

Le piège de la dette publique

**COMMENT
S'EN SORTIR**

Le piège de la dette publique

La dette repose sur un mensonge : elle ne vient pas d'une orgie de dépenses publiques, mais de l'érosion organisée des recettes fiscales. Les niches et les cadeaux consentis aux ménages les plus riches et aux grandes entreprises se sont multipliés à l'infini. En empruntant sur les marchés financiers pour financer ces déficits, les États se sont encore enfoncés davantage, puisqu'ils ont dû payer des taux d'intérêts souvent excessifs. Cette dette est donc largement illégitime.

La crise financière de 2008, la récession et le sauvetage des banques ont alourdi le boulet. Affolés par l'envolée des dettes publiques les marchés financiers se sont alors mis à spéculer contre les États qui les ont sauvés. Dans toute l'Europe, des plans d'austérité drastiques déferlent pour « rassurer les marchés ». Mais en voulant nous faire payer la crise financière, les gouvernements nous enfoncent dans la récession et sacrifient les investissements vitaux pour la reconversion écologique de l'économie. D'autres solutions sont possibles à condition de s'attaquer à la mainmise des marchés financiers. Il faudra replacer la création monétaire sous contrôle démocratique et promouvoir un autre partage des richesses, sans hésiter à dénoncer une partie de la dette. La manière dont sera traitée la dette publique dans les années qui viennent, loin d'être une question technique, déterminera en grande partie l'avenir de nos sociétés.

Attac est une association qui lutte pour que les citoyens puissent, par l'action démocratique, se réappropriier ensemble l'avenir de notre monde, aujourd'hui soumis à la loi de la spéculation et des marchés financiers. Elle est présente dans une cinquantaine de pays et active dans le mouvement altermondialiste et les forums sociaux.

Attac est une association qui lutte pour que les citoyens puissent, par l'action démocratique, se réappropriier ensemble l'avenir de notre monde, aujourd'hui soumis à la loi de la spéculation et des marchés financiers. Elle est présente dans une cinquantaine de pays et active dans le mouvement altermondialiste et les forums sociaux.

LE PIÈGE DE LA DETTE PUBLIQUE

Attac

Jacques Cossart, Évelyne Dourille-Feer (coord.),
Jean-Marie Harribey (coord.), Michel Husson,
Esther Jeffers, Pierre Khalifa (coord.), Antoine Math,
Dominique Plihon, Éric Toussaint

Le piège de la dette publique

Comment s'en sortir

ÉDITIONS LES LIENS QUI LIBÈRENT

ISBN : 978-2-918597-57-5
© Les Liens qui Libèrent, 2011

Extrait de la publication

SOMMAIRE

Introduction. Qui piège qui?	11
Chapitre 1. La crise de la dette publique, du Sud au Nord	23
Le Nord plus endetté que le Sud, 24 – Une conjoncture relativement favorable aux pays en développement, 26 – La bonne conjoncture au Sud est fragile, 29 – Des arguments en faveur d’une action énergique sur la dette, 34 – Les alternatives déjà mises en œuvre, 37.	
Chapitre 2. La dette publique avant la crise, en France et en Europe	45
Une explosion des dépenses publiques?, 46 – Une contre-révolution fiscale, 52 – L’effet « boule de neige », 57 – La mainmise des marchés financiers, 60.	
Chapitre 3. Les dettes et la crise	62
L’impact de la crise, 64 – Des plans de relance éphémères, 67 – Les aides aux banques, 69 – La grande ingratitude des banques, 70 – Le tournant vers l’austérité, 72 – Augmenter des impôts : un effort bien mal partagé, 75 – Une fenêtre d’opportunité pour de nouvelles « réformes », 77 – Quelle viabilité?, 78 – La patate chaude, 82.	

Chapitre 4. L'Europe néolibérale en pleine débâcle :
chronique d'une crise annoncée 84

Les contradictions internes de la construction européenne, 86 – Le tournant néolibéral des années 1980 : les racines de la crise européenne, 87 – Une architecture européenne déséquilibrée et incomplète, 88 – Une grave erreur : donner la priorité à la politique monétaire... 89 – ... alors que les politiques budgétaires et fiscales sont beaucoup plus efficaces! 91 – La zone euro privée de mécanismes d'ajustement, 92 – La crise de la zone euro, conséquence des politiques néolibérales, 94 – Les PIGS victimes de l'euro, 96 – Les gouvernements désarmés face à la crise, 100.

