

## L'insincérité de la commande publique

aiderait à former une politique d'investissement plus judicieuse, à la mesure de nos moyens et de nos besoins.

## Le vrai coût de la dette de l'État

Une fois bien acquise la compréhension que l'investissement public engage un coût financier également dans les opérations en maîtrise d'ouvrage publique, il reste à connaître ce dernier.

Le vrai coût de la dette de l'État n'est pas connu du citoyen. Depuis 1974 en effet, aucun budget de l'État n'a été à l'équilibre, et donc depuis cette date, l'État emprunte sans discontinuer pour faire face aux remboursements de ses emprunts précédents. La courbe du déficit primaire montre même que la situation du déficit de l'État est telle que celui-ci emprunte non seulement pour faire face aux remboursements en capital de sa dette, mais également pour en payer les intérêts.

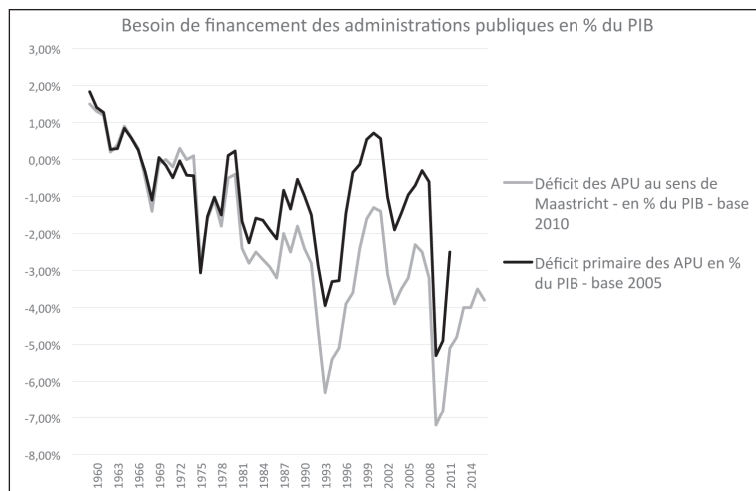


Figure 3-1 – Solde et solde primaire des administrations publiques (APU)

## MAUVAISES PRATIQUES

Chaque année, l'État établit son budget et calcule le volume de nouvelles obligations à émettre en fonction de son déficit ou excédent « courant » (appelé « primaire ») majoré du volume d'engagements financiers à honorer dans l'année (remboursements de capital et coupons d'intérêts). Depuis que nous sommes en déficit primaire, chaque budget est basé sur un emprunt nouveau qui couvre à la fois le déficit courant, le remboursement en capital des emprunts anciens arrivant à échéance dans l'année, et le montant des intérêts sur la dette ancienne à honorer dans l'année (source : Agence France Trésor).

(EN MILLIARDS D'EUROS)	2017
<b>BESOINS DE FINANCEMENT</b>	
Amortissement de la dette à moyen et long terme	115,2
Dont amortissements de la dette à moyen et long terme (nominal)	112,8
Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)	2,4
Amortissements des autres dettes	0,0
Déficit à financer	69,3
Autres besoins de trésorerie	0,9
<b>Total</b>	<b>185,4</b>
<b>RESSOURCES DE FINANCEMENT</b>	
Émission de dette à moyen et long terme nette des rachats	185,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0,0
Variation des dépôts des correspondants	-5,1
Variation des disponibilités du Trésor	1,1
Autres ressources de trésorerie	4,5
<b>Total</b>	<b>185,4</b>

Figure 3-2 – Constitution du besoin de financement de l'État français en 2016

## L'insincérité de la commande publique

Le résultat de cette mécanique redoutable est ce qu'on appelle « l'intérêt composé » : l'intérêt sur l'intérêt sur l'intérêt, etc. Au bout d'un certain temps, on n'emprunte plus que pour payer ses dettes précédentes, et l'on croule sous les intérêts de la dette.

Le phénomène est minoré depuis peu par la baisse importante du taux de l'emprunt d'État. Mais cette baisse des taux d'emprunt ne justifie pas vraiment de pavoiser : même si le coût d'emprunt long terme de l'État était nul (ce qui n'est pas le cas), et durablement, cela permettrait seulement d'arrêter d'en rajouter aux intérêts d'emprunt des dettes anciennes que nous resterions dans l'incapacité de rembourser.

Avant cette baisse des taux, l'État français avait adopté une politique visant à diminuer ses coûts d'emprunt en réduisant progressivement la maturité moyenne de sa dette, ce qui accroissait son exposition au risque de hausse des taux (puisqu'il fallait renouveler chaque année un encours de dette de plus en plus important). Heureusement, baisse des taux aidant, cette durée est aujourd'hui remontée à environ sept années, ce qui reste quand même assez peu.

Tout cela fonctionne un peu comme si on avait réinventé la planche à billets : certes, il n'y a plus de création de monnaie (qui au moins générerait une inflation favorable aux emprunteurs), mais une sorte de fabrique d'argent permanente par un emprunt déréglé. Le volume de renouvellement annuel de la dette de l'État augmente sans cesse, tandis que la durée de l'amortissement du capital s'étire à l'infini.



