



FINANCES PUBLIQUES

JEAN-MARC DANIEL \*

## Les dettes cachées de l'État

*L'endettement des États est un sujet de préoccupation croissante de part et d'autre de l'Atlantique. En Europe, la réforme du Pacte de stabilité et de croissance proposée par la Commission met l'accent sur l'évolution de la dette publique des pays membres. Mais comment calcule-t-on cette dette ? Pour la France, nombre d'engagements qui sont en réalité portés par l'État ne sont pas inclus dans les chiffres officiellement pris en compte. Pour clarifier la situation, on projette d'élaborer un « bilan comptable de l'État ». Tentative largement illusoire, car la logique des États diffère fondamentalement de celle des entreprises.*

Les récents échanges entre la Grèce et l'Union européenne sur la situation des finances publiques de ce pays ont jeté le doute sur les conditions de suivi des politiques économiques dans l'Euroland. Par-delà la controverse, cette situation pose le problème de la nature des indicateurs choisis, dont la dette publique.

Une des difficultés des économistes est de s'entendre sur la définition des mots qu'ils utilisent et, une fois cette définition acquise, d'en donner une traduction chiffrée. En changeant insensiblement cette définition, on infléchit l'interprétation de la réalité, on modifie les prescriptions de politique économique et on oriente les résultats de l'évaluation.

\* Professeur d'économie à ESCP-EAP.

Bien que la dette publique soit à l'origine de la réflexion économique puisque, étymologiquement, l'économie politique est l'analyse de la gestion de l'État, et que, de ce fait, elle paraisse appartenir aux notions de base de l'économie, elle donne encore lieu à beaucoup de présentations.

### DÉBAT THÉORIQUE ET ENJEU PRATIQUE

Aujourd'hui, le montant de la dette publique est perçu par les théoriciens de l'économie comme un enjeu théorique secondaire. En effet, les thèses débattues s'organisent autour d'une opposition tranchée : d'un côté, une approche qui reprend les schémas de la période de croissance forte des années 1960 ; de l'autre, une pensée qui cherche sa vérité dans une rupture radicale avec ces schémas, supposés infirmés par la stagflation des années 1970. Selon les schémas anciens – keynésiens –, la dépense publique est plus favorable à la croissance que la dépense privée, et son financement par l'emprunt est plus efficace que celui par l'impôt. La dette publique keynésienne est le résultat, sans conséquence majeure, d'une politique de plein emploi. Les théories nouvelles, en train de s'affirmer notamment aux États-

Unis, sont celles de la nouvelle macro-économie classique, pour lesquelles la situation est rigoureusement inverse : la dépense privée est plus efficace que la dépense publique, la dette publique est néfaste à tout point de vue. Dès lors, s'intéresser à son montant n'a aucun sens, puisque la situation optimale est sa disparition. Dans un cas comme dans l'autre, le stock de dette publique n'est pas un indicateur en tant que tel de la situation économique.

Dans la pratique, les modes de gestion de la politique économique adoptés en Europe et aux États-Unis reposent sur des visions moins extrêmes de la réalité, même si elles ne sont pas les mêmes des deux côtés de l'Atlantique. Aux États-Unis, la politique économique s'appuie sur l'acceptation de l'inflation et l'usage de la politique budgétaire comme moyen d'éviter la pauvreté, grâce au taux de chômage le plus bas possible. Cette pratique reporte les problèmes dans le temps, négligeant le prix futur à payer du fait de l'endettement non maîtrisé de l'État. En revanche, en Europe, l'absence d'inflation est une condition sine qua non du maintien des solidarités économiques au sein de l'Euroland. Suivre l'évolution de l'endettement public ne relève pas d'une volonté inquisitoriale de Bruxelles, mais bel et bien de la nécessité d'anticiper les tentations inflationnistes qui pourraient saisir des États trop fortement endettés. Et l'affaire grecque, comme certains propos virulents sur la pertinence du Pacte de stabilité, montrent toute l'ambiguïté des gouvernements vis-à-vis des engagements qu'ils ont pris dans leur démarche monétaire. Afin de ne pas fragiliser cette démarche, ils affichent des intentions vertueuses en matière de finances publiques, mais ils développent en même temps, devant leurs électeurs, des propos favorables à la baisse des impôts et à la dépense publique.

