

La dette, cet artefact

Thomas ANGELETTI

Comment la dette est-elle devenue un élément central du débat public ? Conçue dans la France de l'après-guerre comme un produit financier qu'il faut vendre, elle devient progressivement un mot d'ordre justifiant l'austérité. La dette est donc avant tout, suggère le sociologue B. Lemoine, une question politique.

Recensé : Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016, 308 p., 22€.

Parmi les entités qui ont envahi l'espace public depuis une trentaine d'années, la dette occupe une place centrale. D'une part, elle s'étendrait temporellement du passé au futur, accrochant entre elles des générations par un lien étroit, fait de culpabilité ou de solidarité selon les versions qui la promeuvent. D'autre part, elle relierait socialement l'État, les banques, les ménages, les investisseurs et les marchés financiers sans nette distinction. La dette, dans sa mise en scène contemporaine dont l'ouvrage important de Benjamin Lemoine retrace pas à pas la genèse, aurait donc quelque chose de total.

Généalogie de la dette

Appuyé sur une enquête associant le dépouillage d'archives, l'analyse de la presse et la réalisation d'entretiens avec de nombreux hauts fonctionnaires, l'ouvrage rend compte du cheminement historique par lequel la dette est devenue l'un des principaux mots d'ordre des politiques d'austérité, en identifiant les moments où elle a gagné en pouvoir contraignant. Le livre se divise en deux parties, dédiées respectivement à la mise en marché de la dette durant les années 1950-1980, puis à son entrée progressive dans le débat public comme un argument et une entité politiques à part entière, depuis les années 1990. Ce faisant, il fait jouer deux temporalités : celle d'un processus au long cours, la mise en marché de la dette, qui a favorisé l'« installation d'une version unique du problème de la dette dans la vie publique » (p. 24) ; celle, plus courte, des controverses successives qui ont la dette pour objet.

L'ouvrage décrit tout d'abord la façon dont, dans la France d'après-guerre, la prédominance de la sécurité des finances publiques se fissure peu à peu. Ce mouvement, que B. Lemoine étudie en mobilisant notamment la littérature historique sur la haute administration, est observé depuis le centre même d'élaboration des politiques économiques : le ministère des Finances. Au sortir de la guerre, le financement des déficits publics est géré par des procédures n'impliquant aucun détour par le marché, en recourant à des taux fixés par l'État et en obligeant notamment les banques à détenir un certain pourcentage « plancher » de bons du Trésor (p. 53). Ce mécanisme de financement, appelé « circuit du Trésor », s'insère dans une conception plus large et interconnectée de l'État, comme promoteur actif de la croissance et du plein emploi. Cet accrochage est précaire et, dès le début des années 1950, les critiques de hauts fonctionnaires voyant pointer un risque inflationniste tentent de se frayer

dans la moindre brèche. Pas à pas, ces contestations s'établissent en nouveau dogme au sein de l'administration : l'État ne peut se soustraire à l'évaluation du marché. Non seulement le circuit du Trésor se défait, à l'image de sa pièce maîtresse, le « plancher », supprimé en 1967, mais, de plus, la mise en marché de la dette sert d'instrument pour discipliner une administration jugée trop peu regardante sur ses pratiques comme sur son train de vie. Alors que le recours aux taux administrés n'est plus de mise, la procédure, évoquée dès la fin des années 1960, d'adjudication de la dette, c'est-à-dire de sa vente aux enchères, s'implante.

