

**Intervention de Dominique BAERT. Député PS**  
**Rapporteur spécial de la Commission des Finances**  
**Sur les Engagements Financiers de l'Etat**

(Séance publique lundi 9 novembre, 18h30)

Madame la Ministre,  
Madame la Présidente,  
Mes Chers Collègues,

Avouons que c'est quand même paradoxal qu'à nouveau, le débat et le vote de la mission « Engagements Financiers de l'Etat aient lieu, un lundi soir. Pas vraiment le moment de plus grande écoute médiatique, non plus que de présence parlementaire, même si, que chacun des présents ce soir s'en rassure, je peux attester et souligner que la qualité supplée la quantité.

Pourtant, cette mission est importante, ô combien !

Par son objet, car il s'agit notamment de la dette de l'Etat, et de son coût.

Par son volume, car la mission « Engagements Financiers de l'Etat » représente 44,2 Mds € de crédits, le programme « charge de la dette et trésorerie de l'Etat » en représente 96 %, soit 42,5 Mds € ce qui la place au 2<sup>ème</sup> rang des masses budgétaires.

Par son actualité financière, puisqu'à la dérive du déficit budgétaire font écho des émissions massives de dette, telles que la dette publique française représentera au moins 84 % du Pib en 2010, soit près de 25.700 euros par habitant.

Par son opportunité politique surtout, puisque nous débattons de la dette de l'Etat, quelques jours à peine avant que celui-ci n'annonce un « grand emprunt », dont nous entendons les dissensions qu'il suscite dans la majorité, dont nous ignorons l'ampleur et les conditions de remboursement, et qui, mes Chers Collègues, fait que notre Assemblée se prononce en fait sur **un programme de financement de l'Etat totalement virtuel !**

C'est dire si cette mission est à la fois au cœur de la crise, comme de l'actualité.

**I.-** S'agissant du programme « charge de la dette », je voudrai l'évoquer à travers cinq constats.

**Premier constat : Le besoin de financement de l'État** – constitué du déficit budgétaire et du montant des amortissements de titres arrivés à échéance – **atteint des montants historiques**. Pour 2009, il est de 252,8 milliards. Que l'on songe, mes Chers Collègues, que c'est, à lui seul, un montant supérieur à la somme des besoins de financement des trois années 1998, 1999 et 2000 !

Ce besoin de financement est d'ailleurs en croissance rapide pour chacune de ses deux composantes :

– le déficit budgétaire de 2009 est 3,7 fois supérieur à celui de 2007 (141 milliards d'euros contre 38 milliards d'euros) ;

– les amortissements de dette à moyen et long terme ont augmenté de plus de 40 milliards d'euros par rapport à 2007 (110 milliards d'euros contre 69 milliards d'euros).

Or, comme le besoin de financement est toujours sous-estimé en prévision, qu'en sera-t-il en 2010 ? Souvenons-nous ainsi que la loi de finances initiale pour 2008 prévoyait par exemple 147 milliards d'euros, mais l'exécution budgétaire s'est soldée par un besoin de financement de 164 milliards d'euros. Pour 2009, 180 milliards d'euros étaient inscrits dans la loi de finances initiale, mais 252,8 milliards d'euros sont désormais

annoncés ! La crise est bien sûr passée par là, mais elle s'ajoute à une pratique qui était déjà celle de la dérive, observons-le ! Alors, puisque la crise n'est pas finie (le Gouvernement ne cesse de le répéter, et les conjoncturistes le soulignent ô combien !), peut-on réellement considérer comme sincère la prévision pour 2010 de 212 milliards d'euros ?

Surtout, il faut prendre conscience de ce que le besoin de financement n'est pas prêt de décroître. D'après les projections, il convient de s'attendre pour 2011 et 2012 à un besoin de financement supérieur à 200 milliards d'euros !

Alors, Chers Collègues, **comment ne pas avoir le vertige face à la masse globale des besoins de financement de l'Etat sur ce quinquennat ?** Même en tenant compte des prévisions du gouvernement lui-même, c'est ahurissant tellement c'est massif ! Reprenons les chiffres : 164 milliards en 2008, 253 en 2009, 212 annoncés pour 2010 et au moins 200 en 2011 et 2012. Au total, ce sont plus de 1000 milliards d'euros que le Gouvernement a du et devra lever, et malheureusement vues les incertitudes pour les années à venir, je suis obligé de dire : devra lever au moins !