### QU'EST-CE QU'UNE « ADMINISTRATION PUBLIQUE » ?

En France, même si le chiffre de 1 000 milliards d'euros de dette publique (dont 828 854 307 567 euros de dette

négociable de l'État au 31 octobre 2004, à en croire Bercy...) est désormais bien connu, un certain besoin de clarification paraît toujours nécessaire. Deux décisions récentes, dont la portée n'est certes pas de la même nature, indiquent une mutation dans l'esprit dominant, désormais disposé à admettre que les inconvénients de la dette publique en rendent nécessaire la plus parfaite évaluation. La première est la réintroduction dans la dette publique communiquée à Bruxelles de la dette des Charbonnages de France, la seconde est la mise en chantier, conformément aux dispositions de la nouvelle « loi organique relative aux lois de finances » (la « LOLF »), de la rédaction du bilan comptable de l'État.

Les signataires du traité de Maastricht, puis du Pacte de stabilité, ont adopté une définition de la dette publique qui favorise certaines astuces comptables. La dette publique au sens du Pacte de stabilité mesure « l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques, à l'exception des crédits commerciaux et des décalages comptables ». Cette dette, mesurée en valeur nominale et non en valeur de marché, est consolidée, ce qui signifie qu'elle exclut les dettes contractées entre administrations publiques – comme par exemple, en France, les dépôts faits par les collectivités locales auprès du Trésor public.

L'enjeu de cette définition porte sur la notion d'administrations publiques. Celles-ci, outre l'État, les collectivités locales et les régimes de Sécurité sociale, regroupent ce que les comptables nationaux appellent les organismes divers d'administration centrale (Odac) ou locale (Odal). Il s'agit de plusieurs centaines d'établissements, allant de l'ANPE ou de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) aux grandes écoles ou aux musées. Le critère de classement d'un organisme n'est pas son statut juridique, mais la structure de son

compte d'exploitation, les recettes marchandes devant financer plus de la moitié des dépenses courantes pour l'exclure du champ des Odac ou des Odal.

Or il existe en France, même s'il tend à se réduire, un important secteur public ; et ce dernier, de par la définition précédente, est constitué pour une grande part d'entités n'appartenant pas à la sphère des « administrations publiques » – ce qui a permis à l'État de réduire sa dette apparente. En demandant à ces entités, soit de lui verser des recettes sous forme de dividendes, soit d'emprunter pour

couvrir des dépenses qu'il aurait dû assumer lui-même, l'État a minoré son déficit, et donc in fine sa dette.

*Les signataires du traité de Maastricht, puis du Pacte de stabilité, ont adopté une définition de la dette publique qui favorise certaines astuces comptables.*

### LES DETTES DES CHARBONNAGES ET DE RFF

Le cas des Charbonnages de France (CdF) fournit un exemple de cette pratique. Bien que cette entreprise soit vouée à la disparition, notamment depuis la signature en 1995 du « pacte charbonnier », l'État a réduit sa subvention d'équilibre et demandé à l'entreprise de se financer sur les marchés financiers. En 2002, face à la pression européenne, Paris a accepté de comptabiliser la dette de CdF, soit 4 milliards d'euros, comme une dette publique à part entière. L'alourdissement de la dette de CdF avait donc été un subtil jeu d'écritures, permettant d'échapper temporairement aux foudres bruxelloises. Un jeu pas entièrement gratuit d'ailleurs puisque, bien que convaincus d'acheter de l'emprunt d'État en souscrivant les papiers de CdF, les prêteurs n'en ont pas moins réclamé un taux légèrement plus élevé, différence de taux qui coûte aujourd'hui 13 millions d'euros par an...

Il reste qu'en acceptant d'intégrer la dette de CdF dans la dette publique, l'État a engagé une procédure de vérité qu'il aurait intérêt à poursuivre. Dans

FINANCES PUBLIQUES

le secteur public, la dette externalisée la plus significative est celle de Réseau ferré de France (RFF), l'organisme qui gère les voies de chemin de fer. En effet, les autres entreprises publiques porteuses de dette ont vocation à être privatisées : pour l'État, majorer leur endettement signifie simplement baisser leur valeur au moment de leur mise sur le marché. En revanche, quelle que soit la modalité future de leur gestion, les chemins de fer resteront dépendants de l'État, et le positionnement comptable de leur dette constitue pour le réseau un problème. En 1990, conscient que la charge d'intérêt amputait les capacités d'action de la SNCF, l'État avait absorbé l'équivalent de 6 milliards d'euros de sa dette. Depuis, malgré des annonces indiquant que les retards pris dans l'entretien du réseau vont imposer une réduction de la vitesse des trains, l'État laisse RFF gérer une dette de 30 milliards d'euros, qui est perçue par les marchés comme une quasi-dette publique.