Chapitre 5. Une dette sous contrôle? Les États-Unis
et le Japon 109

Les États-Unis, victimes de leurs déficits?, 110 – Japon : la dette publique «souveraine» sous tension, 125 – Peu important les techniques, pourvu que le capitalisme soit sauf!, 137.

Chapitre 6. Que faire de la dette souveraine? Comment
se libérer du joug des marchés financiers? 139

Mettre fin à des politiques d'austérité généralisées inefficaces et injustes, 140 – Restructurer les dettes souveraines en Europe, 142 – Transformer profondément la fiscalité, 143 – Mettre en place une politique économique et sociale au service des populations, 145 – Pour une autre politique monétaire, 147 – Socialisation des banques à l'échelle européenne, 150 – Désarmer la finance, 152.

Sommaire

Épilogue. Le mystère de la chambre forte (Gaston Leblanc)	161
La chambre forte, 161 – La poule aux œufs d'or, 163 – Un typhon nommé Poséidon, 172 – Ce clair objet du désir, 181 – Épilogue, 186.	
<i>Quelques repères</i>	189
<i>Les auteurs</i>	193
<i>Table des graphiques et tableaux</i>	195

INTRODUCTION

Qui piège qui ?

Il y a un peu plus de trois ans éclatait une crise financière qui a failli balayer tout le système bancaire. Contenue de justesse grâce à l'injection massive de liquidités par les États, elle s'est métamorphosée dans les pays développés en une récession majeure, la plus importante depuis la crise de 1929. Cette récession ne s'est pas transformée en vague dépressive, comme dans les années 1930, car les gouvernements ont mis en œuvre des plans de relance pour limiter les dégâts. Ces plans avaient assurément un contenu discutable, notamment en matière écologique et sociale, et ils avaient aussi une ampleur limitée, notamment dans l'Union européenne, mais ils ont permis d'éviter le pire.

On aurait pu s'attendre à ce que les raisons d'une telle situation soient réellement analysées et que des mesures soient prises pour qu'elle ne se reproduise pas. Certes, au moment du choc, les paroles définitives ont fleuri et on a assisté à une sorte de surenchère verbale pour condamner le comportement irresponsable de la finance, le président de la République n'étant pas en reste pour exiger une « moralisation du capitalisme ». Mais d'analyses sérieuses, point, et encore moins de mesures efficaces. Rien, évidemment, sur

le fait qu'à la racine de la crise il y a un partage de plus en plus inégal de la richesse produite, le produit intérieur brut (PIB). Rien sur le fait que cette répartition de plus en plus injuste est liée à la financiarisation de l'économie et a poussé à un endettement de plus en plus important des ménages, en particulier les plus pauvres. Rien enfin sur le fait qu'avoir lâché la bride à la finance, avec une déréglementation généralisée, ne pouvait avoir pour conséquence qu'une course à la cupidité qui allait aboutir, assez rationnellement, à ces comportements « irresponsables » que les « responsables » politiques faisaient semblant de découvrir.

Trois ans après l'explosion de la crise financière, le tableau est saisissant. La crise a permis une concentration bancaire sans précédent récent. Les marchés financiers sont plus puissants que jamais, la spéculation se déchaîne et l'Union européenne vit sous ce chantage permanent. L'impuissance du G20, qui regroupe les pays les plus riches du monde, à prendre la moindre mesure énergique contre la finance est patente. Dans les pays capitalistes développés, le chômage, la précarité et la pauvreté se développent. La protection sociale et les services publics, qui avaient pourtant joué un rôle décisif, et reconnu, pour amortir les effets de la récession en 2009, sont attaqués de toute part, le droit du travail est remis en cause, le pouvoir d'achat de la grande masse de la population stagne ou régresse... et le discours a changé pour préserver l'essentiel.

