

INVITATION AU VOYAGE AU CŒUR DE NOTRE PATRIMOINE PUBLIC

Sommes-nous riches ou pauvres, en voie d'enrichissement ou d'appauvrissement? Si l'on regarde le niveau de vie des Français, nous sommes passés en deçà du médian de la zone euro.

Regardons la dette publique, elle est abyssale!

En revanche, si nous prenons en compte l'épargne des Français, elle se maintient. Quant à l'état de notre patrimoine, il est à la fois immense et menacé. L'obsession quasi pathologique de nos dirigeants actuels à réduire la dette et les déficits est-elle justifiée? Est-ce vraiment une question fondamentale? Notre situation est-elle plus catastrophique que celle de nos voisins? Résulte-t-elle de la crise ou trouve-t-elle son origine dans des choix politiques nationaux? Toutes ces questions, nous nous les posons, et la forme de communication, ou plutôt de propagande, à laquelle nous sommes soumis rend très difficile la capacité de se forger une opinion personnelle.

L'obstacle est d'autant plus grand que ces sujets sont très techniques ou plutôt rendus volontairement très techniques, donc rébarbatifs et difficiles d'accès: il ne faut jamais oublier que la complexité et la technicité sont des outils extrêmement pratiques pour soustraire les choix au débat démocratique!

Ces sujets sont pourtant hautement politiques et le débat sur la dette permet d'éviter habilement le débat sur le patrimoine des Français et sur la réalité des choix politiques

qui ont été faits en leur nom au cours des vingt dernières années. L'intérêt du sujet est crucial. Pour bien comprendre les enjeux, raisonnons à l'échelle d'une famille.

L'objectif des parents est de transmettre à leurs enfants une culture, une tradition familiale et un patrimoine, fruit du travail accompli au cours de leur vie. Ils vont donc chercher à le constituer, puis à le valoriser. L'objectif est bien évidemment de l'accroître, et cela dans un esprit de gestion en « bon père de famille » comme le dit notre Code civil. Ce qui n'a rien à voir avec l'économie « casino » ou la cupidité.

Pour y parvenir, il faut parfois emprunter et cet emprunt est légitime, et sain, dans la mesure où il permet un accroissement du patrimoine. Dès lors, chacun peut comprendre que la dette n'est pas nécessairement négative. En revanche, la difficulté surgit lorsque le ménage ne peut plus faire face à ses dépenses courantes et qu'il est contraint d'emprunter pour assurer sa vie quotidienne. Et là on aboutit souvent à ce que beaucoup connaissent, une situation de surendettement. Dans ce cas, il faut généralement réduire les dépenses, mais, lorsqu'il s'agit de dépenses vitales, c'est quasi impossible.

À l'échelle d'un État, les données et les enjeux sont beaucoup plus lourds et beaucoup plus complexes, mais le fond des choses et la mécanique ne sont guère différents.

Cela explique pourquoi la question du patrimoine collectif est si fondamentale et ne peut être séparée de la question des déficits et des dettes. L'accroissement ou la réduction du patrimoine collectif sont un enjeu fondamental, plus fondamental encore que celui de la dette et du déficit. C'est la raison pour laquelle cet ouvrage s'y intéressera au même titre qu'il s'intéressera à la gestion des deniers publics.

C'est à un voyage particulièrement édifiant au sein de nos finances publiques qu'invite ce livre.

Pour illustrer les dérives et les « affaires » auxquelles nous avons assisté au cours des dernières années, chaque chapitre

renvoie à une histoire, un fait généralement connu de tous. L'intérêt provient du rapprochement de ces différents événements et anecdotes qui nous renvoient une image bien différente de la gestion publique que celle que notre gouvernement voudrait nous donner.

Nous aurons un guide tout au long de ce voyage. Il s'agit de la Cour des comptes, qui, rapport après rapport, année après année, décrit les erreurs, les incompétences, les incohérences, voire les turpitudes dont l'amoncellement explique la situation actuelle.

La Cour des comptes propose, recommande, suggère, parfois même demande des enquêtes. Mais, dans la réalité, ses avis sont rarement suivis d'effets. Et pourtant ! Certains lecteurs seront extrêmement surpris de ce qu'ils apprendront au fil des pages. Ils auraient pu le découvrir en lisant les rapports intégraux de la Cour des comptes. Mais qui les lit ?

