Les Possibles — No. 16 Printemps 2018

Dette illégitime : un concept dangereux !

mercredi 8 avril 2015, par Edwin Le Heron

Je considère que le concept de « dette illégitime » est un concept dangereux, parce qu'il est fondamentalement un concept libéral, antidémocratique, moraliste et contradictoire. Il est donc selon moi un concept qui fragilise les idées progressistes que nous essayons de défendre, au lieu de les servir. Mon point de vue critique sur ce concept ne remet absolument pas en cause l'utilité du rapport d'Attac, et plus généralement d'une analyse par tous les citoyens de la dette d'un État, de son origine, de ses contreparties, de son financement et *in fine* de son utilité pour la société. Toute information en ce domaine est la bienvenue.

Premièrement, le concept de « dette illégitime » est un concept fondamentalement libéral. Les libéraux en rêvent et le dernier Traité européen de stabilité, de coordination et de gouvernance (TSCG) l'a largement introduit comme un élément essentiel pour imposer les politiques de rigueur en Europe. Les libéraux considèrent que toute dette de l'État est économiquement dangereuse et inutile et qu'elle ne permet pas une bonne allocation des ressources que seul l'équilibre du marché peut atteindre. En conclusion, pour les libéraux la dette des États ne sert pas l'intérêt économique général. La pensée des « nouveaux classiques » qui s'est imposée dans les années 1980, qui a justifié la financiarisation des économies, et qui donc nous a largement conduits à la crise de 2007 et à la situation catastrophique d'aujourd'hui, veut rendre illégale la dette publique, car il la considère comme illégitime.

Depuis Kydland et Prescott en 1977 ou les travaux de Barro et Gordon, la « nouvelle économie classique » (NEC) n'a de cesse de dire que l'État est en incohérence temporelle, c'est-à-dire que son action perturbe l'équilibre et crée seulement de l'inflation, qu'il est incapable d'un calcul rationnel de long terme et que les hommes politiques sont juste préoccupés par leur réélection, donc par des préoccupations de court terme, comme la réduction du chômage ou des baisses d'impôts sans baisse des dépenses. Ces économistes critiquent la dette qui découle des baisses d'impôts, bien sûr avec des objectifs totalement opposés à ceux des forces progressistes. Ils veulent imposer par le droit l'équilibre budgétaire rendant illégale la dette publique, parce qu'ils la considèrent comme illégitime car contraire à l'intérêt général.

Ce même argument a servi à justifier l'indépendance des banques centrales et la règle d'or budgétaire du TSCG qui impose au niveau européen un déficit structurel des administrations publiques maximum de 0,5 % du PIB et un déficit conjoncturel en cas de crise au maximum de 3 %. Le TSCG impose l'inscription de cette règle au plus haut niveau de la loi (la constitution par exemple), oblige les États à créer des observatoires indépendants des finances publiques, censés donner l'alerte en cas de non respect des traités (en France, le Haut Conseil des finances publiques créé en décembre 2012) et impose avec le « semestre européen » une supervision des déficits des États par la Commission européenne, supervision préalable au vote des budgets par les parlements nationaux. Ainsi, le TSCG tente de retirer l'instrument des déficits publics aux États après leur avoir retiré l'instrument de la monnaie, confié à une autorité fédérale indépendante, la Banque centrale européenne. Dès lors, la quasi-impossibilité des États à créer de la dette serait la solution à la question des crises des dettes souveraines et rendrait l'interrogation sur sa légitimité obsolète. Toute dette au-delà des limites européennes seraient *de facto* illégitime et illégale, car ne respectant pas l'intérêt général représenté par les traités européens. À ceux qui disent « *la dette est en partie illégitime, ne la remboursons pas* », les libéraux répondent avec une certaine cohérence, « *en effet toute dette des États est illégitime, donc ne la créons pas* ». Les libéraux auraient beau jeu de dire qu'il faut mieux éviter le problème, plutôt que mal le soigner.