Plus de 1000 milliards d'euros de nouveaux emprunts, en 5 ans ! Pour financer ses politiques, les gouvernements de la présidence Sarkozy, l'actuel et ceux qui lui succéderont jusqu'à la fin du mandat présidentiel, vont au moins emprunter 17.200 euros par habitant !

C'est une réalité financière majeure.

Je n'aurai pas l'impudence, ou la cruauté, de mettre ces chiffres au regard des résultats des politiques menées. Ce n'est pas l'objet du débat de ce soir, ni celui de mon rapport, même si parfois je laisse échapper un désabusé « tout ça pour ça »...

Mais en revanche est de ma préoccupation de Rapporteur d'examiner l'autre face de cette réalité financière que sont les charges d'intérêt que ces 1000 Mds d'emprunts vont coûter au budget de l'Etat, et donc aux français !

J'y viens dans un instant.

Auparavant, je ne peux que faire un **deuxième constat** : **l'État finance de plus en plus à court terme ses besoins**. Certes, le programme d'émission de titres à moyen et long terme (BTAN et OAT) atteint des niveaux sans précédent : 128 milliards d'euros en 2008, 165 milliards en 2009, puis 175 milliards en 2010. Mais le fait majeur, c'est que, plus fortement encore, l'encours de la dette à court terme (les bons du Trésor à taux fixe, ou BTF) s'envole : après une très forte augmentation en 2008 (+ 59,8 milliards d'euros), il continuerait de progresser en 2009 (+ 69 milliards) et 2010 (+ 30 milliards). **À la fin 2010, la dette à court terme de l'État s'établirait à environ 237 milliards d'euros**, contre 78 milliards à la fin 2007 : 3 fois plus qu'en 2007 ! Les titres à court terme représenteraient ainsi environ 18 % de l'encours total de dette, encore un niveau sans précédent !

Ce qui motive, de ma part, 3 observations :

- la première, c'est que, même au plus fort de la récession de 1992 – 1993, jamais un tel pourcentage n'avait été atteint ;
- la seconde, c'est qu'à 18 %, on s'approche dangereusement du seuil de 20 % que l'Agence France Trésor elle-même, considère comme le seuil à ne pas franchir, à la fois face aux capacités du marché et à la confiance faite à l'emprunteur ! Comment dès lors comprendre que l'Etat puisse par exemple, intervenir pour financer les billets de trésorerie de l'ACOSS, à court terme, vues ses propres contraintes de financement de trésorerie ?
- la troisième observation, est la plus terrible : c'est que l'État finance donc de plus en plus ses déficits structurels – de moyen et long terme – avec des financements de court terme ! Ce qui l'expose à un double risque : un risque de rupture de liquidité de ses sources de financement ; un risque de brutale remontée des taux d'intérêt. Mais c'est déjà en venir à mon troisième constat.

Ce **troisième constat**, est que **la charge de la dette est aujourd'hui contenue, grâce à des taux d'intérêt encore bas et grâce à une faible inflation** : d'un montant de 38,5 milliards d'euros (avant *swaps*) en

2009, la charge d'intérêts serait inférieure d'environ 4,5 milliards d'euros aux crédits votés en loi de finances initiale : le Gouvernement a eu de la chance, sur ce plan, en 2009 ! Mais cette situation ne va malheureusement pas durer indéfiniment. Selon les prévisions même du Gouvernement, **la charge de la dette augmentera en 2010 de 4 milliards d'euros pour atteindre 42,5 milliards.**

**En 2011, elle progresserait de nouveau**, selon les propres estimations du Gouvernement, **de 4 à 6 milliards d'euros !**

De telles augmentations sont d'autant plus inquiétantes que les taux d'intérêt demeurent modérés dans les prévisions gouvernementales, et qu'elles se calculent avant même tout « grand emprunt ». Les chiffres ont cependant une conséquence mécanique lourde, très lourde : si l'Etat doit consacrer plus d'argent, beaucoup plus d'argent pour payer les intérêts de sa dette, comment en trouvera-t-il encore pour financer les politiques publiques et les services publics ? Ne risque-t-il d'être privé très vite, dès demain, de l'essentiel de ses marges de manœuvre budgétaires ?

