

2011, l'année de la dette

2011 sera l'année de la dette. Le 6 janvier, pour sa première émission de titres, France-Trésor n'a trouvé preneur qu'à 3,4 % contre 2,5% en moyenne l'an passé. Cela semble faible mais signifie que, pour la première fois, la charge de la dette l'emportera sur tous les autres postes budgétaires. Pour le gouvernement, le remboursement de cette dette n'est pourtant toujours pas d'actualité. Le déficit voté pour cette année est impressionnant. La dette est donc encore appelée à grossir sans que personne ne sache où il se situe le point de rupture...

La course à l'endettement de l'Etat est ancienne, mais n'a pas toujours existé. Elle avait été lancée en fanfare dès 1973 par Giscard d'Estaing et son fameux emprunt indexé sur l'or dont le remboursement aura coûté aux contribuables sept fois le montant levé. Jusque là, la dette représentait moins de 8% du PIB ; au total, l'Etat prêtait même plus d'argent qu'il n'en empruntait, en particulier pour le financement de l'immobilier via la Caisse des dépôts.

Depuis cette époque, la dette n'a cessé de croître. L'endettement a été considéré comme « moderne ». Que l'on se souvienne de la polémique surréaliste autour de la « cagnotte » de 1999. Cette année là, le gouvernement Jospin avait enregistré des recettes fiscales un peu plus importantes que prévues, l'équivalent de 9 milliards d'euros ; sous la pression, il avait presque fallu qu'il s'en excuse et qu'il s'engage à réduire les impôts à due concurrence. Il ne s'était trouvé aucune force politique pour demander qu'on en profite pour réduire l'endettement public qui représentait déjà la moitié du PIB.

Leurre keynésien

De manière récurrente, Keynes est invoqué pour présenter la dette publique comme un outil de relance d'une économie. Le « Grand Emprunt » ne doit-il pas, à nouveau, permettre de financer les projets porteurs d'avenir ? Nos économistes ont oublié que Keynes écrivait dans une toute autre époque, dans un monde où les Etats battaient monnaie et avaient entre eux des frontières douanières. En injectant de nouveaux moyens de paiement, on pouvait espérer mobiliser les capacités productives inemployées du pays.

Mais dans le monde du village planétaire où les frontières ne servent qu'à échapper au fisc et à opacifier les montages juridiques, l'Etat qui s'endette pour accroître sa demande nationale, contribue seulement à l'emploi des pays émergents qui produisent les biens qu'il consomme. Ainsi, la *prime à la casse*, heureusement abandonnée le premier janvier, aura certes fait le bonheur des actionnaires des constructeurs en relançant le marché français de l'automobile, mais n'aura pratiquement pas contribué à créer (ou à sauver) des emplois en France, et ce au prix d'un manque à gagner fiscal prohibitif.

Encouragement à l'endettement privé

A côté de l'endettement public, l'endettement privé aussi a été fortement encouragé, bien que les français y soient, par tradition, assez rétifs. Dans le domaine immobilier, l'orientation proposée par le candidat Sarkozy lors de la campagne présidentielle, se déclinait autour du slogan « *une France de propriétaires* » ; l'Espagne était proposée comme modèle. On sait ce qu'il en est advenu. Le modèle espagnol a donc été remisé, mais l'orientation n'a pas changé.

La relance du *prêt à taux zéro* en 2011, n'est qu'une nouvelle tentative d'encourager les ménages peu fortunés à s'endetter pour se loger. Compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt réels, l'effet de solvabilisation des acquéreurs reste faible, mais l'effet psychologique n'est pas négligeable. Le *prêt à taux zéro* (qui ne couvre qu'une partie de l'emprunt) fonctionne comme un produit d'appel à l'endettement.

La raison pour laquelle il serait préférable qu'un ménage soit propriétaire plutôt que locataire de son logement n'est jamais explicitée, comme si cela relevait de l'évidence. Pourtant, quand on sait qu'en Europe, le pays qui a le taux de locataires le plus élevé est la Suisse, et que celui qui a le plus de propriétaires-occupants est l'Albanie, on peut avoir quelques doutes sur le bien fondé d'une telle évidence. D'autant que les arguments contraires ne manquent pas, comme le rappelait la note du *Centre d'analyse stratégique* parue le 8 octobre qui attirait l'attention sur les blocages du marché de l'emploi provoqués par la politique de soutien à l'accession, du fait de la baisse du taux de mobilité qui en résulte (3,5% par an parmi les propriétaires occupants contre 18,0% chez les locataires du secteur privé et 9,7% chez ceux du secteur social).

Les politiques de défiscalisation des emprunts contractés pour la réalisation d'investissements locatifs sont encore plus caricaturales puisque, outre leur coût fiscal, elles ont fourvoyé des dizaines de milliers d'apprentis propriétaires bailleurs dans des projets immobiliers absurdes.

Biens publics à l'encan

L'Etat ne s'est pas contenté de s'endetter pour financer les niches fiscales qu'il créait. Face à la montée de la dette, il a prétendu contribuer à son remboursement en engageant des politiques de mise en vente des biens publics.