Nous combattons tous ces idées qui visent au démantèlement et à la fragilisation des États et nous leur donnerions des arguments ? Difficile à accepter. Nous voulons un État puissant, capable d'impulser une politique forte de redistribution, y compris intergénérationnelle et conservant sa capacité à s'endetter, et nous remettrions en cause la parole de l'État qui pourrait, en fonction d'une définition ou l'autre de l'intérêt général, revenir sur ses engagements ? Voilà bien un argument de plus dont se saisiraient les libéraux pour parler d'incohérence temporelle de l'État, de non-respect de ses engagements dans le temps et ils exigeraient encore un peu plus sa neutralisation. La parole de l'État est sacrée et si on veut que l'État joue tout son rôle économique et social, il doit être absolument respecté et ce respect et cette confiance exigent en retour qu'il respecte sa parole, notamment sur sa dette. Un État puissant est un État qui respecte sa parole.

Deuxièmement, le concept de « dette illégitime » est un concept potentiellement antidémocratique. Dans les pays de l'Union européenne, nous sommes en démocratie représentative, où la volonté des citoyens est censée s'exprimer à travers des représentants élus qui incarnent la volonté générale, votent les lois et, dans un régime parlementaire, contrôlent le

gouvernement. Quand un gouvernement endette le pays, il le fait sous le contrôle du Parlement et parce qu'il a une légitimité démocratique. Respecter la parole de l'État, c'est respecter la démocratie. Il est possible de considérer qu'un gouvernement fasse de mauvais choix, que l'on aurait pu mieux faire et autrement, mais la démocratie nécessite le respect de ses choix, il en va de la continuité de l'État et de l'unité de la nation. Quand le gouvernement de Nicolas Sarkozy a voté des baisses d'impôts, notamment sur les plus aisés, il a respecté son programme qui les annonçait et pour lequel il avait été élu. François Hollande s'était engagé à réduire les déficits et dettes publics et à respecter les traités européens, si possible renégociés, ce qu'il fait même si le rythme n'est clairement pas celui que nos partenaires européens souhaiteraient. Il n'y a donc pas tromperie sur la marchandise.

Si, demain, un gouvernement français de gauche annonçait qu'il ne rembourserait pas les dettes de la France contractées par Sarkozy parce que considérées comme illégitimes car servant une minorité, il y aurait une très grave rupture dans la continuité de l'État et de la nation, continuité qui donne pourtant toute sa force à la dette publique, puisque justement l'État est considéré comme éternel et qu'il a la capacité de lever des impôts pour rembourser sa dette. C'est ce qui en fait une dette différente de celle des ménages ou des entreprises.

D'ailleurs l'histoire montre que la répudiation d'une dette publique est un phénomène extrêmement rare. La Révolution française a repris à son compte les emprunts de Louis XVI. À la Libération en 1944, considérant que la République française n'a jamais cessé d'exister, le général de Gaulle déclare le régime de Vichy « *illégitime, nul et non avenu* », et, pourtant, les dettes seront reprises et honorées (en partie grâce à l'inflation), pour affirmer la continuité de la France au-delà de la question du régime. Elles étaient pourtant largement dues à la construction du mur de l'Atlantique, qui ne suivait pas l'intérêt général de la France, mais celui de l'Allemagne. Seule la révolution bolchevique en Russie répudiera le 8 février 1918 les emprunts russes. Toutefois, là également, Boris Eltsine reprendra en partie les dettes de l'État russe d'avant 1917 pour affirmer la continuité historique de la Russie. L'accord diplomatique franco-russe conclu en 1996-1997 a réglé la question par le paiement d'État à État d'une soulte de 400 millions de dollars, versés par la Russie, mettant fin aux différents contentieux et finalement sans indemniser les porteurs privés.