Le « marché » de la dette

Des années 1970 jusqu'au milieu de la décennie suivante, la question de la mise en marché de la dette en vient à dépendre de façon croissante de celle de l'inflation. Pour compenser la perte de la souscription obligatoire des banques et la disparition du circuit du Trésor, une solution se fait rapidement jour : le recours aux détenteurs d'épargne privés pouvant souscrire à des emprunts d'État. Cependant, afin de les intéresser, il faut leur offrir un rendement réel particulièrement profitable, en se montrant en parallèle actif dans la lutte contre la hausse du prix de l'argent (p. 84). Des mesures avancées au début des années 1950 par des acteurs dispersés s'agrègent progressivement de manière particulièrement robuste. Des emprunts à des taux très élevés sont émis afin de garantir aux investisseurs un rendement jugé avantageux. La bataille contre l'inflation permet par là de promouvoir la figure de l'épargnant, petit ou institutionnel, et d'encourager dans le même mouvement la financiarisation de la dette souveraine. L'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, est l'occasion de requalifier la mise en marché de la dette publique non seulement comme une solution nécessaire, mais surtout comme l'unique solution au financement de l'État. La dette peut désormais être présentée, nous dit B. Lemoine, comme une conséquence directe du recours au déficit par le nouveau gouvernement, plutôt que comme celle de l'impossibilité de mobiliser la création monétaire.

À la fin des années 1980, le directeur du Trésor se mue en VRP de la dette, et voyage dans les places financières internationales pour vanter les « titres » de la dette française. L'idée est bien désormais de « faire de la dette un produit financier de valeur » (p. 121). L'auteur montre que c'est du côté des pratiques nord-américaines que l'administration des Finances se tourne, comme auparavant pour la rationalisation des choix budgétaires, afin d'améliorer son émission de dette et la rendre la plus efficace – c'est-à-dire la plus « liquide » – possible. Si la dette est désormais un produit financier comme un autre, il faut donc le mettre en forme, le découper pour en exploiter tout le potentiel, le promouvoir, et enfin le différencier de ses concurrents, puisqu'il existe bien quelque chose comme un « marché » des titres de dette publique. Tout un travail social est donc entrepris afin de distribuer les bons du Trésor, dont B. Lemoine restitue l'étendue comme la dynamique. On assiste ainsi dans les années 1990 à la constitution, à l'initiative de l'État, d'un club de banques spécialisées dans la dette publique, au lancement de nouveaux bons du Trésor indexés sur l'inflation puis, au début des années 2000, à la mise en place d'une *league table* visant à classer les banques. Ces activités apportent une nouvelle pierre au système de dialogue et de socialisation entre banques et État, contribuant à la fabrique quotidienne et renouvelée d'un langage commun. Une dernière étape importante intervient avec la création d'une agence de la dette, l'Agence France Trésor. Après avoir mis sur le marché la dette de l'État, il faut que celle-ci soit gérée par une instance « indépendante », c'est-à-dire dépourvue de toute suspicion d'intervention politique, afin de la promouvoir sur les marchés financiers.

Comment chiffrer la dette ?

La seconde partie de l'ouvrage interroge précisément la circulation publique de la dette, à travers quatre épisodes principaux depuis les années 1990 – avec en filigrane, la question lancinante des retraites – qui donnent leur forme aux quatre chapitres : la « qualification » des pays souhaitant adhérer à la monnaie unique européenne ; la fabrication du rapport Pébereau ; la campagne présidentielle de 2007 ; la crise financière de 2008.

Parmi les procédures visant à préparer l'arrivée de la monnaie unique, les « critères de convergence » issus du traité de Maastricht, qui impliquent de limiter le déficit budgétaire annuel à 3% et le montant de la dette à 60% du PIB, jouent un rôle majeur. Dans la mesure où les pays candidats à l'entrée dans la zone euro doivent respecter ces critères, leur légitimité dépend largement des instruments de mesure de la dette, qui se doivent d'être indiscutables. Le dialogue entre les comptables nationaux de l'INSEE et les institutions européennes connaît un épisode particulièrement délicat suite à la privatisation de France Télécom en 1996. Afin d'assurer le paiement des retraites des fonctionnaires de l'entreprise nouvellement privée, France Télécom effectue un versement de 37,5 milliards de Francs à l'État français, que le gouvernement tente opportunément d'affecter à ses ressources annuelles pour s'assurer de respecter les critères de convergence. L'opposition conteste activement ce choix et la controverse remonte à Bruxelles : ce versement doit-il être considéré comme un « don » à l'État, ou bien comme un engagement à payer les retraites à venir ? L'instance habituelle de décision opte pour la seconde réponse, à l'encontre du gouvernement français, mais est désavouée par le directeur d'Eurostat, enclenchant une mini-crise institutionnelle. B. Lemoine montre ici la progression de la « problématisation budgétaire » : la « bonne tenue des comptes » apparaît à la fois comme un argument dans l'espace politique et un critère d'entrée dans la zone euro. En quelques années, la dette est devenue un nouveau moyen – et non des moindres – permettant, au même titre que le PIB, de rendre les États commensurables.

