

## **La situation des finances publiques et l'évolution de la dette de l'Etat**

Le rôle de la Cour a longtemps été centré essentiellement sur le contrôle de la régularité des dépenses et des recettes publiques. Il s'est progressivement étendu au contrôle de la gestion des administrations de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale. L'évolution la plus récente, depuis la fin des années 90 et plus encore depuis la nouvelle loi organique sur les lois de finances de 2001, l'étend à l'examen de la situation générale des finances publiques. La Cour remet en particulier chaque année au Parlement un rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire qui se déroule en juin-juillet.

Ce rapport préliminaire a été rendu public pour la première fois en juin 2005. La Cour souhaite en conséquence rappeler dès le début de son rapport annuel et avant l'examen des suites données à d'autres de ses interventions, l'analyse qu'elle y avait présentée sur l'aggravation de la situation des finances publiques et sur l'évolution de la dette qui en résulte.

Dès les années précédentes, la Cour avait appelé l'attention sur cette question. Par exemple, dans son rapport de 2001 sur l'exécution des lois de finances pour 2000, elle avait relevé qu'après vingt années d'accroissement continu, la dette publique représentait plus de 50 % du produit intérieur brut depuis 1995, alors qu'elle n'en dépassait guère 20 % en 1980 et n'atteignait pas encore 40 % en 1990<sup>1</sup>. Elle évoquait le poids de la dette dans les dépenses budgétaires de l'Etat et divers problèmes qui se posaient dans son suivi et sa gestion.

Dans le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire, qu'elle a transmis au Parlement et publié en juin 2005, la Cour a consacré plusieurs pages à l'examen de la dette de l'Etat<sup>2</sup>.

---

1) Rapport public de juin 2001 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, p. 139 et suivantes.

2) Pages 12 à 14, 26-27, 31 à 34, 38, 43

Elle relevait que celle-ci avait encore augmenté de 5,7 % en 2004, s'établissant ainsi à 935,3 Md€ et que sa part dans le produit intérieur brut avait encore augmenté, passant à 57,5 %.

Elle notait que le déficit prévu par la loi de finances pour 2005 entraînerait une nouvelle aggravation et que, à côté de la dette de l'Etat proprement dite, progressait fortement l'endettement des « organismes divers d'administration centrale » (ODAC)<sup>3</sup>, qui atteignait à fin 2004 90,2 Md€, soit 5,5 % du PIB.

Elle relevait, que, hors variation des taux, le financement des déficits annuels de l'Etat provoque à lui seul une augmentation mécanique de la charge de la dette de l'ordre de 1,8 Md€ par an, pour un déficit de 45 Md€.

La Cour constatait que, malgré des taux d'intérêt historiquement bas, les charges d'intérêt avaient augmenté de 1,4 %, atteignant 38,1 Md€ soit le même ordre de grandeur que le produit de l'impôt sur les sociétés ou que les crédits attribués à l'enseignement scolaire ou au secteur travail/santé/solidarité.

Pour faire percevoir la situation des finances publiques dans leur ensemble, la Cour relevait qu'en ajoutant aux dettes de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale celles des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, la dette des administrations publiques représentait déjà l'équivalent de près de deux ans du salaire net moyen de chaque français actif<sup>4</sup>.

Cette dette publique globale avait atteint 62,8 % du PIB, dépassant pour la première fois la limite de 60 % prévue par le protocole annexé au Traité de Maastricht<sup>5</sup>.

La Cour chiffrait explicitement à 65 % du PIB la dette publique française à fin 2004, en soulignant que, comme la dette allemande, elle dépasse désormais la moyenne communautaire.

L'aggravation du volume de la dette et de sa part dans le PIB, notait la Cour, n'est d'ailleurs plus sans conséquence sur le coût de son financement. Les titres émis par la France ont eu, à plusieurs reprises et pendant plusieurs mois leurs rendements primés par les titres d'un ou plusieurs autres Etats de la zone euro.

---

3) Organismes généralement dotés d'une personnalité morale autonome et auxquels l'Etat a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au plan national.

4) Le salaire net moyen par actif est de 21 208 € et la dette par actif de 39 336 €.

5) Article 1<sup>er</sup> du protocole concernant les déficits excessifs en application de l'article 104 du Traité instituant la Communauté européenne.

La Cour formulait également des remarques sur la gestion de la dette. Elle relevait ainsi que l'Etat a nettement restructuré sa dette en diminuant l'encours des titres d'une durée inférieure à un an et en développant l'offre de titres d'Etat français sur les très longues durées, alors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait initialement affiché une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette, ce qui traduit la nécessité d'une clarification de la stratégie.

De même, la Cour avait formulé plusieurs recommandations sur les engagements hors bilan de l'Etat, en estimant en particulier souhaitable que l'information sur ces engagements, qui fait souvent défaut ou qui est peu explicite, soit complétée et que leur évaluation soit affinée<sup>6</sup>. Dans le rapport qu'elle publiera en juin 2006 sur les comptes de l'Etat, la Cour élargira et approfondira ses analyses sur la comptabilisation de la dette et des engagements hors bilan. Dans le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire qu'elle publiera aussi en juin 2006, elle analysera également la situation d'ensemble des finances publiques et examinera la mise en oeuvre de ses recommandations antérieures.

Dans les propositions qu'elle avait formulées lors de la préparation de la loi organique sur les lois de finances, la Cour avait ainsi suggéré de renforcer le contrôle du Parlement sur les opérations d'emprunt de l'Etat. Elle avait notamment proposé que, comme cela se pratique dans certains pays, la loi de finances votée par le Parlement fixe un plafond aux ressources d'emprunt. Cette recommandation a été effectivement reprise dans la loi organique et le Parlement a voté, pour la première fois, dans la loi de finances initiale pour 2006, les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat.

En revanche, le déficit prévu par la loi de finances initiale pour 2006 est supérieur à celui de 2005. Il a donc paru nécessaire à la Cour de rappeler dès maintenant l'analyse qu'elle avait formulée dans ses interventions antérieures. Comme elle le remarquait en juin 2005, l'augmentation de la dette est envisageable si elle finance des investissements productifs pour la croissance future ; à l'inverse, l'endettement ne devrait pas être utilisé pour financer des dépenses courantes, sous peine de conduire à une dégradation des finances publiques qui ne peut rester sans conséquence sur la situation économique globale de notre pays. Au moment où commence la préparation de la loi de finances pour 2007, cette observation conserve plus que jamais sa pertinence.

---

6) Cf. notamment rapport public sur les comptes de l'Etat recommandations 20 à 22 et conclusion p. 55.