Les gazettes font régulièrement leurs choux gras de telle ou telle dépense inconsidérée ou excessive, de tel ou tel comportement mis en exergue par la Cour. Mais aussitôt dit, aussitôt oublié. Le « zapping » ambiant fait son œuvre et, ce mauvais moment passé pour les gestionnaires mis en cause, tout peut continuer comme avant.

Le voyage que nous allons entreprendre ensemble nous conduira d'abord dans les arcanes des dépenses et des recettes. En effet, s'il y a déficit, c'est que les dépenses l'emportent sur les recettes. Nous chercherons à comprendre comment cet état de fait perdure, et dans l'intérêt de qui.

Puis nous nous intéresserons à une deuxième question que nos politiques laissent volontairement dans l'ombre mais qui est au moins aussi importante que la première : la gestion de notre patrimoine collectif. En effet, les déficits sont préoccupants mais l'état de notre patrimoine est-il en voie d'amélioration ou de détérioration ? Le sujet est majeur car il concerne sa transmission d'une génération à une autre. Dans un « vieux » pays comme le nôtre où le

poids de l'histoire est considérable, la valorisation du patrimoine collectif est un élément central et capital du pacte républicain. La gestion de notre patrimoine collectif est à peu près du même niveau que celle de nos deniers publics : calamiteuse. Il faut comprendre pourquoi nous sommes confrontés à cette mauvaise gestion et en sommes victimes. En effet, si nous nous contentons de chercher des solutions factuelles et ponctuelles de réduction de la dette publique, il va de soi que nous ne résoudrons rien.

Aussi, dans la troisième partie de cet ouvrage figure une série de propositions qui visent à trouver une issue concrète et favorable à nos maux.

Avant d'entamer notre voyage, quelques bagages sont nécessaires. Ils consistent en un détour par la case « définition » pour rechercher, à partir de données précises, ce dont chacun parle, sans savoir toujours de quoi il parle.

De quoi parlons-nous? Dette publique, déficits publics, patrimoine public...

Qu'est-ce que la dette publique française? La dette est la somme empruntée par l'État et par les institutions publiques qui lui sont rattachées et dont il doit assurer le remboursement des intérêts. Pour autant, cette définition apparemment simple cache en réalité toute une série de choix de présentation de la comptabilité qui induisent une certaine vision de la réalité.

L'intox des concepts

Pour convaincre de l'absolue nécessité de réduire de manière urgente et drastique le déficit public, les États ont accepté de mélanger des concepts très différents et surtout la présentation comptable imposée par le système financier.

– La dette publique comprend les emprunts contractés par l'État. Tous les emprunts n'ont évidemment pas le même

objet et ne présentent pas du tout le même intérêt à l'égard de l'avenir. S'il n'est évidemment pas normal que les dépenses de fonctionnement annuelles soient financées par des emprunts, il est, en revanche, tout à fait normal que certaines dépenses lourdes de l'État le soient sur plusieurs exercices fiscaux. Il en est ainsi notamment d'infrastructures qui permettent d'améliorer les conditions de vie des Français ou qui servent à préparer l'avenir. Dès lors, mêler tous les emprunts sans distinguer leur objet ne répond pas à la réalité économique.

– En second lieu, lorsqu'on parle de dette publique, on ne parle que de dette brute, celle qui concerne les sommes qui doivent effectivement être versées aux créanciers. La dette brute française est aujourd'hui de l'ordre de 88 % du PIB. La dette nette se définit par la dette brute, dont on soustrait les actifs financiers détenus par les administrations. La dette nette est donc la différence entre ce qui est dû et ce qui est à recevoir. En France, elle est de l'ordre de 61 % du PIB, ce qui est comparable à la situation allemande, américaine, anglaise ou à celle de la zone euro. Si l'on raisonne par rapport à l'endettement net de la France vis-à-vis du reste du monde, c'est-à-dire la différence entre toutes les dettes et toutes les créances détenues par les Français, la situation est encore meilleure. La dette est de moins de 237 milliards d'euros. Le chiffre de 237 milliards, valeur du 31 décembre 2009, résulte de la différence entre les 4 643 milliards d'euros que détient l'ensemble des résidents français sur le reste du monde et les 4 880 milliards d'euros que ces mêmes résidents doivent au reste du monde. Or, les États ont accepté de ne prendre en considération que leur dette brute, ce qui signifie que l'endettement est calculé comme si les créances ne devaient jamais rentrer.