Figure 3-3 – On a retrouvé la planche à billets !

## MAUVAISES PRATIQUES

Année	PIB		% du PIB (cible 3% - atteint par hypothèse en 2018)		Durée moyenne dette		amortissement annuel		encours de dette début de période		taux apparent moyen de la dette (hypothèse à 1,5% en 2018 et +)		nouvel encours total de dette calculé	
	PIB	% croissance PIB	déficit budgétaire annuel	dont déficit primaire	amortissement annuel	amortissement annuel	total besoins (déficit annuel + amortissement dette)	encours de dette début de période	% PIB	charge annuelle des intérêts	taux apparent moyen de la dette (hypothèse à 1,5% en 2018 et +)	taux apparent moyen de la dette (hypothèse à 1,5% en 2018 et +)	charge annuelle des intérêts	nouvel encours total de dette calculé
2010	1 999		136	6,8%	88	7	219	355	1 532	77%	3,11%	48		
2011	2 059	3,00%	105	5,1%	51	7	233	338	1 633	79%	3,28%	54		
2012	2 091	1,55%	100	4,8%	46	7	251	351	1 754	84%	3,07%	54		
2013	2 116	1,20%	86	4,1%	38	7	267	353	1 869	88%	2,56%	48		
2014	2 141	1,18%	84	3,9%	38	7	279	363	1 953	91%	2,36%	46		
2015	2 181	1,87%	79	3,6%	37	7	292	371	2 043	94%	2,10%	42		
2016	2 207	1,2%	76	3,4%	35	7	300	376	2 097	95%	2,10%	41	2 147	
2017	2 240	1,5%	70	3,1%	29	7	307	377	2 147	96%	1,90%	41	2 217	
2018	2 274	1,5%	68	3,0%	29	7	317	385	2 217	97%	1,75%	39	2 285	
2019	2 308	1,5%	69	3,0%	35	7	326	395	2 285	99%	1,50%	34	2 354	
2020	2 343	1,5%	70	3,0%	35	7	336	406	2 354	100%	1,50%	35	2 424	
2021	2 378	1,5%	71	3,0%	35	7	346	417	2 424	102%	1,50%	36	2 495	
2022	2 414	1,5%	72	3,0%	35	7	356	428	2 495	103%	1,50%	37	2 567	
2023	2 450	1,5%	74	3,0%	35	7	367	441	2 567	105%	1,50%	39	2 641	
2024	2 487	1,5%	75	3,0%	35	7	377	452	2 641	106%	1,50%	40	2 716	
2025	2 524	1,5%	76	3,0%	35	7	388	464	2 716	108%	1,50%	41	2 792	
2026	2 562	1,5%	77	3,0%	35	7	399	476	2 792	109%	1,50%	42	2 869	
2027	2 600	1,5%	78	3,0%	35	7	410	488	2 869	110%	1,50%	43	2 947	
2028	2 639	1,5%	79	3,0%	35	7	421	500	2 947	112%	1,50%	44	3 026	
2029	2 679	1,5%	80	3,0%	35	7	432	512	3 026	113%	1,50%	45	3 106	

Sources : jusqu'à fin 2016, données INSEE et AFT. Puis simulations.

Figure 3-4 – Modèle simplifié du budget de l'État

Cette politique est, hélas, une fuite en avant. Lorsque les taux remonteront, l'État (nous) sera écrasé sous l'obligation qu'il s'est créée de renouveler annuellement d'énormes montants d'emprunts. Car les taux remonteront. La baisse actuelle est le résultat d'une conjoncture mondiale qui fait apparaître les obligations d'État comme des valeurs refuges... Mais un jour vient où les investisseurs choisissent de meilleurs placements, ou même les obligations d'États relativement mieux gérés. La fragilité d'un ou de plusieurs États se révèle, la réaction des marchés est d'une brutalité inouïe et d'ailleurs excessive ; les spéculations à la baisse accroissent le mouvement devenu incontrôlable, avec pour résultat l'explosion du coût d'emprunt de l'État, à laquelle il ne peut se soustraire, ayant absolument

## L'insincérité de la commande publique

besoin de réemprunter chaque année pour honorer les engagements de sa dette ancienne... Effroyable effet boule de neige !

Cette politique de l'emprunt composé est véritablement suicidaire. Calculer le vrai taux de la dette de notre État surendetté est très simple : chaque année, l'État débourse autant en intérêts financiers qu'il finance de déficit primaire. Soit un taux de 100 %. Et le modèle montre que cela sera de pire en pire, du moins tant qu'il n'y aura pas d'excédent budgétaires. C'est pourquoi, lorsque la sanction des marchés tombera, elle sera, au fond, légitime. Hélas, nous nous trouvons sur un volcan et, avant même qu'il n'explode, nous ne dansons déjà plus.

