

# La dette publique

*Cet article expose quelques généralités et développe quelques points spécifiques. Il n'a pas vocation à refléter le rapport Pébereau.*

## Qu'est-ce que la dette publique ?

Le Parlement vote chaque année le budget, c'est-à-dire les dépenses des administrations publiques puis les recettes (impôts). Lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, le budget est déficitaire, et l'Etat doit emprunter de l'argent auprès d'institutions financières (banques, assurances, etc.) ou de particuliers, français ou étrangers. Cela engendre des intérêts annuels. La dette (capital + intérêts) sera remboursée par les recettes futures de l'Etat, c'est-à-dire par les impôts que paieront les futurs contribuables. La dette est donc un impôt différé dans le temps.

## La dette est-elle amoral ?

Si la dette sert à payer des investissements à long terme dont les fruits seront récoltés plus tard ; le différé revient à faire payer ces investissements par ceux-là même qui les utiliseront. Ceci incite l'économiste Alain Cohen à faire *"l'éloge de la dette"* en remarquant que l'emprunt est d'ailleurs, pour les entreprises et les ménages, une méthode usuelle de se donner les moyens de réaliser leurs vœux. En revanche, si la dette sert à payer les charges annuelles courantes, elle revient à faire payer aux autres ses propres charges.

## Conjoncturel ou structurel ?

Pour l'Etat, comme pour les entreprises et les ménages, il est concevable de s'endetter pour traverser une *"mauvaise passe"*, en attendant des jours meilleurs : c'est ce qu'on appelle une dette conjoncturelle. En revanche, si la dette relève d'une décision volontaire, elle est dite structurelle : elle est moralement plus contestable. Au cas particulier de la France, non seulement la dette est "structurelle" mais l'endettement n'a pas servi à investir, mais bien à payer des charges courantes annuelles ; notamment les salaires de la fonction publique.

## Le poids des émoluments

Les salaires de la fonction publique sont considérés comme très coûteux. Trois raisons sont généralement données :

1°) Un fonctionnaire n'a pas vocation à être productif... certes, mais l'éducation nationale n'est-

elle pas un investissement sur les générations futures ? Par ailleurs, la France de l'après-guerre a "étatisé" des entreprises qui relèvent du secteur concurrentiel, ces agents-là on bien exercé une fonction de production ;

2°) Les fonctionnaires ne peuvent pas être licenciés ni transférés d'une fonction à une autre, la charge salariale ne peut s'adapter à la conjoncture ;

3°) L'embauche d'un fonctionnaire engendre, quelques décennies plus tard, le paiement d'une pension payée par les impôts futurs. Mais le coupable n'est peut-être pas la dette, mais le régime de la "répartition". Et s'il fallait ajouter à la dette le poids des retraites futures, il faudrait mettre au titre de la dette non pas tout le poids des pensions futures, mais seulement le poids des seules pensions afférentes à la fonction publique *"surnuméraire"*.

## Empilement des structures

Le gâchis le plus flagrant est certainement l'empilement des structures sans remise en cause de leurs missions, ni analyse de leur efficacité. Ceci est vrai pour l'Etat et les organismes parapubliques comme pour les collectivités territoriales, voire les doublons entre l'Etat et les institutions européennes.

## L'inflation au secours de la dette

L'inflation et les dévaluations successives qui scandaient la vie politique du XX<sup>e</sup> siècle permettaient à l'Etat de rembourser avec de la *"monnaie de singe"*. Le petit épargnant était, dans un premier temps, ponctionné par l'impôt, et dans un deuxième temps, spolié par l'inflation. C'était l'époque où monsieur Trichet n'avait pas encore inventé la politique du franc fort...

## Le poids de la dette

Le Parlement français a voté plus de trente budgets déficitaires consécutifs, les déficits accumulés s'élèvent à plus de 1.100 milliards d'euros. *"Chaque ménage français supporte sans le savoir une dette d'environ 41.000 €. C'est le double de la dette qu'il a, en moyenne, à titre privé, pour l'ensemble de ses crédits (à la consommation, immobilier...)"*.