Fini, les tirades contre l'« irresponsabilité de la finance ». Ce n'est plus le capitalisme qu'il faut « moraliser », c'est la dette et le déficit publics qu'il faut réduire. Et les gouvernements de mettre en œuvre des plans d'austérité drastiques qui se traduisent – ou vont se traduire – par une purge sociale

Qui piège qui ?

généralisée. Le fameux TINA, «There Is No Alternative», que Margaret Thatcher avait employé pour tenter de légitimer le néolibéralisme reprend du service : il n'y aurait pas d'alternative aux plans d'austérité et à la réduction des dépenses publiques, voilà ce que nous ressassent les responsables politiques, de droite et souvent de gauche, et les représentants du patronat. On peut voir ainsi des gouvernements sociaux-démocrates – celui du Grec Papandréou, de l'Espagnol Zapatero, du Portugais Sócrates – prendre des mesures de régression sociale inouïes, présentées comme inévitables.

Ce livre a pour objectif de montrer que, au contraire, loin de relever de l'inéluctable, les purges sociales en cours ou en préparation sont le fruit de choix politiques assumés des gouvernements, du Fonds monétaire international (FMI) et des institutions européennes, le choix de ne pas remettre en cause le modèle néolibéral, celui de sauvegarder le pouvoir des plus riches, celui de faire payer la crise aux salariés, particulièrement aux femmes, et plus globalement aux populations.

Le livre s'ouvre sur la présentation de la situation actuelle dans les pays du Sud. Car la crise de la dette, qui touche aujourd'hui les pays du Nord, a longtemps été l'apanage des pays du Sud. On peut même dire que l'imposition du néolibéralisme a commencé par ce que certains ont appelé le « coup d'État » de la banque centrale des États-Unis, la Federal Reserve – la *Fed* –, qui, brusquement, en 1979, a fortement augmenté son taux d'intérêt, ce qui a eu pour conséquence de faire exploser la dette des pays du Sud. Cette crise de la dette a permis au FMI de leur imposer des « plans d'ajustement structurel » dont le contenu était très similaire aux plans d'austérité européens actuels. Le chapitre 1, après avoir

décrit la situation actuelle des pays du Sud, montre comment des gouvernements progressistes en Amérique latine tentent de mettre en œuvre des solutions alternatives, certes encore limitées, pour sortir du piège de la dette.

Les questions de la dette publique et du déficit public ne sont pas apparues avec la crise, car dette et déficit augmentent régulièrement depuis des décennies. Cerner les causes de cet accroissement est un enjeu majeur du débat politique. Est-il dû à la « préférence pour la dépense publique », comme l'affirmait en 2005 le rapport Pébereau commandé par le gouvernement de l'époque et comme le répètent à l'envi les idéologues néolibéraux? La France vit-elle au-dessus de ses moyens, comme nous l'entendons dire régulièrement? Le chapitre 2 fait justice de cette accusation. Il montre que l'accroissement de la dette n'a rien à voir avec une quelconque explosion des dépenses publiques, qui sont restées globalement stables avant la crise financière. Trois facteurs sont à la racine de l'augmentation régulière de la dette publique. Tout d'abord, l'importante baisse des recettes due aux cadeaux fiscaux qu'ont représentés pour les entreprises et les ménages les plus riches la baisse de l'impôt sur les sociétés et les réformes successives de l'impôt sur le revenu. Le rapport de février 2011 de la Cour des comptes confirme, à sa manière, cette situation en indiquant que les « dépenses fiscales » – nom que la Cour donne aux niches fiscales – ont connu une progression incontrôlée à partir de 2004, pour atteindre 72,9 milliards d'euros en 2009, sans compter les 75 milliards retirés de la liste des niches depuis 2005 (voir encadré « Le rapport 2011 de la Cour des comptes dénonce les “niches fiscales” »). Le deuxième facteur renvoie au fait que, depuis les années 1970, les gouvernements ont décidé d'emprunter

Qui piège qui ?

uniquement sur les marchés financiers pour éponger leur déficit au lieu d'avoir recours aux banques centrales. Les États se sont ainsi mis sous l'emprise des marchés financiers et – troisième facteur – ils ont subi l'effet des variations des taux d'intérêt.

