2012-12

LA DETTE : *un pont entre passé et avenir*

République Française
Liberté - Égalité - Fraternité
Conseil économique social et environnemental

La dette publique française atteint 1717 mds d'euros : elle mérite un traitement approprié et résolu, de long terme, équilibré et dépassionné. Cela exige une prise de conscience lucide et courageuse de la société tout entière. Si elle est contenue à un niveau soutenable pour les finances publiques, la dette publique peut générer des bénéfices futurs, à condition de veiller au bien-fondé de l'endettement.

L'Etat a un horizon infini et peut intégrer dans ses choix des externalités et une dimension intergénérationnelle. La dette publique peut donc être utile, en particulier pour financer des investissements.

Les dettes publiques ont progressé partout depuis les chocs pétroliers. Le changement des politiques économiques dans le milieu des années 80 a induit une montée des taux d'intérêt réels qui a rendu la dette coûteuse. Les entreprises ont été conduites, dans un contexte de concurrence, à contenir les salaires, le chômage a augmenté et ainsi le partage de la valeur ajoutée s'est opéré davantage au profit des détenteurs de capital. La croissance et l'emploi ont été pénalisés. Dès lors, les Etats ont poussé les banques à développer le crédit et ont multiplié les dépenses fiscales. En France, tous les gouvernements depuis 2000 ont consenti des baisses d'impôts.

La crise de 2007-2008 a éclaté dans ce contexte. La récession a encore alourdi la dette publique .

En regard, l'endettement privé demeure maîtrisé en France. L'endettement des ménages reste modeste (57 % du PIB) et leur taux d'épargne est assez élevé (16 % en 2011). L'endettement des entreprises non financières s'établit à 131 % de la valeur ajoutée.

La dette publique, qui était parmi les plus faibles des pays développés dans les années 80 (22 % du PIB), atteint 86 % du PIB en 2011.

Cette dette est désormais financée essentiellement par les marchés de capitaux et, dans le cas de la France, les non-résidents financent près de 70 % du total. La confiance des prêteurs est donc essentielle et les agences de notation ont un rôle important.

Face à la dette, il convient toutefois de rappeler qu'il existe un patrimoine (richesses culturelles nationales, infrastructures, usage des services publics, système de protection sociale…). C'est l'usage de ces actifs autant que le paiement de la dette qui constitue la chaîne de solidarité intergénérationnelle. En France, ces actifs représentaient, à fin 2010, 132 % du PIB. Ainsi, la France est, d'après l'OCDE, l'un des pays développés dont la richesse nette est la plus élevée. Pour autant, ces actifs ne peuvent servir à l'extinction de la dette, beaucoup d'éléments de ce patrimoine ne sont ni évaluables, ni aliénables.

Il est difficile de mesurer la soutenabilité de la dette ; elle dépend de plusieurs facteurs :

- Le solde budgétaire primaire (avant charge d'intérêt)
- Le niveau de la dette
- Le taux de croissance du PIB
- Le taux d'intérêt réel de la dette.

Il est nécessaire de traiter le problème de la dette publique dans le temps, en articulant mesures urgentes et stratégie ambitieuse pour stimuler une croissance durable. Un indicateur de tension peut être les taux auxquels un Etat doit emprunter mais aussi le niveau de la dette au regard des critères internationaux. Les risques en la matière dépendent aussi de la part de la dette financée par des non-résidents.

La mise en place de l'euro a conduit à une baisse générale des taux d'intérêt qui ont convergé vers le taux allemand. L'euro a ainsi facilité le financement indolore (ou presque) de la dette publique : la charge de la dette est inférieure à 3 % du PIB. Cependant, le montant des intérêts versés a atteint 47 mds d'euros en 2010 et la conjugaison de cette charge avec le refinancement des emprunts va obliger la France à emprunter 180 mds d'euros en 2012. Ce montant augmentera encore en 2013-2014. La France doit réduire son déficit si elle veut conserver des marges de manoeuvre.

Michel Lamy
Cadre bancaire
Secrétaire du Comité Central d'Entreprise du Crédit Foncier de France

Ses fonctions au CESE :
Membre du groupe de la CFE-CGC
Membre de la section de l'économie et des finances
Membre de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Contacter le rapporteur :

michel.lamy@creditfoncier.fr
tel : 06 08 74 62 61

Contact section : ecofin@lecese.fr - tél. 01 44 43 62 44

Comment réduire la dette publique sans nuire à l'activité économique ni remettre en cause la protection sociale et les conditions de travail ?

La diminution de la dette résultera d'une palette de mesures : augmentation des recettes (réforme fiscale et recettes générées par un surcroît de croissance), diminution des dépenses en préservant les secteurs créateurs d'activité et d'emploi et réformes de structures.