– Bien que François Fillon se soit permis, en 2007, de dire qu'il était à la tête d'un État en faillite alors que la dette n'était que de 66 %, force est de constater qu'aujourd'hui, avec 86,2 % du PIB, l'État n'est toujours pas en

faillite. C'est que la faillite d'un État – et heureusement – ne s'apprécie pas en fonction de sa dette brute¹. Cet endettement de la France à l'égard du reste du monde ne nous met pas en faillite, tant en raison de notre PIB annuel que de notre patrimoine. Il n'en demeure pas moins que notre dette nette a été multipliée par cinq en quinze ans. Et, rapportée au PIB, elle ne représente que 12 points de PIB aujourd'hui contre 3,6 points il y a quinze ans.

En conclusion de ce premier point, la manière de calculer la dette est celle qui est la plus défavorable aux États et celle qui les contraint le plus à réduire leurs déficits et donc leurs moyens.

Quels sont les montants réels de la dette et du déficit?

La dette de la France est, aujourd'hui, de plus de 1 600 milliards d'euros. La dette publique française² est passée de 21 % du PIB en 1978 à 25 % en 1982, 31 % en 1986, 33 % en 1988, 39,7 % en 1992, 58,1 % en 1996 pour redescendre à 57,5 % en 2000, 50,1 % en 2002. Elle s'élevait à 66,2 % lors de l'élection Nicolas Sarkozy³ pour atteindre aujourd'hui 86,2 %⁴. Cette dette est composée de la manière suivante : 1 339 milliards pour l'État, 154 milliards pour les administrations locales, 189 milliards pour les organismes de sécurité sociale et moins de 11 milliards pour les organismes divers d'administration centrale⁵.

1. Même si la situation grecque de quasi faillite se produit alors que les armateurs ne sont pas imposés et que l'État possède un patrimoine assez proche de la dette grecque.

2. Les chiffres présentés sont ceux communiqués par l'INSEE et correspondent à la dette des administrations publiques au sens de Maastricht.

3. Chiffre communiqué par l'INSEE au 2^e trimestre 2007.

4. Chiffre communiqué par l'INSEE au 2^e trimestre 2011.

5. *Ibid.*

Le vrai sujet n'est, du reste, pas celui de la dette publique mais celui du service de la dette¹ qui était de 42 milliards en 2008. Soit 15 % du budget. Et c'est devenu, en 2011, 46 milliards, c'est-à-dire le premier poste de dépenses avant même celui de l'Éducation nationale. Ces sommes colossales sont payées avec des taux d'intérêt qui sont historiquement bas. Enfin, cette dette ne correspond pas à la réalité de la dette. En effet, les normes comptables internationales imposent de prendre en compte les dépenses extrabudgétaires, en particulier les retraites. En 2005, le niveau à prendre en considération était de l'ordre de 800 milliards.

Il est une autre dette qui n'est aujourd'hui pas prise en compte : la dette environnementale, celle qui concerne les déchets radioactifs, les émissions de gaz à effet de serre ou encore les pollutions difficilement réversibles de l'eau ou des sols.

Qui détient la dette de la France de 1 646,1 milliards d'euros ?

La France emprunte environ un tiers de sa dette à ses propres banques et sociétés de crédit, et en particulier auprès des compagnies d'assurances qui détiennent 20 % de la dette nationale, contre 14 % aux banques. Mais la question n'est pas là. Elle est dans le fait que l'immense majorité de la dette française est détenue par des non-résidents, et ce à la suite d'une politique volontariste du gouvernement.

En effet, le pourcentage des non-résidents² détenant la dette française est monté de 32 % en 1993 à près de 68 % fin 2010 (la tendance récente semble à une légère baisse). Mais cette part des non-résidents est très importante

1. Il s'agit du paiement des intérêts voté dans le projet de loi de finance 2011 à l'Assemblée nationale.

2. Il s'agit des personnes qui ne résident pas en France au moins six mois de l'année.

puisque la moyenne européenne n'est qu'à 53 %. Seuls la Grèce (71 %) et le Portugal (75 %) ont leurs dettes détenues dans une proportion aussi considérable par des non-résidents. Aux États-Unis, un tiers seulement de la dette est aux mains de non-résidents.