Le chapitre 3 pointe les conséquences de la crise, car, auparavant, les finances publiques étaient globalement sous contrôle. Le choc brutal de la crise transforme la situation et conduit à une explosion générale des déficits publics et à une forte augmentation des dettes publiques. Ainsi, dans la zone euro, le déficit public est passé de 0,6 % du PIB en 2007 à 6,3 % en 2009. Dans la même période, la dette publique passait de 66 % à 78,7 % du PIB. L'impact de la crise est double. D'une part, on assiste à une forte baisse des recettes fiscales due à la récession de l'année 2009. D'autre part, les États mettent en œuvre, comme nous l'avons dit, des mesures pour sauver leur système bancaire et des plans de relance pour lutter contre la récession. C'est la crise qui a créé la situation actuelle. Il s'agit donc de savoir si la petite minorité de dominants qui, par son avidité, en a été responsable va en faire les frais, ou si le coût de la crise va être supporté par la grande majorité de la population. Le choix des plans d'austérité montre que les gouvernements ont penché pour la seconde solution.

La crise de la dette publique s'est manifestée en particulier dans l'Union européenne, et la zone euro a été particulièrement touchée. Le chapitre 4 analyse comment la crise économique a fait éclater au grand jour les contradictions de la construction européenne. Au lieu d'être un espace de coopération, l'Union a fait de la concurrence entre les États membres l'axe central de son développement. Elle s'est bâtie sur un dumping fiscal et social. L'euro est donc pris dans

une contradiction fondamentale : il est la monnaie unique d'États qui sont en guerre économique. Le financement des déficits budgétaires s'est opéré par le recours aux banques privées et autres institutions financières, la Banque centrale européenne (BCE) ne voulant ni ne pouvant les financer, avec pour conséquence un accroissement de l'emprise des marchés financiers sur l'Union européenne. Nous nous retrouvons ainsi dans la situation aberrante où les banques privées prêtent aux États à des taux élevés, qui peuvent même aller jusqu'à plus de 10 % pour la Grèce, tout en se refinançant auprès de la BCE à un taux d'intérêt très faible (1 %). Cette situation est la cause immédiate de la phase actuelle de la crise, celle de la dette publique. La zone euro, censée être un havre de stabilité monétaire, est devenue une proie pour les marchés financiers. Pour couronner le tout, l'Allemagne et la France s'apprentent à imposer à tous leurs partenaires un «pacte de compétitivité» qui serait un «pacte de stabilité» en pire, puisque chaque État serait tenu de soumettre ses comptes publics, d'imposer une austérité accrue, de repousser encore l'âge de la retraite, et même d'inscrire dans sa loi fondamentale le dogme de l'équilibre budgétaire quelles que soient les circonstances.

Deux grands pays développés semblent échapper à la crise de la dette : les États-Unis et le Japon¹. Non qu'ils ne soient pas endettés – ils le sont beaucoup plus que l'Union européenne. La dette du Japon représente 200 % de son PIB et celle des États-Unis dépasse les 90 % du PIB. Le chapitre 5 se penche sur ces deux cas. Les États-Unis ont sur la scène

1. Le livre a été écrit avant le tremblement de terre et la catastrophe humanitaire qui s'en est suivie.

Qui piège qui ?

mondiale un statut particulier, même s'il tend à se normaliser. Le dollar, monnaie nationale, joue de fait le rôle d'une monnaie internationale. Une grande majorité des transactions commerciales et financières se font en dollars ; les banques centrales l'utilisent comme principale monnaie de réserve, et ce sont elles – notamment la banque centrale chinoise – qui se portent acquéreuses des bons du Trésor américain. Possédant d'énormes réserves de change libellées en dollars, les banques centrales, et en particulier celles des pays qui, comme la Chine, exportent largement aux États-Unis, n'ont aucun intérêt à provoquer une crise. Le cas du Japon est très différent. L'absence d'attaque spéculative contre le yen s'explique essentiellement par le fait que la dette publique japonaise est détenue par des institutions financières publiques ou des agences gouvernementales ainsi que par les petits épargnants japonais. Le financement de la dette publique se fait donc hors marché, et c'est pour cette raison que la dette échappe pour le moment aux attaques spéculatives. C'est aussi une leçon politique à retenir.