Les chiffres sont implacables. Il y a un problème majeur de soutenabilité de la charge de la dette, et ce problème sera d'autant plus fort, d'autant plus dur à vivre en cas de hausse des taux ! À titre indicatif, il faut savoir qu'une hausse des taux globale et pérenne d'un point entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des intérêts de la dette d'environ 2,5 milliards dès la première année, de 4,2 milliards l'année suivante, de 6,3 milliards la troisième année, jusqu'à environ 15 milliards à un horizon de dix ans.

C'est ahurissant : que dans les deux ans qui viennent, les taux d'intérêt remontent de 2 % – est-ce si peu probable, quand on voit leur brutal décrochage l'an dernier ? – et la charge de la dette peut se trouver être augmentée de 13 à 14 milliards, pour être proche de 60 milliards, et talonner le budget de toute l'Éducation Nationale ! **La France de Nicolas Sarkozy consacrerait alors plus d'argent à payer ses banquiers qu'à éduquer ses enfants dans ses écoles !!!**

**Quatrième constat** que je me dois malheureusement aussi de faire : au-delà de la question de la charge de la dette, c'est, plus généralement, le problème de **l'emballement de l'endettement public** qui se pose aujourd'hui ! Comme disent les mathématiciens, c'est le problème de la « dérivée première » : ça augmente, mais surtout ça s'accélère terriblement. Après 63,8 % du PIB en 2007 et 67,4 % en 2008, la dette publique devrait, selon les prévisions du Gouvernement, atteindre 77,1 % en 2009, puis 84 % en 2010. Le montant de 100 % du PIB n'est plus si éloigné. Vers 2014 ? Ou 2015 ? Certains l'imaginent même avant !

Or, cet endettement incontrôlé pourrait bien être source de multiples effets d'éviction. Il limitera, d'évidence, au sein des dépenses publiques, les marges de manœuvre des pouvoirs publics. Il risque bien de détourner l'épargne privée du financement de l'économie, au détriment de l'investissement des entreprises. Il pourrait bien encourager une épargne de précaution chez les ménages anticipant de futures augmentations des prélèvements obligatoires. Enfin, qui peut exclure qu'il puisse conduire à l'augmentation des taux d'intérêt à long terme, dissuadant durablement l'investissement du secteur privé, et à terme notre chemin de croissance potentielle ?

Pour l'heure, les politiques monétaires sont expansionnistes et l'inflation est basse : tant mieux. Mais lorsque s'engagera un relèvement des taux courts et que le trésor public ne pourra plus se financer à court terme, les besoins cumulés pousseront mécaniquement à la hausse les taux à long terme.

Et cela renchérit d'autant la charge de la dette. Bis répétiat.

Loin d'être un mouvement vertueux, ce qui est en train de se passer, installe la France sur une spirale cumulative dont les conséquences financières, d'ores et déjà inéluctables, hypothéqueront lourdement, et durablement les comptes publics et l'économie française.

Et est-on certain qu'à nul instant la confiance de nos prêteurs ne viendra à nous manquer ? Loin de moi de jouer les Cassandre, mais pour le moins, faut-il s'interdire d'être attentif et réaliste ?

Car **un cinquième (et dernier) constat** doit être fait : **notre gestion de la dette se fait sur une certaine fragilité**, même si, je le concède volontiers, ce n'est pas – pas encore ? – une fragilité certaine.

En effet, un fait notable doit être pris en considération, et à tout le moins ne peut être négligé : **les non-résidents détiennent maintenant près des deux tiers de la dette française !** 65,6 % exactement en 2008 !

Près de 60 % de la dette à court terme, plus de 68 % de la dette à long terme, et près de 90 % de la dette à moyen terme, les BTAN ! Sans qu'il y ait lieu de se plaindre, bien sur, que l'épargne étrangère finance les besoins financiers nationaux, il est évident que cela crée une forme de dépendance.

Surtout lorsqu'on voit l'extrême rapidité avec laquelle cette part de la dette financée par les non-résidents se développe : près de 25 points depuis 2002 ! 41,9 % en 2002, et comme je l'ai dit, 65,6 % en 2008 !