Troisièmement, le concept de « dette illégitime » est un concept moraliste. L'explication principale avancée pour justifier de l'illégitimité d'une dette est qu'elle aurait été contractée pour des intérêts particuliers et contre l'intérêt général. Bien. Mais comment définir l'intérêt général et les intérêts particuliers. Il faut pour cela afficher des valeurs, donc ce concept contient une forte dimension morale dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle est toujours relative et surtout qu'elle n'est pas homogène chez les Français. Bien sûr, tout concept économique est politique. Mais il ne peut être présenté comme allant de soi, surtout s'il n'est défendu que par une part très faible de la population. Toute dépense de l'État sert des intérêts particuliers, tout en visant l'intérêt général du point de vue du gouvernement qui a le pouvoir. Un antinucléaire considérera que le programme électrique nucléaire ne sert pas l'intérêt général. Faut-il répudier la dette d'EDF en la considérant comme illégitime ? Nous sommes tous l'intérêt particulier des autres. Ou, ce qui revient au même, nous avons tendance à penser que notre intérêt est plus général que ceux des autres.

Un libéral considère que baisser les impôts des riches augmente leur épargne, donc l'investissement, et profite à l'intérêt général. Il ajoutera qu'avec la courbe de Laffer, cela peut optimiser les recettes fiscales et réduire l'évasion fiscale. Bien sûr, nous considérons cette analyse comme erronée. Mais si une majorité a été élue sur ce programme, l'intérêt général peut être considéré comme relevant plus légitimement de cette majorité que de la minorité qui n'a pas su convaincre le peuple. Les débats seraient sans fin à chaque changement de majorité et dès lors la permanence de l'État et de sa parole ne serait plus assurée, détruisant toute confiance dans ses engagements.

Dans le rapport d'Attac [1], deux causes principales rendent la dette illégitime. La première est les baisses d'impôts successives votées depuis la fin des années 1980. Je partage le constat, mais, à nouveau, ces baisses d'impôts votées sans doute pour des raisons électorales sont malheureusement légitimes car justifiées par le programme de la majorité parlementaire pour des raisons d'intérêt général, notamment relancer l'économie en donnant du pouvoir d'achat, relancer la compétitivité en baissant les charges des entreprises, « libérer l'énergie » des entrepreneurs. Elles ont sans doute été une mauvaise mesure économique, mais rien qui puisse justifier une illégitimité de la dette. Les baisses d'impôts traduisent des transferts de dépenses publiques, car ne pas faire payer quelqu'un ou lui donner un service public gratuit peut être financièrement équivalent. Ce sont donc les contreparties qu'il faut analyser : faire baisser les impôts des riches tout en leur maintenant le même niveau de service public (université, santé…) est socialement injuste : là est le problème et pas directement dans la baisse des impôts et la hausse de la dette. La question du transfert générationnel est également un problème de contrepartie. Les jeunes doivent payer la dette de leurs anciens s'ils bénéficient des infrastructures construites par les anciens. Sinon, c'est injuste. Il serait faux d'affirmer que les baisses d'impôts n'ont porté que sur les ménages les plus riches, elles ont porté aussi sur les classes moyennes et sur les entreprises qui sont également des petites et moyennes entreprises produisant des richesses et fournissant des emplois. Il faut éviter de caricaturer en la matière. Si on baisse les impôts directs des plus riches, c'est parce qu'ils sont les seuls à en payer. Dire que la dette française est largement souscrite pour les plus riches et une minorité, est au mieux de la démagogie. Les plus riches en France sont aussi ceux qui payent le plus d'impôts, justement parce qu'ils sont les plus riches. Plus ils se versent des salaires mirobolants et même du capital avec des stocks options plus ils payent d'impôts. 50 % des Français ne payent pas d'impôts directs sur le revenu, tout en ayant accès aux services publics, un raccourci idiot les rendrait responsables de la dette. Même si la réduction des inégalités est aujourd'hui

insuffisante en France, l'État y contribue par ses actions et ses politiques de répartition et donc par sa dette.