## Quel dénominateur pour la dette ?

Les hommes politiques parlent souvent du ratio "dette / PIB", le "produit intérieur brut" représentant l'ensemble des richesses de la nation. N'est-il pas paradoxal de prendre comme référence le PIB qui inclut les richesses de toute la nation (Etat + entreprises + ménages), et donc celles des créanciers eux-mêmes ? Certes, le créancier, s'il est français, est un contribuable et donc paradoxalement il est aussi un débiteur potentiel (60% des créanciers de l'Etat sont français) ! Mais il serait plus juste de prendre comme référence les ressources de l'Etat, c'est-à-dire le montant des impôts annuels raisonnablement exigibles. Les ratios s'élèvent alors à...

$$\text{Dette (1.100 Md €) / Recettes (800 Md €)} = 140 \%$$

$$\text{Dette (1.100 Md €) / PIB (1.700 Md €)} = 65 \%$$

Il en est de même du ratio "déficit / PIB" (cf. les 3 % voulus par l'Union européenne) moins logique que le ratio "déficit / recettes".

## Comment arrêter l'escalade ?

C'est théoriquement simple, il suffirait de présenter un budget positif dont l'excédent soit supérieur aux intérêts de la dette. Alors pourquoi ne pas commencer dès aujourd'hui ? Parce que, côté dépenses, la plupart sont incompressibles, tels les émoluments (50% du budget) et les intérêts de la dette elle-même ! Côté recettes, on ne peut pas augmenter les impôts indéfiniment – les contribuables sont aussi des électeurs – et chacun sait que "trop d'impôt tue l'impôt", selon Arthur Laffer qui a modélisé la théorie de Jean-Baptiste Say "un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte". En d'autres termes, aujourd'hui l'Etat doit emprunter pour payer les intérêts de sa dette. En économie privée, cela s'appelle la faillite.

## Calendrier

L'équilibre pourrait être atteint en prescrivant au malade un remède efficace – mais mesuré – pendant cinq ans : la stabilisation des déficits en euros courants et le retour à l'équilibre de l'assurance maladie. A l'issue de ces cinq ans, l'Etat pourrait envisager de rembourser le premier euro de capital. Puis pour apurer totalement la dette, il faudrait compter une quinzaine d'années. Mais un remboursement total n'est pas l'objectif, comme on l'a souligné plus haut (cf. "La dette est-elle amoralisée ?").

## Les vertus de la dette ?

Le principe de la dette étant de différer l'impôt, on pourrait penser que le sursis de trésorerie ainsi

octroyé au contribuable lui permettrait d'investir. Il s'avère que les dépenses publiques chassent les dépenses privées. C'est l'effet d'éviction. Plusieurs raisons à cela, notamment le fait qu'un Etat est toujours considéré comme plus solvable qu'une entreprise, les créanciers préfèrent la sécurité d'un emprunt garanti par l'impôt que l'aléa d'un projet original. Par ailleurs, certaines institutions ont l'obligation de ne prêter qu'aux débiteurs qui ont la meilleure cotation, ce qui n'est pas à la portée de l'entrepreneur privé. La dette prive donc l'investisseur de moyens, ce qui prive la nation de croissance. Dès lors, lorsque l'Etat emprunte, il ne peut pas compter sur la croissance induite pour prélever davantage et rembourser sans douleur.

## La faillite de l'Etat

Les agences de notation sanctionnent la solvabilité des débiteurs, Etats ou entreprises. Notons que déjà, le 17 novembre 2005, l'agence *Standard & Poors* (Wall street) évoquait quelques bémols sur la note AAA attribuée à la France ! La conséquence serait que les organismes publics auraient l'obligation de se défaire des emprunts français, lesquels perdraient toute valeur, et ne seraient renouvelés qu'à des taux plus élevés. On passerait de la faillite virtuelle à la faillite effective !