L'ILLUSION DU BILAN COMPTABLE DE L'ÉTAT

Toutefois la nécessité de bien connaître la situation financière est admise par tous, et se concrétise dans la complexe opération de rédaction d'un « bilan comptable de l'État ».

Conçue comme l'application de la comptabilité privée à la gestion de l'État pour obliger ce dernier à trouver la rigueur et l'efficacité que le marché impose aux entreprises, cette opération passe en partie à côté de la réalité. En effet, la comptabilité privée est née d'un besoin clairement identifié : celui, pour les créanciers, de connaître les capacités de remboursement des débiteurs, afin de pouvoir entamer, en cas de problème, une procédure de mise en faillite. Mais la règle qui veut que toute entreprise ayant consommé ses fonds propres doive être mise en liquidation judiciaire ne peut s'appliquer à l'État, agent économique par essence éternel.

*La règle qui veut que toute entreprise ayant consommé ses fonds propres doive être mise en liquidation judiciaire ne peut s'appliquer à l'État, agent économique par essence éternel.*

L'éternité de l'État trouve sa traduction juridique dans le principe d'inaliénabilité du domaine public. Ce n'est pas seulement un principe juridique, c'est aussi un principe de réalisme économique, fondé en partie sur la pratique historique. Lors de la crise des finances publiques qui conduisit à la Révolution, une des revendications de l'Assemblée constituante était la rédaction d'un bilan de l'État. L'opération engagée en 1791 s'est arrêtée d'elle-même, quand les manipulations sur les biens nationaux et la pantalonnade terminale, sous le Directoire, des « mandats territoriaux »

ont convaincu que l'État ne pouvait se gérer comme une entreprise et mettre ses propriétés en gage de sa dette. L'hostilité à laquelle s'est heurtée, sous la Restauration, la tentative de gager les versements exigés par les vainqueurs de Napoléon sur les forêts domaniales a confirmé cette analyse.

Les tentatives de rédaction d'un bilan de l'État ont en outre toujours buté sur la difficulté d'obtenir un résultat probant. Cette difficulté tient à la nature très disparate du patrimoine

public, dont la valorisation est quasi impossible. Tout le monde a conscience que l'estimation de la valeur des réserves du Louvre, ou des bâtiments historiques où sont installées les grandes administrations, n'a guère de sens. L'Insee et la Direction générale des impôts sont arrivés à évaluer un patrimoine de l'État de l'ordre de 30 % du PIB. Comme la dette de l'État représente 54 % du PIB, cela signifie que, comptablement, l'État a des fonds propres négatifs. Ses débiteurs devraient, non seulement cesser de lui prêter, mais encore réclamer sa mise en faillite !

LA QUESTION DES GARANTIES

*Tout le monde a conscience que l'estimation de la valeur des réserves du Louvre, ou des bâtiments historiques où sont installées les grandes administrations, n'a guère de sens.*

Ce résultat montre les limites de l'exercice. On peut lui adresser une autre critique : le bilan comptable n'enregistre pas tous les risques financiers assumés par l'État. Deux cas sont régulièrement mis en avant : la garantie qu'accorde l'État à certains emprunteurs, et celle qu'il accorde à ses agents.

Quand on aborde le problème de la garantie de l'État, on se réfère toujours au texte de la loi du

23 décembre 1946, en fait loi de finances pour 1947, dont l'article 73 précise que l'État ne peut donner sa garantie que par une loi. Cette garantie représente aujourd'hui 18 milliards d'euros, dont 15 en faveur de la Coface (qui assure les entreprises exportatrices). L'État garantit par ailleurs les remboursements des livrets de Caisse d'épargne, dont le montant total s'élève à 200 milliards d'euros.

Vis-à-vis de ses agents, certains reprochent à l'État de ne pas avoir provisionné les dépenses correspondant à leurs retraites. Les charges annuelles de pensions représentent 33 milliards d'euros. A long terme, si l'on adopte comme taux d'intérêt le taux de croissance potentiel de l'économie, soit 2,5 % en volume et 2 % d'inflation, cette charge représente un équivalent en capital de 750 milliards d'euros, que la démographie de la fonction publique portera à 800 milliards. Mais cette vision est celle d'un État gérant, en comptabilité privée, des engagements qui en pratique, vis-à-vis des fonctionnaires, ne se limitent pas à leur retraite, mais couvrent l'ensemble de leur carrière. Chaque embauche crée, sous forme de traitement puis de pension de retraite, une dette implicite de l'État de 60 ans, dans laquelle il est artificiel d'isoler la période finale.