Si le processus précédemment décrit de mise en marché de la dette se stabilise à la fin des années 1980, la dette ne devient véritablement « publique » – c'est-à-dire discutée et disputée comme un objet qui engage le collectif – qu'avec la publication du rapport Pébereau, qui structurera le débat sur la dette pour les années à venir. Le ministre de l'économie, Thierry Breton, demande en effet à Michel Pébereau, président de BNP Paribas, de « préparer et animer » à travers ce rapport un « grand débat national » permettant de « sensibiliser les Français à l'impératif d'une gestion plus prévoyante des finances publiques ». La controverse qui s'ouvre alors, liée au chiffrage de la dette, est centrée sur l'intégration dans son calcul des engagements de retraites de l'État. Le chiffre de 2000 milliards d'euros circule rapidement dans les journaux pendant les travaux de la commission Pébereau, avant la publication officielle du rapport et de son chiffrage qui, après des tractations au sein de la commission, distinguera le montant des engagements de retraites de celui de la dette, de 1100 milliards d'euros. Si le premier chiffre, diffusé par le biais du cabinet du ministère de l'Économie, donne aux 2000 milliards une coloration politique, le second est censé incarner le point de vue expert dépassant les débats partisans. Le rapport défend cependant que la diminution de la dette doit être entreprise par un seul et unique moyen : la réduction des dépenses publiques (p. 208). B. Lemoine montre que cette « problématisation budgétaire » fait face à des contre-quantifications : les économistes keynésiens de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) s'attachent à revaloriser d'autres modes d'action politique disponibles pour lutter contre la dette, et à opposer la recherche de la croissance à la seule réduction des dépenses publiques.

Une dette naturalisée, mais controversée

La question de la dette et des différents moyens de lutter contre sa détérioration intervient dans la campagne présidentielle de 2007 (chapitre 6). L'Institut de l'entreprise (IDE), dirigé par Michel Pébereau, tente de cadrer les débats en élaborant un instrument d'évaluation des propositions des différents candidats. Ce dispositif inédit, se présentant comme objectif, met un accent particulier sur les effets budgétaires des mesures proposées et occupe le premier temps de la campagne. Certains partis en viennent même à revendiquer la validation par l'IDE du chiffrage de leurs programmes. La dette acquiert alors une place centrale dont il devient difficile, si ce n'est impossible, de contester l'importance. Mais le caractère systématique du chiffrage de l'IDE comme son objectivité sont remis en cause à la fin de la campagne, et la dette est même placée au second plan derrière la recherche de la croissance durant les premiers mois de la présidence de Nicolas Sarkozy. Pendant cette courte parenthèse et avant le retour de la « règle d'or », l'action politique semble s'affranchir du niveau de la dette, permettant une convergence inédite entre le gouvernement de droite et les propositions, certes différentes en termes de contenu, avancées par les économistes keynésiens de l'OFCE. B. Lemoine montre dans ce chapitre comment, en moins d'un an, la dette a été successivement présentée comme un argument structurant les propositions des candidats à la présidentielle et leur réalisme puis comme une limite secondaire à l'action politique ne devant pas prendre le pas sur la croissance, avant de progressivement réapparaître publiquement sous sa forme établie depuis environ une décennie : celle d'une priorité politique supposée collective.