Certaines ventes de biens publics sont certes justifiées. Il est même souhaitable que l'Etat ne tarde pas trop à remettre sur le marché les terrains et bâtiments peu ou pas utilisés. Mais, trop souvent, il ne s'agit que de politiques à courte vue où la volonté de cacher une progression de l'endettement l'emporte sur la rationalité financière.

Ainsi, la politique de mise en vente des autoroutes lancée en juillet 2005 aura été une politique de gribouille, d'ailleurs dénoncé l'année suivante, en termes plus choisis, dans un rapport du Conseil d'Etat. Outre qu'il est discutable de pérenniser des péages routiers¹ qui auraient du disparaître, la vente de ces péages à une société privée constitue nécessairement une perte financière pour l'Etat puisque la marge que doit faire une société sur les capitaux qu'elle engage, est d'un taux évidemment plus élevé que le taux auquel l'Etat se refinance sur les marchés. La fameuse « ingénierie financière » mise en œuvre n'était qu'un retour aux Fermiers généraux de l'Ancien Régime : eux aussi, versaient du cash au Prince avant de se récupérer en percevant différents droits et taxes futurs à sa place... en prélevant une marge confortable au passage.

Les PPP, ou l'endettement sous le tapis

Les « partenariats publics privés » qui se multiplient, sont un autre nom de la dette. Ils ont en effet deux fonctions assez différentes. D'un côté ils transfèrent la gestion d'un service public à un acteur privé réputé plus efficace que l'administration publique. Pourquoi pas ? Mais il n'est pas besoin de passer par un PPP pour ça. Le système bien rodé de la vieille *concession de service public* y suffit. Le plus du PPP, c'est la réalisation directe de l'investissement initial par un acteur privé, à la place de la collectivité publique qui, en contrepartie, prend l'engagement de rémunérer l'investisseur durant toute la période d'exploitation de l'équipement public.

Le système consiste donc à rendre l'acteur privé propriétaire de l'équipement public, par exemple un hôpital, tandis que la collectivité publique en devient locataire. Sur le plan financier, cela revient à substituer un loyer à des remboursements d'emprunts. En termes de comptabilité, aucune dette n'apparaît, mais sur le plan économique, la collectivité est tout autant plombée par son engagement à verser un loyer qu'elle ne l'aurait été par l'obligation de rembourser une dette.

En réalité, elle n'en est que plus lourdement plombée. Le loyer sera forcément plus élevé que le remboursement de l'emprunt, une société privée ne pouvant se contenter de rémunérer ses capitaux au taux qu'obtient une collectivité publique sur les marchés financiers.

¹ L'existence même de péages est antiéconomique comme l'avait fort bien expliqué les premiers économistes du 19^e siècle et ils avaient alors totalement disparu.

Opacité domaniale

Les principes du droit français sont admirables. Tous ces biens privatisés sont en effet issus du *domaine public* théoriquement *inaliénable et imprescriptible*. Toute cession doit être précédée d'une procédure de déclassement et se réaliser en toute transparence par une mise aux enchères publiques... mais il existe des exceptions et, dans la pratique, toutes les affaires importantes s'y engouffrent.

La vente discrète, par un ministre du Budget, également trésorier du parti au pouvoir, pour un prix d'ami, de 57 hectares de forêt domaniale à une société de courses, n'aurait jamais attiré l'attention médiatique, si elle n'avait été déballée dans la foulée du long feuilleton Bettencourt. Les cas de « privatisations entre amis » sont légion et c'est cette banalité qui pose problème. L'habitude s'est prise que les principes de publicité et de mise en concurrence (avec cahier des charges s'il le faut) soient rarement mis en œuvre dans les opérations de quelque importance, alors même qu'aucun des prétextes invoqués pour y échapper ne tient sérieusement la route. L'annonce, le 12 janvier, de l'ouverture d'une enquête de la commission d'instruction de la *Cour de justice de la République* constitue donc une heureuse surprise.

Pourtant, c'est à une échelle autrement importante que celle d'un hippodrome de province, que nous est donnée une nouvelle illustration de l'opacité des procédures de privatisation puisqu'il s'agit cette fois-ci de la place de la Concorde, à Paris, où est mis en vente l'imposant *Hôtel de la Marine*, un bâtiment à colonnade de 24.000 mètres carrés, construit au XVIII^e siècle, et qui fait face à l'Assemblée nationale.

La simple « mise en location » d'abord annoncée, sera en réalité un bail de 80 ans donc une quasi-vente. Mais, alors que la vente d'une maison de garde-barrière dans le Massif central fait l'objet d'au moins trois mois de publicité sur Internet, ici l'appel d'offre a été lancé le 27 novembre, à cheval sur les fêtes de fin d'année, pour des réponses le 17 janvier. Et un journaliste qui a voulu se porter candidat pour avoir accès au dossier n'a rien réussi à obtenir. Devant le tollé, le délai a été reporté au 7 février et une « commission indépendante » d'attribution a dû être promise. Pour quoi faire si le nom de l'équipe gagnante est publié dans la presse depuis décembre ?

De toute façon, le patrimoine immobilier de l'Etat ayant été chiffré à 67 milliards en 2010, ce n'est de toute façon pas en le liquidant que l'Etat remboursera ses 1.650 milliards de dette.

Joseph Comby