Le CESE préconise d'agir en mêlant action de court terme pour garder la confiance des marchés financiers et stratégie visant à stimuler une croissance durable, selon 6 axes :

DÉCIDER VITE, AFFICHER DES MESURES, AGIR EN PROFONDEUR, S'Y TENIR

Il convient de donner rapidement une indication de la volonté de réduire les déficits et la dette publics de la France. Pour cela, il est suggéré de s'engager dans un rééquilibrage des recettes, en révisant profondément le système fiscal français, et des dépenses, qui devront être soigneusement évaluées. La réforme devra rendre l'impôt plus efficace et plus équitable, donc plus acceptable. La lutte contre la fraude fiscale devra être renforcée. Une action résolue sur les dépenses devra être engagée avec discernement afin de ne pas gêner l'activité économique. Cette action prendra du temps mais devra être annoncée avec précision et faire l'objet d'évaluations périodiques.

ÉVITER LES ÉCUEILS D'UNE AUSTÉRITÉ AVEUGLE QUI PROVOQUERAIT UNE RÉCESSION

La conduite de politiques d'austérité dans plusieurs pays de la zone euro multiplie le risque de contraction d'activité qui pèse sur l'Europe. Les investissements d'avenir risquent d'être sacrifiés.

Le CESE préconise de mener une réflexion sur un nouveau mode de développement intégrant les impératifs écologiques et répondant aux besoins sociaux et sur les modalités de la transition.

A plus court terme, des mesures doivent permettre de réduire la dette, par exemple en s'attaquant aux « niches fiscales » en les évaluant systématiquement.

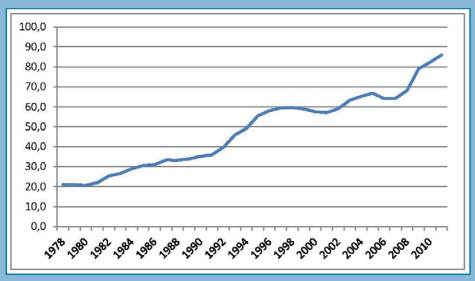
LA DIMENSION EUROPÉENNE EST UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA RÉUSSITE

L'Union européenne est la première puissance économique du monde avec de nombreux atouts. La France doit en bénéficier. La coopération européenne est la clé de la sortie de crise.

Pourtant, la crise a exacerbé les doutes sur les modalités de fonctionnement de la zone euro. La gouvernance européenne doit donc être réexaminée afin de mieux équilibrer les différents objectifs : accorder une haute priorité au caractère durable de l'activité et de l'emploi et lutter contre les facteurs de déséquilibres au sein de la zone tels les différences de compétitivité. Il est non moins essentiel de renforcer la légitimité des décisions prises au niveau européen. Les travaux du CESE européen devraient être mieux pris en compte.

Une plus grande solidarité doit être prônée mais elle doit s'accompagner de règles strictes afin d'éviter l'aléa moral.

Dette des administrations publiques au sens de Maastricht



Source : Comptes nationaux - Base 2005, Insee

Il convient également d'avancer vers une meilleure harmonisation fiscale et sociale. Au-delà, l'Europe devrait se doter de projets communs, financés par des « project bonds ». Plus généralement, le budget européen devrait être augmenté.

Un consensus n'a pu être trouvé sur la question de la « règle d'or » : les positions pour et contre sont donc exprimées successivement.

Une nouvelle politique monétaire serait nécessaire et le Conseil devrait exercer sa responsabilité dans la détermination d'objectifs de change.

RATIONALISER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Il s'agit d'agir sur les dépenses des diverses catégories d'administrations publiques :

- Pour l'Etat, une véritable évaluation des politiques publiques et des moyens doit être faite ;
- Les coûts de protection sociale devront faire l'objet d'une analyse critique tout en gardant à l'esprit que la protection sociale est le meilleur des amortisseurs de crise ;
- Les collectivités territoriales doivent rechercher une baisse de leurs coûts de fonctionnement.

MODIFIER LE RÔLE DES AGENCES DE NOTATION

Le rôle de ces agences s'est beaucoup accru ces dernières années. Le CESE préconise la création d'un gendarme des agences de notation.

STIMULER LA DÉTENTION DE TITRES FRANÇAIS PAR LES RÉSIDENTS

Le CESE recommande de relocaliser la dette de l'Etat, aujourd'hui détenue à 70 % par des non-résidents. Il s'agirait de proposer aux particuliers des Bons du Trésor ou un livret, type « livret A » ou encore un dispositif à l'intérieur de l'épargne salariale.