Cette internationalisation est-elle accidentelle ou voulue? Elle a été non seulement voulue mais organisée. Pour quelles raisons? Ses défenseurs, les gouvernements des années 1990, la présentaient comme un signal de confiance de la part de la communauté des investisseurs, sur la qualité du crédit de la France et sur la bonne santé de l'économie française. On peut émettre quelques doutes... Un autre argument n'est guère plus convaincant. Ce choix permettrait à l'épargne française de se diriger vers d'autres investissements, comme les PME ou la Bourse française. Il est avéré que, au début des années 1990, afin d'assurer la libéralisation du crédit et d'encourager les Français à investir en Bourse, le choix a été fait de détourner l'épargne nationale de la dette nationale. Il en résulte aujourd'hui que l'État emprunteur se retrouve face au marché et non plus face aux banques françaises, sur lesquelles il pouvait disposer d'un certain pouvoir.

Or, les Français épargnent en moyenne 16 % de leur revenu. La dette nette de la France détenue par des étrangers hors zone euro est de l'ordre de 125 milliards d'euros, soit une année d'épargne par les particuliers. Il est intéressant de rapprocher notre situation de celle du Japon. Ce pays est endetté à hauteur de 200 %. Mais 95 % de la dette japonaise est détenue par des Japonais: lorsque, au mois d'août 2011, l'agence de notation Moody's a décidé d'abaisser la note du Japon à Aa3, cela n'a eu quasiment aucune conséquence.

Que signifie la dette et comment évolue-t-elle ?

Il existe deux théories d'explication des dettes et déficits. Pour la première, la croissance de la dette vient de l'augmentation des dépenses à visée électoraliste et démagogique. Le déficit serait donc une des causes du déséquilibre macroéconomique. La charge de la dette entraînerait une hausse des taux d'intérêt et absorberait l'épargne qui ne pourrait plus être investie. La seconde explication voit dans les déficits publics les conséquences d'une situation macroéconomique. La demande privée ne suffit pas à maintenir le plein emploi, d'où la nécessité politique de relance financée par le secteur public.

Si l'on regarde la part des dépenses publiques dans le PIB, elle est restée stable de 1983 à 2007. Mais il est vrai qu'en France notre taux de dépenses publiques est très élevé en raison des importants transferts sociaux, qu'il s'agisse de la santé ou de la retraite. Les dépenses publiques de santé, en France, sont considérables comparées à celles des États-Unis, mais le coût global de la santé est bien moindre chez nous. Son coût est de 15 % du PIB aux États-Unis quand il n'est que de 11 % en France. Il faut donc essayer d'avoir une vision plus large que celle des dépenses publiques *stricto sensu*.

La croissance de la dette peut résulter d'effets structurels (le type de dépenses), d'effets conjoncturels (la crise financière par exemple), d'effets financiers, ou encore de l'effet de taux (à la hausse ou à la baisse). Indépendamment de l'accroissement des déficits, le comportement de la dette, c'est-à-dire sa dynamique, dépend de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance. Si l'écart est positif, la dette fait « boule de neige ». Dans le cas contraire, elle se stabilise, voire décroît si la croissance est forte. Si l'on veut stabiliser la dette sans la réduire, cela dépend à la fois du taux d'inflation, du taux de croissance et du taux d'intérêt.

Son coût réel résulte de la différence entre l'intérêt versé et le taux de croissance. La dette n'a pas d'effet budgétaire si le taux d'intérêt est inférieur au taux de croissance.

L'État peut fonctionner avec un montant de dette qui dépend de sa capacité d'autofinancement, c'est-à-dire de la différence entre le montant de ses recettes et de ses dépenses physiques et le montant du taux d'intérêt. S'il veut maintenir le niveau de sa dette, le taux d'intérêt et le taux de croissance doivent être les mêmes et de nouvelles dettes ne peuvent être contractées avant que d'autres s'éteignent.