Le rapport critique la baisse de la TVA sous Jospin, qui pourtant permet de relancer l'économie. Certes, cet impôt n'est pas redistributif, mais il n'est pas non plus injuste, car les plus riches, consommant plus et des biens plus chers, en payent beaucoup plus. En outre, des taux réduits concernent les biens de première nécessité ou les médicaments. Enfin, la TVA permet d'imposer les revenus non déclarés, le travail au noir ou une partie de l'argent de l'évasion fiscale et des trafics divers qui sinon échapperaient totalement à l'impôt. En effet, ces revenus non déclarés impliquent généralement un niveau de consommation élevée et donc un paiement de TVA conséquent. Même si la TVA pèse proportionnellement plus sur les ménages modestes, elle est loin d'être un impôt injuste, d'autant qu'il est le seul à faire l'objet d'une harmonisation européenne évitant tout dumping fiscal en la matière. Ce que nous réclamons pour toute fiscalité. Mettre les baisses de ces recettes dans le chiffrage de la dette illégitime me semble extrêmement discutable. Il en irait de même de la baisse de la taxe d'habitation qui toucherait tous les Français et pas seulement les propriétaires. Donc, une forte limite du concept est son chiffrage.

Une autre limite porte sur l'intégration de l'évasion fiscale. Il me semble difficile de mélanger dette et évasion fiscale. Avoir une évasion fiscale ne fait pas que la dette émise soit illégitime. Émettre une dette et ne pas faire rentrer des recettes sont deux choses différentes. Nous sommes tous d'accord sur la lutte impitoyable à mener contre l'évasion fiscale. Faisons des propositions en ce sens, même si les réponses sont plus difficiles à trouver que la question. Oui, il y a un problème d'évasion fiscale, alors traitons ce problème directement et non en l'intégrant sans grande logique à la dette. Lors de la présentation du budget, l'évasion fiscale n'est pas mise en recette qui ensuite disparaîtrait. Le calcul de la dette l'intègre donc déjà. Car avec des si… De plus, les libéraux justifient les baisses d'impôt pour lutter contre l'évasion fiscale. Il y a un vrai problème de fiscalité en France, mais on ne peut pas dire en raccourci que la dette française ne sert qu'aux riches. Sinon, avec la même démagogie, un libéral nous répondra que les aides sociales aux pauvres ne produisent pas de valeur et font le déficit, et qu'il suffit de les supprimer pour régler le problème de la dette.

La deuxième cause serait la financiarisation et le coût de la dette engendré par les marchés. Or, le rapport montre que les taux d'intérêt, y compris réels, ont baissé depuis la fin des années 1980, en tout cas en France. Donc l'argument tombe complètement à l'eau. Il est d'ailleurs montré que ce qui compte est le différentiel croissance-taux d'intérêt, et, là, il y a effectivement un problème, mais du côté d'un très fort ralentissement de la croissance, pas du côté des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt en France n'ont jamais été aussi bas de toute son histoire. Donc la dette serait illégitime parce que la croissance a chuté, l'argument est d'une grande pauvreté et passe à côté du problème, d'autant que cette dette est censée relancer la croissance, sauf à croire aux politiques de rigueur actuelles. Il est dit que les banques en auraient profité parce qu'elles prennent une marge de 0,25 %. Certes, mais elles prenaient déjà une marge de 1,5 % sur les bons du Trésor vendus par l'État directement aux ménages dans le système par endettement précédent. Rappelons-nous le coût exorbitant des emprunts Pinay ou Giscard. Le coup de l'intermédiation n'a pas monté, au contraire, d'autant que les intérêt étaient touchés majoritairement par les banques, alors qu'aujourd'hui ils le sont par des ménages, notamment au travers des SICAV obligataires, ce qui a plutôt réduit le poids des banques.

Et puis, faire un transfert aux banques n'est pas plus illégitime que de faire un transfert aux ménages aisés par la baisse des impôts, ou aux entreprises par la baisse de certaines charges. Cela renvoie donc à la même question que la baisse des impôts : la question est de savoir si le transfert est économiquement et socialement efficace, mais le transfert en lui-même est légitime. Un pays a besoin de banques pour fonctionner. Les banques sont des entrepreneurs en monnaie, elles prennent des risques et ont des coûts, y compris salariaux, qu'il faut bien rémunérer. Il n'y a aucun scandale là-dedans. De tout temps, la dette de l'État a eu un coût. Soit parce que les ménages l'achètent, et comme pour toute épargne, exigent un rendement. Soit parce que le taux d'intérêt rémunère la création monétaire des banques qui doivent financer leurs coûts (et certes leur profit quand elles sont privées). Mais, même à l'époque des banques publiques, il y avait un taux d'intérêt pour rémunérer le « service » bancaire, elles travaillent et ce travail doit être payé. Il en va aussi de leur rentabilité et de leur solvabilité. Le seul financement gratuit légitime est celui possiblement offert par la banque centrale nationale. J'y suis personnellement favorable dans une certaine limite, comme c'était d'ailleurs le cas dans le passé ; toutefois, c'est interdit aujourd'hui par les traités européens. L'important est surtout que les taux d'intérêt payés par l'État soient bas, pas plus de 2 %, ce qui est largement le cas aujourd'hui en France.