Le dernier chapitre, à vocation conclusive, nous conduit du cœur de la crise financière de 2008, au moment où les banques frisent la faillite, aux élections présidentielles de 2012. B. Lemoine pointe ici la contradiction dans laquelle le gouvernement se trouve alors pris : comment justifier les plans publics de refinancement sans aggraver une dette présentée de manière croissante comme une limite à l'action politique ? Ces questions sont soulevées dans les pratiques des comptes nationaux, amenés à affecter ces dépenses et à les présenter comme des éléments rentrant – ou non – dans le calcul de la dette. En 2009, le plan de refinancement est ainsi comptabilisé comme de la dette par les comptes nationaux, contre les tentatives du gouvernement. Celui-ci réagit et trouve une solution technique permettant de bénéficier de l'aval d'Eurostat, l'organisme statistique européen. Cet épisode ouvre la question de la validité de la dette brute : en s'engageant auprès des banques, l'État ne détient-il pas sur elles des actifs ? Des réflexions du côté du gouvernement comme des statisticiens de l'INSEE convergent ainsi pour promouvoir un indicateur de dette nette, qui intégrerait les actifs de l'État sur le système financier. Au même moment, les agences de notation financière tentent au contraire d'élargir la conception de la dette, alors que les institutions européennes lancent des indicateurs intergénérationnels évaluant à moyen terme son augmentation, telles autant de prophéties de malheur. Ces tentatives multiples témoignent finalement de l'instabilité presque ontologique de la dette, qui au moment où l'enquête se referme, reste l'objet de problématiques certes concurrentes, mais inégalement consistantes.

Temporalités et controverses de la dette

De souhaitée et souhaitable, la dette publique serait donc devenue insoutenable. Le processus historique qui soutient ce déplacement montre bien que l'un et l'autre de ces états de la dette existent, certes inégalement, mais à chacune des époques étudiées. B. Lemoine ne suggère pas que l'interprétation qui naturalise la dette et l'élève au point de déterminant premier des politiques à mener, soit dominante au point d'être consensuelle : il montre au contraire que si la dette devient centrale, c'est bien que personne ne semble plus pouvoir s'engager dans le débat politique sans prendre position sur son existence. B. Lemoine restitue ainsi la circulation des arguments qui visent à confirmer – ou plus rarement, à contester – la

consistance de la dette, comme les différentes positions politiques pouvant s'en réclamer. Il révèle également la capacité de l'administration à diviser l'espace social, à en organiser le fonctionnement de manière à rendre certaines parties opaques pour d'autres, permettant de maintenir côte à côte des états de la dette formellement incompatibles et qui, s'ils cohabitaient ou étaient portés par les mêmes acteurs, rendraient la contradiction, elle, véritablement insoutenable.

Sur un plan plus formel, B. Lemoine privilégie une écriture sobre, en laissant le plus souvent implicite l'appareillage conceptuel, inspiré notamment de la sociologie des controverses comme de l'anthropologie des sciences et des techniques¹. Cependant, même s'il s'inscrit dans une étude des controverses qui vise à en restituer toute la dynamique, le livre n'adopte pas cette sorte de relativisme méthodologico-politique dont se pare parfois la sociologie dite pragmatique sous le terme de symétrie. Il prend ainsi clairement position contre l'histoire officielle du ministère des Finances, qui a contribué à naturaliser la mise en marché de la dette publique. Il interroge sans détour les raisons qui ont conduit à ce processus, comme celles ayant permis de hiérarchiser entre dette financière et dette sociale : si les créanciers privés sont considérés comme détenant sur l'État des créances irréversibles, il en est tout autrement des citoyens concernant notamment les futures dépenses de retraite.

Comme indiqué précédemment, l'ouvrage cumule deux types de temporalités : la temporalité longue d'un processus uniforme, du moins à cette échelle, la mise en marché de la dette souveraine ; la temporalité courte, centrée sur les controverses, qui révèlent les possibles ouverts ici et là. Si l'ampleur de l'ouvrage tient aussi à cette structure duale, le cumul de ces deux temporalités n'est pas toujours clair. Une question relative à l'angle d'analyse privilégié réside en effet dans la comparabilité des controverses – et donc des possibles qu'elles dévoilent. Ne serait-il pas possible de distinguer les controverses, d'une part, selon leur intensité, c'est-à-dire selon le niveau d'engagement de ses participants, et, d'autre part, selon leur étendue, c'est-à-dire selon la surface du monde social qu'elles engagent ? Selon le premier critère, la controverse sur la qualification de la France à la zone euro semble ainsi plus intense que celle ouverte au moment des élections présidentielles. Selon le second, les controverses étudiées sont, pour l'essentiel et pour le dire vite, des controverses de dominants. Si l'objectif, rappelé en conclusion, est bien d'accroître la dimension publique du débat sur la dette, alors ce qui résiste à la publicisation et à un élargissement de la controverse pourrait faire l'objet d'une caractérisation plus systématique.