De plus, la question du déficit n'est pas une question globale. Il est tout à fait légitime de financer les investissements publics par le déficit public. Cela étant, il est difficile de se prononcer sur le montant d'endettement maximal qu'un État peut supporter. Même l'OCDE ne fait pas de préconisations en la matière, car cela dépend de la situation de chaque pays. L'Union européenne a fixé des critères pour tous, par le traité de Maastricht. La France l'a ratifié et il a donc force de loi chez nous. Ces critères fixent un déficit maximal de 3 % du PIB et 60 % maximum pour la dette.

Il est clair que les dérapages observés à partir de 2008 imposent une réduction drastique de la dette publique. Mais la question posée est également celle des effets secondaires de cet objectif. Consacrer plusieurs points de PIB au désendettement va conduire une génération à supporter brutalement le remboursement de la dette accumulée. Si l'activité économique est très forte et la consommation importante, la dette pourra rapidement décroître, du fait précisément de la croissance des recettes de l'État et de la réduction des dépenses de redistribution. Mais, comme tel n'est manifestement pas le cas, l'effort va être d'autant plus violent que le risque de récession est patent.

La question du contrat social y compris transgénérationnel est clairement posée ainsi que celle du partage du

fardeau entre générations, pour continuer d'assurer le système des retraites, de l'éducation et de la santé.

Pourquoi le poids de la dette s'est-il tellement creusé? À la fois pour des raisons liées à la crise financière, mais aussi pour des raisons purement nationales.

Les causes générales de la hausse des déficits publics

Nous sommes aujourd'hui victimes de la faiblesse des États à l'égard des banques. Pour des raisons qui sont très largement idéologiques, les États ont accepté au cours des années 1970 d'entrer dans un système donnant aux agences de notation le droit d'évaluer leur fiabilité, dans le cas des emprunts qu'ils étaient conduits à effectuer sur le marché international. Dans le même temps, ils ont accepté une financiarisation de l'économie qui se révèle une machine à broyer l'économie réelle et le pouvoir des États. Lors de la crise des « *subprimes* », les États ont accepté de sauver le système bancaire sans prendre toutes les garanties au niveau de la dette publique. Aujourd'hui, ces mêmes banques, au titre des difficultés financières des États, veulent exiger d'eux des mesures drastiques destinées à réduire la dépense publique, leur périmètre d'action et donc leur pouvoir.

Cette situation est particulièrement immorale et scandaleuse car elle aboutit à mettre en péril les économies du fait de la récession consécutive à la politique de réduction drastique des dépenses publiques et, par là même, à réduire à terme les capacités d'intervention des États envers les banques. La vérité est que, depuis la crise de 2008, aucune mesure rigoureuse n'a été prise à l'encontre du secteur bancaire. Les activités de marché des banques et les activités purement bancaires n'ont pas été séparées, et chacun peut juger des difficultés de l'Europe à mettre en place une politique réellement vigoureuse pour encadrer le secteur

bancaire, créer enfin une taxe sur les transactions financières, disposer d'une agence de notation indépendante et publique, etc. Bref, se doter de réels moyens modifierait le rapport de force actuellement extrêmement défavorable aux États, par rapport au système financier.

La crise financière de 2007 à 2009 n'a évidemment pas été provoquée par les déficits publics mais par l'avidité des marchés financiers et par le choix fait par les pays anglosaxons de favoriser l'endettement privé pour maintenir la consommation individuelle. Le déficit public est donc l'effet et non la cause de la crise actuelle. L'intervention publique s'est en effet révélée indispensable, a entraîné une baisse des recettes liée à la crise économique elle-même, et une hausse des dépenses pour sauver le système.

Aujourd'hui, la soutenabilité des finances publiques est mise en cause par les marchés financiers qui exigent de fortes réductions des déficits qu'ils ont eux-mêmes causés. Ils cherchent également à reprendre et à augmenter le pouvoir qui était le leur avant leurs demandes de renflouement. Ils profitent donc de la faiblesse des États qu'ils ont provoquée pour les contraindre et dans le même temps pour éviter des mesures qui leur seraient désagréables.

