français ont fait leur révolution culturelle, ils ont compris que l'on ne pouvait pas continuer comme ça. L'affaire de la Cades est significative: on a prolongé la durée de vie de cette caisse qui rembourse la dette de la Sécurité sociale afin de tenir compte des nouveaux emprunts souscrits depuis sa création. C'est symbolique de cette fuite en avant, de cette tentation de reporter les problèmes dans le temps. Il y a là une forme d'irresponsabilité.

J.-P. F.: C'est là notre principale divergence. Vous raisonnez comme si la dette était en elle-même un dysfonctionnement, alors qu'elle est le résultat de la faiblesse de la croissance depuis vingt ans, elle-même conséquence de mauvaises politiques économiques, notamment monétaires. S'attaquer directement à la dette en mettant toutes les politiques au service de cet objectif serait une erreur qui nous ferait perdre sur tous les tableaux, y compris celui de la réduction de la dette. Mais il faut mettre à profit les périodes d'expansion pour la réduire.

J.-M. D.: Eh bien, sur ce point-là, nous sommes d'accord!