Dans le champ des études sur la financiarisation, le livre de B. Lemoine prend le contre-pied des analyses plus quantitatives, qui occultent le rôle des acteurs politiques dans la promotion – si ce n'est dans la fabrique – de la financiarisation. Pour le dire clairement, ce ne sont pas les transformations économiques qui jouent pour B. Lemoine le rôle de principale variable explicative, mais les mutations propres au champ administratif et politique. En révélant les conflits sur la quantification de la dette, depuis l'intégration des retraites jusqu'à la prise en compte des « actifs » de l'État, l'ouvrage montre tant la volonté politique que la contingence dont les chiffres sont le produit et apporte une contribution majeure à la compréhension de la financiarisation des dettes souveraines. Il est d'autant plus regrettable que certaines recherches plus macrosociologiques et interrogeant la même période ne se trouvent pas discutées, telles que celles de Wolfgang Streeck sur l'opposition croissante entre

¹ On notera à ce propos que le cadre général de l'ouvrage hésite entre différents langages pour caractériser les états de la dette : celui des « modes d'existence », celui des « problématisations », ou encore celui, le plus présent peut-être, des « causalités ». Ces termes sont parfois utilisés comme synonymes, sans que leurs liens ou leurs différences ne soient explicités.

créanciers et citoyens². W. Streeck a montré la progressive substitution de l'emprunt à la fiscalité, qui compensait un temps l'augmentation des dépenses publiques. Ce serait dans la crise de légitimité de « l'État fiscal » et dans la limitation des recettes fiscales qu'une large part de l'explication de l'émergence de « l'État débiteur » résiderait. On trouve un raisonnement similaire dans l'ouvrage fondateur de Greta R. Krippner sur le processus de financiarisation aux États-Unis³. Or, la question de la fiscalité, dont on se demande comment elle a été posée par les promoteurs de la financiarisation de la dette, est quasi absente dans le livre de B. Lemoine. On peut également interroger une tension qui parcourt l'ouvrage, et que l'on trouve régulièrement dans les travaux relevant de la sociologie de la quantification : l'étude des processus ayant conduit à fixer les évaluations chiffrées de la dette semble incompatible avec l'usage de données quantitatives. Mais cette déconstruction minutieuse et souhaitable empêche-t-elle par principe d'utiliser ou de produire de tels nombres ? Nulle trace en effet de tableaux ou de graphiques retraçant par exemple l'évolution de la dette sur la période étudiée, et si des données quantitatives sont bien présentes çà et là, elles ne guident pas véritablement l'analyse et arrivent le plus souvent dans la démonstration comme des éléments secondaires.

Au terme de l'ouvrage, on retiendra surtout une foisonnante enquête, qui replace la construction des dettes souveraines dans un cheminement la rendant intelligible et, par là, contestable. L'analyse du passage de la dette conçue comme opportunité, souhaitée et vantée par l'administration des Finances, à la dette comme poids, comme fardeau porté à la fois par les « générations futures » de citoyens, mais également par une classe politique qui ne pourrait agir qu'en respectant les limites innombrables qu'elle impose, constitue un apport fondamental à la sociologie de l'État et, plus largement, à la compréhension des tensions qui parcourent les sociétés contemporaines.

Publié dans laviedesidees.fr, le 10 novembre 2016

© laviedesidees.fr

² Wolfgang Streeck, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014 (2013).

³ Greta R. Krippner, *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.