Pour sortir du piège de la dette, il faut échapper à l'emprise des marchés financiers. C'est là le problème fondamental. Le chapitre 6 examine les pistes pour y parvenir. Il faut d'abord restructurer, c'est-à-dire annuler au moins partiellement les dettes publiques en Europe. Celles-ci sont largement illégitimes : elles sont, nous l'avons dit, le produit combiné des cadeaux fiscaux faits aux possédants et de l'impact de la crise financière, dont ces derniers sont responsables. Il faut ensuite une autre politique monétaire. En particulier, la BCE doit pouvoir, sous contrôle démocratique européen, financer les États et les politiques publiques européennes. Il faut enfin, non pas rassurer les marchés, mais leur briser les reins. Cela

passer par l'interdiction d'un certain nombre de transactions financières dont on sait quel rôle néfaste elles ont joué dans le déclenchement de la crise financière, et par un contrôle public sur l'activité des banques. Il s'agit donc fondamentalement de repenser radicalement la construction européenne, en mettant fin à des politiques d'austérité injustes et inefficaces et en mettant en œuvre des politiques économiques et sociales au service des populations. Une telle rupture ne pourra s'effectuer que si les peuples d'Europe prennent leur destin en main. C'est dire que rien ne se fera si des mobilisations sociales et citoyennes ne permettent pas de créer les rapports de forces nécessaires.

Pour finir, il faut dire que, si l'endettement actuel est néfaste, c'est d'abord parce qu'il aboutit à une redistribution à l'envers, en faveur des plus riches. Ces derniers ont bénéficié des largesses fiscales des décennies qui viennent de s'écouler. Ils ont perçu des revenus supplémentaires qu'ils ont épargnés... en achetant des obligations d'État que les gouvernements ont été obligés d'émettre pour combler le budget déficitaire qui découlait de ces cadeaux fiscaux. Ils sont donc doublement gagnants. Bénéficiaires des contre-réformes fiscales, ils encaissent en outre les intérêts des obligations d'État – intérêts payés, à travers l'impôt, par la grande masse de la population, qui dans la plupart des pays voit les services publics se détériorer pour cause de réduction des dépenses au nom de la nécessité de réduire la dette.

Cependant, l'endettement n'est pas en soi un phénomène préjudiciable, comme semblent le penser ceux qui proposent, à droite, mais aussi à gauche, d'inscrire dans la Constitution française l'impératif de l'équilibre budgétaire ou d'une limite de déficit à ne pas dépasser – c'est le cas de

Qui piège qui ?

la Cour des comptes et de son président, l'ancien député socialiste Didier Migaud. L'encadrement strict de la dette et du déficit publics des États fait déjà l'objet du Pacte de stabilité au niveau européen. On sait que ce qu'il en est advenu au moment de la crise financière : inappliqué car inapplicable. S'il l'avait été, le système financier se serait écroulé et une vague dépressive sans précédent aurait déferlé sur l'économie européenne. Au lieu de tenter de décliner une clause similaire, voire plus restrictive, dans la Constitution française, comme veut le faire le gouvernement, il faut montrer que cette phobie de l'endettement repose sur un contresens fondamental (voir l'encadré « Bonnet d'âne pour le professeur Attali et ses "leçons sur la dette souveraine" »).

Un endettement gagé sur la production future de biens et de services utiles socialement est indispensable pour permettre le développement de l'activité économique et les investissements utiles. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui qu'il faut engager de toute urgence la transition écologique de la société. L'endettement peut prendre plusieurs formes. Le néolibéralisme a fait croire qu'endettement rime avec domination des marchés financiers. À l'opposé, il est possible de financer les déficits publics qui se révéleraient nécessaires par de la création monétaire effectuée par les banques centrales. Certes, celle-ci n'est pas sans risque, notamment en termes d'inflation. Le pouvoir de création monétaire doit être contrôlé démocratiquement par la collectivité. Il ne peut être laissé aux mains d'institutions qui n'ont aucun compte à lui rendre, comme c'est le cas actuellement de la BCE, ni même laissé sans contrôle aux mains de gouvernements peu scrupuleux. C'est dire qu'il y a là un enjeu démocratique vital pour les peuples.

Le livre se conclut par un petit conte policier intitulé «Le mystère de la chambre forte». Sans en déflorer l'intrigue, disons qu'il s'agit d'une enquête de l'inspecteur HomoAttacus qui tente de percer l'énigme de la création monétaire. Notre enquêteur circule parmi les arcanes du système financier international et fait d'étonnantes découvertes...