## Pénal ?

Notre compatriote Laurent Wauquiez, député de la Haute-Loire est particulièrement bien placé pour parler de la dette, il est parlementaire mais aussi benjamin de l'Assemblée. Dans *Le Figaro* (21 décembre 2005) il écrit que "la question de la dette n'est pas la question de la responsabilité politique de tel ou tel gouvernement. C'est la responsabilité d'une génération qui doit collectivement se demander ce qu'elle veut léguer à la génération qui la suit". Oui, mais... Si la génération qui suit est par ailleurs étranglée par la conjoncture ; et si elle a trouvé surtout son enseignement dans les programmes télévisés et que sa culture et son ambition se réduisent à des problèmes bassement matériels ; cette génération aura une tentation : réclamez des têtes ! Elle ira sans pitié chercher parmi les survivants ceux qui ont voté les budgets déficitaires, et augmentera le code pénal d'un nouvel article sur le "crime contre l'éthique de la dette". Dans ces conditions, souhaiter longue vie au benjamin de l'Assemblée nationale est presque une provocation !

**Alexandre Puechvent**

# Michel Pébereau en Auvergne

*Michel Pébereau, président de BNP-Paribas, a présidé la commission préparant et animant un grand débat national sur la dette publique, à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (8 juillet 2005). Dans le cadre de ce débat, il a accepté l'invitation de Bernard Bouniol, président de la chambre de commerce et d'industrie du Cantal, et s'est exprimé devant un parterre de décideurs économiques et politiques de la haute Auvergne (Aurillac), mais aussi du Massif central grâce aux visioconférences installées aux chambres de commerce et d'industrie de Montluçon (Allier), Tulle (Corrèze), Mende (Lozère) et Millau (Aveyron).*

## Grand témoin

Jeudi 12 octobre, Bernard Bouniol ouvrait la 7<sup>ème</sup> soirée annuelle des "Grands Témoins". Celles-ci ont vocation à susciter la réflexion, grâce à la vision d'un homme d'exception. La venue de Michel Pébereau était doublement fondée. D'une part, parce que l'invité de la CCI du Cantal, présidait une commission dont la mission n'était pas de pondre un énième rapport destiné aux archives, mais de "préparer et animer ... un grand débat national [qui] permettra de sensibiliser les Français..." selon les mots de Thierry Breton. Et les auditeurs ont pu mesurer le souci de Michel Pébereau à ouvrir ce débat national (cf. ci-après sa réponse au président André Janot). D'autre part, parce que Michel Pébereau est réellement un homme d'exception, tant par ses qualités professionnelles que ces qualités humaines d'intégrité et de transcendance – est-ce dû à ces racines cantaliennes jointes aux racines du Velay de sa femme ?

## Philosophie

Michel Pébereau fait le constat que le modèle français de l'économie de marché a son originalité, notamment du fait de la dose de solidarité. Puis il pose comme hypothèse que ce modèle doit être maintenu, éliminant d'emblée toute option radicale. Il convient de mettre l'action publique au service de la croissance et de la solidarité ; et la dette concerne la solidarité entre générations. La commission a d'ailleurs donné comme titre à son rapport : "Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale".

## Chez les voisins ?

La plupart des pays occidentaux porte une dette publique. Mais tous ont entamé les efforts nécessaires pour la réduire ou être à l'équilibre. Si certains pays, tels les Etats-Unis ou le Japon, présentent des ratio "dette / recettes" élevés, ce n'est

pas dû au poids de leur dette, mais plutôt à la modération de leurs prélèvements fiscaux et sociaux ; ces pays ont donc une marge de manœuvre confortable, une hausse des impôts est encore possible. Seuls deux pays, parmi les quinze de l'Union européenne, n'ont pas réduit leur dette ni stabilisé leur rapport "dette / PIB" au cours des dix dernières années : la France et l'Allemagne, mais cette dernière peut invoquer l'excuse de la réunification est-ouest.