Alors, me direz-vous, cela prouve que la signature de la France est respectée et crédible. C'est vrai, c'est encore le cas ! Je le reconnais d'évidence. Mais pour combien de temps encore ?

Qui n'a vu la décision des agences de notation de dégrader, il y a peu, la note du Trésor britannique compte tenu de la dérive de ses comptes ? Parce que la dette britannique dépassait 100 % du PIB... De fait, nous n'en sommes plus si loin !

Or, une note moins favorable, ce sont des conditions de prêt plus onéreuses, des charges d'intérêt plus lourdes, et donc,... l'accentuation de l'auto-entretien cumulatif de la dette. Ce « spectre » est inquiétant.

D'autant, mes Chers Collègues, que tous ces chiffres n'intègrent pas, et pour cause, **le « grand emprunt »**.

Quelles en seront les conséquences financières ? Votre appréciation, vos informations sur ce point nous seraient précieuses, Mme la Ministre.

Car les calculs auxquels je me suis livré dans mon Rapport, ne sont pas rassurants.

Un « grand emprunt » de 50 Milliards d'euros :

- augmenterait de 2,5 points de Pib la dette publique totale ;
- porterait donc l'endettement public à près de 90 % du Pib dès 2011, et ainsi le bilan de l'augmentation de la dette sous cette législature à près de 26 points de Pib ;
- augmenterait encore de près de 2 Mds d'euros par an la charge de la dette...

Je n'ose même pas indiquer les conséquences d'un « grand emprunt » de 100 milliards, mais chacun comprendra qu'il suffit de doubler les chiffres que je viens de donner. Et en outre, cela accentuerait les problèmes d'effets d'éviction, d'assèchement, de taux d'intérêt, et pour tout dire de confiance des prêteurs que j'ai déjà évoqués !

Alors, Mme la Ministre, qu'on ne se méprenne pas sur mon propos. Je n'ignore pas la crise, et je n'en rends pas responsable le Gouvernement. Mais ce que l'examen de cette mission des « Engagements Financiers de l'Etat », et de ses perspectives, ne peut que m'amener à **dénoncer le « bateau ivre » que notre dette et ses intérêts sont en train de devenir**. Et surtout c'est l'absence de toute perspective crédible de remise sous contrôle de l'endettement public dans les prochaines années que je déplore. Car, **face à l'inexorable insoutenabilité de la dette publique, il y a un déni de conscience gouvernemental, à moins qu'il ne faille dire présidentiel**, qui pose la question soit du cynisme, soit de la compétence du décideur.

Les sujets que j'ai évoqués sont graves, et justifiaient, me semble-t-il que je leur consacre la majeure partie de mon intervention. Je serai beaucoup plus bref sur les autres programmes de la mission, qu'il me faut cependant présenter.

**II. Le programme *Appels en garantie de l'État*** bénéficierait de 247,8 millions d'euros de crédits en 2010. Les principales dépenses concernent deux domaines :

– des garanties de prêts de l'Agence française de développement pour 134 millions d'euros ;

– des garanties d'aides à l'exportation de la Coface. D'un montant de 86 millions, les crédits de l'action *Développement international de l'économie française* progressent sensiblement depuis 2008, mais cette augmentation est partiellement imputable aux réformes des procédures de garanties de la Coface.

☞ Puisque nous avons justement la chance de bénéficier de la présence de Madame la secrétaire d'État au commerce extérieur, pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure les garanties Coface ont permis, ces derniers mois, de soutenir nos exportations, dans une conjoncture bien difficile ?

☞ Autre question liée aux garanties : l'année dernière, le collectif budgétaire d'octobre 2008 avait accordé la garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État (SPPE) afin qu'elle puisse lever des fonds et aider à la recapitalisation du secteur bancaire. À la différence de la garantie donnée à la Société de financement de l'économie française (SFEF), cette garantie à la SPPE n'est pas bornée dans le temps. Quel est donc le devenir du dispositif SPPE, dans un contexte marqué par le remboursement anticipé par plusieurs banques des aides de l'État ?

**III.** Enfin, après avoir pris le soin de signaler que le programme *Majoration de rentes* n'appelle pas de remarque particulière, il me reste à dire quelques mots sur le **programme Épargne**. La situation de **sous-budgétisation structurelle** de ce programme est désormais bien connue !