## La négation du facteur temps

Pourquoi n'agit-on pas ou si peu sur la dette, qui ne cesse de croître inexorablement, depuis si longtemps ? Sans doute parce qu'emprunter est une vieille tradition des États. Ce n'est pas que, dans les mentalités politiques et administratives, la dette n'existe pas, mais, plus profondément, on agit comme si cette dette était décorrélée d'un calendrier de remboursements. Autrefois, le monarque payait sa dette quand il le voulait bien. En attendant, vivre à crédit ne peut pas faire de mal : les créanciers attendront.

On glisse donc aisément d'une dette sans plafond à un enchaînement infini d'intérêts, sans jamais rembourser ce que l'on doit. Et alors ? Certes, la dette est un peu ennuyeuse au moment de faire les comptes annuels, mais enfin pas tant que cela, puisque l'on réemprunte non seulement à hauteur du déficit, mais aussi à hauteur du remboursement de la dette passée. Emprunter pour payer ses dettes et même les intérêts de sa dette n'apparaît pas clairement comme un acte grave ; pourtant, tous les surendettés « communs » savent bien que cet engrenage est suicidaire.

## MAUVAISES PRATIQUES

Pourquoi justement ne parle-t-on pas de surendettement, comme on le ferait pour un ménage dans la même situation, ou de dépôt de bilan, pour une entreprise ? Parce qu'en réalité, nous vivons sur une conception implicite selon laquelle la ressource financière de l'État n'a pas de coût, ni surtout de limite. La faillite est donc impossible. Bien que totalement erroné, le principe d'innocuité de la dette continue d'imprégner l'action et même la comptabilité publique. On peut s'en convaincre en remarquant que la dette de l'État se loge dans un compte à part, comme autonome du reste de l'action publique, et que son abîme n'a aucun impact intrinsèque ou systémique sur l'action publique quotidienne, en n'étant pas imputée sur les périmètres budgétaires opérationnels, ceux des ministères par exemple.

Cette déraison prend source dans une mythologie profondément ancrée : l'État est immortel. La ressource financière de l'État, puisée dans la nation, elle-même immortelle, est donc infinie. Même si on ne peut accroître sans limite la pression fiscale (encore que), au moins, en durée, peut-on la prélever indéfiniment. Donc, en réalité, la ressource est à la mesure de l'immortalité de la nation, c'est-à-dire illimitée.

Puisque l'État est immortel, le facteur temps est inconnu. La dette peut s'allonger indéfiniment sans dommage. Certes, il y a des intérêts, personne ne le niera. Mais en fait ces intérêts sont imputés à un compte à part, où ils peuvent indéfiniment s'accumuler sans dommage, et se refinancer tranquillement tout seuls. Ils peuvent même produire d'affreux petits intérêts composés entre eux. Tout cela ne nous concerne pas.

L'amortissement relève d'une même logique et est donc atteint de la même maladie. Il s'agit de constituer la provision comptable nécessaire pour renouveler une immobilisation, au rythme de la consommation de l'avantage économique que celle-ci produit. Mais pour les mêmes raisons que

## L'insincérité de la commande publique

précédemment, l'État pense qu'il n'a pas besoin de constituer de provision financière : il n'y a pas d'amortissement possible dans la comptabilité de l'État. Sans doute le patrimoine de l'État est-il lui aussi éternellement incorruptible, ou, à tout le moins, s'il venait malgré tout à s'user, on pourrait le remplacer indéfiniment par l'impôt ou à crédit. Ce serait, en effet, bien fou que de puiser dans la caisse pour amortir quelque usure, dépréciation ou obsolescence que ce soit, puisque à côté de cette caisse existe une distribution financière permanente.

En niant le temps, contingence des simples mortels, on nie la dette, dont la nature même est justement le coût du différé, entre le temps de l'emprunt et celui du remboursement. On nie aussi l'amortissement, qui compte l'usure du temps... Et on se prive des analyses stratégiques correctes : tant que l'intérêt d'un investissement n'est pas mesuré par comparaison de ce coût du différé, et en intégrant l'obsolescence technique, avec le rythme de production des avantages socio-économiques qu'il procure, on prendra des décisions d'investissement inconsidérées.

Lorsque l'on constate en outre l'absence d'unité d'œuvre dans la comptabilité publique – une autre bizarrerie empêchant cette fois-ci d'imputer aux centres opérationnels une quote-part des charges fixes –, on comprend que la possibilité d'une comptabilité analytique et donc d'une évaluation correcte des bilans coût-avantage reste un objectif lointain.

On sera amusé d'apprendre que l'État immortel a déchu les divinités secondaires depuis peu, en imposant aux collectivités territoriales de pratiquer l'amortissement comptable. Encore cela est-il récent, et obligatoire seulement pour les grandes agglomérations. Mais il ne se l'est pas appliqué à lui-même. En attendant, l'État éternel règne sur un budget rongé peu à peu par la dette. Le temporel, qu'on le veuille ou non, tel l'aigle de Zeus, est revenu en force, et l'agonie de Prométhée n'a pas de fin.