*Michel Pébereau et Bernard Bouniol*

## Remèdes ?

Quels seraient les remèdes à préconiser, en s'inspirant des autres pays ? Réformer les administrations publiques, mettre le problème de la dette sous l'autorité du Premier ministre pour rechercher systématiquement l'efficacité des dépenses publiques. Créer la mobilité dans la fonction publique (en France, plus de 1.500 corps, dont il faut par ailleurs souligner la qualité).

## Constat

A tout problème, il convient de chercher la cause. La commission Pébereau l'a cherchée :

- ce n'est pas la croissance trop faible. En effet, la dette est due à vingt cinq ans de soldes structurels négatifs et non de soldes conjoncturels (voir explications pages précédentes) ;
- ce ne sont pas les recettes trop faibles ; en effet, les prélèvements obligatoires sont en France les plus élevés du *Groupe des sept* ;
- ce n'est pas dû à l'investissement, car la dette a couvert les charges annuelles courantes des administrations publiques ;
- ce ne sont pas les dépenses de recherche, car elles n'ont fait que décroître ;
- etc.

... le seul coupable est le choix de la facilité et une gestion non adaptée à réformer les dépenses publiques. Cela est vrai pour les dépenses budgétaires comme pour les dépenses sociales : que penser des 120 Md € pour l'assurance maladie et le chômage ? Curieuse forme de solidarité entre générations ! Quant aux dépenses des collectivités territoriales, les données statistiques ne permettent pas d'arrêter les causes précises, mais on peut craindre que les dépenses aient progressé trop rapidement.

### **Bijoux de famille**

Les administrations publiques disposent d'un patrimoine (immeubles, équipement, etc.). Cet actif net de la dette a été divisé par 3 en 25 ans et n'atteint pas 400 Md € ; il ne couvre donc pas les engagements de retraite des fonctionnaires. En d'autres termes, même la vente de ce qu'on appelle familièrement les "*bijoux de famille*" ne permettrait pas d'assurer ces engagements sociaux. Au retour d'Aurillac, Michel Pébereau nous confiait que cet argument, avait eu un impact particulier auprès des auditeurs auvergnats. Le bon sens paysan !



*Les présidents Bernard Bouniol, Jacques Mézard (Aurillac), Vincent Descoeur (C.G<sup>al</sup>), Jean-Pierre Mazel (Medef), et André Janot (Crédit agricole)*



*Michel Pébereau en visioconférence  
Le rapport "Pébereau" est disponible sur le site  
du ministère des finances : [www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)*

### **L.O.L.F.**

L'ordonnance de 1959 a été réformée par la "*loi organique relative aux lois de finances*" (LOLF), préparée par le député Didier Migaud (PS) et le sénateur Alain Lambert (UMP), et promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001. Elle s'inspire des travaux de l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) promouvant une nouvelle gestion publique, et s'applique à toutes les administrations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Cette loi permet d'adopter une démarche de budgétisation par la performance, décrivant les politiques publiques, leur assortissant des objectifs, laissant aux gestionnaires une grande latitude dans l'utilisation des crédits, avec pour contrepartie un système de contrôle plus rigoureux. Plusieurs questions précises sur la LOLF posées au *Grand Témoin 2006* montrent que celui-ci ne s'était pas trompé sur la psychologie des Auvergnats lorsqu'il soulignait que "*nulle part, mieux qu'en Auvergne, on sera sensible à l'efficacité des finances publiques*".

### **Réponse systématique**

Michel Pébereau a dénoncé la réponse systématique faite à tout problème, y compris les problèmes de société : une augmentation des dépenses publiques, sans se soucier de l'efficacité des mesures engagées. Il ne pouvait pas faire plus plaisir aux rédacteurs des *Regards d'Auvergne* qui, dans la rubrique des "*Questions parlementaires*", ne manquent jamais de critiquer tel ou tel ministre qui ne justifie son action que par l'affectation de fonds.