Principalement affectés au paiement des primes payées par l'État aux détenteurs de comptes d'épargne logement (CEL) et de plans d'épargne logement (CEL), par l'intermédiaire du Crédit foncier de France, les crédits du programme « Épargne » ne couvrent pas leurs charges depuis 2006 !

Depuis 4 ans maintenant, les crédits ouverts par les lois de finances initiales se sont systématiquement avérés insuffisants. Les ouvertures complémentaires en lois de finances rectificatives ou par décret d'avance n'ont jamais permis de couvrir la totalité des primes effectivement payées par le Crédit foncier au nom et pour le compte de l'État. En conséquence, **le découvert de l'État auprès du Crédit foncier n'a cessé de croître** : 495 millions d'euros fin 2006, 623 millions fin 2007 et 963 millions d'euros à la fin de l'année dernière.

Les crédits votés pour 2009 ne permettent pas de mettre fin à cette situation. Au mieux, ils réduiraient le découvert d'environ 100 millions (sur un total de près d'un milliard d'euros).

Les crédits proposés pour 2010, soit 1 250 millions d'euros, se bornent à compenser l'augmentation attendue de la charge de l'État l'année prochaine, et n'autoriseront pas de résorption du découvert de l'État auprès du Crédit foncier. En d'autres termes, **le déficit budgétaire réel de l'État continuera à être sous-évalué l'année prochaine**, et le Crédit Foncier demeurera un banquier occulte de l'État ! Et pourtant, ce n'est pas faute pour la Cour des Comptes, ou pour moi, de l'avoir dénoncé. Mais le Gouvernement écoute-t-il ? Ou plutôt entend-il ?

Le programme *Épargne* se caractérise également par l'importance des dépenses fiscales qui y sont rattachées. Elles ont augmenté ces dernières années, passant de 4,9 milliards d'euros en 2007 à plus de 6 milliards en 2010. Mais leur évaluation – tant de leur montant que de leurs effets – reste largement défailante. Rappelons pourtant que l'article 12 de loi de programmation des finances publiques votée il y a quelques mois (loi du 9 février 2009) exige une évaluation de l'« efficacité » et du « coût » de l'ensemble du stock de dépenses fiscales d'ici au 30 juin 2011. Où en est-on ?

\*  
\*       \*

**IV.-** Pour conclure, madame la ministre, mes chers collègues, je dois vous dire mon embarras, et pourtant dire mon désarroi.

Les années précédentes, en dépit de mes réserves sur les budgets qui nous ont été présentés par le Gouvernement, par responsabilité j'ai toujours demandé à notre Assemblée d'adopter les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*. Il est en effet pour le moins difficile d'appeler au non-paiement des intérêts de la dette de l'État ! De ce point de vue, il est d'ailleurs de mon devoir d'indiquer à notre Assemblée que **la commission des finances a adopté les crédits de la mission** le 29 octobre dernier.

Toutefois, à titre personnel et exceptionnel, **j'appelle cette année au rejet des crédits proposés pour 2010**, afin de symboliquement tirer la sonnette d'alarme quant à la dérive actuelle de notre endettement et, surtout, à l'absence de toute perspective crédible de redressement à moyen terme.

**Une mécanique s'est enclenchée. Et la machine folle est déjà lancée à belle allure** ; elle peut prendre de la vitesse encore si la conjoncture ne se réanime pas, si les taux d'intérêt se relèvent ; et elle va s'accélérer

de l'énergie supplémentaire que va lui insuffler le futur « grand emprunt »... Qui l'arrêtera ? Et surtout, déjà, en a-t-on bien conscience ? **Les allègements fiscaux, les cadeaux fiscaux continuent comme si de rien n'était, et les milliards d'euros continuent de couler à flot dans le fleuve d'une dette dont les barrages disparaissent les uns après les autres sous le niveau des eaux, et qui envahit progressivement les terres des générations futures.** Combien de temps encore est-il possible d'ignorer cela ?

Merci, mes Chers Collègues, de vous mobiliser pour que cet appel soit entendu.

Merci, Mme la Ministre, de nous rassurer,... si vous le pouvez !

\*

\*

\*