Alors que les vraies questions sont ailleurs sur la financiarisation de la dette publique, notamment à qui paye-t-on les intérêts ? Le pourcentage de détenteurs étrangers est fondamental, car, finalement, l'État organise une sortie des capitaux massive de plusieurs dizaines de milliards d'euros par an, puisque, sur une dette de 2000 milliards, 60 % sont détenus à l'étranger. Voila un vrai problème que le rapport essaye d'ailleurs très justement d'éclaircir.

Je combats la financiarisation obligatoire de l'endettement des États en Europe et souhaiterais que les banques centrales nationales puissent à nouveau jouer le rôle de payeur en dernier ressort de l'État, voire, comme dans les statuts de la Banque de France de 1973, que l'État ait accès à une tranche de financement gratuit à la Banque de France, mais cela n'a rien à voir avec une illégitimité de la dette, qui coûte globalement moins cher aujourd'hui qu'à cette époque. Seule l'accélération de l'inflation dans les années 1970 avait temporairement fait baisser le coût de l'endettement, tout comme la désinflation après 1990 a fait provisoirement monter le coût de la dette. Mais il s'agit d'une histoire d'anticipation d'inflation et non venant de

la main des banquiers. Croire par contre que l'on pourrait monétiser toute la dette française de cette façon est une illusion. Enfin, beaucoup de Français moyens et même modestes, possèdent des obligations d'État au travers de Sicav obligataires et ils le font parce qu'ils ne veulent pas spéculer sur les marchés financiers (actions ou dérivés). Lorsqu'ils vivent en France, leurs intérêts augmentent leur revenu et sont dépensés en France, il n'y a dans ce cas pas de fuite et cela augmente les recettes fiscales.

De plus, si l'État français paye aujourd'hui ses plus bas taux d'intérêt historiques avec des taux à court terme négatifs et inférieurs à 0,6 % pour la dette à long terme, c'est parce que, contrairement à l'État grec, on a confiance en sa parole. Or, la conséquence directe d'une remise en cause de la dette par le concept d'illégitimité serait une montée brutale du risque sur la dette souveraine française et donc une montée rapide et forte des taux d'intérêt sur celle-ci. Exactement le contraire de ce qui est recherché.

Se pose également la question de comment sélectionner les créanciers à qui on ne rembourserait pas en cas d'illégitimité admise de 59 % de la dette ? Car ce serait purement démagogique de dire que la dette n'est possédée que par des spéculateurs riches. Donc à un Français moyen qui aurait acheté via une Sicav obligataire des emprunts d'État parce qu'il ne voulait pas spéculer et qu'il souhaitait aider au financement de l'État, on répondrait : pas de chance, votre prêt est en partie expliqué par l'évasion fiscale, donc l'État ne vous en remboursera pas 59 %. C'est juste grotesque ! En attaquant un des rares actifs financiers peu spéculatifs, on aggraverait la question de la spéculation financière et on dégoûterait pour longtemps la population de financer l'État.

Ainsi, la dimension morale du concept est très gênante et oppose trop facilement intérêt général à intérêt particulier comme une question simple. D'ailleurs, un rapide sondage sur le terme « illégitime », renvoie massivement à « enfant illégitime » ou « couple illégitime », une morale bourgeoise nauséabonde. L'origine du terme est « *qui se situe hors des institutions établies par la loi* », or la dette est parfaitement légale et conforme à la loi sauf à nouveau selon le TSCG et les libéraux. Je trouve donc ce terme avec sa connotation morale ringarde maladroit. Il aurait été préférable de parler de dette injuste ou inique.