**LOGIQUE DE STOCK,  
LOGIQUE DE FLUX**

**E**n fait, l'analyse des engagements de l'État à partir du stock de dette publique repose sur une assimilation de l'État à une entreprise. Mais l'État est un agent éternel, dont les buts ne sont pas ceux d'une entreprise. Une entreprise privée accumule un patrimoine et un stock de capital grâce à la réalisation d'un flux de profit. En cas de crise d'endettement, elle se défait de sa dette par la faillite, ses créanciers se dédommageant par la récupération de son actif. Un État acculé ne connaît, pour se défaire de sa dette, que la spoliation – avouée en cas de dénonciation de ses engagements, masquée dans la création monétaire et l'inflation.

La dette d'aujourd'hui étant l'inflation potentielle de demain, il est normal que la gestion monétaire européenne, qui refuse l'inflation, se concentre sur l'endettement public. Mais ce qui est important, c'est de savoir apprécier le moment où l'État jugera sa situation suffisamment délicate pour qu'il cherche à se défaire de sa dette. Pour l'État, qui vit dans l'annualité et qui est dispensé par son caractère éternel de tout remboursement de dette, ce qui est significatif, c'est moins le stock de dette que la transformation d'une partie de ses ressources en versement inerte d'intérêt. Pour une entreprise privée, c'est le stock de dette qui, en grignotant ses fonds propres, la conduit à sa perte.

Pour l'État, c'est la charge d'intérêt qui, en amoindissant ses capacités de dépense, l'incite à vouloir l'inflation.

Comme l'écrivait déjà Montesquieu au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, il y a une différence fondamentale entre la dette privée et la dette publique : la première est un prêt d'un épargnant à un investisseur, la seconde est un prêt que le pays se fait à lui-même. Elle est un mécanisme de prises de droit d'une partie de la population sur les recettes futures de l'État, venant ainsi en atténuation de ce que cette partie de la population versera à l'État. Le gage naturel d'un État endetté n'est pas ce qu'il détient mais ce qu'il collecte. Si la dette privée doit s'analyser en logique de stock, la dette publique réclame une analyse en flux. Pour les autorités monétaires européennes, le stock est un indicateur des menaces d'inflation. Mais pour la société, le flux est l'indicateur des pertes progressives de liberté de l'État, et des

transferts implicites de revenu qu'implique sa gestion du temps.

**UN GIGANTESQUE  
SYSTÈME DE RETRAITE  
COMPLÉMENTAIRE**

**D**étenue à 45 % par des étrangers et à 40 % par des compagnies d'assurance, la dette de l'État est devenue un gigantesque système de retraite complémentaire pour salariés anglo-saxons et cadres désireux d'échapper aux ruptu-

res démographiques, construit au détriment du fonctionnement des services publics.

La face cachée de la dette de l'État, c'est son utilisation pour projeter dans le temps les problèmes présents. Aux États-Unis, elle sert à maintenir vaille que vaille un plein emploi plus ou moins artificiel pour éviter les débordements de violence dont la société américaine est coutumière. En France, depuis vingt-cinq ans, l'augmentation de 6 points de PIB des dépenses publiques a correspondu à une augmentation de 3 points pour les retraites et 3 points pour les intérêts de la dette. Le problème qui a ainsi été écarté par la création d'un flux croissant d'intérêts est celui du vieillissement démographique. Détenue par les fonds de pension, la dette sert à protéger une partie de la population contre les répartitions nouvelles de revenu que le vieillissement induit, en étouffant peu à peu les services publics.

Maintenant que l'Europe interdit la fausse solution de l'inflation, il est vain de finasser dans des arguties statistiques avec Bruxelles sur la réalité de l'endettement public. La question qui se pose désormais est de savoir quand l'État prendra conscience, et fera prendre conscience à sa population, qu'on ne peut plus éluder les problèmes du moment, dont le plus crucial est certainement le problème démographique. ■

*Pour une entreprise privée, c'est le stock de dette qui, en grignotant ses fonds propres, la conduit à sa perte. Pour l'État, c'est la charge d'intérêt qui, en amoindissant ses capacités de dépense, l'incite à vouloir l'inflation.*