**Bonnet d'âne pour le professeur Attali
et ses « leçons sur la dette souveraine »**

Dans un récent best-seller sur la dette publique¹, le professeur Jacques Attali nous livre les « Douze leçons de l'histoire de la dette souveraine ». Comment s'explique la croissance de la dette ? C'est la « Leçon n° 5 : la dette souveraine est condamnée à augmenter si le souverain ne compense pas la tendance naturelle de ses dépenses à augmenter plus vite que ses recettes » (p. 110). Selon le professeur, l'écart entre dépenses et recettes « se creuse tout naturellement ». D'abord parce que « la productivité des services publics » augmente moins vite que la productivité moyenne de l'économie. Ensuite et surtout parce qu'« il est très facile de créer ou d'augmenter une dépense publique » et de « réduire ou supprimer un impôt », alors qu'il « faut déployer beaucoup d'effort et de courage pour s'attaquer à tout avantage acquis » et qu'il est « très difficile de créer ou d'augmenter un impôt » (p. 111).

À l'unisson avec l'ensemble des éditorialistes, le professeur Attali nous le répète : la dette vient de la prodigalité congénitale de l'État et du conservatisme des bénéficiaires des « avantages acquis ».

1. Jacques Attali, *Tous ruinés dans dix ans ? Dette publique : la dernière chance*, Paris, Le Livre de poche, 2011.

Qui piège qui ?

La démonstration ne s'appuie étonnamment sur aucun chiffre. Le lecteur sceptique ou simplement curieux doit se reporter aux tableaux en annexe, tout à la fin de l'ouvrage. Et là, stupéfaction : les chiffres indiquent au contraire une baisse de la part des dépenses publiques dans le PIB en France, de 55 % en 1993 à 53 % en 2008 (tableau 15, intitulé « Rythme de progression [*sic*] en volume de la dépense publique »). Sur la même période, la dette publique est passée de 45 % à 78 % du PIB (tableau 13, « Évolution de la dette publique en France »).

Le professeur Attali pourra continuer d'être invité dans les médias et de raconter n'importe quoi... à moins qu'un journaliste ne se décide à aller regarder les chiffres... ou à lire ce livre.

Le rapport 2011 de la Cour des comptes dénonce les niches fiscales

Dans son rapport 2011, la Cour des comptes, bien que sacrifiant au dogme de la baisse des dépenses publiques, dénonce l'augmentation de 55 %¹ de l'ensemble « niches fiscales » entre 2004 et 2009. Ces dernières, rebaptisée « dépenses fiscales », sont passées de 18 % à 30 % des recettes fiscales nettes de l'État entre 2004 et 2009. Le rapport souligne que, si le taux de 18 % de 2004 avait été maintenu, « les recettes fiscales et le solde budgétaire de l'État auraient été améliorés d'environ 27 milliards d'euros en 2009 ».

La Cour épingle aussi « le caractère flou de la définition et l'incohérence de la liste des dépenses fiscales », le premier permettant

1. Augmentation de 43 % hors mesures de relance. Le coût des crédits et réductions d'impôts sur le revenu a augmenté de 142 % de 2004 à 2009.

LE PIÈGE DE LA DETTE PUBLIQUE

d'enlever certains dispositifs de la liste en question... En réintégrant les dispositifs retirés depuis 2004, les dépenses fiscales bondissent à 148 milliards d'euros en 2009 au lieu des 73 milliards d'euros enregistrés.

Une partie importante du rapport analyse l'optimisation fiscale des entreprises et pointe son coût élevé pour l'État. La Cour propose de réviser certaines dispositions du régime de l'intégration fiscale, qui permet aux groupes, selon certaines modalités, « de créer sur option un groupe fiscal qui offre la possibilité de compenser les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés du groupe ». Le régime d'intégration fiscale a coûté 19,5 milliards d'euros en 2008, profitant à 21 000 groupes.

Plus sévère est son diagnostic sur le régime du bénéfice mondial consolidé, qui constitue un « effet d'aubaine » pour seulement cinq groupes multinationaux : la Cour préconise de le supprimer. La disparition de ce régime ne rapporterait qu'un peu plus de 300 millions d'euros à l'État, mais cette mesure va dans le sens du recul de l'optimisation fiscale éhontée des entreprises.