## Réformer l'administration

Peut-on réformer l'administration contre l'accord de ceux qui y travaillent ? Non ! C'est pourquoi il faut expliquer que chacun peut tirer profit des réformes comme cela a été le cas dans d'autres pays. Les entreprises ont réussi l'effort nécessaire pour s'adapter à la mondialisation, c'est une question de méthode.

Nous sommes dans une démocratie, il faut que l'opinion publique demande aux politiques de traiter le problème de la dette, sans délai. A défaut, il faudrait s'attendre à une remise en cause de notre modèle économique et social.

Les décideurs politiques, économiques et syndicaux ont été consultés, ils sont parfaitement au courant de la situation de la dette ; les politiques doivent s'engager avant les élections et pour cela les électeurs doivent les interpeller dans les réunions publiques.

## L'agenda de Lisbonne

En mars 2000, les chefs d'Etat et de Gouvernements de l'Union européenne se sont fixé pour objectif de faire de l'Union "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde d'ici à 2010". La France a de atouts extraordinaire : climat, situation géographique, vingt siècles d'histoire, de patrimoine culturel et immobilier. Les Français ont montré leur ardeur au travail, notamment lors de la reconstruction de la France après deux guerres mondiales. Elle fut la championne du monde de la croissance pendant les "Trente Glorieuses". Mais tout est aujourd'hui en sommeil faute de moyens et d'une politique volontariste dirigée vers la recherche et l'enseignement.

## Agence de notation

Peut-on concevoir qu'un Etat comme la France perde la notation maximale (le triple "A") donnée par les agences spécialisées ? Michel Pébereau ne semble pas exclure une telle hypothèse. Les conséquences seraient très graves, elles ont été exposées dans l'article précédent.

## Necker I ou II ?

La dernière question revenait à André Janot, président du *Crédit agricole* du Cantal, et à ce titre co-organisateur de la manifestation, avec la *Caisse des dépôts et consignations*. Notre compatriote de Vieillespesse soulignait l'optimisme du rapport. En

effet, la modération et la justesse, tant de l'analyse de la dette que des remèdes proposés, sont loin de toute idée de fracture, mais propose seulement de substituer la sagesse à la facilité. André Janot remarquait qu'en 1776, Necker était appelé une première fois aux affaires pour entamer un plan de redressement. Puis, le choix de la facilité imposait Calonne et Loménie de Brienne. Necker était rappeler une deuxième fois en 1789, mais trop tard. "Sommes-nous en 1776 ou en 1789 ?" questionnait-il.

## La démocratie née de la fiscalité

Les parlements sont nés pour autoriser ou contrôler l'impôt. Par exemple, en Grande-Bretagne où Jean sans Terre dut signer la "Grande Charte" (1215) et en France où Louis XVI dut convoquer les "Etats généraux" (1789) pour régler le seul problème fiscal. Les finances publiques sont donc le premier sujet de la démocratie ; c'est pour les maîtriser et les gérer qu'existent un parlement et des élections.

Michel Pébereau n'hésite donc pas à prendre son bâton de pèlerin pour réveiller les capacités d'influence individuelle des Français. La volonté politique naîtra de la volonté populaire. Michel Pébereau, banquier, humaniste et... démocrate.



Michel Pébereau et Christian Gard

Bernard Bouniol remerciait alors le *Grand Témoin* dont l'exposé de 75 mn et la séance de questions de 30 mn ont retenu l'attention des cinq amphithéâtres d'Aurillac, Montluçon, Tulle, Mende et Millau. Michel Pébereau avait un agenda bien chargé parce qu'il rencontrait auparavant les responsables du Medef-Auvergne (Jean-Pierre Mazel), le président du conseil général du Cantal (Vincent Descoeur) et le président de la communauté d'agglomération d'Aurillac (Jacques Mézard).

**Christian Gard**