Quatrièmement, le concept de « dette illégitime » est un concept contradictoire. En effet le faire admettre rendrait immédiatement très difficile à l'État de se financer et ferait monter violemment les taux d'intérêt et le coût de la dette la rendant insoutenable, comme en Grèce. Ainsi, la question de la dette deviendrait bien plus grave qu'elle ne l'est aujourd'hui. Répudier une partie de la dette serait répudiée également les traités européens, ce qui impliquerait une sortie de l'euro et des ruptures brutales. Ce n'est pas aujourd'hui, sauf du côté du FN et d'une partie de l'extrême gauche, la position majoritaire des Français. Cela remettrait en cause la parole et la permanence de l'État et la confiance qu'on lui porte, alors que nous avons besoin d'un État plus puissant et non affaibli. De plus on ne peut être contre les politiques de rigueur et refuser les baisses d'impôts qui donnent du pouvoir d'achat. Réaugmenter les impôts réduirait le pouvoir d'achat. La vraie question, soulevée par le rapport d'ailleurs, est bien la question de la répartition des baisses d'impôts et surtout de l'utilisation de l'argent public, c'est-à-dire une analyse des actifs des administrations et notamment de leurs capacités à produire des services publics (santé, éducation, transport, sécurité, justice, ...). Il ne faut pas en effet se faire piéger sur la seule question de la dette, l'important étant bien de savoir à quoi elle sert et la valeur des actifs publics qui sont la contrepartie de la dette publique. Seuls les libéraux veulent séparer la question de la dette en éliminant la valeur des services et des actifs publics qui lui correspondent. On peut penser, par exemple, que la dette grecque n'a pas la même qualité que la dette française, essentiellement du côté de l'actif, c'est-à-dire de la capacité à produire avec cette dette des services publics de qualité, et non simplement comme actif financier, qui n'est pas une question très intéressante. Une mauvaise dette non financiarisée resterait une mauvaise dette. C'est à ce niveau qu'il faut agir donc sur le présent et l'avenir, et non sur la dette qui n'est rien d'autre que nos choix passés sur lesquels on ne pourra de toute façon pas revenir.

Ma critique du concept de dette illégitime n'a rien à voir avec le fait qu'il faille absolument annuler une partie de la dette grecque. En effet, un État en cessation de paiement comme la Grèce doit voir sa dette en grande partie annulée, car personne n'a intérêt à l'effondrement de la société. Il en va de l'intérêt de tous, de la Grèce mais aussi de l'Europe, même si aujourd'hui l'intérêt des créanciers est privilégié d'une manière insupportable. Il est préférable que la solution soit consensuelle, car sinon elle ne pourra se faire qu'en dehors du cadre institutionnel actuel, c'est à dire en dehors des traités européens et de la zone euro. Mais cela n'a rien à voir avec une quelconque illégitimité de la dette. D'ailleurs, l'annulation totale de la dette grecque lui permettrait de repartir et d'envisager l'avenir sereinement, mais ce ne serait en rien une solution suffisante au problème de la Grèce qui doit trouver en elle les ressources pour fonder et faire admettre un État qui a historiquement longtemps été assimilé à celui de la puissance occupante, notamment ottomane. Il faut annuler la dette grecque, mais renforcer la légitimité et la parole de l'État grec, voilà la difficile équation à résoudre. D'ailleurs une sortie de l'euro et la création d'une nouvelle monnaie nationale ne rendraient que plus urgente la nécessaire refondation de la gouvernance publique grecque.

Ainsi le concept de « dette illégitime » me parait un concept dangereux, parce qu'il est fondamentalement un concept libéral, antidémocratique, moraliste et contradictoire. Changer le capitalisme financiarisé est une évidence et une exigence. Mais nous n'y arriverons pas en affaiblissant l'autorité et la parole de l'État.

Notes

[1] Note de la rédaction des *Possibles* : il s'agit en fait du rapport du Collectif pour un audit citoyen de la dette publique, « Que faire de la dette ? Un audit de la dette publique en France », 27 mai 2014.