La crise a bon dos: « Il faut bien distinguer la crise de la maladie chronique dont souffrent nos finances publiques » (Philippe Séguin)

Si la situation française est si catastrophique, ce n'est pas le fait du hasard mais celui d'une véritable volonté de ne pas respecter le pacte de stabilité et de laisser filer les déficits. Dans les années 1990, la croissance de la dette s'expliquait davantage par le niveau des taux d'intérêt lié à la réunification allemande que par des déficits structurels. Au cours de cette période, la France a soutenu l'Allemagne et payé sa part de la réunification.

Mais, depuis 1997, il en va autrement. Tout d'abord, les périodes de croissance, et en particulier la période 1997-2002, qui auraient pu être utilisées pour réduire l'endettement ne l'ont pas été. Ainsi, en 1999, en pleine cohabitation, Jacques Chirac accusait le gouvernement de gérer une cagnotte. Les bonnes rentrées fiscales qui dépassaient d'une quinzaine de milliards d'euros les prévisions auraient pu faire baisser le déficit budgétaire. Il n'en a rien été et le désendettement de l'État, lors du deuxième mandat de Jacques Chirac, est tombé aux oubliettes, tout comme le pacte de stabilité. Enfin, notre dette publique a été multipliée par deux en cinq ans de présidence sarkozyste.

Cette situation n'est pas, loin de là, totalement imputable à la crise. Le déficit en 2008 est quatre fois celui de 1980. Pourtant, en trente ans, 80 milliards d'euros sont rentrés dans les caisses de l'État grâce aux privatisations, dont l'objectif affiché était de réduire l'endettement. Comme on le verra ci-dessous, une petite dizaine de milliards seulement ont servi à alléger la dette. En effet, en 2007, lorsque Nicolas Sarkozy est élu, il veut incarner une rupture pour doper l'économie. La loi TEPA¹ est votée. Elle comporte les exonérations fiscales en faveur de l'immobilier et des heures supplémentaires, le bouclier fiscal, l'allègement de la fiscalité des donations, etc. Coût pour l'État : une dizaine de milliards d'euros chaque année. Le président Séguin, faisant état de divergences avec le Budget, évaluait la dérive aggravée par les baisses d'impôts décidées par Nicolas Sarkozy à un montant de 10 milliards d'euros par an, soit un demi-point de PIB. Au total, la Cour des comptes estimait le déficit chronique ou « structurel » de la France à environ 3,5 % du PIB, contre 1,4 % en moyenne dans la zone euro et

1. Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dont on pourrait dire qu'elle a été en défaveur des trois objectifs annoncés.

1 % en Allemagne. « En 2009, la moitié du déficit sera structurelle », déplorait Philippe Séguin.

La dette publique a explosé, passant de 64 % du PIB en 2007 à 84 % puis 85 % du PIB en 2008 et 2009. Le déficit public est passé à 8,5 % du PIB. Certes, la crise y est pour quelque chose. Les recettes fiscales ont été réduites alors que les dépenses sociales augmentaient. En 2008, l'impôt sur les sociétés a reculé de 43 % tandis que les allocations chômage progressaient de 18 %. Les stabilisateurs automatiques qui avaient fait la force du système français au plus fort de la crise pèsent bien évidemment sur les comptes publics. Mais l'effet négatif du « paquet fiscal » de l'été 2007 et une situation de départ déjà très défavorable ont joué un rôle majeur. La Cour des comptes n'a cessé de faire la part des choses entre les effets indéniables de la crise et les raisons structurelles. De manière prémonitoire, dans sa présentation du Rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, en juin 2008, le président Séguin avait contesté le fait que le déficit budgétaire et la dette publique puissent être considérés comme le prix à payer pour empêcher la récession. Il avait souligné que la crise n'expliquait que la moitié du déficit colossal de 7 % en 2009 et qu'une hausse des impôts était inévitable si la France ne réduisait pas sa dépense de 70 milliards d'euros par an. Il pronostiquait une « inévitable » hausse des prélèvements obligatoires et mettait en garde contre un « emballement de la dette ». Si rien n'est fait, elle pourrait atteindre 100 % du PIB en 2018, et 200 % en 2040, estimait alors le Premier président de la Cour des comptes. Il comparait ces chiffres aux déficits abyssaux atteints en 1918 (118 % du PIB) ou 1945 (170 % du PIB). Dans ce cas, « les Français devront donc payer plus pour rembourser plus », affirmait en conclusion Philippe Séguin.